

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

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



# АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 3-4 (5-6) БЕРЕЗЕНЬ-КВІТЕНЬ 2014

№ 3-4 (5-6) MARCH-APRIL 2014

Дніпропетровськ  
Dnipropetrovsk  
2014

## АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Свідоцтво КВ № 20424-10224 Р від 28.11.13  
ISSN 2311-6420

Видається з вересня 2013 року

Періодичність: 12 разів на рік

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 04/168 від 29.04.14).

Редакція не завжди поділяє думки авторів та не відповідає за фактичні помилки, яких вони допустилися. Передрук - тільки з дозволу редакції.

АДРЕСА РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

вул. Гоголя, 29, Дніпропетровськ, Україна, 49044

+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

Видавництво «Грані»  
вул. Чкалова, 25, Дніпропетровськ, Україна, 49000

+38(056) 744-38-35

aspects@ua.fm, www.aspect.dp.ua

© «ГРАНІ»

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

<b>Серьогін С.М.</b>	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
<b>Баштанник В.В.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бобровська О.Ю.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Бородін Є.І.</b>	д. і. н., проф.
<b>Гайнутдінова Л.О.</b>	д. політ. н., проф. (Росія)
<b>Гугнін О.М.</b>	д. філос. н., проф. (Польща)
<b>Дрешпак В.М.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Липовська Н.А.</b>	д. держ. упр., проф.
<b>Овчинникова О.П.</b>	д. е. н., проф. (Росія)
<b>Прокопенко Л.Л.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Рудік О.М.</b>	к. політ. н., доц.
<b>Хожило І.І.</b>	д. держ. упр., доц.
<b>Шаров Ю.П.</b>	д. держ. упр., проф.

## РЕДАКЦІЯ

**Головний редактор**  
**Квітка С.А.**  
**Випусковий редактор**  
**Яценко Н.Ю.**  
**Комп'ютерне макетування**  
**Касаткіна О.В.**

## PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Certificate KB № 20424 - 10224 P from 28.11.13  
ISSN 2311-6420

Published from september 2013

Periodicity: 12 times on a year

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 № 04/168 of 29.04.14

Editorial staff doesn't share the author's thoughts in any cases and bear responsibility for their actual mistakes. Reprinting - with the editorial's permission strictly.

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD:

29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, Ukraine, 49044  
+38(056) 794-58-00

acad@vidr.dp.ua, www.dbuapa.dp.ua

ADDRESS OF THE EDITORIAL:

Publishing house «Grani»  
25, Chkalov Str., Dniepropetrovsk, Ukraine, 49000

+38(056) 744-38-35

aspects@ua.fm, www.aspect.dp.ua

© «GRANI»

## EDITORIAL BOARD

<b>Seryohin S.M.</b>	Full Prof. Dr., head of editorial board
<b>Bashtannyk V.V.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Bobrovs'ka O.Yu.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Borodin E.I.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Haynutdinova L.O.</b>	Full Prof. Dr. (Russia)
<b>Huhnin O.M.</b>	Full Prof. Dr. (Poland)
<b>Dreshpak V.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Lobanova A.S.</b>	Full Prof. Dr.
<b>Ovchynnykova O.P.</b>	Full Prof. Dr. (Russia)
<b>Prokopenko L.L.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Rudik O.M.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Hozhylo I.I.</b>	Assoc. Prof. Dr.
<b>Sharov Yu.P.</b>	Full Prof. Dr.

## EDITORIAL

**Editorin Chief**  
**Kvitka S.A.**  
**Managing Editor**  
**Yatsenko N.Yu.**  
**Computer modeling**  
**Kasatkina O.V.**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<b>Бакуменко В.Д.</b> Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління	5
<b>Калитюк Л.О.</b> Аналітичні засади державно-управлінського регулювання етнонаціонального розвитку України	12
<b>Прокопенко Л.Л., Тішкова Н.Л.</b> Досвід державного управління охороною навколишнього середовища в країнах ЄС	20
<b>Решетніченко А.В., Кірсева О.Б.</b> Пізнавальні засоби управління процесами перетворень	27
<b>Рудік Н.М.</b> Банківський союз як ключовий етап поглиблення фінансової інтеграції в ЄС	37
<b>Рудік О.М.</b> Досвід ЄС у сфері боротьби з насильством стосовно жінок (за результатами загальноєвропейського опитування)	44

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

<b>Діденко О.Г.</b> Зарубіжний досвід патріотичного виховання громадян та можливості його адаптації в Україні	52
<b>Літвінов О.В., Літвінова Н.М.</b> Громадський моніторинг процесу створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні	59
<b>Лищук Р.Н.</b> Механізм государственного управления в условиях кризиса: опыт США	67
<b>Хожило І.І.</b> Здоровий спосіб життя як сучасна домінанта державної молодіжної політики в Україні	75

**КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА**

<b>Летучий Д.М.</b> Зарубіжна практика формування стилів управління персоналом у сфері державної служби	81
<b>Маланчій М.О.</b> Формування професійної ідентичності посадових осіб прикордонної служби України	89
<b>Терентьев О.М.</b> Теоретичне обґрунтування управління професійним простором державної служби	96

**РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ**

<b>Бобровська О. Ю.</b> Генезис ідеї соціальної диверсифікації економіки муніципальних утворень	104
<b>Попова О.І.</b> Державне управління якістю освіти на місцевому рівні в контексті компетентнісного підходу	112
<b>Костенко В.О.</b> Реформа місцевого самоврядування – як ефективний механізм підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад	119

**НАУКОВЕ ЖИТТЯ**

<b>Бобровська О.Ю., Корнієвський С.</b> Погляд молодих учених на проблеми та перспективи розвитку регіонів України в сучасних умовах	127
--	-----

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<b>Bakumenko V.D.</b> The approach to determining of the specialties passports by system-oriented analysis of public administration	5
<b>Kalytiuk L.O.</b> Analytical foundations for public management regulation of ethnonational development of Ukraine	12
<b>Prokopenko L.L., Tishkova N.L.</b> Experience of state department of environmental protection in the EU countries	20
<b>Reshetnichenko A.V., Kirieieva O.B.</b> Cognitive tools of the transformation processes management	27
<b>Rudik N.M.</b> Banking Union as a key phase towards EU deeper financial integration	37
<b>Rudik O.M.</b> EU experience on combating violence against women (on the basis of EU-wide survey findings)	44

**MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT**

<b>Didenko O.G.</b> Foreign experience of patriotic education of citizens and possibility of its adaptation in Ukraine	52
<b>Litvinov O.V., Litvinova N.M.</b> Public monitoring of establishment and operation of administrative services centers in Ukraine	59
<b>Lischuk R.N.</b> Mechanism of public administration in crisis: the experience of U.S.	67
<b>Khozhylo I.I.</b> Healthy lifestyle as contemporary dominant of state youth policy in Ukraine	75

**PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE**

<b>Letuchyi D.N.</b> Foreign practice shaping the style of personnel management in the public service	81
<b>Malanchii M.O.</b> Formation of professional identity of Border Guard Service of Ukraine officers	89
<b>Terentiev O.M.</b> The theoretical justification of civil service professional space management	96

**REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT**

<b>Bobrovska O.Yu.</b> The genesis of municipal economy social diversification idea	104
<b>Popova O.I.</b> Public administration of quality of education at the local level on the foundation of the competence approach	112
<b>Kostenko V.O.</b> Local self-government reform as an effective mechanism for increasing the level of territorial communities civil protection	119

**SCIENTIFIC LIFE**

<b>Bobrovska O.Yu., Korniiivskyi S.</b> Young scientists view of problems and prospects of Ukrainian regions development under current conditions	127
---	-----

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35:002.8

## Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління

В.Д. БАКУМЕНКО

Академія муніципального управління, м. Київ, Україна,

E-mail: bakum45@mail.ru

### Авторське резюме

У статті розглядається питання вдосконалення паспортів спеціальностей в галузі науки «Державне управління». У зв'язку з розвитком системи державного управління виникла необхідність уточнення та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Автор запропонував новий підхід до визначення паспортів спеціальностей на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності. Цей підхід передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 – механізми державного управління та 25.00.03 – державна служба на «державне управління суспільством» та «самовпорядкування системи державного управління» відповідно. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення.

**Ключові слова:** державне управління, державно-управлінська діяльність, галузь науки «Державне управління», паспорт спеціальності, системний аналіз.

## The approach to determining of the specialties passports by system-oriented analysis of public administration

V.D. BAKUMENKO

Academy of municipal management, Kyiv, Ukraine, E-mail: bakum45@mail.ru

### Abstract

This paper examines issues of improvement in a field of study “Public Administration”. Due to the development of public administration system there was a need to clarifying and scientific justification of the specialties passports in a field of study “Public Administration”. The author proposes a new approach to determining of the specialties passports based on system-oriented analysis of public administration activities. This approach involves changing the names and contents of specialties 25.00.02 – mechanisms of public administration and 25.00.03 – public service to the “society governance” and “self-ordering of public administration system”, respectively. As for specialties 25.00.01 – theory and history of public administration and 25.00.04 – local self-government, it is proposed to review them only partially by reviewing some aspects of these specialties.

**Keywords:** public administration, public administration activities, field of study “Public Administration”, specialty passport, system-oriented analysis.

**Постановка проблеми.** За радянських часів не було виокремлено галузь науки «Державне управління» й питання державного управління переважно досліджувалися у галузі наук «Право» за спеціальностями: «Конституційне право», «Муніципальне право», «Адміністративне право». Ця ситуація автоматично

була перенесена вченими-правовиками радянських часів у структуру наукових спеціальностей незалежної України (див. наприклад спеціальність 12.00.02 та 12.00.07) й зараз, у зв'язку з виділенням галузі науки «Державне управління», призвела до неприйняття часткою цієї галузі наук й постійними спробами

© В.Д. Бакуменко, 2014

обмеження її поля досліджень відповідно до власних інтересів. Є окремі, але не настільки принципові, питання розмежування поля досліджень галузі науки «Державне управління» й з іншими науковими галузями, що також пов'язані з її лігімізацією лише у 1997 році, відсутністю за радянських часів та у перші роки незалежності України, а відтак й заповненням наукового поля державного управління іншими науковими галузями. У цьому зв'язку, виникає необхідність уточнення шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» з урахуванням сучасних реалій.

**Мета дослідження.** Запропонувати підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Безпосередньо на цю тему публікацій немає. В той же час є ґрунтовні енциклопедичні, монографічні та навчальні видання, що частково використані для обґрунтування виділених у роботі базових моделей державного управління в Україні [1-7].

**Виклад основного матеріалу.** Сутність даного підходу полягає у визначенні сфери діяльності «Державне управління» шляхом виділення його науковообґрунтованих моделей, аналізу реалій застосування таких моделей в Україні й, на цій основі, визначення пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін у чинні паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління». Нижче надано тезове викладення цього підходу.

**Теза 1.** Системний аналіз є засобом практичної реалізації системного підходу та передбачає виділення моделі досліджуваного об'єкта, процесу, явища. Державне управління, безумовно, є масштабним явищем, що поєднує численні об'єкти та процеси. Звернемося до його визначення в Енциклопедії державного управління.

За визначенням класика державного управління Г.Атаманчука державне управління є практичним організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Українські вчені Н.Нижник та С.Мосов

запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються. З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу його суб'єкта, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [1]. Відповідно до цього визначення на рис. 1 наведено загальну модель системи державного управління.

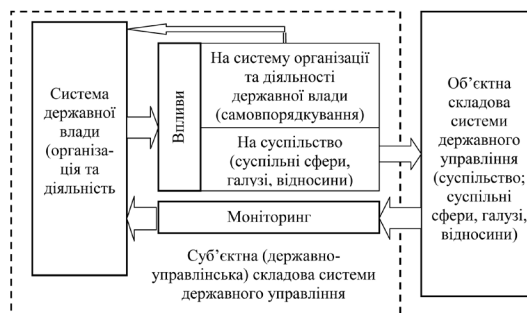


Рис. 1. Загальна модель системи державного управління.

На основі наведеної моделі можна виділити такі базові елементи суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління, що, безумовно, мають бути предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління», а саме: система державної влади (організація та діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію та діяльність (механізми самовпорядкування); моніторинг стану суспільства та його окремих складових - суспільних сфер, галузей, відносин (механізми спостереження, оцінювання).

Розглянута модель дає можливість далі поглиблювати наше уявлення про систему державного управління шляхом більш детального розгляду виділених елементів знову ж з використанням відповідних моделей.

Теза 2. На рис. 2 наведено узагальнену модель системи державної влади (організація та діяльність) у президентській республіці.

Відповідно до цього рисунка слід виділити такі основні елементи цієї системи, а саме: президент (інститут президента країни); законодавча, виконавча та судова гілки влади; державна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвинутою системою органів державної влади (уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації). Судова гілка влади охоплює систему судів (загальних та спеціальних). Державна служба відноситься до системи органів виконавчої влади. Але вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади. Однією з її особливостей є те, що народні депутати України віднесені до державних службовців вищого рангу.

Як суттєву особливість чинної української моделі системи організації та діяльності державної влади також слід зазначити фактичну наявність «представницької гілки влади», що охоплює місцеві ради (Верховна рада АРК, обласні, районні та районні у містах ради). Їх взаємодія з урядом АРК, обласними, районними та районними у містах державними адміністраціями побудована на принципі делегування повноважень. Тобто елемент «представницька гілка влади» з його зв'язками теж має бути відображеним на рис.2.

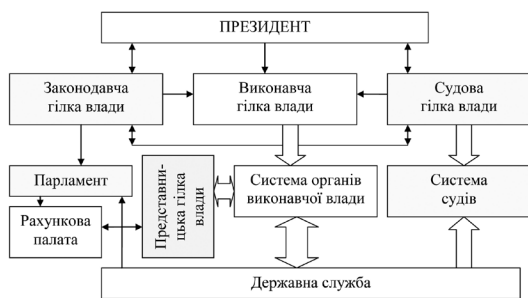


Рис. 2. Узагальнена модель системи організації та діяльності державної влади у президентській республіці.

Теза 3. В Україні визначено державний курс на євроінтеграцію. Цей процес пов'язаний зі зміною моделі державного управління, її пристосуванням до європейської. Тому на рис. 2 затушовані елементи законодавчої та судової гілок влади, парламент та система судів, оскільки в європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права [2, с.10,13], тобто як вся не законодавча та не судова діяльність держави або як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [3, с.30; 4, с.6-8].

У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

Теза 4. На рис. 1 впливи системи державної влади, що реалізуються через систему органів державної влади, розділені на дві групи.

Перша з них – впливи цієї системи на суспільство, завдяки яким здійснюються державне управління та державне регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин, а відтак й самоорганізація суспільства, його розвиток.

Друга група – це впливи на власну організацію та діяльність системи державної влади, завдяки яким здійснюється самовпорядкування останньої.

Оскільки державне управління поєднує державно-політичні, правові та адміністративні функції, то впливи системи державної влади можна класифікувати відповідно на державно-політичні (стратегії, концепції, державна політика), правові (нормативно-правові акти органів державної влади) та адміністративні (організаційні, менеджерські).

У свою чергу, практична реалізація впливів завжди пов'язується із застосуванням різноманітних механізмів, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули.

Державно-управлінські механіз-

ми можна поділити на системні та прості. Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет.

Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні).

Теза 5. Важливу роль для організації постійного взаємозв'язку системи державної влади з суспільством відіграє моніторинг, причому не тільки як механізм спостереження та оцінювання стану суспільства, а й засіб урахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання.

Моніторинг спостереження та оцінювання стану системи державної влади має здійснюватися як у межах показаного на рис. 1 (громадська думка), так і в межах самої цієї системи.

Теза 6. Оскільки йдеться про науковий супровід певної діяльності, а саме – державного управління, то доцільно, на нашу думку, звернутися до його діяльничної моделі. Така модель була виділена у роботі [5]. Елементами цієї моделі є:

цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);

функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);

сукупність процесів (змінена стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);

засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);

морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності);

результати (новий стан держави).

Теза 7. Наведені моделі та міркування дозволяють зробити висновки:

1) Основним принципом розмежування з іншими галузями наук є відповідність поля наукової діяльності полю практичної діяльності. Виходячи з цього все, чим займаються вищезазначені органи державної влади та державні службовці в межах своїх повноважень, заслуговує на наукове забезпечення у галузі науки «Державне управління».

2) Частина спеціальностей державного управління (25.00.02 та 25.00.03) слід привести у відповідність двом основним напрямам досліджень:

– впливу системи державного управління на суспільство, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) (25.00.02);

– розвитку системи державного управління шляхом самовпорядкування (реформування, вдосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби (25.00.03) як людського фактора цієї системи.

3) Предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління» мають бути напрями, що розкривають та деталізують ці спеціальності:

чинник державного управління у самоорганізації суспільства, його розвитку;

формування та розвиток суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління;

методологічні аспекти самовпорядкування системи державної влади;

підходи та методи цілепокладання у процесах державного управління на різних його рівнях;

визначення та реалізація основних напрямів державно-управлінської діяльності;

структурна, функціональна, інституціональна організація діяльності системи державної влади, окремих органів державної влади;

підходи, моделі та методи формування

та реалізації процесів державного управління та державного регулювання;

підходи, моделі та методи формування і обґрунтування впливів системи та окремих органів державної влади на суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини;

формування та обґрунтування впливів системи державної влади на власну організацію та діяльність;

підходи, моделі, методи державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами;

антикризове державне управління; підходи, моделі, методи формування та реалізації державного бюджету;

механізми взаємодії у системі державної влади, а також між органами державної влади у процесах державного управління та державного регулювання;

методи, інструменти та технології державного управління і державного регулювання;

механізми державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами як системні, так і прості (інституційні, правові, організаційні, ресурсні); цей пункт можна розкрити у напрямках по кожному з системних механізмів, наприклад:

підходи та методи інституціалізації у державному управлінні;

стратегічне управління та планування;

підходи та методи формування та реалізації державної політики;

державна регіональна політика;

підходи, моделі, методи державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;

механізми державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;

державна підтримка та державне стимулювання;

державно-управлінські реформи та трансформації;

програмно-цільове управління (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку);

механізми самоорганізації та самовпорядкування суспільства;

моніторинг стану суспільства, а також врахування громадської думки в процесах державного

управління та державного регулювання;

механізми спостереження, оцінювання у державному управлінні;

державно-управлінські технології та інструменти;

механізми формування та реалізації державного та місцевих бюджетів;

підходи і методи інноватизації державного управління на різних його рівнях та державного регулювання;

підходи та методи державного менеджменту (державне планування, організація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, мотивація);

державна служба як орган виконавчої влади, що здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади; цей пункт слід деталізувати у напрямках паспорту спеціальності 25.00.03 з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу».

Теза 8. Застереження:

1) Слід дуже обережно застосовувати в паспортах спеціальностей галузі науки «Державне управління» термін «державотворення» (синонім «державне будівництво»), оскільки він охоплює не тільки розбудову та вдосконалення системи органів державної влади, що є полем дослідження цієї науки, але й розбудову політичної системи держави, включаючи громадянське суспільство, що є полем дослідження галузей наук «право» та «політологія».

2) Визначення механізмів охоплює численні поняття, в т. ч. технології та інструменти. Механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо. Тому навряд чи правильно зводити широку гамму механізмів державного управління (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) лише до інструментів та технологій, тобто певних засобів, оскільки це дещо зuboжє наукове поле державно-управлінських досліджень. Нагадаємо, що: технології – у переносному смислі це: а) сукупність і послідовність методів, способів для досягнення чогось (практично конкретного, наприклад нормативно-правові та інформаційні технології); б) наукова дисципліна, що описує, розробляє і вдосконалює за-

значені вище способи, процеси та порядок їх здійснення (регламенти, режими) [6]; а інструменти – у переносному значенні це засіб, спосіб для досягнення чогось [7].

3) У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з ученими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

4) Необхідно чітко визначитися з питанням розмежування діяльності у різних суспільних сферах, галузях та відносинах з державним управлінням ними.

Всі документи, що розробляються та приймаються у межах останнього (стратегічні плани, стратегії, державні політики, відповідні концепції, державні цільові програми та програми соціально-економічного розвитку, національні проекти, державні та місцеві бюджети тощо), є результатом його діяльності, яка, безумовно, потребує наукового забезпечення у галузі науки «Державне управління».

В той же час пропозиції конкретних заходів до цих документів вносяться фахівцями, задіяними у різних суспільних сферах, галузях та відносинах, а також науковцями відповідних галузей науки (право, економіка, соціологія, екологія тощо). Тобто, наукове забезпечення (обґрунтування) пропозицій, що вносяться у встановленому порядку для їх врахування у державних документах, мають здійснюватися відповідними галузями наук.

Часто проекти стратегій та програмно-цільових рішень розробляються науковими та проектними організаціями за завданнями органів державної влади, а потім доводяться останніми до завершення та затвердження. Це типовий приклад співпраці органів державної влади та фахівців різних галузей наук відповідно до проблеми чи завдання, що вирішуються, який вказує на складність чіткого розмежування деяких напрямів у паспортах різних галузей наук. А відтак у таких випадках цього і не слід робити. Загальною

рекомендацією, на нашу думку, є віднесення діяльності до державно-управлінської, якщо вона здійснюється органами державної влади і державними службовцями на будь-якому рівні системи державного управління, пов'язана з прийняттям державно-управлінських рішень та має ознаки: цілеспрямовуючої, організаційно-правової, координуючої, контролюючої, комунікаційної.

5) Наука державного управління повинна мати переважно науково-прикладний характер. Її результати слід більш ефективно використовувати у практиці державного управління та місцевого самоврядування. В той же час для запобігання виродження в певний напрям інших наук не слід виключати проведення в її межах і фундаментальних досліджень.

6) Напрями в паспортах спеціальностей мають бути зрозумілими всім. Тому недоречно включати в них такі, що є чиймись фішками, модними течіями, не мають прямого відношення до самої державно-управлінської діяльності або сліпо копіюють аналогічні напрями з паспортів інших наук.

Теза 9. Запропонований підхід системного аналізу державно-управлінської діяльності надає наведеним міркуванням теоретичну та методологічну основу. Тому доцільно їх взяти за основу при визначенні переліків напрямів у спеціальностях державного управління, насамперед спеціальності 25.00.02 та 25.00.03 і шляхом порівняльного аналізу запропонованих пропозицій з іншими, що надійшли від фахівців, а також з чинними паспортами цих спеціальностей підготувати відповідні проекти паспортів для подальшого узгодження. Все, що не викликає супротиву, слід включити до проекту та винести на обговорення робочих груп. Не завадить запросити на підсумкові засідання цих груп також найбільш відомих в Україні авторитетних фахівців у галузі науки «Державне управління», які мають численні ґрунтовні публікації та великий досвід практичної роботи у системі державного управління.

Теза 10. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцевого самоврядування, то, на нашу думку, вони мають бути переглянуті лише частково на

предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Оскільки маємо досвід численних захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління, що фактично відповідають паспорту спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління, то потребує визначення певний підхід до віднесення до цих спеціальностей.

Насамперед нагадаємо, що теорії – це системи об'єктивних обґрунтованих знань у певній сфері діяльності, наприклад, закономірності, парадигми, доктрини, понятійний апарат тощо. А методологічні засоби – це наукові та практичні способи організації та застосування системи знань, наприклад, принципи, підходи, моделі, моделі-підходи, класифікації, широкий спектр методів, концепції, способи доведення, способи обґрунтування тощо.

Нами пропонується виходити з того, що до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління мають бути віднесені лише ті дисертації, в яких йдеться про історію розвитку системи та процесів державного управління та державотворення (у державно-управлінській частині), виявлення закономірностей та тенденцій, а також формування і розвиток загальних теорій та загальних науково-методологічних засобів такого управління.

Всі інші дисертації, що присвячені вирішенню проблем та завдань державного регулювання та державного управління як суспільними сферами, галузями, відносинами, так і системою або окремими

органами державного управління (самовпорядкування), а також державною службою, в яких, як правило, формуються або отримують розвиток спеціальні теорії, а також розробляються та вдосконалюються спеціальні наукові та практичні методологічні засоби.

**Висновки.** В статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності, який передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 відповідно до двох основних напрямів досліджень.

Серед них: 1) впливи системи державного управління на суспільство (назва: державне управління суспільством) з метою його самоорганізації, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів); 2) формування та розвиток системи державного управління (назва: самовпорядкування системи державного управління) шляхом самовпорядкування (реформування, вдосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби як людського фактора цієї системи.

Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державне управління / стаття в Енциклопедії державного управління, Т. 1. - С.158
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт // Пер. з англ.- К. : Основи, 1994. - 191 с.
3. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р.Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.

6. Технологія / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>.
7. Інструменти / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>

## REFERENCES:

1. Derzhavne upravlinnia (The State department). *Entsyklopedii derzhavnoho upravlinnia*, Vol. 1. P.158
2. *Rait H. Derzhavne upravlinnia (State Governmen)*. К.: *Osnovy*, 1994. 191 p.
3. Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektvy (Public Administration Reform in Ukraine : problems and prospects). К.: *Oriiany*, 1998. 364 p.
4. *Nyzhnyk N.R. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia (Systems approach to the organization of public administration)*. К. : *Vyd-vo UADU*, 1998. 160 p.
5. *Bakumenko V. D. Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni: Navchalnyi posibnyk (Decision making in public administration: a manual)*. К.: *VPTs AMU*, 2010. 276 p.
6. Tekhnolohiia (Technology) [Elektronnyi resurs]. Mode of access: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>.
7. Instrumenty (Instruments) [Elektronnyi resurs]. Mode of access: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>

**Бакуменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор Академія муніципального управління  
Адреса: 01042, м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33  
E-mail: bakum45@mail.ru

**Bakumenko Valerii Danylovych** – doctor of public administration, Full Prof.  
Academy of municipal management  
Address: 33, Ivana Kudri Str., Kyiv, 01042  
E-mail: bakum45@mail.ru

УДК 351: 323.11(477)

### **Аналітичні засади державно-управлінського регулювання етнонаціонального розвитку України**

Л.О. КАЛИТЮК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: acad@vidr.dp.ua

#### **Авторське резюме**

Визначено поняття «етнонаціональна модель держави» та обґрунтовано найбільш адекватну для України етнонаціональну модель й напрями її становлення. З'ясовано можливості і межі застосування європейських підходів до управління міжетнічними відносинами в Україні. З урахуванням чинної нормативної бази охарактеризовано українську етнонаціональну модель держави. Визначено поняття «державно-управлінське регулювання етнонаціональної сферою». Охарактеризовано сучасний стан етнонаціонального моделювання в Україні в історичному, цивілізаційному, ціннісному і регіонально-ідентифікаційному аспектах. На основі вивчення регіональної етно-ментальної та етнополітичної специфіки українців, запропоновано оптимальні

© Л.О. Калитюк, 2014

підходи до управління міжетнічними відносинами. Розроблено прогноз варіантів подальшого етнонаціонального розвитку України. Визначено напрями вдосконалення національного законодавства в контексті конструювання оптимальної етнонаціональної моделі в Україні. Запропоновано динамічні моделі етнонаціональної розбудови української державності і напрями її еволюції.

**Ключові слова:** етнонаціональна модель розвитку держави, титульний етнос, національна меншина, українська політична нація, національна ідентичність, регіональна ідентичність, державно-управлінське регулювання етнонаціональною сферою.

## Analytical foundations for public management regulation of ethnonational development of Ukraine

L.O. KALYTIUK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: acad@vidr.dp.ua

### Abstract

The concept “ethno-national state model” defined and the most appropriate model for Ukraine ethno-national sphere and directions of its development proved in the article. The possibilities and limits of European approaches application to the ethnic relations managing the in Ukraine were clarified. The current Ukrainian ethno-national state model was characterized in the regulatory framework view. The concept “state-administrative regulation ethno-national sphere” was defined. The nowadays state of ethnic modeling in Ukraine was characterized in the historical, civilization, values and regionally identifying aspects. The optimum approach to the ethnic relations management in Ukraine proposed on the basis of ethno-regional, mental and ethno-political circumstances. The forecast options for further Ukraine ethnonational development were suggested. The ways of national legislation improvement were defined in the context of designing optimal ethno-national model in Ukraine. There were also offered a dynamic model of the Ukrainian state ethnonational development and trends of its evolution.

**Keywords:** ethnic model of state title ethnicity, minority, Ukrainian political nation, national identity, regional identity, public administrative regulation of ethno-national sphere.

**Постановка проблеми.** Глибока політична криза, несприйняття частиною мешканців України Майдану і подальших владних змагань в країні, воєнно-психологічна анексія Криму викликала тенденції федералізації / сецесії в етнонаціональному середовищі за провокаційної підтримки з боку Росії. Оптимізація політичного курсу Української держави передбачає підвищення ефективності державно-управлінського впливу на розвиток етнонаціональної сфери, що актуалізує аналіз теоретичних концепцій етнонаціональних моделей розвитку держави.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Важливими є фундаментальні роботи вітчизняних та зарубіжних учених, в яких обґрунтовується ідея етнічного

ядра нації (Е. Сміт), яке становить підґрунтя етнонаціональної моделі держави; визначено наступні етнонаціональні моделі: «паралельної сегментації» (Дж. Ротшільд), «кланової демократії» (О. Кучеренко, О. Лісничук), «перехрещеної сітки», що трансформується в «мозаїчну концепцію» (С. Гантінгтон), «загальносуспільної демократії» (А. Лейпхарт), «космополітична» модель демократії (Д. Хелд), а також праці П. Ван ден Берга, О. Картунова, О. Крюкова, О. Кучеренка, О. Майбороди, та ін. В роботах А. Андрєєва, А. Ройса, М. Вебера, Г. Нодія, К. Поппера, Е. Сміта, Е. Яна проаналізовано основні етапи етнонаціонального розвитку держав. Проблематика державотворен-

ня в етнопонаціональному контексті висвітлювалася в дослідженнях Б. Глотова, В. Майбороди, С. Майбороди та ін. Управлінським аспектом державного регулювання етнопонаціональних відносин присвячені праці Т. Безверхої, В. Карлової, О. Картунова, О. Крюкова, О. Куця, П. Надолішнього, М. Обушного, В. Ребкала, В. Троциньського.

Об'єктивним фактором етнопонаціонального моделювання розвитку України є українська політична нація, готовність якої до державно-національного самовизначення обумовлюється рівнем національної і регіональної ідентичності, дослідження яких надзвичайно затребувані в науці державного управління. Актуалізованим є й процес становлення і розвитку національної держави як політичної форми самовизначення етнопонаціональних спільнот, що нерозривно пов'язаний з проблемами нації і націоналізму в контексті ідеї кризи національної держави. Відтак, існує потреба в науковому осмисленні державно-управлінського регулювання етнопонаціональної сфери з метою реалізації етнопонаціональної моделі загальнонаціональної демократії.

**Метою дослідження** є науково-теоретичне обґрунтування етнопонаціонального моделювання розвитку України в умовах політичної кризи, глобалізації та державно-управлінського впливу на реалізацію етнопонаціональної моделі загальнонаціональної демократії.

**Виклад основного матеріалу.** Під етнопонаціональною моделлю держави ми розуміємо ідеальну теоретично-схематичну конструкцію для позначення взаємодії між органами державної влади і громадянами, за якої діяльність держави спрямована на захист інтересів, прав і свобод кожного громадянина незалежно від його етнічної приналежності та створення умов для безперешкодної участі громадян у державотворчих процесах. Порівнюючи українську етнопонаціональну модель держави з моделями інших країн, зазначимо, що копіювання у чистому вигляді жодної з них не може бути прийнятним для України. Україна поєднала в своїй етнопонаціональній моделі елементи різних класифікаційних схем. З огляду на етнічне ядро вона

найближче підходить до ознаки моделі «перехрещеної сітки», запропонованої Дж. Ротшільдом [21]. Водночас спостерігаємо наявність елементів «корпоративної моделі» за О. Кучеренком [9] і «кланової моделі» за О. Лісничуком [13]. Поєднання елементів цих моделей є сходинками переходу до більш досконалої моделі «загальнонаціональної демократії» за А. Лейпхартом [10 – 12], побудова якої дозволить Україні мінімізувати етнополітичну напруженість.

Серед етнопонаціональних моделей державотворення вважаємо найбільш відповідною для України модель «загальнонаціональної демократії»: пропорційність представництва етнічних та регіональних спільнот у центрі шляхом формування двопалатного парламенту, надання більшого ступеня автономії регіонам з підвищенням відповідальності регіональних еліт за розвиток соціально-економічної сфери. Впровадження етнопонаціональної моделі «загальнонаціональної демократії» передбачає пошук загальнонаціонального компромісу на засадах узгодження інтересів титульного етносу з інтересами інших етносильнот, утвердження гуманістичного підходу до етнопонаціональної сфери суспільства. Поліетнічність України обумовлює потребу критично-конструктивного застосування європейських підходів до управління міжетнічними відносинами. Зокрема, це: консультативні і директивні органи, в яких представлені національні меншини в галузях освіти, культури та релігії; виборні органи у справах національних меншин; місцеві та автономні органи управління, а також автономії на територіальній основі, в тому числі – консультативні, законодавчі і виконавчі органи, що обираються на основі вільних і періодичних виборів; самоврядування національних меншин у тих аспектах, які стосуються їх самобутності за умов відсутності автономії; дво- або багатосторонні угоди щодо національних меншин; надання особам, які належать до національних меншин, доступу до навчання рідною мовою; створення профільних державних дослідницьких установ; комісій з метою підтримання діалогу між прикордонними районами. Застосування зазначених

підходів у поєднанні зі специфікою етнонаціонального моделювання розвитку державотворення сприятиме гармонізації взаємовідносин українського титульного етносу і національних меншин.

Система міжнародно-правових регуляторів гарантій та захисту прав національних меншин [7; 8; 14 - 20] ґрунтується на таких методологічних підходах: належність особи до національної меншини є питанням індивідуального вибору; права національних меншин, які належать до їх правового статусу, є індивідуальними, а не колективними; права національних меншин є невід'ємною частиною загальної системи прав людини, громадянських прав і свобод у державах; права національних меншин істотно відмінні від прав народів, у тому числі прав корінних народів. Відтак міжнародне право відмовляє етнічним, національним меншинам у праві на самовизначення; ефективне конституційно-правове забезпечення прав національних меншин можливе лише за умови, коли їх статус надається лише громадянам держави, в якій вони проживають; специфічні права національних меншин (тобто права, відмінні від прав більшості інших громадян) – це їх права у тих сферах, де вони проявляють себе як особлива етнічна група (збереження ідентичності, традицій, мови, культурної спадщини).

Поняття «державно-управлінське регулювання етнонаціональною сферою» визначається нами як цілеспрямований, організаційний, системний вплив політичної влади на процес формування української політичної нації в контексті сприяння природному перебігу процесів етно- і націєгенезу титульного українського етносу та національних меншин у напрямку реалізації етнонаціональної моделі загальносуспільної демократії. Головними напрямками становлення в Україні етнонаціональної моделі загальносуспільної демократії, на нашу думку, є: створення правових засад для формування української політичної нації; забезпечення цілісності інформаційно-культурного простору; забезпечення єдиного науково-освітнього простору; витворення спільної історичної пам'яті українського народу засобами державної

політики національної пам'яті, виховання поваги до історії України, символів та атрибутів держави; формування толерантних відносин між представниками різних етносів, релігійно-конфесійних груп; стимулювання внутрішньої географічної мобільності громадян України; розвиток регіонального та місцевого самоврядування; ліквідація диспропорцій у соціально-економічному становищі регіонів, зміцнення міжрегіональних економічних зв'язків. Державно-управлінське регулювання етнонаціонального моделювання розвитку Української держави обумовлене історією і сучасним станом української політичної нації та особливостями національної та регіональних ідентичностей. Розрізняються космополітична ідентичність політико-бізнесових еліт та націоналістично-патріотична ідентичність більшості населення. У формуванні української політичної нації провідна роль належить трьом суб'єктам націєтворення: громадянському суспільству, політико-управлінській еліті, державі, як формі етнонаціонального самовизначення українського народу.

На підставі нормативно-правових засад чинної етнонаціональної моделі державотворення – титульного етносу і національних меншин – констатуємо, що всі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах. При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальноновизнаних прав людини. Суперечність, на перший погляд, ціннісних орієнтацій української політичної нації, дозволяє їй успішно адаптуватися до змінюваної дійсності глобалізованого світу й чинити супротив небажаним новаціям, зберігаючи стрижень національної ідентичності як титульного етносу, основу національного виживання та розквіту. Українська національна ідентичність є базовою колективною ідентичністю, що обумовлює її амбівалентну природність, коли для західних українців ця ідентичність є закритою і пов'язаною з територією країни, а для мешканців Південно-Східної України регіональна ідентичність превалює над національною. Кількісно переважаюча українська етнічна спіль-

нота недостатньою мірою здатна виконувати провідну роль суб'єкта формування української політичної нації.

Регіональний чинник передбачає розгляд низки категорій у логічному ряду між полюсами - централізації і децентралізації (деконцентрації, регіоналізації, автономізації, федералізації, сепаратизму, сецесії). Ці категорії мають різноманітне тлумачення й оцінку, характеризують територіальний і вертикальний розподіл влади. Важливою характеристикою етнонаціонального моделювання України є її цивілізаційна порубіжність, що робить її «мостом» між ЄС і євразійським простором. Протиріччя в регіональних ідентичностях виразно проявляються між Східною і Західною Україною, коли еліти Галичини прагнуть трансформувати чинну етнонаціональну модель титульного етносу та національних меншин у націоналістично-етнократичну, а еліти Донбасу – в федеративну державу або навіть інтеграцію до російсько-євразійського цивілізаційного простору. Центральна державна влада має компенсувати конфлікт регіональних ідентичностей посередництвом особливостей ідентичності центральних регіонів України, розвитку етнокультурної маргінальності – значної кількості бікультуралів та білінгвів, – у напрямку інтеграції громадян в єдиний політико-правовий простір української політичної нації.

Вибір – унітарна чи федеративна держава немає доконечних аргументів на користь жодної моделі. В обох є способи централізації і децентралізації управління, обидві можуть бути інструментом демократизації державного ладу й авторитаризму. Однак, унітарні держави стійкіші щодо «внутрішніх розламів» за різними ознаками - мовними, національними, економічними, політичними, ідеологічними, культурними. Федералізм у західних країнах не є формою міжетнічних відносин (США, ФРН, Бразилія та ін.), він базувався і на інших підставах. Держави, які обрали федеративний устрій як спосіб розв'язання національного питання, розпалися (СРСР, Югославія, Чехословаччина і т. д.) [1]. Пропонований нами аналітичний підхід до вивчення українського державотворення

передбачає такі варіанти прогнозу етнонаціонального моделювання розвитку України:

- посилення кланових тенденцій у суспільстві, домінування однієї або конкуренція декількох груп політико-управлінської еліти; варіант є малобажаним, але найімовірнішим;

- спроба частини політико-управлінської еліти витіснити на узбіччя політичного процесу опозицію та встановити домінування, що перешкоджає консолідації суспільства, а відтак і моделі «загальносуспільної демократії» і можливого просування процесу державотворення у бік двоетнічної моделі;

- найприйнятнішим варіантом етнонаціонального розвитку України є етнонаціональна модель «загальносуспільної» або консоціативної демократії на засадах загальнонаціонального консенсусу та подолання політичного екстремізму. Державно-управлінське регулювання етнонаціонального моделювання розвитку Української держави в умовах глобалізації в напрямку «конструювання» моделі загальносуспільної демократії потребує змін в українському законодавстві, зокрема, прийняття проектів законів України «Про культуру», «Про мови», «Про вищу освіту», «Про національний культурний продукт», «Про Концепцію державної мовної політики України», «Про Концепцію регіональної політики в Україні», «Про Концепцію державно-церковних відносин в Україні», «Про Концепцію державної етнонаціональної політики в Україні»; внесення змін до Закону України «Про кінематографію», «Про загальнодержавний збір на розвиток театрального мистецтва та кінематографії в Україні», «Про музеї та музейну справу», «Про місцеве самоврядування». Для забезпечення реалізації положень Конституції України та відпрацювання механізмів реалізації названих вище нормативних актів пропонується прийняття пакету законів, які б врегулювали питання статусу національних меншин, української нації як титульної, зокрема, преамбули, статей 10, 11 та 12 Конституції України, які на сьогодні реалізовані в законодавчих актах України лише фрагментарно. Постає питання систематизації

і кодифікації законодавства України.

Державно-політична цілісність та стан національної єдності України мають потенціал для реалізації у формулі української політичної нації для реалізації етнопатристичної моделі загальносуспільної демократії. На підставі аналізу української національної і регіональної ідентичностей пропонуємо чотири моделі розбудови української державності і два напрями її еволюції від чинної моделі:

а) до моделі загальносуспільної демократії, а від неї до паневропейської (або космополітичної) моделі;

б) до двоетнічної моделі, а від неї до націоналістично-етнократичної.

**Висновки.** Запропонована аналітична структура комплексного дослідження науково-теоретичних засад державно-управлінського впливу на процес етнопатристичного моделювання розвитку української держави в умовах глобалізації. Обґрунтовано, що чинна вітчизняна етнопатристична модель взаємодії титульного етносу і національних меншин має демократичний характер, гетерогенний зміст якої несе в собі елементи

моделей «перехрещеної сітки», «кланової демократії», що характеризує її як перехідну етнопатристичну модель. Встановлено, що українське законодавство спрямоване на гармонізацію взаємовідносин між титульним етносом і національними меншинами, а тому просте копіювання досвіду та законодавства країн ЄС не є прийнятним шляхом для вироблення державної етнополітики в Україні. Чинна українська етнопатристична модель взаємодії титульного етносу та національних меншин має порубіжний характер, а її гармонійне функціонування потребує органічного поєднання принципу екзоетнічності та особливої уваги щодо захисту національних інтересів саме з етнополітичної точки зору. Визначено головні напрями становлення в Україні етнопатристичної моделі загальносуспільної демократії. Державно-управлінське регулювання етнопатристичного моделювання розвитку української держави в умовах глобалізації в напрямку «конструювання» моделі загальносуспільної демократії передбачає зміни в українському законодавстві.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Глотов Б. Європейський досвід врахування регіонального фактора в державній політиці / Б. Глотов, Л. Калитюк // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Вип.2(2), 2009. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 284 – 294.
2. Глотов Б. Трансформація державного суверенітету в умовах глобалізації: український контекст / Б. Глотов, Л. Калитюк // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (15). – С. 6 – 14.
3. Гантингтон С. Кто мы?: Вызовы американской национальной идентичности / С. Хантингтон; пер. с англ. А. Башкирова. – М. : АСТ; Транзиткнига, 2004. – 635 с.
4. Калитюк Л. Концептуальні засади етнопатристичних моделей державотворення / Л. Калитюк // Публічне адміністрування: теорія і практика: електрон. зб. наук. праць [Електронний ресурс]. – 2009. – Вип. 2(2). – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html).
5. Калитюк Л. О. Державна стратегія формування української національної ідентичності: теоретико-методологічний аспект / Л. О. Калитюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.-Вип.4 (30), 2007. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. - С. 75 – 83.
6. Картунов О. Жодний тип суспільства не має імунітету від етнічних домагань / О. Картунов, В. Кремень, О. Маруховська // Віче. - 1998. - № 6. - С 3 – 14.
7. Конвенція о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 года [ратифіцирована Президіумом Верховного Совета СССР 18 марта 1954 г.]. – Режим доступа : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_155](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_155).
8. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_174](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_174).
9. Кучеренко О. До соціально-політичної стабілізації через принципи неокорпоратизму / О. Кучеренко // Розбудова держави. - 1997. - № 11. - С. 37 – 43.
10. Лейпхарт А. Сообщественная демократия / А. Лейпхарт // Полис. - 1992. - № 3. - С. 86 – 100.
11. Лейпхарт А. Сообщественное конструирование / А. Лейпхарт // Полис. - 1992. - № 4. - С.135 – 144.

12. Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы / А. Лейпхарт // Полис. - 1992. - №№ 1 – 2. - С. 217 – 227.
13. Лісничук О. «Кланова демократія» в Україні: привид чи реальність? / О. Лісничук // Розбудова держави. - 1997. - № 11. - С 43 – 48.
14. Про прийняття поправок до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації : постанова Верховної Ради України від 4 лютого 1994 р. № 3936-ХІІ. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3936-12](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3936-12).
15. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : закон України від 15 травня 2003 р. № 802-IV. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=802-15](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=802-15).
16. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0).
17. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08).
18. Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин : закон України від 9 грудня 1997 р. № 703/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703%2F97-%E2%F0](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703%2F97-%E2%F0).
19. Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок : закон України від 5 червня 2003 р. № 946-IV. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=946-15](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=946-15).
20. Столкновение цивилизаций и измерение мирового порядка (отрывки из книги) / С. Хантингтон // Pro et Contra. - 1997. - Т. 2. - № 2. - С. 142 – 143.
21. Rotschild J. Ethnopolitics. A. Conceptual Framework / J. Rotschild. – New-York : Columbia University Press, 1981. – P. 108 – 159.

## REFERENCES:

1. Hlotov B. Yevropeyskiy dosvid vrakhuvannya rehionalnoho faktora v derzhavnii politytsi (The European experience of regional factors in consideration of public policy) / B. Hlotov, L. Kalytiuk // *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. pr.;. Vyp. 2(2), 2009. – D. : DRIPA NAPA, 2009. – P. 284 – 294.
2. Hlotov B. Transformatsiia derzhavnoho suverenitetu v umovakh hlobalizatsii: ukrainskyi kontekst (The transformation of state sovereignty under globalization: Ukrainian context) / B. Hlotov, L. Kalytiuk // *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*: zb. nauk. pr. – D. : DRIPA NAPA, 2012. – Vyp. 4 (15). – P. 6 – 14.
3. Gantington S. Kto myi ? : Vyizovy amerikanskoy natsionalnoy identichnosti (Who are we? : Challenges to America’s National Identity) / S. Hantington ; per. s angl. A. Bashkirova. – M. : AST; Tranzitkniga, 2004. – 635 p.
4. Kalytiuk L. Kontseptualni zasady etnonatsionalnykh modelei derzhavotvorennya (Conceptual foundations of ethnic patterns of state-building) / L. Kalytiuk // *Publichne administruvannia: teoriia i praktyka*: elektron. zb. nauk. prats. – 2009. – Vyp. 2(2). – Mode of access : [www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html).
5. Kalytiuk L. O.Derzhavna stratehiia formuvannia ukrainskoi natsionalnoi identychnosti: teoretyko-metodolohichniy aspekt (State Strategy formation of Ukrainian national identity) / L. O. Kalytiuk // *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia* : zb. nauk. pr. Vyp.4 (30), 2007. D. : DRIPA NAPA, 2007. P. 75 – 83.
6. Kartunov O. Zhodnyi typ suspilstva ne maie imunitetu vid etnichnykh domahan (No type of society is immune from ethnic harassment) / O. Kartunov, V. Kremen, O. Marukhovska // *Viche*. – 1998. – № 6. – P 3 – 14.
7. Konventsiya o preduprezhdenii prestupleniya genotsida i nakazanii zanego ot 9 dekabrya 1948 goda [ratifitsirovana Prezidiumom Verhovnogo Soveta SSSR 18 marta 1954 g.] (Convention on the Prevention and Punishment of the December 9, 1948 [ratified by the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR March 18, 1954]). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_155](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_155).
8. Konventsiia pro borotbu z dyskryminatsiieiu v haluzi osvity (Convention against Discrimination in Education). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_174](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_174).
9. Kucherenko O. Do sotsialno-politychnoi stabilizatsii cherez pryntsypy neokorporatyizmu



- (Prior to socio-political stability through principles neokorporatyzm) / O. Kucherenko // *Rozbudova derzhavy*. – 1997. – № 11. – P. 37 – 43.
10. *Leipkhart A.* Coobshchestvennaia demokratyia (Co-social democracy) / A. Leipkhart // *Polys*. – 1992. – № 3. – S. 86 – 100.
11. *Leipkhart A.* Coobshchestvennoe konstruyrovanye (Co-social constructing) / A. Leipkhart // *Polys*. – 1992. – № 4. – S. 135 – 144.
12. *Leipkhart A.* Mnogosostavnyie obschestva i demokraticheskie rezhimy (Multicompound society and democratic regimes) / A. Leipkhart // *Polys*. – 1992. – №№1 – 2. – P. 217 – 227.
13. *Lisnychuk O.* «Klanova demokratiia» v Ukraini: pryvyd chy realnist? (“Clan democracy” in Ukraine: a ghost or reality?) / O. Lisnychuk // *Rozbudova derzhavy*. – 1997. – № 11. – S. 43 – 48.
14. Pro pryiniattia popravok do Mizhnarodnoi konventsii pro likvidatsiiu vsikh form rasovoi dyskryminatsii : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 4 liutoho 1994 r. № 3936-XII (About acceptance of amendments to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on February 4, 1994 № 3936-XII.). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3936-12](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3936-12).
15. Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii rehionalnykh mov abo mov menshyn : zakon Ukrainy vid 15 travnia 2003 r. № 802-IV (On Ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages : Law of Ukraine of 15 May 2003 № 802-IV). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=802-15](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=802-15).
16. Pro ratyfikatsiiu Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod 1950 roku, Pershoho protokolu ta protokoliv № 2, 4, 7 ta 11 do Konventsii : zakon Ukrainy vid 17 lypnia 1997 r. № 475/97-VR (On ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, the First Protocol and protocol number 2, 4, 7 and 11 of the Convention: the law of Ukraine on July 17, 1997 № 475/97-VR.). – Mode of access : [www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=475%2F97-%E2%F0).
17. Pro ratyfikatsiiu Mizhnarodnhopaktu pro ekonomichni, sotsialni i kulturniprava ta Mizhnarodnogo paktu pro hromadianski i politychni prava : ukaz Prezydii Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR vid 19 zhovtnia 1973 roku (On ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights: Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR on October 19, 1973 № 2148-VIII). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08).
18. Pro ratyfikatsiiu Ramkovoii konventsii Rady Yevropy pro zakhyst natsionalnykh menshyn : zakon Ukrainy vid 9 hrudnia 1997 r. № 703/97-VR. № 2148-VIII (On Ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities: the law of Ukraine on December 9, 1997 № 703/97-VR). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2148-08).
19. Pro ratyfikatsiiu Fakultatyvnoho protokolu do Konventsii pro likvidatsiiu usikh form dyskryminatsiii shchodo zhinok : zakon Ukrainy vid 5 chervnia 2003 r. № 946-IV (On ratification of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Law of Ukraine on June 5, 2003 № 946-IV). – Mode of access : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=946-15](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=946-15).
20. Stolknovenie tsivilizatsiy i izmerenie mirovogo poriadka (otryivki iz knigi) (The Clash of Civilizations and the measurement of world order (excerpts from the book) / S. Hantington // *Pro et Contra*. – 1997. – V. 2. – № 2. – P. 142 – 143.
21. *Rotschild J.* Ethnopolitics. A. Conceptual Framework / J. Rotschild. – New-York : Columbia University Press, 1981. – P. 108 – 159.

**Калитюк Лілія Олександрівна** – начальник відділу методичного забезпечення соціальної роботи Дніпропетровського обласного центру соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [acad@vidr.dp.ua](mailto:acad@vidr.dp.ua)

**Kalytiuk Liliia Oleksandrivna** – head of department of social work methodical provision of Dnipropetrovsk regional centre of social services for family, children and youth  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [acad@vidr.dp.ua](mailto:acad@vidr.dp.ua)

УДК351.504(4)

## Досвід державного управління охороною навколишнього середовища в країнах ЄС

Л.Л. ПРОКОПЕНКО, Н.Л. ТІШКОВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Авторське резюме

Проаналізовано досвід здійснення державного управління в країнах Європейського Союзу, зокрема застосування таких нових інструментів, як екологічні угоди та самозобов'язання. На основі аналізу практики укладання добровільних екологічних угод в країнах ЄС, насамперед у Нідерландах та ФРН, дається їх характеристика. Висвітлюються переваги та недоліки укладання добровільних екологічних угод в практиці державного управління в сфері охорони навколишнього середовища в таких проблемних областях, як зниження впливу на навколишнє середовище існуючих джерел забруднення, зменшення викидів токсичних речовин, підвищення енергоефективності та ін. Розкрито чинники, які впливають на добровільну саморегуляцію підприємств, у тому числі практика поєднання добровільних підходів з обов'язковими компонентами державної політики регулювання. Значне місце відведено аналізу використання контрактної технології здійснення екологічної політики та дається оцінка такого підходу з точки зору перспектив природоохоронної політики.

**Ключові слова:** державне управління охороною навколишнього середовища, країни ЄС, екологічні угоди, саморегуляція, самозобов'язання, інструмент державного управління, механізм контролю, контрактна технологія.

## Experience of state department of environmental protection in the EU countries

L.L. PROKOPENKO, N.L. TISHKOVA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

### Abstract

It was analyzed the experience of governance in the European Union, including the use of new tools such as environmental agreements and self-responsibility. Analyzing the practice of voluntary environmental agreements in the EU, especially in the Netherlands and Germany, they are some given characteristics. The advantages and disadvantages of voluntary environmental agreements are highlighted in the practice of public administration in the field of environmental protection, in areas reducing the environmental impact on existing sources of pollution, reduction of toxic emissions, energy efficiency and so on. The factors, which affect the voluntary self-regulation of companies, including the practice of combining voluntary approaches compulsory component of public policy management are defined. Considerable attention is paid to the analysis of the use of technology contract implementation of environmental policies and an assessment of this approach from the perspective of environmental policy.

**Keywords:** public management of environment protection, EU Member States, environmental agreements, self-regulation, self-responsibility, instrument of public administration, control mechanism, contract technology.

**Постановка проблеми.** Внаслідок екологічно непродуманого й нераціонального економічного розвитку в радянські часи та прорахунків у здійсненні державної екологічної політики в роки незалежності в Україні зберігається високий рівень техногенного навантаження на довкілля. Все це свідчить, що система державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є неефективною і потребує вдосконалення, що актуалізує потребу вивчення зарубіжного досвіду, передусім країн Європейського Союзу, та його адаптації в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблемам державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища присвячено широке коло праць, серед яких можна назвати публікації А. Аверченкова, О. Андрусевича, Л. Горбача, М. Долішнього, С. Кравченка та ін. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема недостатньо вивчений досвід застосування нових інструментів державного управління в країнах ЄС, зокрема контрактного підходу.

**Мета дослідження.** Метою статті є аналіз досвіду державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в країнах ЄС та можливості його застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність активної державної екологічної політики обумовлюється її надзвичайною складністю й довгостроковою природою, особливо відносно сталого розвитку. Саморегуляція є можливою відповіддю на недоліки як адміністративно-командного управління, так і використання економічних важелів [4]. На перший погляд, це виглядає парадоксально, оскільки виникає питання: чому підприємства, які не вдалося змусити діяти відповідно до концепції сталого розвитку шляхом адміністративно-командного управління і які заперечували проти введення економічних важелів, раптом захочуть змінити свою поведінку за допомогою добровільної саморегуляції.

На це впливають такі чинники.

По-перше, саморегуляція приваблива тому, що вона дає підприємствам більшу свободу й гнучкість при плануванні природоохоронних заходів і дозволяє адекватно розділити витрати між підприємствами, які беруть у них участь. По-друге, держава робить деякою мірою вплив або навіть тиск, змушуючи вирішувати існуючі екологічні проблеми й уникати їхнього створення в майбутньому за допомогою механізму саморегуляції. Екологічна саморегуляція здійснюється або під погрозою прийняття адміністративних та економічних заходів проти підприємства, або як результат організаційних угод і напрямків, визначених державою. На практиці добровільні підходи зазвичай поєднуються і тісно пов'язуються з обов'язковими компонентами державної політики регулювання. Так, у Великобританії уряд надає знижку в 80% по кліматичному податку енергомістким виробництвам, якщо компанії беруть добровільні зобов'язання щодо підвищення енергоефективності. Тому добровільними такі угоди виглядають тільки порівняно з адміністративними механізмами, які обов'язкові до виконання. До того ж, як правило, держава намагається впливати на поведінку підприємств шляхом визначення цілей екологічної політики та створення інформаційну або організаційну структуру для підтримки тих дій підприємств, які погодяться зі сталим розвитком [2, с.28; 9].

Такий підхід вказує на руйнування ієрархічної структури державної влади й тенденцію щодо утворення нової системи. Головна функція такої системи полягає у використанні наукового потенціалу всіх залучених сторін й у спільному вирішенні складних довгострокових проблем сучасного суспільства, включаючи розробку й здійснення екологічної політики. Це не означає, що ієрархія державної влади зникає. Держава залишається основною діючою особою, що представляє суспільні інтереси й виконує функції головуєчого [4; 6, с. 10, 12].

Як механізм такої саморегуляції можна розглядати екологічні угоди. Екологічні угоди – це контракти або до-

говори, які юридично зв'язують залучені сторони. Вони також можуть – на практиці частіше так і є – ґрунтуватися не на контрактах, а на неформальних угодах. У деяких країнах Європейського Союзу, наприклад у Німеччині й Австрії, державні структури навіть не є офіційною стороною для укладання угод. Навпаки, певна галузь промисловості видає офіційну односторонню декларацію – зобов'язує сама себе виконати певні заходи, у більшості випадків це відбувається з ініціативи держави, є результатом переговорів між державою й галуззю промисловості [6, с. 10, 39; 9].

В усій Європі спостерігається певна тенденція до використання контрактної технології здійснення екологічної політики, хоча підхід до цього в кожній країні різний. Протягом останніх років екологічні угоди досить часто використовувалися як інструмент державного управління у Нідерландах і Німеччині, у менших розмірах – в Австрії й Данії. Причому, якщо, скажімо, в Німеччині, Австрії, Бельгії, Франції й Великобританії переважають вільні угоди, то у Нідерландах і Португалії укладання контрактів є законом, а в Данії й Швеції обидва типи угод використовуються майже з однаковою частотою. Угоди покривають різні проблемні сфери, такі, як зниження впливу на навколишнє середовище існуючих джерел забруднення, зменшення викидів токсичних речовин, змісту шкідливих речовин у виробі, запобігання утворенню й повторне використання відходів та ін. У країнах, де переважає адміністративно-командне управління, де підкреслюється юридична підзвітність керівників та забезпечується судовий захист численних інтересів, існує менше можливостей для таких інструментів екологічної політики, як контракти, ніж у країнах, де процес прийняття політичних рішень є більше орієнтованим на домовленості [4; 9; 10].

Мабуть найбільший досвід щодо застосування екологічних угод у державному управлінні нагромаджено у Нідерландах, де починаючи з 1980-х рр., укладено більше 100 таких угод. У пер-

шому поколінні угод (друга половина 1980-х рр.) переважав цільовий підхід – відповідні угоди стосувалися конкретних результатів. Багато з угод другого покоління, укладені після прийняття Першого Плану Національної Екологічної Політики в 1989 р., стосувалися секторів економіки, які були визначені як пріоритетні цільові групи для вирішення екологічних завдань, покладених в основу плану. У 1990-х рр., за рахунок екологічних угод з основними цільовими групами було охоплено близько 90% загального обсягу промислового забруднення, маси відходів, що утворюються і реціклюються, а також використання енергії. Одним з основних підходів, розроблених у Плані Екологічної Політики 1989 р., була ідея «вирішення зсередини» – сектори економіки, цільові групи повинні домовитися з державою про відповідні варіанти політики й можливі засоби її втілення, і добровільно прийняти на себе зобов'язання про скорочення деякої частини викидів, яке запропоноване цільовою групою. Наступний етап – це обговорення, у результаті якого сектори зможуть сформулювати їх власні екологічні плани для досягнення поставлених цілей за допомогою саморегуляції. Це пояснює зростання довіри до екологічних угод у Нідерландах [1, с.105-109; 3, с.68; 9].

Що стосується стратегічних цілей, які обговорюються у процесі дискусії, то слід зазначити, що переговори по екологічних угодах абсолютно відкриті для участі громадськості, особливо природоохоронних об'єднань, на хід переговорів також може впливати парламент. У цих межах голландська угода є гібридом між адміністративною й добровільною угодою, або між системами домовленостей й адміністративних розпоряджень. Більш складні угоди містять також механізми контролю й спостереження. «Спостережна група», яка складається із представників уряду й залученого сектора промисловості, відповідає за контроль діяльності підприємств, що беруть участь, і розробку пропозицій про необхідні зміни. Підприємства зобов'язані представити уряду щорічний звіт, що

показує досягнутий підприємством прогрес у виконанні плану. Звіти також доступні для широкої громадськості [9].

В якості прикладу екологічної угоди нового покоління можна назвати договір з металургійною галуззю, укладений між асоціацією «Металургійна промисловість і навколишнє середовище» й основними виробниками – з одного боку, і відповідними державними структурами, зокрема з профільним міністерством – з іншої. До договору могли приєднатися й ті підприємства, які його не підписали. Він був складений у вигляді контракту, що, однак, не замінював чинне законодавство, навпаки, угода доручала компетентним державним структурам, що видають дозволи, розглядати умови договору для перегляду дозволів. Договір складався із двох частин: першу частину разом з додатком становили «Декларація про наміри» й «Інтегральний план з наведенням екологічних цілей», що встановлювали скорочення викидів і якісні цілі для всієї промисловості, друга частина угоди містила конкретизацію поставлених цілей у зовсім конкретні вимоги до конкретних підприємств, які повинні бути відображені в екологічних планах підприємств. Ця частина визначала процедуру узгодження планів [9].

Згідно з Договором було організовано Консультаційний Комітет – спостережний орган, що складався із представників асоціації металовиробників і міністерств, які брали участь у договорі. На Консультаційний Комітет покладалася важлива роль у забезпеченні відповідності планів підприємств цілям, зокрема з погляду того, щоб сума скорочення викидів відповідно до екологічних планів підприємств дорівнювала тому, що зазначено в договорі як ціль. Підприємства зобов'язувалися надавати органам влади щорічні звіти щодо досягнення цілей, встановлених у плані підприємств.

У ході подальшого розвитку практики укладання екологічних угод у 2000-х рр. у Нідерландах відбулося послідовне утвердження міжгалузевого підходу до вирішення екологічних проблем, пошук ефективних механізмів узгодження еко-

логічних, економічних та соціальних інтересів. Стало зрозумілим, що опори на можливості окремих підприємств недостатньо для кардинальних зсувів у галузі охорони навколишнього середовища. Потрібна координація природоохоронних зусиль на міжгалузевій та міжсекторальній основах. Основними інструментами нового етапу стали постановка цілей по глобальних ресурсах, розробка стимулів для виробників і споживачів, розробка «проривних» технологій, міжгалузеві екологічні форуми, встановлення правильних цін тощо. Говорячи про ефективність угод, варто підкреслити, що їх застосування в Нідерландах обумовило суттєве підвищення енергоефективності: в середньому від чверті до половини всіх енергозбережень голландської оброблюваної промисловості завдячує комплексу політичних угод і заходів, які їх підтримували [3, с.69-70; 5, с.20].

У Німеччині загальноприйнятою формою саморегуляції промисловості в галузі екологічної політики є самозобов'язання, а не офіційні угоди. Державні структури офіційно ніяк не залучені до цих зобов'язань, які мають форму односторонніх декларацій асоціацій галузей національної промисловості, а в деяких випадках, конкретних підприємств. Однак, декларації – це результат інтенсивного обговорення з уповноваженими міністерствами, які можуть набувати форми тривалих переговорів. Більше того, декларації адресовані відповідним громадським організаціям і визнаються ними, хоча й неформально, наприклад у прес-релізах, на прес-конференціях відповідного міністерства або навіть у вигляді розпоряджень. Нарешті, державні структури відіграють головну роль у контролі за досягненням цілей, закладених у декларації [1, с. 109-125].

З початку 1980-х рр. промисловість у ФРН прийняла близько 60 таких самозобов'язань й уклала кілька офіційних угод в сфері природоохоронної політики. Зразком такої найбільш успішної практики останніх років є Природоохоронний пакт Баварії

(Umweltpakt Bayern). Уряд Баварії і представники баварської економіки добровільно взяли на себе зобов'язання з охорони навколишнього середовища. Umweltpakt Bayern став прикладом акцій подібного роду для інших федеральних земель [8; 9].

Разом з тим, передусім в останні роки, розширилося число самозобов'язань. Це пояснюється двома взаємозалежними причинами: по-перше, існує чітка політична установка уряду на підтримку самозобов'язань, яка є відповіддю на різні вимоги промисловості, налаштованої проти як адміністративного управління, так і застосування економічних важелів, по-друге, зростанню числа самозобов'язань сприяє перебування екологічної політики в скрутному стані через конфлікт з іншими першочерговими завданнями. Самозобов'язання розглядаються як саме той шлях, що виведе екологічну політику з тупика, в якому вона знаходиться. Серед найбільш важливих самозобов'язань – Декларація німецької промисловості про охорону глобального клімату 1995 р., відредагована й доповнена в 1996 р. Її можна розглядати як приклад ефективності й прийнятності самозобов'язань в якості інструменту екологічної політики замість командно-адміністративного управління. Декларація містить систему досить докладного й комплексного контролю, що здійснюється незалежним економічним науково-дослідним інститутом. Усі дані контролю також доступні широкій громадськості. Її конкретизують 19 самозобов'язань, прийнятих асоціаціями різних галузей. Майже всі самозобов'язання встановлюють кількісні цілі, які можуть бути більше відбо менше загальної мети [9].

З точки зору промисловості, самозобов'язання мають значні переваги: головна з яких полягає в тому, що вони дають можливість диференціювати відповідні зобов'язання різних галузей промисловості відповідно до структур їхніх середніх витрат і потенціалом скорочення викидів. Це доводить, що адміністративне управління, також як і екологічні платежі, приведуть до од-

норанітних або, принаймні, менш диференційованих вимог. Однак, існує й критика самозобов'язань по CO<sub>2</sub>, яка головним чином спирається на два фактори: 1) зобов'язання, прийняті промисловістю, є «м'якими» і недобровільними, і суперечать основним поняттям ринкової економіки; 2) промисловість обіцяє скоротити викиди CO<sub>2</sub> тільки тому, що, розглядаючи останній досвід, бачить, що це відбудеться й без прийняття самозобов'язання [9]. Щодо оцінки контрактного підходу з точки зору перспектив природоохоронної політики необхідно підкреслити наступне. Основна проблема тут полягає в розробці системи критеріїв адекватного співставлення для порівняння екологічних угод – з одного боку, і адміністративних та економічних методів державного управління – з іншого. Промисловість підкреслює важливість спонукальних мотивів, що надаються екологічними угодами, тоді як державні структури акцентують увагу на подоланні перешкод. Промисловість бачить переваги й спонукальні мотиви екологічних угод у наступному: запобігання адміністративних розпоряджень, партнерство, гнучкість, право голосу у визначенні політики, переваги в конкуренції, розгляд структури капіталу і швидке здійснення. Іншим аргументом на користь угод є те, що вони надають промисловості можливість саморегуляції із правом вибору в рамках набору цілей, установлених державою. Саморегуляція означає, що промисловість може вплинути на формування відповідних нормативів, позиція промисловості при погоджених самозобов'язаннях виглядає краще, її вплив на підготовку й прийняття рішень дещо сильніший. Державні структури підкреслюють наступні достоїнства екологічних угод: партнерство, підвищення ефективності й переваги від конкуренції в промисловості [6, с. 10, 39].

При порівнянні результатів, отриманих у різних країнах ЄС, голландський варіант одержує більш високу оцінку за переваги й спонукальні мотиви, що надаються угодами, ніж у середньому по інших країнах. Це вказує на успіх гол-

ландського типу угод як інструменту державного управління (на основі проведення соціологічних досліджень у галузі голландської екологічної політики). Незважаючи на новизну контрактних методів, слід зазначити, що, за певних умов, вони є прийнятним інструментом державного управління в сфері охорони навколишнього середовища [9].

З погляду перспектив природоохоронної політики екологічна ефективність угод відіграє першорядну роль. При розгляді ефективності необхідно звернути увагу на два аспекти. Перший – це ступінь суворості угоди відносно скорочення забруднення навколишнього середовища, використання потенціалу підприємства й можливого використання нововведень; другий – ступінь виконання угоди сторонами, що беруть участь, і, таким чином, досягнення успіху або анулювання угоди. Необхідно також враховувати політичне розміщення сил і інтересів залучених сторін.

У той же час екологічні домовленості не є джерелом стійких взаємовідносин між державою й промисловими асоціаціями. Більше того, зусилля по збільшенню прозорості угод й, особливо, результатів спостереження ведуть до певної відкритості інформації, що стосується угод, для широкої громадськості, особливо для екологічних асоціацій. Але є інше питання – чи дійсно більша участь громадськості в переговорному процесі приведе до підвищення раціональності в прийнятті рішень, особливо в сфері захисту інтересів частин населення, пов'язаних з угодою, таких, як постачальники, споживачі й робітники, і сприяння досягненню головних цілей охорони навколишнього середовища.

Голландський досвід показує нам, що в суспільстві, орієнтованому на досягнення домовленостей, участь громадськості в процесі переговорів може бути значною. Однак навіть там можна зна-

йти приклади, коли через недолік конструктивності громадські організації були виключені з участі в процесі на заключній стадії переговорів. Це показує, що модель участі має свої обмеження. Альтернативним рішенням цієї проблеми може бути участь громадськості в спостереженні за досягненням цілей конкретної угоди [7; 9].

Можна помітити, що в багатьох європейських країнах деякі укладені екологічні угоди були згодом анульовані. Однак, існує набагато більше прикладів досить успішних угод. Причинами для розриву угод були: велика різноманітність учасників (у випадку з пакуванням продукції); неадекватне визначення сфери угоди (в угоду не були включені деякі важливі учасники конкуренції або промислові користувачі продукції); недостатній споживчий попит на екологічно чисту продукцію; невідповідність кошторису витрат, складеному учасниками, через обставини, що виникли [9].

**Висновки.** Безумовно, з точки зору перспектив природоохоронної політики, саморегуляція повинна займати першочергове місце, а екологічна ефективність угод має певні позитивні результати. Але для України, на сучасному етапі, впровадження екологічних угод як нового інструменту державного управління поки що обмежене. Причиною є недосконалість нормативно-законодавчої бази, відсутність ефективної екологічної політики, недостатній рівень організації адміністративного апарату. Крім того, більшість території України є зоною екологічної кризи і виправлення цієї ситуації потребує проведення більш ефективних заходів. Але в цілому, запровадження принципу саморегуляції шляхом використання екологічних угод є перспективним напрямом для України, який дасть змогу поставити реалізацію екологічної політики в площину нових взаємовідносин.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Акишин А.С. Экологическая политика зарубежных стран и России: учеб. пособие / А.С. Акишин. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. – 228 с.
2. Грицевич И.Г. Бизнес и климат. Мировой опыт компаний в деле снижения выбросов парниковых газов / И.Г. Грицевич, А.О. Кокорин, М.А. Юлкин. – М.: ЮНЕП, WWF-Россия. – 2005. – 32 с.

3. Коваленко В.И. Исследование рынка экологических услуг: учеб. пособие / В.И.Коваленко, Л.М.Кузнецов. – СПб.: СПбГИЭУ, 2007. – 170 с.
4. Метлова Л.П. Риски моделей экологической политики в часі та просторі / Л.П. Метлова. – Режим доступу: [http://www.econindustry.org/arhiv/.../st\\_29\\_4\\_pdf](http://www.econindustry.org/arhiv/.../st_29_4_pdf)
5. Национальная политика и ее связь с процессом переговоров о последующем международном соглашении по изменению климата/ июль 2008 / Деннис Тирпак при содействии Сужаты Гупта, Дэниела Пержик и Массамбы Тиой. – Режим доступа: [http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/submitted/UNDP\\_National\\_Policy\\_RU.pdf](http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/submitted/UNDP_National_Policy_RU.pdf)
6. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку (Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ «Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні»), 2007. – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/filesnational\\_ecology.pdf](http://www.un.org.ua/filesnational_ecology.pdf)
7. Органы власти по окружающей среде и экологические общественные организации (ЭКО): на пути к сотрудничеству. Сравнительный обзор / под ред. Ежи Ендроски. – Режим доступа: <http://cpe.eko.org.pl/zalaczniki/server-ros.pdf>
8. Разработка национальной концепции политики развития «зеленой» экономики в качестве одного из важных инструментов обеспечения устойчивого развития в рамках его экологического, экономического и социального аспектов (июль, 2013). – Режим доступа: [http://www.mfa.gov.by/international\\_agenda/d79e163b0c8f47f2.html](http://www.mfa.gov.by/international_agenda/d79e163b0c8f47f2.html)
9. Ребиндер Е. Екологічні угоди як новий інструмент екологічної політики: пер. з англ. [Електрон. ресурс] / Е. Ребиндер. – К. : Мінприроди України, [2003]. – 1 електрон. опт. диск. (CD-ROM).
10. Шевчук В.Я. Екологічне управління / В.Я. Шевчук. – Режим доступу: [http://www.pidruchniki.ws/16520205/ekologiya/ekologichna\\_politika\\_programi\\_strateg](http://www.pidruchniki.ws/16520205/ekologiya/ekologichna_politika_programi_strateg)

## REFERENCES:

1. *Akishin A.S.* Ekologicheskaya politika zarubezhnykh stran i Rossii: ucheb. posobiye (Environmental policy of foreign countries and Russia : Textbook. allowance). Volgograd: *Izd-vo VolGU*, 2003. 228 p.
2. *Gritsevich I.G.* Biznes i klimat. Mirovoy opyt kompaniy v dele snizheniya vybrosov parnikovyykh gazov (Business and climate. World experience of companies in reducing greenhouse gas emissions). M.: *YUNEP, WWF-Rossiya*. 2005. 32 p.
3. *Kovalenko V.I.* Issledovaniye rynka ekologicheskikh uslug: ucheb. posobiye (Market research for environmental services : studies. allowance). SPb.: *SPbGIEU*, 2007. 170 p.
4. *Metlova L.P.* Risy modeley ekolohichnoyi polityky v chasi ta prostori (Your models of environmental policy in time and space). Mode of access: [http://www.econindustry.org/arhiv/.../st\\_29\\_4\\_pdf](http://www.econindustry.org/arhiv/.../st_29_4_pdf)
5. Natsional'naya politika i yeye svyaz' s protsessom peregovorov o posleduyushchem mezhdunarodnom soglashenii po izmeneniyu klimata/ iyul' 2008 / Dennis Tirpak pri sodeystvii Suzhaty Gupta, Deniyela Perzhik i Massamby Tioy (National policy and its relation to the negotiation process of the subsequent international agreement on climate change / July 2008 / Dennis Tirpak assisted Suzhaty Gupta, Daniel Perzhik and Massamba Thiroye). Mode of access: [http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/submitted/UNDP\\_National\\_Policy\\_RU.pdf](http://www.undpcc.org/undpcc/files/docs/publications/submitted/UNDP_National_Policy_RU.pdf)
6. Natsionalna ekolohichna polityka Ukrayiny: otsinka i stratehiya rozvytku (Dokument pidhotovleno v ramkakh proektu PROON/HEF «Otsinka natsionalnoho potentsialu v sferi hlobalnoho ekolohichnoho upravlinnya v Ukrayini»), 2007 (National Environmental Policy of Ukraine : Assessment and Development Strategy (Document prepared as part of the UNDP / GEF project “National Capacity Self -Assessment for Global Environment Management in Ukraine “), 2007). Mode of access: [http://www.un.org.ua/filesnational\\_ecology.pdf](http://www.un.org.ua/filesnational_ecology.pdf)
7. Organy vlasti po okruzhayushchey srede i ekologicheskkiye obshchestvennyye organizatsii (EKO): na puti k sotrudnichestvu. Sravnitel'nyy obzor (Authorities on environment and environmental NGOs ( IVF) : towards cooperation. Comparative Review). Mode of access: <http://cpe.eko.org.pl/zalaczniki/server-ros.pdf>
8. Razrabotka natsional'noy kontseptsii polityki razvitiya «zelenoy» ekonomiki v kachestve odnogo iz vazhnykh instrumentov obespecheniya ustoychivogo razvitiya v ramkakh yego ekologicheskogo, ekonomicheskogo i sotsial'nogo aspektov (iyul', 2013) (Development of a national development policy concept of “green economy” as one of the important tools for sustainable development in the framework of its environmental, economic and social aspects (July, 2013)). Mode of access: [http://www.mfa.gov.by/international\\_agenda/d79e163b0c8f47f2.html](http://www.mfa.gov.by/international_agenda/d79e163b0c8f47f2.html)
9. *Rebynder E.* Ekolohichni uhody yak novyy instrument ekolohichnoyi polityky: per. z anhl.



[Elektron. resurs] (Environmental agreements as a new instrument of environmental policy: Trans. from English). К. : *Minpryrody Ukrainy*, [2003]. 1 elektron. opt. dysk. (SD-ROM). 10. *Shevchuk V.YA.* Ekologichne upravlinnya (Environmental management). Mode of access: [http://www.pidruchniki.ws/16520205/ekologiya/ekologichna\\_politika\\_programi\\_strateg](http://www.pidruchniki.ws/16520205/ekologiya/ekologichna_politika_programi_strateg)

**Прокопенко Леонід Львович** – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

**Тішкова Наталія Леонідівна** – магістр державного управління Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: tishkovvv@mail.ru

**Prokopenko Leonid Lvovych** – doctor of public administration, Full Prof. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

**Tishkova Nataliya Leonidivna** – master of public administration Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: tishkovvv@mail.ru

УДК 352:342. 2 (477)

## Пізнавальні засоби управління процесами перетворень

А.В. РЕШЕТНІЧЕНКО, О.Б. КІРЄЄВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: ok-140475@yandex.ru

### Авторське резюме

Розкрито стан, проблеми, багаторівневу структуру, механізми управління процесами впливу системи засобів пізнання на характер, напрямки і результати суспільних перетворень. Розглянуто визначальні умови подальшого існування та розвитку людства. Робиться акцент на розумінні природи засобів пізнання і їх впливу на управління процесами суспільних перетворень. Сучасне суспільство не може розробити ефективну пізнавальну систему. Без нової системи пізнання суспільний розвиток не може набути прогресивної спрямованості. Розглянуто різницю між гносеологічним, епістемологічним та когнітологічним підходами до пізнавальної діяльності. порушується питання числових, звукових, кольорових та словесних засобів відображення явищ дійсності. Розглядаються якісно різні можливості засобів пізнання на початкових, середніх та вищих етапах розвитку самих суб'єктів буття. Представлено рівневі моделі усвідомлюваних засобів пізнавальної діяльності, усвідомлюваних засобів перетворень, позасвідомих засобів пізнання та позасвідомих засобів перетворень. Виділено нижчі, середні та вищі рівні. Зроблено висновки про необхідність кардинальної зміни парадигмальних конструктів процесів пізнавальної діяльності та процесів якісно

© А.В. Решетніченко, О.Б. Кіреєва, 2014

нових перетворень; про ізолюваність системи пізнання від стратегічних шляхів розвитку суспільства. Запропонована нова система пізнання, в якій головна увага приділена загальній концепції управління процесами перетворень.

**Ключові слова:** усвідомлювані засоби пізнання, усвідомлювані засоби перетворень, позасвідомі засоби пізнання, позасвідомі засоби перетворень, кореляційні механізми управління.

## Cognitive tools of the transformation processes management

A.V. RESHETNICHENKO, O.B. KIRIEIEVA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: ok-140475@yandex.ru

### Abstract

The state, problems, multilevel structure, mechanisms of management of influence of the system of facilities of cognition processes, is exposed on character, directions and results of public transformations are explained. The defining terms of further existence and development of humanity are considered. Understanding of nature of facilities of cognition and their influence on thecontrolling of public transformations processes are accentuated. Modern society can not work out the effective cognitive system. Without the new system of cognition community, development can not obtain a progressive orientation. A difference is considered between gnosiological, epistemological and cognitological approaches to cognitive activity. The question of the numerical, voice, multicolor and verbal drawing of the displaying of reality tools rises. Different possibilities of facilities of cognition are high-quality examined on the initial, middle and higher stages of development of subjects of life. Level models of the perceived facilities of cognitive activity, realized facilities of transformations, subconscious facilities of cognition and subconscious facilities of transformations are presented. More subzero, middle and higher levels are distinguished. Conclusions about the necessity of cardinal change of paradigmal constructs of processes of cognitive activity and processes high-quality new transformations; about the insulativity of the system of cognition from the strategic ways of development of society are made. A new system of cognition, where main attention is spared to general conception of management of transformations processes is offered.

**Keywords:** conscious means of knowledge, conscious transformation means, unconscious means of knowledge, unconscious transformation means, correlation control mechanisms.

**Постановка проблеми.** Піднята у дослідженні проблема належить до визначальних умов подальшого існування та розвитку людства, яке за попередні XX століть так і не вийшло, на жаль, не тільки на розуміння природи як самих засобів пізнання, так і на розуміння їх вирішального впливу на управління процесами суспільних перетворень. Сутність проблеми полягає у тому, що, з одного боку, історично наскрізь гіпермілітаризоване, комерціалізоване, корумповане, кримінальне, аморальне, протиправне і, по суті, бездуховне сучасне суспільство не в змозі породити ефективну пізнавальну систему, а з іншого

боку – будь-який соціум не зможе стати цивілізованим, гармонійним, духовно збагаченим без якісно нової системи пізнання, здатної надати процесам соціального розвитку прогресивної спрямованості [5].

Іншими словами, історія надала людству надзвичайно могутній фізичний, енергетичний, інтелектуальний, духовний потенціал, природа якого і досі залишається практично непізнаною, а тому абсолютно нездатною до практичного використання. Власне кажучи, у людства немає вибору: або воно зрозуміє і пізнає, кінець-кінцем, сутність власної природи як складової умови розвитку

універсуму буття, або ж саме це буття змушене буде позбавлятися від глухих кутів та деструктивних напрямків розвитку.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В історії розвитку суспільства проблеми пізнання протягом XV століть досліджували у руслі «гносеологічних», протягом XVI-XIX століть на базі «епістемологічних», а починаючи з другої половини XX століття переважно на основі, так званих «когнітологічних» підходів. Якщо за часів класичної філософії гносеологія (у пер. з гр. «гносис» – пізнання, «логос» – вчення, наука) акцентувала увагу головним чином на історичних процесах відстороненого сприйняття процесів розгортання закономірностей розвитку людини і природи, то обумовлена процесами раціоналізації епістемологія акцентує увагу на наукових, теоретичних і методично обумовлених складових отримання надійних і достовірних знань. Сформована у другій половині XX століття когнітологія розглядає процеси пізнання як проблеми інституалізації освітньої, наукової, виробничої, правової та інших базових сфер життєдіяльності в межах державної системи управління.

Отже, започатковані гносеологією здебільшого історичні, епістемологією переважно теоретико-методологічні, а когнітологією, головним чином, інституціональні підходи свідчать, з одного боку, про специфічні, часткові й багато в чому обмежені напрями дослідження предметної сфери пізнавальної діяльності, а з іншого фактично залишають відкритим головне питання – проблему обґрунтування дійсно широкого підходу до розуміння як процесів, так і сутності самої пізнавальної діяльності. Так, за останні десятиліття пізнавальна діяльність розглядалась підходами спрямованими на розкриття таких процесів, як, наприклад, «сприйняття знань» [11] (Веккер Л. М., 1974; Костюк Г. С., 1968; Леонтьев О. М., 1999; Лурія О. Р., 1975; М'ясоїд П. А., 2004), «отримання знань» [2; 6] (Гончаренко С., 1997; Ільєнков Е. В., 1984; Морріс Ч. В., 1983; Суботін С. О., 2008), «теорій про знання»

[1; 3; 13] (Білуха М. Г., 1997; Лудченко А. А., 2000; П'ятницька-Позднякова І. С., 2003; Кушнарєнко П. М., 2002), «методів отримання знань» [8; 10; 14; 16] (Альтшулер Г. С., 1994; Гадамер Х.-Г., 1988; Мостепаненко М. В., 1972; Парахонський Б. А., 1980; Решетніченко А. В., 2005), вимог до «точних і надійних знань» [7; 9; 12; 15; 18] (Волович В. І., 1974; Заботін П. С., 1979; Паниотто В. І., 1986; Фаренік С. А., 2000; Ядов В. О., 1995). Що ж стосується змісту, базових складових дійсно широкого, обґрунтованого і, головне, надійного та перспективного підходу до розуміння предметної сфери пізнавальної діяльності, то він і складає мету та головні завдання представленого нами дослідження.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні широкого підходу до розуміння предметної галузі процесів пізнавальної діяльності як головної і визначальної умови прогресивного розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Головна цінність історії процесів пізнавальної діяльності полягає у виділенні числових, звукових, кольорових та словесних засобів відображення явищ дійсності, які, на превеликий жаль, і досі залишаються не тільки порізненими та взаємоізолюваними, а й, головне, позбавленими можливості розуміння власної суті як визначальних чинників суспільних перетворень. При цьому не слід забувати і про якісно різні можливості засобів пізнання на початкових, середніх та вищих етапах розвитку самих суб'єктів буття, про що сучасна теорія взагалі мови не веде. Не менш важливими виступають також і вимоги до диференціації як усвідомлюваних, так і позасвідомих складових, які, власне, і розкривають раціональні та чуттєві механізми в системі засобів як пізнавальної, так і перетворюючої діяльності.

Очевидне ігнорування зазначених вимог не було чимось випадковим і обумовлювалось відсутністю уявлень про закони, принципи, механізми розвитку просторово-часового континууму буття як цілісного і структурно упорядковано-

го універсуму. Інакше кажучи, відсутність картини світу як системи уявлень про ціле і не могло формувати повноцінні засоби як пізнання, так і перетворення як внутрішнього, так і зовнішнього світів. Започаткована наприкінці ХХ – початку ХХІ століть українськими дослідниками модель картини світу, яка розкриває організацію форм руху, енергії, інформації, структурну будову просторово-часового континууму, закони, принципи та механізми розвитку буття, вперше в історії пізнання робить реальними перспективи переходу до розбудови якісно нової системи засобів пізнання та обумовлених ними процесів перетворень [17]. Отже, розглянемо базові складові цієї якісно нової системи більш детально.

Розпочнемо аналіз з початкових рівнів усвідомлюваних засобів пізнавальної діяльності, до складу яких входять числа, звуки, кольори та слова. Історія пізнання цілеспрямовано йшла як до структурної будови кожного з засобів, так і до організації зв'язків між кожним з них. Так, одні з перших видатних кроків на цьому шляху зроблені членами Піфагорійського союзу, які за допомогою чисел від одного до чотирьох зробили спробу розкрити універсальний закон світобудови за формулою:  $1+2+3+4=10$ , в якому «математична точка» як вихідна одиниця аналізу складає спочатку основу «ліній», які переростають у «площини», складові яких дають поняття «обсягу», «тіла» або «предмета». Ця геніальна формула дійсно складає один з початкових ланцюжків системи пізнання як механізму переходу до будови засобів перетворень.

Введене лише в ХІ столітті монахом Гвідо д'Ареццо поняття «нотної гамми» розкрило перед людством невичерпні можливості музики у пізнанні та перетворенні світу шляхом звукових впливів. Інтуїтивно відчувши діалектичну природу звукових впливів, Гвідо пов'язував організацію звуків з будовою кінчиків і суглобів кожного з пальців, показуючи хору які ноти треба співати у даний момент. Отже, усвідомлювані та позасвідомі звуки ділять нотний стан

на мажорний і мінорний, на висхідний і низхідний характер коливань. Тобто перші чотири звуки нотного стану надають процесам звучання зростаючий характер висоти, тембру, гучності та протяжності.

Чорно-білі за природою кольорові засоби пізнання також поділяються на висхідні та низхідні, коли одна частина веселки знаменує веселі, світлі, життєдайні складові процесів розвитку, а друга частина – їх антиподи. Так, починаючи з протосоціуму, люди використовували головним чином білі, червоні, оранжеві та жовті кольори для створення малюнків, розпису печер, житлових приміщень, нанесення татуажних зображень. Дуже цікавим виглядає і той факт, що структуру позитивно налаштованих аур людей також складають саме ці – білі, червоні, оранжеві та жовті кольори.

Особлива роль у процесах пізнання належить словам, які, у підсумку, формують понятійно-категоріальний апарат комунікативної взаємодії між суб'єктами буття. Поділяючись на публічні і адміністративні, комунікативні засоби також мають чітку природу сходження від простих засобів «виразу» як форм прояву активності до «викладу» як процесу узгодження засобів зв'язку, а згодом і до «описів» як зображень передумов і наслідків взаємодії суб'єкта з середовищем існування і, кінець кінцем, до «переказів» як системно упорядкованих викладів важливих явищ і подій. При цьому кожна з публічних форм зв'язку безпосередньо кореспондується й багато в чому детермінується відповідними засобами адміністрування, які історично набувають рис спочатку «указів», «розпоряджень», а згодом і «ухвал» та «едиктів», які знаходили колективні форми підтримки та контролю за їх виконанням (табл. 1).

Корелятивно пов'язані з процесами пізнання засоби перетворень включають матеріальні, рушійні, інформаційні та організаційні чинники, природа яких чітко регламентується відповідними носіями. Так, на початкових рівнях перетворень матеріальні носії представлені

відповідними формами організації матерії, механізми практичної реалізації яких забезпечуються спочатку процесами біфуркацій (від 1 до 01 та від 01 до 1), згодом синтезування (теза ↔ антитеза = синтез), фреймування (теза ↔ антитеза ↔ синтез = фрейм) та кластеризації (теза ↔ антитеза ↔ синтез ↔ фрейм = кластер). При цьому інформаційні складові цього процесу носять спочатку характер «накопичувальних», згодом «системоутворюючих», які з часом набувають «методологічних» та «світоглядних» складових напрямків перетворень.

Регламентовані розглянутими засобами організаційні складові перетворень також характеризуються спочатку як «лінійні», які згодом перетворюються на «радіальні», «білатеральні» та «централізовані» (табл. 2).

Надзвичайно важлива роль у процесах як пізнавальної, так і перетворюючої діяльності належить позасвідомим факторам регламентації діяльності суб'єктів соціального буття. Числові засоби на цьому рівні розкривають ірраціональну природу механізмів переходу від цілісної одиниці до 07 як перших чотирьох низхідних сходинок процесів пізнавальної діяльності. Звукові засоби також розкривають мінорну, низхідну частину нотного стану починаючи з «соль» і закінчуючи «до» другої октави. Веселка акцентує увагу на використанні голубих, синіх, фіолетових та чорних кольорів як процесів переходу до білих тонів більш високих рівнів організації. Ірраціональні складові публічних засобів комунікації базуються спочатку на процесах «відображення» як системі сенсорних зв'язків між передумовами та наслідками впливу явищ буття. Відображені в думці гадки про відносини між суб'єктами і об'єктами пізнання набувають форм «уявлень», вираження яких за допомогою звуків, знаків, кольорів та чисел розкриває відносини між суб'єктами і об'єктами пізнання як певного роду «термінів». Набуття термінами значень і сенсів переводить процеси пізнання на рівень «слів» як засобів вираження різноманітних форм цих значень і сенсів. На рівні первинних форм

управління та самоуправління, адміністративні за природою засоби пізнання реалізують власний потенціал спочатку як взагалі «досвідомий», який поступово переходить на «передсвідомі» форми впливу як протосоціальні механізми формування спочатку «обрядових», а згодом і «нормативно-правових» відносин (табл. 3).

Матеріальні, енергетичні, інформаційні та організаційні засоби перетворень на нижчих рівнях позасвідомих форм діяльності розкриваються дедуктивними механізмами переходу від цілісних процесів, явищ та подій до їх часткових складових. Так, матеріальні носії перетворень розпочинаються з цілісних за природою термодинамічних процесів, які поетапно переходять спочатку до хімічних, фізичних, а згодом і до механічних складових. Властиві процесам пізнання механізми кластеризації також набувають зворотного характеру, які розпочинаються спочатку «розпадом», який з часом переходить до різноманітних «роз'єднань», «розмежувань» та «біфуркацій» як вищої форми закону роздвоєння єдиного. На цьому фоні протилежні завдання вирішують інформаційні засоби перетворень, які з примітивних «протонаукових» набувають спочатку форм «упорядкування», які з часом стають спроможними носити характер «конструктивних» і навіть «креативних» (табл. 4).

Середній рівень усвідомлюваних засобів пізнання продовжує числовий ряд від 4 до 7, розкриваючи новий порядок організації механізмів кластеризації геологічних, ботанічних, зоологічних та біогеоценотичних носіїв процесів перетворень. Звукові та кольорові складові також переходять на більш високі рівні організації як матеріальних, так і організаційних та інформаційних засобів перетворень. Публічні засоби пізнання також якісно ускладнюються, переходячи від «переказів» до «оповідань», як змістовно упорядкованих форм опису явищ і подій на зміну яким приходять спочатку «нариси» як описи найбільш значимих явищ і подій та «твори» як упорядковані за формою і змістом продукти інте-

лектуальної діяльності авторів. Кожна з публічних форм комунікацій корелятивно пов'язана з адміністративними засобами, які набувають спочатку ознак «едиктів», які більш детально конкретизуються розробкою «декретів», різноманітних «постанов» і набувають систематизованих форм упорядкування інформаційних потоків за рахунок виробництва «конституцій» (табл. 1).

Середні рівні усвідомлюваних засобів перетворень концентрують зусилля на розвитку органічних форм буття які включають «геологічні», «ботанічні», «зоологічні» та «біогеоценотичні» форми руху матерії. Рушійними силами їх становлення і змін виступають механізми енергозабезпечення, функціонування яких забезпечують значно більш складно організовані «біогеоценотичні» процеси «біфуркацій», «синтезування», «фреймування» та «кластеризації». Також кардинально ускладнюються інформаційні та організаційні складові, природа яких змінює якість за рахунок упорядкування животворних геологічних, ботанічних та зоологічних форм руху матерії (табл. 2).

Позасвідомим засобам пізнання і перетворень властиві закономірності протікання процесів у зворотних напрямках, які числовими засобами розкривають характер змін від 07 до 04, надають звуковим засобам якісно іншого частотного звучання нот від «соль» до «до». Кардинально змінюються базові характеристики «голубих», «синіх», «фіолетових» та «чорних» кольорів. Публічні комунікативні засоби якісно змінюють можливості системи пізнання шляхом переводу окремих слів у «мову» як систему засобів спілкування, які наділяють суб'єктів пізнання основами розумової діяльності шляхом формування «думок». Властиві думкам судження та умовиводи привели до оперування «поняттями», які давали реальну змогу розкривати сталі зв'язки між суб'єктом і об'єктом, між частиною і цілим. Діалектичний характер комунікативних процесів супроводжувався розвитком засобів адміністрування, які набували спочатку значення «норм», потім «звичаїв», «ак-

сіом» і, кінець кінцем, «догм» як жорстких засобів регламентації відносин (табл. 3).

Середні рівні позасвідомих засобів перетворень розгортають матеріальні процеси по законах дедуктивної логіки від уявлень про цілісний характер біогеоценотичної суті органічного буття до тваринних, рослинних та планетарних складових. Зворотні напрямки розвитку реалізуються завдяки процесам «розпаду», «роз'єднання», «розмежувань» та «біфуркацій» енергетичних складових органічного буття, які надають відповідних напрямків функціонування інформаційним та організаційним засобам перетворень (табл. 4).

Вищі рівні усвідомлюваних засобів пізнання завершують процес розгортання числового ряду від 7 до 10 як механізму переводу явища, процесу або предмета в нову якість. Мажорні звукові засоби від «до» до «фа» набувають більш високих коливань, змін мелодій, темпоритмів та інших параметрів як нових можливостей взаємодії суб'єктів та об'єктів пізнавальної діяльності. Те ж стосується і кольорової гамми, оптимістична складова якої переводить білі, червоні оранжеві та жовті кольори до якісно нових як самих відтінків, так і зв'язків між ними. Сформовані попередніми етапами розвитку продукти інтелектуальної діяльності у вигляді «творів» набувають спочатку ознак «сюжетів», «сценаріїв», які згодом переростають у «картини» як світоглядно упорядкованої системи публічних комунікацій. Корелятивно пов'язані з ними адміністративні засоби реалізують процеси комунікацій спочатку на основі всебічного удосконалення «конституцій», які з часом конкретизують соціальні функції шляхом розробки та практичного використання «доктрин», систем «законів» та «універсалів» як найбільш загальних засобах зв'язку процесів пізнавальної і перетворюючої діяльності (табл. 1).

Матеріальні складові вищих рівнів усвідомлюваних засобів перетворень представлені соціальними, космічними, галактичними і гуманоцентричними



Таблиця 1

Рівнева модель усвідомлюваних засобів пізнавальної діяльності

Засоби	Числові засоби	Звукові засоби	Кольорові засоби	Комунікативні засоби	
				Публічні	Адміністративні
Нижчі рівні	1	До – 1	Біло-чорні – 1	Вираз	Указ
	2	Ре – 1	Червоні – 1	Виклад	Розпорядження
	3	Мі – 1	Оранжеві – 1	Опис	Ухвала
	4	Фа – 1	Жовті – 1	Переказ	Едикт
Середні рівні	4	До – 2	Біло-чорні – 2	Переказ	Едикт
	5	Ре – 2	Червоні – 2	Оповідання	Декрет
	6	Мі – 2	Оранжеві – 2	Нарис	Постанова
	7	Фа – 2	Жовті – 2	Твір	Конституція
Вищі рівні	7	До – 3	Біло-чорні – 3	Твір	Конституція
	8	Ре – 3	Червоні – 3	Сюжет	Доктрина
	9	Мі – 3	Оранжеві – 3	Сценарій	Закон
	10	Фа – 3	Жовті – 3	Картина	Універсал

Таблиця 2

Рівнева модель усвідомлюваних засобів перетворень

Засоби	Матеріальні	Енергетичні	Інформаційні	Організаційні
Нижчі рівні	Механічні	Біфуркаційні	Накопичувальні	Лінійні
	Фізичні	Синтезування	Систематизовані	Радиальні
	Хімічні	Фреймування	Методологічні	Білатеральні
	Термодинамічні	Кластеризації	Світоглядні	Центральні
Середні рівні	Геологічні	Біфуркаційні	Накопичувальні	Лінійні
	Ботанічні	Синтезування	Систематизовані	Радиальні
	Зоологічні	Фреймування	Методологічні	Білатеральні
	Біогеоценологічні	Кластеризації	Світоглядні	Центральні
Вищі рівні	Соціальні	Біфуркаційні	Накопичувальні	Лінійні
	Космічні	Синтезування	Систематизовані	Радиальні
	Галактичні	Фреймування	Методологічні	Білатеральні
	Гуманоцентричні	Кластеризації	Світоглядні	Центральні

Таблиця 3

Рівнева модель позасвідомих засобів пізнання

Засоби	Числові засоби	Звукові засоби	Кольорові засоби	Комунікативні засоби	
				Публічні	Адміністративні
	1	Соль – 1	Голубі – 1	Відображення	Досвідомі

Нижчі рівні	09	Ля – 1	Сині – 1	Уявлення	Передсвідомі
	08	Сі – 1	Фіолетові – 1	Термін	Обряд
	07	До – 1	Чорно-білі – 1	Слово	Норма
Середні рівні	07	Соль – 2	Голубі – 2	Слово	Норма
	06	Ля – 2	Сині – 2	Мова	Звичай
	05	Сі – 2	Фіолетові – 2	Думка	Аксиома
	04	До – 2	Чорно-білі – 2	Поняття	Догма
Вищі рівні	04	Соль – 3	Голубі – 3	Поняття	Догма
	03	Ля – 3	Сині – 3	Судження	Правило
	02	Сі – 3	Фіолетові – 3	Умовивід	Принцип
	01	До – 3	Чорно-білі – 3	Світогляд	Концепція

Таблиця 4

## Рівнева модель позасвідомих засобів перетворень

Засоби	Матеріальні	Енергетичні	Інформаційні	Організаційні
Нижчі рівні	Термодинамічні	Розпаду	Протонауковий	Центральні
	Хімічні	Роз'єднання	Упорядкований	Білатеральні
	Фізичні	Розмежування	Конструктивний	Радиальні
	Механічні	Біфуркації	Креативний	Лінійні
Середні рівні	Біогенетичні	Розпаду	Протонауковий	Центральні
	Зоологічні	Роз'єднання	Упорядкований	Білатеральні
	Ботанічні	Розмежування	Конструктивний	Радиальні
	Геологічні	Біфуркації	Креативний	Лінійні
Вищі рівні	Гуманоцентричні	Розпаду	Протонауковий	Центральні
	Галактичні	Роз'єднання	Упорядкований	Білатеральні
	Космічні	Розмежування	Конструктивний	Радиальні
	Соціальні	Біфуркації	Креативний	Лінійні

ми формами руху як головною умовою стратегічного розвитку людства. Енергетичні складові реалізації цих надзвичайно складних завдань повинні реалізуватись за рахунок вищих форм «біфуркаційних» механізмів як головної умови реалізації процесів «синтезування», «фреймування» та «кластеризації». Відповідним чином розвиватимуться корелятивно пов'язані з ними «інформаційні» та «організаційні» засоби вищих рівнів функціонування структурних елементів як самого буття, так і його суб'єктивних складових (табл. 2).

Вищі рівні позасвідомих засобів пізнання розпочинає низхідний числовий

ряд від 04 до 01 як головної умови виходу на ірраціональні за природою дедуктивні механізми розпаду явищ і процесів того або іншого рівня функціонування. У першу чергу мова йде про зворотні механізми розгортання звукових, кольорових та комунікативних засобів пізнання. Так, звукові позасвідомі засоби пізнання розгортаються від ноти «соль» до ноти «до», кольорові засоби від голубих до чорних, а публічні засоби комунікацій від «понять» і «суджень» до «умовиводів» та «світоглядних орієнтацій». Паралельно з ними адміністративні комунікативні засоби розгортаються від надзорських «догм» і суворих

«правил» спочатку до визначення базових «принципів», а згодом і «концептуальних основ» розвитку суб'єктів буття (табл. 3).

Вищі рівні позасвідомих засобів перетворень обумовлені процесами розгортання зв'язків між гомоцентричними структурами буття, що являють собою вищі форми духовних зв'язків, які обумовлюють закони розвитку десятків мільйонів галактичних і сотні тисяч космічних планет, які, у свою чергу, прямо чи опосередковано впливають на процеси та динаміку змін соціальних форм руху матерії. Власне кажучи, мова йде про вищі рівні організації універсуму як реально існуючого сьогодні буття, так і буття потенційного та безконечного, закони розвитку якого і визначають стан, проблеми і перспективи розвитку буття соціального.

У такому разі стає зрозумілим і механізм енергетичного забезпечення процесів розвитку суб'єктів буття, який розпочинається вищими формами спочатку розпаду, роз'єднань, а згодом і розмежування видів енергетичного потенціалу до вихідних механізмів біфуркацій. Властиві як початковим, так і завершальним етапам розвитку соціуму протонаукові засоби пізнавальної діяльності, які, на превеликий жаль, так і не стали здатними подолати початкові натуралістичні, синкретичні, теократичні, редуковані раціоналістичні та по суті асоціальні плюралістичні засоби управління інформаційними потоками, на вищих рівнях позасвідомих перетворень набувають системних упорядкувань, які надають інформаційним засобам все більш конструктивного та креативного характеру. Властиві вищим рівням по-

засвідомих перетворень засоби організації буття надають «централізованим», «білатеральним», «радіальним» і «лінійним» структурам гомоцентричної детермінації з боку як галактичних і космічних, так і соціальних форм руху матерії (табл. 4).

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зробити, на наш погляд, наступні висновки.

Сучасна система пізнання перебуває на дуже примітивному, по суті, протонауковому рівні і потребує кардинальної зміни парадигмальних конструктів як процесів самої пізнавальної діяльності, так і процесів обумовлених якісно новими знаннями перетворень.

Залишаючись фактично некерованою, сучасна система пізнання є ізольованою від формування стратегічних шляхів розвитку суспільства на практично усіх найважливіших напрямках інституалізації процесів соціальних перетворень.

Враховуючи принципово нові теоретико-методологічні, онто- та гносеологічні, логіко-математичні, структурно-функціональні та універсологічні складові запропонованої нами системи пізнання, першочергова увага має бути приділена загальній концепції управління процесами перетворень, яку можна було б охарактеризувати, на наш погляд, як «контамінаційну».

Розробка та практична реалізація контамінаційної концепції управління процесами соціальних, космічних і галактичних перетворень створила б реальні передумови для беззастережного лідерства України на подальших шляхах євроінтеграції та глобалізації процесів суспільного розвитку.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Білуха М. Т. Основи наукових досліджень : підручник / М. Т. Білуха. – К. : Вища школа, 1997. – 271 с.
2. Гончаренко С. Український педагогічний словник / С. Гончаренко. – К. : Либідь, 1997. – 374 с.
3. П'ятницька-Позднякова І. С. Основи наукових досліджень у вищій школі : навч. посіб. / І. С. П'ятницька-Позднякова. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 116 с.
4. Решетніченко А. В. Методи творчого пошуку / А. В. Решетніченко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 144 с.

- безпечення якості вищої освіти / А. Решетніченко, С. Шевченко // Вища школа. – 2009. – № 10. – С. 34 – 43.
5. Суботін С. О. Подання й обробка знань у системах штучного інтелекту та підтримки прийняття рішень : навч. посіб. / С. О. Суботін. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2008. – 341 с.
6. Фаренік С. А. Логіка і методологія наукових досліджень / С. А. Фаренік. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
7. Альтшулер Г. С. Как стать гением: жизненная стратегия творческой личности / Г. С. Альтшулер, И. М. Верткин. – М.-Минск : Беларусь, 1994. – 372 с.
8. Волович В. И. Надежность информации в социологическом исследовании: проблемы методологии и методики / В. И. Волович. – К. : Наук. думка, 1974. – С. 30 – 66.
9. Гадамер Х.-Г. Истина и метод: основы философской герменевтики / Х.-Г. Гадамер ; пер. с нем. – М. : Прогресс, 1988. – 704 с.
10. Геринг З. Психология и жизнь / З. Геринг, О. Зимбард. – СПб. : Питер, 2004. – 955 с.
11. Заботин П. С. Преодоление заблуждений в научном познании / П. С. Заботин. – М. : Мысль, 1979. – 191 с.
12. Лудченко А. А. Основы научных исследований : учеб. пособ. / А. А. Лудченко, Я. А. Лудченко, Т. А. Примак. – К. : Знання, 2000. – 114 с.
13. Мостепаненко М. В. Философия и методы научного познания / М. В. Мостепаненко. – Л. : Лениздат, 1972. – 263 с.
14. Паниотто В. И. Качество социологической информации (Методы оценки и процедуры обеспечения) / В. И. Паниотто. – К. : Наук. думка, 1986. – 207 с.
15. Парахонский Б. А. Метод и стиль творческого мышления / Б. А. Парахонский // Логико-гносеологические исследования категориальной структуры мышления. – К. : Наук. думка, 1980. – С. 47 – 65.
16. Решетніченко А. В. Парадигма життєдіяльності і мировоззрення: методологічний аспект : монографія / А. В. Решетніченко. – Д. : ДГУ, 1997. – 176 с.
17. Ядов В. А. Социологическое исследование: методология, программа, методы / В. А. Ядов. – Самара : Изд-во Самарского ун-та, 1995. – 331 с.

## REFERENCES:

1. Bilukha M. T. *Osnovy naukovykh doslidzhen (Basic scientific research)*. K. : *Vyshcha shkola*, 1997. 271 p.
2. *Honcharenko S. Ukrainyskyi pedahohichnyi slovnyk (Ukrainian Pedagogical Dictionary)*. K. : *Lybid*, 1997. 374 p.
3. *Piatnytska-Pozdniakova I. S. Osnovy naukovykh doslidzhen u vyshchii shkoli (Basic scientific research in higher education)*. K. : *Tsentr navchalnoi literatury*, 2003. 116 p.
4. *Reshetnichenko A. V. Metody tvorchoho poshuku (Methods creativity)*. D. : *DRIDU NADU*, 2005. 144 p.
5. *Reshetnichenko A. Upravlinnia protsesamy rozvytku piznavalnoi diialnosti yak umova zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity (Managing processes of cognitive activity as a condition of providing quality higher education)*. *Vyshcha shkola*. 2009. № 10. P. 34 – 43.
6. *Subotin S. O. Podannia y obrobka znan u systemakh shtuchnoho intelektu ta pidtrymky pryiniattia rishen (Submission and processing of knowledge in the artificial intelligence and decision support)*. *Zaporizhzhia : ZNTU*, 2008. 341 p.
7. *Farenik S. A. Lohika i metodolohiia naukovykh doslidzhen (Logic and research methodology)*. K. : *Vyd-vo UADU*, 2000. 340 p.
8. *Altshuler G. S. Kak stat geniem: zhiznennaya strategiya tvorcheskoy lichnosti (How to become a genius : life strategy of creative personality)*. M.-Minsk : *Belarus*, 1994. 372 p.
9. *Volovich V. I. Nad Yozhnost informatsii v sotsiologicheskoy issledovanii: problemy metodologii i metodiki (Reliability of information in sociological research : problems of methodology and techniques)*. K. : *Nauk. dumka*, 1974. P. 30 – 66.
10. *Gadamer H.-G. Istina i metod: osnovyi filosofskoy germeneyvtiki (Truth and Method : The basics of philosophical hermeneutics)*. M. : *Progress*, 1988. 704 p.
11. *Gering Z. Psihologiya i zhizn (Psychology and Life)*. SPb. : *Piter*, 2004. 955 p.
12. *Zabotin P. S. Preodolenie zabluzhdeniy v nauchnom poznanii (Overcoming misconceptions in scientific knowledge)*. M. : *Myisl*, 1979. 191 p.
13. *Ludchenko A. A. Osnovy nauchnykh issledovaniy : ucheb. posob. (Basic scientific research)*. K. : *Znannya*, 2000. 114 p.
14. *Mostepanenko M. V. Filosofiya i metody nauchnogo poznaniya (The philosophy and methods of scientific knowledge)*. L. : *Lenizdat*, 1972. 263 p.



14. *Paniotto V. I. Kachestvo sotsiologicheskoy informatsii (Metodyi otsenki i protseduryi obespecheniya) (The quality of sociological data ( Evaluation methods and procedures to ensure ))*. К. : *Nauk. dumka*, 1986. 207 p.
15. *Parahonskiy B. A. Metod i stil tvorcheskogo myishleniya (The method and style of creative thinking). Logiko-gnoseologicheskie issledovaniya kategorialnoy strukturyi myishleniya*. К. : *Nauk. dumka*, 1980. P. 47 – 65.
16. *Reshetnichenko A. V. Paradigma zhiznedeyatelnosti i mirovozzrenie: metodologicheskii aspekt (The paradigm of life and outlook : methodological aspect)*. D. : *DGU*, 1997. 176 p.
17. *Yadov V. A. Sotsiologicheskoe issledovanie: metodologiya, programma, metodyi (Case Study: methodology , program methods)*. Samara : *Izd-vo Samarского un-ta*, 1995. 331 p.

**Решетніченко Андрій Володимирович** – доктор філософських наук, професор  
Академія митної служби України  
Адреса: 49000, м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8  
Email: ktn1948@gmail.com

**Кірсєва Ольга Борисівна** – кандидат наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: ok-140475@yandex.ru

**Reshetnichenko Andrii Volodymyrovych** – doctor of philosophical sciences, Full Prof.  
Academy of customs service of Ukraine  
Address: 8, Rogalova Str., Dnipropetrovsk, 49000  
Email: ktn1948@gmail.com

**Kirshcheva Olga Borisivna** – PhD in public administration, associate professor  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public  
administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: ok-140475@yandex.ru

УДК 336.71:061.1ЄС

## **Банківський союз як ключовий етап поглиблення фінансової інтеграції в ЄС**

Н.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: n.m.rudik@ukr.net

### **Авторське резюме**

У статті розглядається процес створення в ЄС Банківського союзу в контексті поглиблення фінансової інтеграції держав-членів та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу. Банківський союз створено з метою недопущення в майбутньому руйнівних наслідків фінансово-економічної кризи, формування надійної основи єдиного внутрішнього ринку ЄС, забезпечення стабільності єдиної європейської валюти. Банківський союз є результатом політичного компромісу, досягнутого між ключовими інститутами ЄС та державами-членами під час інтенсивного переговорного процесу та на основі розробленої Європейською Комісією дорожньої карти. Ключовими елементами Банківського союзу є Єдиний механізм банківського нагляду, Єдиний механізм роботи з проблемними банками та Програма гарантування

© Н.М. Рудік, 2014

депозитів. Банківський союз передбачає суттєве підвищення ролі і відповідальності Європейського центрального банку та посилення координуючої функції Європейської Комісії. Попри певні недоліки Банківський союз має вирішальне значення для виживання єврозони і всієї європейської економіки.

**Ключові слова:** фінансово-економічна криза, європейська інтеграція, фінансова інтеграція ЄС, Економічний і монетарний союз, Банківський союз, європейський досвід.

## Banking Union as a key phase towards EU deeper financial integration

N.M. RUDIK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: n.m.rudik@ukr.net

### Abstract

This paper examines a process of EU Banking union creation in the context of deepening financial integration of the Member States and building a genuine Economic and Monetary Union. Banking union was created to prevent future devastating effects of the financial and economic crisis, formation of a robust foundation framework for the EU single internal market, ensuring the stability of the single European currency. Banking union is the result of a political compromise reached between the key EU institutions and Member States during intense negotiations and on the basis of the roadmap developed by European Commission. The key elements of the Banking union are Single Supervisory Mechanism, Single Resolution Mechanism, and Deposit Guarantee Schemes. Banking Union provides a significant enhancement of the role and responsibility of the European Central Bank and the strengthening of the European Commission coordinating functions. Despite some flaws Banking union is crucial to the survival of the euro area and the entire European economy.

**Keywords:** financial and economic crisis, European integration, EU financial integration, Economic and Monetary Union, Banking union, EU experience.

**Постановка проблеми.** Фінансово-економічна криза виразно підкреслила взаємозалежність між економіками всіх держав-членів ЄС, а також між економікою ЄС та іншими світовими економіками. Вона також виявила суттєві прогалини, недоліки і диспропорції в процесах вироблення політики на глобальному, європейському та національному рівнях. З самого початку кризи, ЄС та його держави-члени наполегливо працюють над перебудовою економічної моделі ЄС і відновленням своєї конкурентоспроможності. З січня 2011 р. почала функціонувати європейська система фінансового контролю, а на порядку денному подальших реформ – завершення створення Банківського союзу та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу. Поглиблення

фінансової інтеграції ЄС торкається не лише держав-членів. Стабільна економіка та міцна фінансова система ЄС, зокрема єврозони, є передумовою фінансового здоров'я та сталого розвитку глобальної економіки, запорукою недопущення в майбутньому руйнівних наслідків фінансово-економічних криз. Для країн, які мають на меті стати членами ЄС, проводять відповідні реформи та адаптують національне законодавство до *acquis communautaire*, зміни, що відбуваються в правовій та інституційній системах Союзу у зв'язку із поглибленням фінансової інтеграції, є водночас і серйозним викликом, і можливістю реформувати власні економіки і фінанси, спираючись на досвід, інструменти і ресурси ЄС.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблематика поглиблення фінансо-

вої інтеграції ЄС та пов'язаних із цим процесом реформ є нині відносно мало-дослідженою, оскільки ЄС ще не завершив розбудову Банківського союзу та створення повноцінного Економічного і монетарного союзу. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських дослідників можна виділити праці Т. Кернера, Б. Вайгерта, Д. Елліотта, Т. Бека, Ч. Віплоца, К. Бух, Д. Гроса, Е. Карлетті, Ф. Аллена, в яких аналізуються ключові елементи, наслідки, ризики і виклики створення Банківського союзу, правові проблеми, що виникають під час його розбудови, а також необхідні реформи та практичні заходи, до яких має вдатися ЄС для втілення в життя прийнятих рішень і досягнутих домовленостей у цій сфері.

**Метою дослідження** є з'ясування сутності і ключових елементів Банківського союзу ЄС у контексті поглиблення фінансової інтеграції держав-членів та розбудови повноцінного Економічного і монетарного союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Напередодні поширення Європейським континентом фінансово-економічної кризи в 2008 р., в ЄС функціонували 27 різних систем регулювання банківської діяльності, заснованих переважно на національних правилах і рятувальних заходах, хоча на той час вже був створений певний мінімальний набір відповідних європейських правил та координаційних механізмів. Однак докризові правила і структури виявилися нездатними належним чином відреагувати на фінансову кризу, особливо її системний характер (так, наприклад, в ЄС не існувало жодних інструментів боротьби з банкрутством великих транскордонних банків).

Починаючи з 2008 р. Європейська Комісія розробила і внесла близько 30 пропозицій [2] щодо поступового створення в ЄС надійного і більш ефективного фінансового сектора. Комісія виходила з того, що краще регульовані та контрольовані банки будуть сильнішими і стійкішими, а отже працюватимуть на благо реального сектора економіки в цілому. Надійний фінансовий

сектор також гарантуватиме, що платники податків не будуть розплачуватися за помилки банків. Все це має створити міцне підґрунтя для фінансової стабільності в Європі, що є необхідною умовою для стійкого економічного відновлення. Банки мають відновити свою нормальну функцію, тобто знову почати кредитувати реальний сектор економіки, домогосподарства, мале і середнє підприємство. Створення надійної фінансової основи функціонування єдиного внутрішнього ринку ЄС також кореспондується з виконанням ним своїх зобов'язань з фінансового регулювання у межах Великої двадцятки (G20).

Нескоординовані дії держав-членів у відповідь на банкрутство банків значно посилили зв'язок між банками і суверенним боргом, що призвело до тривожної фрагментації єдиного ринку кредитування і фінансування ЄС. Ця фрагментація є особливо руйнівною у межах зони євро, де послаблення трансмісійного механізму грошово-кредитної політики і обмеження фінансування перешкоджають ефективному кредитуванню реального сектора економіки і, отже, економічному зростанню. Однак виявилось, що одного лише посилення надійності фінансового сектора ЄС недостатньо, аби розірвати порочне коло кризових явищ. Ситуація, що склалася, потребувала глибшого і комплекснішого підходу, а саме: забезпечення централізованого прийняття правил для всіх держав-членів і особливо для тих, хто має спільну валюту. У цьому зв'язку актуалізувалось питання поліпшення управління, поглиблення інтеграції та посилення солідарності у межах Економічного і монетарного союзу (ЕМС).

На засіданні Європейської Ради в червні 2012 р., її Голові було запропоновано «розробити, у тісній співпраці з головами Європейської Комісії, Єврогрупи і Європейського центрального банку (ЄЦБ), конкретну дорожню карту з чітко встановленими строками розбудови повноцінного ЕМС» [9]. Вагомий внесок був зроблений Європейською Комісією, яка в травні 2012 р. опублікувала повідомлення «Дії щодо стабільності,

зростання та робочих місць», в якому закликала до створення Банківського союзу, що передбачатиме створення системи єдиного фінансового контролю та єдиного фонду гарантування вкладів, а наприкінці листопада 2012 р. – повідомлення «Проект створення глибокого і повноцінного ЕМС – розпочинаючи європейське обговорення» [3]. Рішенням Європейської Ради від 14 грудня 2012 р. дорожня карта була погоджена. Процес створення ЕМС мав розпочатися із завершення, зміцнення і впровадження нової системи посиленого економічного врядування, прийняття Єдиного механізму банківського нагляду, а також нових правил відновлення та реорганізації банків і гарантування депозитів. Завершитись цей процес має створенням єдиного механізму роботи з проблемними банками.

В Європейській Комісії переконані, що поступовий рух у напрямі створення Банківського союзу, що включає в себе єдині централізовані механізми для нагляду та реструктуризації банків, є конче необхідним для забезпечення фінансової стабільності і зростання в зоні євро. Спираючись на потужну регуляторну систему, яка є спільною для всіх 28 членів єдиного внутрішнього ринку (єдиний звід правил), Європейська Комісія обрала всеосяжний підхід і запропонувала дорожню карту створення Банківського союзу, потенційно відкритого для участі всіх держав-членів, але в будь-якому випадку обов'язкового для 18 членів зони євро та їх 6 000 банків, 130 з яких є найбільшими.

Вирішальний крок на шляху розбудови Банківського союзу було зроблено 15 квітня 2014 р., коли Європейський Парламент прийняв три ключових законопроекти, необхідних для завершення законодавчої роботи у цьому напрямі: постанову про єдиний механізм роботи з проблемними банками, директиву про відновлення і надання допомоги та директиву про програму гарантування депозитів [5]. Ці правові акти є взаємопов'язаними: директива про відновлення встановлює нові правила для всіх 28 держав-членів, які кладуть край

старому механізму підтримки банків, що коштував платникам податків сотні мільярдів євро, постанова імплементує цю директиву в єврозоні та інших державах-членах, які братимуть участь в механізмі роботи з проблемними банками, а директива про гарантування депозитів зміцнює захист вкладників банків. Таким чином, банківський союз базуватиметься на трьох опорах:

1. Єдиний механізм банківського нагляду (ЄМБН). Створений постановою Ради ЄС від 15 жовтня 2013 р. (набув чинності 4 листопада 2013 р.) у складі ЄЦБ та органів фінансового контролю держав-членів з метою виконання конкретних наглядових і регуляторних завдань, пов'язаних з фінансовою стабільністю найбільших і найважливіших банків єврозони. ЄМБН почне повноцінне функціонування в листопаді 2014 р. Основними рисами ЄМБН є такі:

– ЄЦБ надано нових повноважень з нагляду за банками єврозони: ліцензування всіх банків в Європі; безпосередній контроль за великими банками, у тому числі всіма банками, активи яких перевищують 30 млрд. євро або становлять щонайменше 20 % від ВВП своєї країни (близько 130 банків); моніторинг за станом нагляду, що здійснюється національними органами фінансового контролю за меншими розміром банками. ЄЦБ в будь-який момент може прийняти рішення щодо безпосереднього контролю за однією або кількома з цих кредитних установ з метою забезпечення послідовного застосування високих стандартів нагляду;

– ЄЦБ має забезпечити належне і послідовне застосування в єврозоні єдиного зводу правил;

– відкритість для всіх держав-членів, які не входять до єврозони;

– структура управління ЄЦБ складатиметься з окремої Контрольної комісії за підтримки керівного комітету, Керівної Ради з правом відхилення проєктів рішень, підготовлених Контрольною комісією, а також з погоджувальної комісії; забезпечення чіткого поділу між монетарними і наглядовими функціями ЄЦБ.

2. Єдиний механізм роботи з проблемними банками (ЄМРПБ). ЄМРПБ покликаний забезпечити ефективне вирішення серйозних фінансових проблем, з якими можуть зіткнутися банки. У випадку транскордонних банкрутств цей механізм буде набагато ефективнішим за мережі відповідних національних органів, що дозволить уникнути ризиків поширення кризових явищ. Наприкінці березня 2014 р. Європейський Парламент і Рада ЄС підтримали пропозицію Комісії щодо створення ЄМРПБ, який почне функціонувати з 1 січня 2015 р. (функції реорганізації банків та залучення тримаців облігацій в процес надання екстреної фінансової допомоги здійснюватимуться з 1 січня 2016 р.). Діяльність ЄМРПБ регулюватиметься двома документами: постановою щодо єдиного механізму роботи з проблемними банками, яка охоплюватиме основні аспекти цього механізму (правовим підґрунтям постанови є ст. 114 Договору про функціонування ЄС, яка дозволяє вживати заходів з наближення заснування або забезпечення функціонування внутрішнього ринку ЄС), і міжурядовою угодою, пов'язаною в деяких конкретних аспектах з Єдиним фондом підтримки проблемних банків (ЄФППБ).

ЄМРПБ застосовуватиметься до всіх банків, які контролюються ЄМБН. Рада ЄМРПБ готуватиме плани врегулювання кризової ситуації й безпосередньо працюватиме з усіма проблемними банками, держав-членів для досягнення цілей законодавства яких знаходяться під прямим наглядом ЄЦБ, а також з транскордонними банками. Держави-члени, що не входять в єврозону, але які приєдналися до ЄМБН, приєднуються також і до ЄМРПБ.

В основі швидкого і рішучого централізованого процесу прийняття рішень в ЄМРПБ будуть сильна Рада, її постійні члени, а також Європейська Комісія, Рада ЄС, ЄЦБ і національні органи роботи з проблемними банками. У більшості випадків, коли потрібно буде вирішити проблеми банку єврозони або держави-члена – учасниці Банківського союзу, ЄЦБ повідомлятиме про це Раду,

Європейську Комісію та відповідні національні органи роботи з проблемними банками. Рада засідатиме у двох конфігураціях. На пленарному засіданні Рада прийматиме всі рішення загального характеру, а на виконавчому засіданні – рішення щодо окремих установ або банківських груп, які потребують підтримки з ЄФППБ на рівні меншому 5 млрд євро.

3. Програма гарантування депозитів. Для забезпечення середньострокової фінансової підтримки банку, який продовжує працювати під час своєї реструктуризації, постановою про ЄМРПБ засновано Єдиний фонд підтримки проблемних банків (ЄФППБ), який фінансуватимуть всі банки держав-членів – учасників ЄМРПБ. Цільовий рівень ЄФППБ становить близько 1% від гарантованих депозитів банків Банківського союзу впродовж восьмирічного періоду (близько 55 млрд. євро). Протягом цього перехідного періоду ЄФППБ складатиметься з національних відділень, ресурси яких поступово стануть спільними протягом восьми років, починаючи з 40% цих ресурсів протягом першого року. Процес передачі національних фінансових коштів до ЄФППБ та об'єднання ресурсів національних відділень буде обумовлений міжурядовою угодою між усіма державами-членами, які беруть участь в ЄМРПБ [4].

На саміті єврозони 29 червня 2012 р., було запропоновано, що, оскільки для банків зони євро був створений ефективний наглядовий механізм за участю ЄЦБ, Європейському стабілізаційному механізму (ЄСМ) може бути надана можливість безпосередньої рекапіталізації банків. У червні 2013 р. Єврогрупа погодила головні риси безпосередньої рекапіталізації банків Європейським стабілізаційним механізмом, які будуть відображені в організаційній структурі цього інструменту. Було вирішено, що максимальний кредитний ліміт ЄСМ для здійснення безпосередньої рекапіталізації банків буде зафіксовано на рівні 60 млрд. євро. ЄЦБ буде готовий здійснювати повний нагляд з листопада 2014 р. Проте, з моменту набуття чин-

ності постанови щодо створення Єдиного механізму банківського нагляду та за одностайним проханням ЄСМ, ЄЦБ може відразу взяти на себе безпосередній контроль за кредитною установою, що стане передумовою здійснення ЄСМ безпосередньої рекапіталізації, на виконання рішення, адресованого зацікавленим національним суб'єктам і національному органу фінансового контролю.

В Європейській Комісії зазначають, що на даному етапі не передбачається створення у межах Банківського союзу єдиної наднаціональної схеми гарантування вкладів фізичних осіб (на ранніх стадіях переговорів проти цієї ідеї категорично виступала Німеччина). Компромісний текст проекту директиви щодо гарантування вкладів передбачає, що кожна держава-член матиме національний фонд гарантування вкладів (100 тис. євро на одного вкладника в одному банку), який повинен належним чином фінансуватись *ex-ante* (0,8 % від депозитів, які підлягають відшкодуванню, мають бути зібрані в банках протягом десятирічного періоду). Терміни повернення грошей вкладникам будуть поступово зменшені з нинішніх 20 робочих днів до 7 робочих днів з 1 січня 2024 р. Зазначена директива також відкриває шлях до запровадження добровільного механізму взаємного запозичення між фондами гарантування вкладів різних держав-членів ЄС, який поки що є єдиною формою взаємного страхування, передбаченою на цьому етапі.

Процес створення Банківського союзу постійно залежить від досягнення нелегких компромісів між державами-членами. Амбіційний проект ЄС весь час знаходиться під вогнем критики деяких держав-членів, політиків, експертів, мас-медіа (промовистою, у цьому контексті, є назва редакційної статті газети *Financial Times* від 23 березня цього року – «Дуже недосконалий Банківський союз» [1]). Ось лише деякі з критичних зауважень:

– теоретично процес надання допомоги проблемному банку має завершитись якнайшвидше, аби уникнути ризиків ринкових потрясінь і масового зняття

вкладів населенням, однак процес прийняття остаточного рішення включає в себе проведення численних засідань та надто широке коло суб'єктів прийняття рішення та зацікавлених сторін (понад 100). Крім того, на думку експертів, за національними урядами, які мають мінімальні стимули до закриття проблемного банку, оскільки це може спровокувати відповідну політичну реакцію, зберігається право голосу;

– забуто обіцянку про те, що тягар порятунку проблемного банку розділять між собою всі країни-члени єврозони (дійсно, широке використання механізму залучення власників облігацій в процес надання банку екстреної фінансової допомоги означає, що вони в кінцевому підсумку повною мірою відчують справжню вартість ризиків, які беруть на себе). Однак, після цього фінансова відповідальність за порятунок банку буде покладена переважно на плечі уряду держави-члена, з якої походить цей банк;

– розмір Єдиного фонду підтримки проблемних банків є надто маленьким (всього лише 55 млрд євро, хоча є думки стосовно щонайменше 1 трильйона євро), а восьмирічний період його створення – надто довгим;

– поліпшення або коригування положень основоположних угод Банківського союзу є досить складним процесом, оскільки, наприклад, питання Єдиного фонду підтримки проблемних банків вирішуватимуться на міжурядовому рівні, де держави-члени матимуть право вето щодо внесення суттєвих змін;

– оскільки ризики єврозони не зникли і можуть знову проявитися під час наступної кризи, на ЄЦБ покладено величезну відповідальність з належного аудиту балансових звітів кредитних установ на предмет достатності їх капіталу. Ця оцінка має бути достовірною і дати можливість найбільшим банкам витримати черговий кризовий шок, однак в умовах недосконалого Банківського союзу будь-яка помилка ЄЦБ може надто дорого коштувати як єврозоні, так і ЄС у цілому [1; 6; 7; 8].

Однак, лідери ЄС наполегливо під-

креслюють, що хоча Банківський союз і не є досконалою конструкцією, він має вирішальне значення для виживання єврозони і всієї європейської економіки (якщо ЄС не перейде до повного фінансового, а отже, і політичного союзу, що дуже малоймовірно).

**Висновки.** Створення Банківського союзу є найамбітнішим інтеграційним проектом ЄС з часу запровадження єдиної європейської валюти 14 років тому. Це також черговий рішучий крок на шляху поглиблення інтеграційних процесів, формування дедалі міцнішого союзу. Європейський Союз також у черговий раз довів, що повною мірою опанував мистецтво досягнення політич-

ного компромісу щодо найскладніших та найчутливіших для національного суверенітету питань подальшої інтеграції. В ЄС визнають, що попереду ще багато роботи, але міцне підґрунтя вже сформовано.

Україні, яка підписала з ЄС політичну частину Угоди про асоціацію і готується до підписання тієї частини угоди, яка передбачає створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі, необхідно врахувати європейський досвід і невідкладно розпочати роботу над реформуванням власної фінансової та банківської системи, поступової адаптації національного законодавства у цій сфері до європейського.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. A highly imperfect banking union. – Access mode: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/8a905794-b103-11e3-9f6f-00144feab7de.html?axzz2z7DF9VMS>
2. A new financial system for Europe. Financial reform at the service of growth. – Access mode: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/financial-reform-for-growth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/financial-reform-for-growth_en.pdf)
3. Building banking union. – Access mode: <https://www.ecb.europa.eu/ssm/establish/html/index.en.html>
4. Comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone. – Access mode: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-244\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_en.htm?locale=en)
5. EU parliament gives final nod to Banking union. – Access mode: <http://euobserver.com/economic/123866>
6. Fox B. Who pays the bills in a banking union? / B. Fox. – Access mode: <http://euobserver.com/economic/120835>
7. Op-ed: Euro needs more help to avoid another crisis / Bloomberg View. – Access mode: <http://m.sltrib.com/sltrib/mobile3/57831813-219/euro-area-bank-banking.html.csp>
8. Till default do us part. A half-hearted banking union raises more risks than it solves. – Access mode: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21579024-half-hearted-banking-union-raises-more-risks-it-solves-till-default-do-us?>
9. Towards a Genuine Economic and Monetary Union. – Access mode: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)

**Рудік Надія Михайлівна** – кандидат наук з державного управління, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: n.m.rudik@ukr.net

**Rudik Nadiia Mykhailivn** – PhD in public administration, associate professor  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: n.m.rudik@ukr.net

УДК 343.41:061.1ЄС

## Досвід ЄС у сфері боротьби з насильством стосовно жінок (за результатами загальноєвропейського опитування)

О.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: anrudik@ukr.net

### Авторське резюме

У статті розглядається досвід ЄС у сфері боротьби з насильством стосовно жінок, зокрема шляхом забезпечення виробників політики комплексними даними про масштаб, природу і характер цієї проблеми за допомогою організації і проведення соціологічних досліджень. Аналізуються результати першого в ЄС соціологічного опитування щодо насильства стосовно жінок, проведеного Європейським агентством з основоположних прав у 2012 р. Під час інтерв'ю жінок просили надати інформацію про їхній особистий досвід стосовно різних форм насильства, про те, як часто вони зазнавали певного виду насильства, щодо впливу насильства на їх життя і його наслідки. Результати опитування можуть бути розглянуті поряд з існуючими даними і прогалинами у знаннях про насильство стосовно жінок на рівні ЄС та держав-членів, а також використані під час розроблення окремих напрямів публічної політики і відповідних практичних заходів для боротьби з порушенням прав людини.

**Ключові слова:** права людини, гендерна політика, гендерна рівність, насильство стосовно жінок, європейський досвід, соціологічне опитування.

## EU experience on combating violence against women (on the basis of EU-wide survey findings)

O.M. RUDIK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: anrudik@ukr.net

### Abstract

This paper explores of the EU experience on combating violence against women, in particular by providing policy-makers with comprehensive data on the scope, nature and character of this problem through organizing and conducting of special survey. Author analyses the findings of the first EU-wide survey on violence against women conducted by the European Union Agency for Fundamental Rights in 1992. Women were asked to provide information about their personal experience of various forms of violence, how often they have experienced certain types of violence, and what consequences violence has had on their lives. The results from the survey interviews can be looked at alongside existing data and gaps in knowledge on violence against women at EU and Member State level, and is ready to be used in the development of policies and action on the ground to combat this human rights violation.

**Keywords:** human rights, gender politics, gender equality, violence against women, European experience, survey.

**Постановка проблеми.** Насильство стосовно жінок охоплює злочини, які зачіпають жінок непропорційно, наприклад, сексуальне насильство, зґвалтування і насильство в сім'ї. Такі злочини порушують основоположні права жінок

щодо гідності та рівності. Насильство стосовно жінок негативно впливає не лише на самі жертви, а й на їхні сім'ї, друзів і суспільство в цілому. Це вимагає критичного погляду на те, як суспільство і держава реагують на такий

© О.М. Рудік, 2014

стан речей. У цьому зв'язку заходи щодо боротьби та запобігання насильства стосовно жінок здійснюються в ЄС як на європейському, так і на національному рівнях. Одним із шляхів вирішення проблеми насильства стосовно жінок в ЄС є забезпечення виробників політики вичерпними порівняними даними щодо масштабу та природи проблеми шляхом організації та проведення прикладних соціологічних досліджень, зокрема опитувань.

Проблема насильства стосовно жінок є не менш актуальною й для українського суспільства. В Україні прийнято відповідне законодавство та визначені органи й установи, на які покладається здійснення заходів щодо попередження насильства стосовно жінок, однак національна гендерна статистика все ще свідчить про гостроту і масштабність проблеми. З огляду на це вивчення кращого європейського досвіду вирішення зазначеної проблеми та його врахування під час вироблення та імплементації національної політики забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, дасть можливість Україні суттєво підвищити ефективність реалізації політики подолання гендерної нерівності, сприятиме утвердженню європейських цінностей в усіх сферах суспільного життя, наблизить нашу державу до виконання Цілей Розвитку Тисячоліття, зокрема цілі 3 «Заохочення гендерної рівності і розширення прав і можливостей жінок».

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблематика боротьби з насильством стосовно жінок постійно перебуває у сфері наукових інтересів зарубіжних, зокрема європейських дослідників. Серед них можна виділити праці С. Велдон, М. Ейттан, К. Гарсія-Морено, М. Петцольда, С. Монтойя та інших науковців. Суттєвий внесок у дослідження роблять аналітичні підрозділи Європейської Комісії та інших інститутів ЄС, Європейське агентство основоположних прав, Європейський інститут з питань гендерної рівності та європейські аналітичні центри. У працях В.М. Бондаровської, О.О. Кочеміровської, Г.М. Лактіонової, Ю.В. Онишко, Г.О. Христової,

М. Мінца, А.М. Фесенка, О.Д. Коломійця та інших українських науковців досліджувались стан системи попередження насильства в сім'ї в Україні, її правові, соціальні, психологічні та медичні аспекти, а також світовий досвід протидії насильству в сім'ї.

**Метою дослідження** є вивчення досвіду ЄС у сфері боротьби з насильством стосовно жінок, зокрема шляхом забезпечення виробників політики комплексними даними про масштаб, природу і характер цієї проблеми за допомогою організації і проведення соціологічних досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** На європейському рівні правовим підґрунтям заходів боротьби з насильством стосовно жінок є Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС «Щодо встановлення мінімальних стандартів щодо прав, захисту та підтримки жертв злочинів» (2012/29/EU) і Конвенція Ради Європи «Про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами» (Стамбульська конвенція). Прийнята 25 жовтня 2012 р. директива ЄС містить спеціальні положення стосовно жертв гендерного насильства, сексуального насильства і жертв насильства в близьких стосунках (держави-члени мають привести національне законодавство у відповідність до вимог директиви до 15 листопада 2015 р.). Стамбульська конвенція, яку Рада Європи прийняла у 2011 р., є першим юридично зобов'язальним регіональним документом в Європі, в якому всебічно розглядаються різні форми насильства щодо жінок, такі як психологічне насильство, переслідування, фізичне насильство, сексуальне насильство і сексуальні домагання. Конвенція має набути чинності після того, як її ратифікують 10 країн, у тому числі 8 країн-членів Ради Європи (станом на 3 квітня 2014 р. Конвенцію ратифікували 8 країн-членів [1]). Враховуючи значний негативний вплив насильства стосовно жінок, в ЄС дійшли згоди, що надалі неприпустимою є ситуація, за якої виробники політики і практики в багатьох державах-членах ЄС все ще стикаються з відсутністю

комплексних даних про масштаб, природу і характер цієї проблеми. Оскільки більшість жінок з різних причин не повідомляють про випадки насильства стосовно них, офіційною статистикою кримінального правосуддя фіксується лише незначна частка випадків такого насильства. У результаті політика та практичні заходи, спрямовані на боротьбу з насильством стосовно жінок, не завжди спираються на міцну доказову базу. Хоч деякі держави-члени ЄС і дослідницькі установи проводять опитування та інші дослідження щодо насильства стосовно жінок, на рівні ЄС бракує всеосяжних і порівнянних даних у цій сфері.

У відповідь на нагальну потребу в порівняльних даних про насильство стосовно жінок, а також на запит Європейського Парламенту [3], який підтвердила Рада ЄС у своїх висновках щодо викорінення насильства стосовно жінок в ЄС [2], Європейське агентство основоположних прав – FRA (децентралізоване агентство ЄС, яке розташоване у Відні, Австрія) організувало і провело у 2012 р. перше в ЄС і наймасштабніше у світі (у всіх 28 державах-членах) соціологічне опитування «Насильство стосовно жінок». Програма опитування була розроблена за участю наукових експертів та представників громадянського суспільства, що працюють у сфері боротьби з насильством стосовно жінок. За контрактом з FRA польові дослідження з березня по вересень 2012 р. були проведені консорціумом виконавців (після всебічного тестування методики та інструментарію опитування в шести державах-членах у 2011 р.).

До сформованого за результатами відкритого тендеру консорціуму увійшли британська організація з аналізу ринку Ipsos MORI, Європейський інститут з питань попередження злочинності та кримінального правосуддя, афілійований з ООН та Міжрегіональним науково-дослідним інститутом ООН з питань злочинності та правосуддя (UNICRI). Ipsos MORI визначила в кожній державі-члені організацію для проведення інтерв'ювання. Загалом було опитано понад 42 тис. жінок віком від 18 до 74 років (1,5 тис. у кожній державі-чле-

ні, за винятком Люксембурга, де опитали 900 респондентів). Нижня вікова межа респондента становила 18 років у зв'язку із делікатним характером обстеження і обмеженнями в деяких державах-членах на інтерв'ювання жінок у віці до 18 років без згоди батьків. У кожній державі-члені опитування проводилось на основі національної репрезентативної вибірки жінок. Люди, які були в довільному порядку вибрані для інтерв'ювання, не могли запропонувати замість себе когось іншого.

Стандартизоване інтерв'ю містило питання щодо фізичного, сексуального та психологічного насильства, віктимізації дітей, сексуальних домагань і переслідувань (у тому числі за допомогою нових медіа, таких як Інтернет). Жінок просили надати інформацію про їхній особистий досвід стосовно різних форм насильства, про те, як часто вони зазнавали певного виду насильства, щодо впливу насильства на їх життя, його наслідки. Під час опитування також збирали інформацію про причини, з яких жертви насильства звертаються або не звертаються в поліцію, про використання жінками інших служб, які можуть надавати допомогу жертвам. Тривалість інтерв'ю значною мірою залежала від життєвого досвіду респондентів (наприклад, інтерв'ювання жінок, які часто зазнавали насильства, тривало довше за планових 50 хв). Інтерв'ювання проводилось на умовах анонімності і конфіденційності, віч-на-віч у зручному місці й лише професійними інтерв'юерами жіночої статі.

Звіт за результатами опитування був оприлюднений FRA на конференції «Насильство стосовно жінок в ЄС: знущання вдома, на роботі, на людях та он-лайн» (5 березня 2014 р., Брюссель, Бельгія). Результати дослідження засвідчили, що насильство стосовно жінок є широкомасштабним, але майже повсюдно погано висвітленим порушенням прав людини на всій території ЄС. Ось деякі з ключових результатів опитування:

- 33 % жінок (відповідає 62 млн. жінок<sup>1</sup>) зазнали фізичного та/або сексуального насильства, починаючи з 15 років;
- 22 % зазнавали фізичного та/або

сексуального насильства з боку партнера;

– 5 % усіх жінок були зґвалтовані; майже кожна десята жінка, яка зазнавала сексуального насильства від людини, яка не була її партнером, свідчила про те, що злочинців було два й більше;

– 43 % опитаних зазнали однієї з форм психологічного насильства з боку існуючого або попереднього партнера (наприклад, публічне приниження, заборона виходити з помешкання або закриття в ньому на замок, примушення до перегляду порнографії, загроза насильства);

– 33 % мають дитячі переживання фізичного або сексуального насильства з боку дорослого, 12 % з них у дитинстві зазнавали сексуального насильства, з яких половина була з боку незнайомих їм чоловіків. Ці форми жорстокого поводження пов'язані, як правило, з дорослими, які демонструють свої геніталії або торкаються статевих органів або грудей дитини;

– 18 % жінок зазнали переслідування<sup>2</sup>, починаючи з 15 років, і 5 % протягом 12 місяців до інтерв'ю (відповідає 9 млн. жінок); 21 % жінок, які зазнали переслідування, сказали, що ця форма домагання та залякування тривала протягом двох років;

– 11 % жінок зазнали недоречних загравань у соціальних мережах або отримали електронні листи, текстові повідомлення (СМС) відверто сексуального змісту; жертвами такого кібердомагання стали 20 % молодих жінок віком від 18 до 29 років;

– 55 % жінок зазнали певних форм сексуального домагання, 32% всіх жертв сексуальних домагань зазначили, що злочинцем був начальник, колега чи клієнт;

– 67 % опитаних не повідомляли про найбільш серйозні випадки насильства з боку партнера в поліцію або будь-яку іншу організацію [6].

Цікавими є результати опитування в кожній державі-члені. Так, показник кількості жінок, які зазнали фізичного та/або сексуального насильства з боку попереднього партнера, коливається від 15 % в Австрії до 38 % в Латвії та Бол-

гарії (в середньому по ЄС – 26 %) [7, р. 28–29]. Показник кількості жінок, які зазнали переслідування, починаючи з 15 років, коливається від 8 % в Латвії та Румунії до 33% у Швеції (в середньому по ЄС – 18 %) [7, р. 83–84]. Частка жінок, які зазнали сексуального домагання (11 характерних форм<sup>3</sup>), починаючи з 15 років, коливається від 81% у Швеції до 24% у Болгарії (в середньому по ЄС – 55 %) [7, р. 99].

Офіційні дані щодо рівня злочинності показують суттєві відмінності між країнами в рівнях загального насильства, у тому числі в рівні насильства стосовно жінок. Загальні дані обстеження рівня злочинності, а також спеціальні дослідження рівня насильства стосовно жінок завжди показують відмінності між країнами в показниках насильства. З іншого боку, відмінності між країнами та всередині них у показниках насильства стосовно жінок також спостерігаються й за результатами інших досліджень. Так, результати опитування FRA свідчать про менший рівень коливання показників сімейного насильства між державами-членами ЄС, ніж рівень, зафіксований між десятима країнами за результатами дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) щодо здоров'я жінок та насильства в сім'ї (дані зібрані в 2000–2003 рр.). Менший рівень коливання показників поширеності зґвалтувань між державами-членами ЄС, ніж між штатами США, також зафіксований у результаті порівняння результатів опитування FRA та проведеного в США опитування щодо насильства з боку інтимного партнера та сексуального насильства, яке охопило всі 50 штатів (дані зібрані в 2010 р.) [5]. Результати опитування FRA також у цілому відповідають результатам національних обстежень з питань насильства стосовно жінок, проведених у державах-членах ЄС.

Відмінності між державами-членами у показниках масштабів насильства, виявлені за результатами опитування FRA, слід розглядати у зв'язку із низкою факторів. У звіті FRA зазначається, що факторами, які слід брати до уваги, аналізуючи відмінності між країнами, а

також фактичні відмінності в показниках віктимізації, є:

1. Рівень культурної прийнятності обговорення з іншими людьми проблеми насильства стосовно жінок, у тому числі з інтерв'юерами. У ряді держав-членів ЄС дослідження виявило кореляцію між низькими показниками насильства стосовно жінок та низьким рівнем обізнаності респондентів про сімейне насильство, якого зазнали інші люди, такі як друзі або сім'ї. Результати спеціального обстеження Єврбарометра (2010 р.) щодо сімейного насильства стосовно жінок (опитано репрезентативну вибірку жінок і чоловіків у 27 державах-членах ЄС) свідчать, що: 3 % респондентів обох статей у Болгарії (країна з найнижчим рівнем прийнятності, згідно з опитуванням FRA) дізнались про насильство в сім'ї від членів своєї родини, порівняно з 32 % респондентів у Швеції (країна з найвищим рівнем прийнятності, згідно з опитуванням FRA); 33 % респондентів обох статей в Болгарії заявили, що вони дізнались про насильство в сім'ї від друзів, тоді як у Швеції про це заявили 47 % респондентів; 6 % респондентів обох статей у Болгарії дізнались про насильство в сім'ї від колег або внаслідок інших контактів на своєму робочому місці, а в Швеції – 43 %. Вищенаведені дані можна пояснити по-різному: або тим, що загальний рівень насильства в сім'ї є значно нижчий у Болгарії, ніж у Швеції, або тим, що в Болгарії тема насильства стосовно жінок є приватною для сімейного кола та колег по роботі. У зв'язку із цим у звіті робиться припущення, що в Болгарії, наприклад, не прийнято говорити про насильство стосовно жінок як за певних умов, так і з певними людьми, у тому числі з інтерв'юером, який прийшов до респондента лише для того, щоб провести опитування.

2. Рівень гендерної рівності. Утвердження гендерної рівності сприяє більш високому рівню оприлюднення фактів про насильство стосовно жінок. Зростання рівності між статями в державах-членах відображається в більшій інформованості про насильство стосовно жінок на різних рівнях суспільства, у

тому числі в засобах масової інформації. Це часто супроводжується поліпшенням механізмів заохочення і полегшення повідомлень про інциденти, пов'язані з насильством. Це може означати також, що все більше жінок готові заявляти про випадки насильства в поліцію та під час соціологічних опитувань, оскільки суспільство і громадська думка є готовими до цього.

3. Моделі зайнятості (робота за межами дому), соціалізації і способу життя (знайомство, побудова близьких відносин тощо). Жінки наражаються на фактори ризику насильства, особливо перебуваючи за межами дому. Іншим можливим поясненням насильства стосовно жінок є, те що вони наражаються на різні фактори ризику. Наприклад, молоді люди наражаються на більш високий рівень віктимізації, що є правильним для всіх обстежених країн. Однак деякі результати опитування слід розглядати поряд з іншими даними, отриманими на рівні держав-членів, з урахуванням факторів, що можуть вплинути на ризик віктимізації, такими як структура зайнятості жінок. Наприклад, чим більше в державі-члені жінок, які працюють, тим вищий ризик, що вони можуть зазнати сексуальних домагань на робочому місці. У зв'язку із цим дослідження показало, що жінки, які працюють на управлінських та вищих керівних посадах, більше наражаються на ризик сексуального домагання, ніж жінки з інших професійних груп. Водночас у звіті робиться припущення, що в міру утвердження гендерної рівності жінки починають активно оскаржувати традиційні гендерні ролі (наприклад, виходять з дому пізно ввечері для спілкування в неформальній обстановці, влаштовуються на роботу і працюють нарівні з чоловіками, не підтримують насильницьких, образливих взаємовідносин), що збільшує ризик насильства стосовно них.

4. Відмінності між державами-членами в загальних рівнях насильницьких злочинів. Різні рівні насильства стосовно жінок можна частково пояснити загальним рівнем насильницьких злочинів у конкретній країні. У свою чергу, за-

гальні рівні насильницьких злочинів мають бути розглянуті поряд з можливими пояснювальними факторами, такими як рівень урбанізації в країні або частка молодих людей (зокрема, молодих чоловіків) у населенні. У звіті зазначається, що ці фактори, як правило, призводять до зростання рівня злочинності; в міських районах скоюється більше злочинів, ніж у сільських, а значна частина злочинів, зокрема насильницьких, скоюється, як правило, молодими людьми. Результати проведеного у 2005 р. Європейського дослідження проблем злочинності та безпеки (охопило різні види злочинів з розділенням за статтю) вказали на існування загального взаємозв'язку між рівнями урбанізації та злочинності: більш урбанізовані країни, як правило, мають більш високий рівень злочинності. Урахування рівня урбанізації дійсно може певною мірою допомогти пояснити масштаби злочинності, але меншою мірою здатне пояснити відмінності в злочинах у приватній сфері, зокрема сімейне насильство. Офіційна кримінальна статистика та результати опитувань стосовно віктимізації свідчать, що останніми роками частка насильницьких злочинів у ЄС має загальну тенденцію до зменшення, однак на рівні держав-членів спостерігаються певні відмінності. Так, за даними Євростату у 2003–2009 рр. частка насильницьких злочинів зросла на Кіпрі, в Данії, Люксембурзі, Греції та Швеції.

5. Культура споживання алкогольних напоїв у державах-членах. Споживання правопорушниками алкоголю часто розглядають як один із чинників насильства стосовно жінок, особливо у взаєминах між статевими партнерами. Однак на рівні конкретної держави-члена до будь-якого пояснення, яке пов'язує загальний рівень споживання алкоголю і рівень насильства стосовно жінок, слід ставитись обережно. Такі фактори, як періодичність пияцтва, а не обсяг споживаного алкоголю в країні разом з даними щодо обставин, за яких споживаються алкогольні напої (під час їжі або при нагоді), слід розглядати в поєднанні з іншими факторами (наприклад, схильність окремої

особи до насильства) під час вивчення взаємозв'язку між насильством стосовно жінок та характером споживання алкоголю в державах-членах ЄС. Опитування дійсно виявило певний зв'язок між зловживанням алкоголем і сімейним насильством, але у звіті наголошується на необхідності подальшого аналізу для кращого розуміння взаємозв'язку між алкоголем та іншими факторами, які сприяють насильству [7, р. 24–26].

У FRA зазначають, що ці та інші фактори потребують подальшого дослідження під час аналізу результатів обстеження на рівні окремих держав-членів.

Спираючись на результати опитування, FRA сформулювало ряд висновків та рекомендацій, адресованих як інститутам ЄС, так і урядам держав-членів:

1. Для вирішення ключових проблемних питань, що впливають із життєвого досвіду жінок, які стали жертвами насильства, майбутні стратегії ЄС з питань рівності між жінками і чоловіками мають спиратися на результати дослідження FRA. Прикладами можуть служити нові або щойно виявлені форми насильства стосовно жінок, такі як переслідування або знущання за допомогою нових технологій, а також аспекти насильства, щодо яких жінки рідко звертаються в поліцію та організації, що надають допомогу жертвам.

2. Враховуючи виявлені за результатами опитування масштаби насильства стосовно жінок, діяльність ЄС у сфері боротьби із злочинністю та кримінальною віктимізацією в період після завершення дії Стокгольмської програми (визначила порядок денний законодавчих та функціональних дій ЄС у сфері свободи, безпеки та правосуддя на період 2010 – 2014 рр.) має виходити з того, що насильство стосовно жінок є порушенням основоположних прав людини.

3. У межах контролю за станом імплементації Директиви ЄС від 25 жовтня 2012 р. Європейська Комісія має оцінювати також міру відповідності цього правового акта практичним потребам і правам жінок, які стали жертвами насильства.

4. ЄС має вивчити можливість приєднання до Стамбульської конвенції Ради

Європи, яка на даний час є найбільш повним регіональним документом з питань боротьби з насильством стосовно жінок. FRA також підтримує ратифікацію Конвенції державами-членами ЄС.

5. ЄС та державам-членам рекомендується розробити конкретні національні плани дій з проблеми насильства стосовно жінок, які мають спиратися на результати опитування в разі відсутності аналогічних даних на національному рівні. До розроблення планів дій можуть бути залучені організації громадянського суспільства, які працюють з жінками – жертвами насильства, що дозволить забезпечити практичну спрямованість запланованих заходів.

6. Політика ЄС у галузі зайнятості, освіти, здоров'я та інформаційно-комунікаційних технологій має розроблятися та імплементуватися з урахуванням результатів опитування. Очікується, що на рівні держав-членів у цих сферах прийматимуться національні плани дій та здійснюватимуться конкретні спеціальні заходи.

7. ЄС має забезпечити, щоб механізми фінансування програми DAPHNE (спеціальна програма, яка є частиною загальної програми ЄС «Основоположні права та правосуддя») та інших програм, які сприяють захисту дітей, молоді та жінок від усіх форм насильства, могли бути використані для подальшої підтримки досліджень і діяльності організацій громадянського суспільства у сфері боротьби з насильством стосовно жінок. Так, необхідно фінансувати заходи щодо надання цільової підтримки жінкам, які стали жертвами насильства.

8. На рівні ЄС та держав-членів слід активізувати підхід, орієнтований на жертви насильства та їх права. Останніми роками в ряді держав-членів з'явилися позитивні приклади визнання фактів сімейного насильства або насильства з боку статевого партнера не приватною справою, а предметом для державного втручання.

9. ЄС і держави-члени мають регулярно збирати дані щодо різних форм насильства стосовно жінок, що забезпечить надання фактів для розроблення або коригування певних напрямів по-

літики та здійснення конкретних заходів. Цей процес може бути підтриманий Євростатом та його відповідними експертними групами і використаний для надання даних спеціальним моніторинговим органам ООН і Ради Європи, а також Європейському інституту з питань гендерної рівності.

10. Політика та національні плани дій у сфері боротьби з насильством стосовно жінок мають бути розроблені на рівні ЄС та держав-членів на основі фактів, отриманих безпосередньо від постраждалих від насильства жінок. Дані про пережите жінками насильство мають бути зібрані на додаток до існуючих даних адміністративного та кримінального правосуддя, які не охоплюють більшість незареєстрованих випадків віктимізації. З метою отримання інформації про масштаб і природу насильства стосовно жінок ЄС і держави-члени мають сприяти проведенню соціологічних досліджень та фінансувати їх. Ці дослідження можна повторювати кожні декілька років, для того щоб виміряти зміни, які відбулися за певний відрізок часу [7, р. 167–168].

У звіті зазначається, що результати опитування можуть бути розглянуті поряд з існуючими даними і прогалинами у знаннях про насильство стосовно жінок на рівні ЄС та держав-членів, а також використані під час розроблення окремих напрямів публічної політики і відповідних практичних заходів для боротьби з порушенням прав людини.

**Висновки.** Таким чином, досвід ЄС у сфері боротьби з насильством стосовно жінок свідчить про те, що, незважаючи на наявність відповідної європейської та національної нормативно-правової бази, а також урядових програм, ця проблема все ще залишається надзвичайно гострою.

Проведене в ЄС опитування допомогло з'ясувати масштаб, глибину та багатоаспектність проблеми насильства стосовно жінок, виявити його сучасні форми. Опитування також надало вагомі аргументи на користь визнання насильства стосовно жінок порушенням основоположних прав людини. Результати опитування будуть використані під час

розроблення політики у сфері захисту прав людини, гендерної та соціально-економічної політик, а також конкретних планів дій як на рівні ЄС, так і на рівні держав-членів. В Україні, де проблема насильства стосовно жінок також є дуже актуальною, слід використовувати

досвід ЄС у проведенні масштабних соціологічних досліджень, їх методології та способів організації, використанні результатів досліджень в урядовій діяльності, залученні до здійснення практичних заходів щодо протидії насильству організацій громадянського суспільства.

#### ПРИМІТКИ:

<sup>1</sup> За даними он-лайн бази даних Євростату, станом на 1 січня 2013 р. на території ЄС-28 проживало 186 590 848 жінок віком від 18 до 74 років [4].

<sup>2</sup> У межах опитування переслідування було визначено як повторювані агресивні або загрозливі дії (агресивні, загрозливі, мовчазні телефонні дзвінки; агресивні коментарі в Інтернеті; очікування біля місця проживання, роботи чи навчання без поважної причини; навмисне повсюдне слідування тощо), вчинені кілька разів однією і тією самою особою стосовно респондента.

<sup>3</sup> Характерними формами сексуальних домагань були визначені такі небажані й образливі дії стосовно жінок: 1) торкання, обійми або поцілунки; 2) коментарі або жарти сексуального характеру; 3) недоречне запрошення на побачення; 4) нав'язливі запитання щодо приватного життя; 5) нав'язливі коментарі щодо зовнішності; 6) прискіпливе розглядання або позирання; 7) надсилання або показування сексуально відвертих малюнків, фото або подарунків; 8) непристойне оголення; 9) показування порнографічних матеріалів; 10) надсилання електронних листів або текстових повідомлень відверто сексуального змісту; 11) спроби зав'язати дружбу (загравання) в соціальних мережах або Інтернет-чатах.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Chart of signatures and ratifications of Istanbul Convention. – Access mode: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=210&CM=1&DF=&CL=ENG>
2. Council conclusions on the Eradication of Violence Against Women in the European Union. – Access mode: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/113226.pdf)
3. European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme. – Access mode: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//EN>
4. Eurostat on-line database. – Access mode: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
5. Violence against women: an EU-wide survey. – Access mode: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-results-factsheet>
6. Violence against women: every day and everywhere. – Access mode: <http://fra.europa.eu/en/press-release/2014/violence-against-women-every-day-and-everywhere>
7. Violence against women: an EU-wide survey. Main results report. – Access mode: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results_en.pdf)

**Рудік Олександр Миколайович** – кандидат політичних наук, доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [anrudik@ukr.net](mailto:anrudik@ukr.net)

**Rudik Oleksandr Mykolaiovych** – PhD in political science, associate professor  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [anrudik@ukr.net](mailto:anrudik@ukr.net)

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.08:331.108

## Зарубіжний досвід патріотичного виховання громадян та можливості його адаптації в Україні

О.Г. ДІДЕНКО

Національна академія державного управління при Президенті України,  
м. Київ, Україна, E-mail: oleg.didenko08@rambler.ru

### Авторське резюме

У статті запропоновано аналіз зарубіжного досвіду патріотичного виховання населення, досліджуються практичні підходи до формування патріотичної свідомості, обґрунтовуються можливості адаптації позитивного досвіду у вітчизняну практику. Робиться висновок про те, що в різних країнах світу (Білорусь, Казахстан, Грузія, Китай, США, Франція) органи державного управління здійснюють певні заходи, спрямовані на патріотичне виховання населення, хоча рівень патріотизму не завжди визначається наявністю державної програми або кількістю проведених патріотичних заходів.

**Ключові слова:** патріотизм, патріотичне виховання, патріотична свідомість, Батьківщина, Вітчизна, держава, нація, державне управління.

## Foreign experience of patriotic education of citizens and possibility of its adaptation in Ukraine

O.G. DIDENKO

National academy for public administration under the President of Ukraine,  
Kiev, Ukraine, E-mail: oleg.didenko08@rambler.ru

### Abstract

The article analyses of foreign experience of patriotic education of the population, examines of practical approaches to formation of patriotic consciousness, justifies the possibilities of positive experience adaptation in domestic practice. The conclusion is that in many countries (Belarus, Kazakhstan, Georgia, China, the U.S., France) public administration bodies carries out certain measures to patriotic education of the population, although the level of patriotism is not always determined by the presence of appropriate state programs or number of some kinds of patriotic events.

**Keywords:** patriotism, patriotic education, patriotic consciousness, birthplace, the Motherland, the state and nation, public administration.

**Постановка проблеми.** Необхідність у патріотизмі особливо велика в сучасній Україні, яка знаходиться на крутому історичному переломі. Успішний хід реформ навряд чи можливий, якщо система виховання буде позбавлена духовно-етичних основ, особливо любові до своєї Вітчизни. Саме в умовах сучасного розвитку ідея патріотизму може і повинна стати тим стрижнем, навколо якого сформується високі, значущі відчуття, переконання, позиції, прагнення кожної людини, її готовність і здібність до активних дій для блага Вітчизни.

© О.Г. Діденко, 2014

**Аналіз досліджень і публікацій.** У сучасній науковій літературі в галузі знань «Державне управління» майже відсутні роботи, в яких аналізувалися б проблеми національно-патріотичного виховання. Певною мірою ці питання висвітлюються в роботах Ю. Кальниша, В. Трощинського, Т. Безверхої, але зарубіжний досвід національно-патріотичного виховання залишається поза увагою дослідників.

**Метою дослідження** є аналіз зарубіжного досвіду патріотичного виховання громадян.

**Виклад основного матеріалу.** В країнах ближнього і далекого зарубіжжя накопичений цікавий досвід патріотичного виховання. Зокрема, у Республіці Білорусь, після 1996 року, коли під час «Чорнобильського шляху» в Мінську тисячі молодих людей виступили проти політики президента О.Лукашенка, керівництво країни вирішило впритул зайнятися патріотичним вихованням молоді. Був випущений Президентський Декрет про молодь. А надалі створена молодіжна організація, яка стала опорою державної молодіжної політики в цілому, – БПСМ – Білоруський патріотичний союз молоді [7].

Діяльність молодіжних суспільних організацій регулюється Державним комітетом у справах молоді, сукупністю законів і норм, розпоряджень, указів і інструкцій, які регламентують діяльність організації, правами, які дозволяють організації реально брати участь в діяльності держави.

Національний склад Казахстану різноманітний. Згідно з результатами соціологічних досліджень Міністерства освіти і науки, з 2000 опитаних більше 15% казахів не вважають себе громадянами своєї країни, серед представників інших національностей показник досягає більше 30%. 2006 р. прийнята Державна програма патріотичного виховання громадян Республіки Казахстан на 2006-2008 рр. Згодом термін її дії був продовжений, спочатку до 2010 р., потім – до 2015 р. [6].

Основними принципами патріотичного виховання казахстанської молоді є:

- принцип системно організованого підходу, який передбачає скоординовану, цілеспрямовану роботу всіх молодіжних об'єднань республіки з патріотичного виховання один з одним;

- принцип адресного підходу у формуванні патріотизму, що передбачає використання специфічних форм і методів патріотичної роботи з урахуванням особливостей діяльності тієї чи іншої групи молоді;

- принцип врахування історичного досвіду минулих поколінь, що культивує почуття гордості за своїх легендар-

них предків, національні традиції у побуті та внутрішньосімейних стосунках, навчанні та підходах до творчої праці;

- принцип врахування регіональних умов у вихованні патріотичних ідей і цінностей і так далі.

Основним об'єктом патріотичного виховання є сама ж молодь Казахстану, серед якої закладаються основи морального, духовного, культурного, фізичного та іншого розвитку особистості. Механізми патріотичного виховання казахстанців спрямовані, перш за все і більше всього, на створення умов для подальшого національного відродження Казахстану як країни, яка динамічно розвивається, що претендує на входження в список 50 найбільш розвинених країн світу. За темпами розвитку економіки Казахстан протягом останніх 10 років входить у чільну трійку країн світу з щорічним зростанням ВВП на 8 % (після Катару та Китаю) [4].

Складовою частиною патріотичного виховання казахстанської молоді є військово-патріотичне виховання, спрямоване на формування готовності до військової служби як особливого виду державної служби. Молодіжні організації з особливою активністю повинні працювати і в цьому напрямку. Військово-патріотичне виховання казахстанської молоді в основному йде через уроки НВП в загальноосвітніх школах і ПТШ, діяльність «афганських» організацій та існуючі військові кафедри при ряді вищих навчальних закладів країни. А останнім часом активізували свою діяльність і дворові клуби, де тон патріотичної роботи задають колишні воїни – інтернаціоналісти, відставні солдати і офіцери частин ВДВ, морської піхоти.

Як зазначається в низці документів, в умовах наростаючої загрози міжнародного тероризму, псевдорелігійного екстремізму патріотичне виховання молодих людей має визначатися виключно національними інтересами Казахстану та сприяти їх активній участі в гарантуванні її безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз, викликів і посягань.

Мета патріотичного виховання, яку повинні переслідувати молодіжні орга-

нізації Казахстану – розвиток серед молодих людей високої соціальної активності, громадянської відповідальності, високої духовності, становлення громадян, що володіють позитивними ціннісними орієнтаціями, здатними проявити їх у творчому процесі в інтересах незалежного Казахстану.

У Казахстані однією з перших на пострадянському просторі реалізується і небачена раніше державна (нині – галузева) програма «Культурна спадщина», тобто керівництво країни усвідомило, що насамперед необхідно терміново відроджувати національну культуру як базовий фактор відродження нації, причому – на системній та комплексній основі. Президент Казахстану Н.А. Назарбаєв підкреслює, що «програма «Культурна спадщина» – одна з опор нашої державності» [4].

Зміст нової ідеології Республіки Казахстан добре ілюструє цитата з навчально-методичного посібника «Патріотичне виховання громадян на досвіді молодіжних організацій» (2011 р.):

«Дотримуючись пасіонарної теорії Л.Гумільова і зіставляючи її з тим, що відбувається сьогодні в нашій країні, ми сміливо і впевнено можемо заявляти, що Нурсултан Назарбаєв і народ Казахстану однозначно наповнені пасіонарною енергією. Говорячи гумільовською науковою термінологією, у Казахстані стався сильний пасіонарний поштовх з наступним різким підйомом енергії сотень тисяч і мільйонів людей, мобілізованих на побудову найсильнішої і шанованої держави у світі. Казахи, переживши «прихований і явний» пасіонарний підйом в XVI-XVIII століттях в особі таких видатних пасіонарних особистостей – ханів, як Касим, Єсимов, Жангир, Тауке, Абилай в наступні два століття поступово перейшли в акматичну стадію розвитку, поставивши на чолі народу хана Кене, батира Амангельди, алаських діячів на чолі з Аліханом Бокейханом, видатних героїв Великої Вітчизняної війни, афганської епопеї. Саме заслуга казахського етносу в руйнуванні Російської імперії в ході національно-визвольного руху 1916 року і соціалістичного табору,

Радянського Союзу під час грудневих подій 1986 року. За 70 років стати приводом для руйнування двох найбільших імперій світу під силу тільки особливим етносам. А сьогодні Казахстан, ведений пасіонарієм нового та вищого порядку, зарядженого «прагненням до ідеалу перемоги» і навіть «жертвовності», Нурсултаном Абишевичем Назарбаєвим кинувся вгору, впритул наблизившись до піка пасіонарного розвитку, до середини життя етносу.

Ця подія сталася майже через шість століть після створення Казахського ханства та початку формування казахського етносу. Якщо, за Гумільовим, народи живуть близько 1200-1500 років, то неважко вирахувати, що надактивний Казахстан на чолі з головним пасіонарієм Н. А. Назарбаєвим впритул підійшов до піка розвитку етносу» [4]. Це – ілюстрація того, яким чином і на яких засадах може відбуватися формування державно-національної ідеології.

Програма патріотичного виховання здійснюється шляхом проведення послідовних заходів.

Вводяться церемоніальні процедури в робітничих і навчальних організаціях, виховуючи пошану до державних символів.

У шкільній програмі присутній учбовий предмет «Громадянознавство». Проводиться пропаганда здорового способу життя, статеве виховання, супроводжувани експерсіями в наркодиспансери і пенітенціарні установи як превентивні наочні дії, відвідини будинків немовлят, інтернатів для дітей-сиріт з метою усвідомлення ролі сім'ї в житті людини.

Військово-патріотичне виховання проводиться через розвиток військово-прикладних видів спорту, тематичні зустрічі у військових частинах і з ветеранами війни, експерсії по музеях бойової слави.

Проводиться робота з посилення патріотичної і гуманістичної спрямованості засобів масової інформації при висвітленні подій і явищ суспільного життя. Мінімум 30 відсотків ефіру центральних і регіональних ЗМІ планується присвячувати патріотичній тематиці.

У патріотичному вихованні задіюється і «конфесійний ресурс». Так, планується повернути традиційні для республіки конфесії до формування у громадян потреби служіння Батьківщині і її захисту як вищого духовного обов'язку.

Державною програмою з патріотичного виховання передбачається також вироблення єдиного алгоритму проведення державних свят. Для підвищення соціальної ефективності заходів пропонується вдосконалити типові сценарії проведення державних свят: Дня Республіки, Дня незалежності, Дня Конституції, Дня єдності народів Казахстану і інших.

Дійовим суб'єктом патріотичного виховання є молодіжні організації Казахстану. Найбільшу активність у республіканському масштабі проявили «бренд» і особа молодіжного неурядового сектора, такі громадські об'єднання, як: МК «Жас Отан» при НДП «Нур Отан», Конгрес молоді Казахстану (КМК), Альянс студентів Казахстану (АСК), Загони «Жасил ів», Союз сільської молоді Казахстану, «Жас киран» і так далі. Саме через ці організації, в основному, активно розвивається патріотична робота серед молоді країни. Саме вони мобілізують молодих людей на шлях формування щирої любові до своєї батьківщини і народу. Саме під егідою цих об'єднань молодь Казахстану, за словами казахстанців, «перетворюється на потужний і монолітний рух, основною метою якого є гаряче та беззавітне служіння своїй Батьківщині, участь у подальшій розбудові могутньої і незалежної держави» [5].

У Грузії патріотичне виховання молоді відбувається в основному в контексті військово-патріотичного. Активізувався даний процес після того, як Президент Грузії М. Саакашвілі задався метою збільшити кількість військово-службовців запасу. З метою підготовки резервістів була запущена програма «Патріот», що передбачає двотижневі збори підлітків і молоді у військово-польових таборах, з проведенням на них занять по фізичній, початковій вій-

ськовій підготовці, національно-патріотичному вихованню. У 7 військово-польових таборах пройшли підготовку близько 30 000 молодих людей. Фахівці відзначають, що програма має явно мілітаристський ухил і в основі її ідеології лежить орієнтація на Захід [2].

Республіка Узбекистан також здійснює комплекс заходів у напрямі патріотичного виховання. На рівні держзамовлення поштовою для розвитку патріотичного виховання стала Директива Д-18, прийнята Міністерством Оборони республіки, яка припускала створення нових і реанімацію раніше існуючих військово-патріотичних клубів при об'єднанні в середніх школах, ліцей, сільській місцевості і вузах. Також почали функціонувати військово-спортивні оздоровчі табори. Згідно з статистикою, в період з 2000 по 2004 роки було створено більше 100 військово-патріотичних клубів, в яких щорічно проходили допризовну підготовку більше 2 500 чоловік.

Часто патріотичне виховання здійснюється волонтерськими групами добровольців. Яскравим прикладом стала діяльність «Об'єднання воїнів-ветеранів інтернаціоналістів Узбекистану», які за допомогою власної ініціативи створили кадетські корпуси і військово-спортивні класи в школах з поглибленим вивченням військової справи. Ініціатива, підтримана Урядом Узбекистану, курирується державою в особі Міністерства Оборони, Комітету з охорони державних кордонів, Службою національної безпеки і Прокуратурою Узбекистану [7].

Цікавий досвід організації патріотичного виховання накопичений у США – країні, для населення якої громадянська ідентифікація є однією з домінуючих. Опитування громадської думки, що постійно проводяться в США, показують, що приблизно три чверті американців відчувають гордість за свою країну. Приблизно половина американських сімей прикрашає свій будинок національним прапором, 15–20% водіїв встановлюють американський прапорець на машині. Дев'ять з десяти американців відчувають гордість, коли звучить

мелодія гімну країни (за інформацією Washington ProFile). При цьому визначеної державної програми по вихованню патріотизму в США немає [9].

Для формування патріотичної свідомості громадян використовуються відлагоджені механізми публічного управління. Значну роль тут виконують:

– Інститути громадянського суспільства. Відчуття патріотизму, гордості за свою країну виховується в США з найранішого віку – батьками, школами, університетами, всіма осередками суспільства.

– Активна пропаганда державних символів через ЗМІ. Більшість американців знає і співає гімн країни на урочистих заходах. Наявність американського прапора в усіх установах і багатьох приватних будинках є для них нормою життя. Вироби з національною символікою користуються величезною популярністю серед населення країни.

Найвпливовіші суб'єкти патріотичного виховання: організації скаутизму: бойскаути Америки, які налічують близько 3,8 млн. членів; відділення Всесвітньої асоціації дівчат-провідників і дівчат-скаутів (World Association of Girl Guides and Girl Scouts); молодіжні організації: «Молода Америка»; «Молоді американці за свободу» [10].

Для підйому патріотизму, у тому числі і в молодіжному середовищі, найбільша в Штатах компанія-постачальник державних прапорів і флагштоків вирішила безкоштовно висилати поштою зоряно-смугастий прапори розміром 1x1,5 метра всім охочим. 11 вересня святкується День патріота Америки.

Оригінальним чином здійснюється патріотичне виховання громадян в Японії. У 1947 р. після поразки Японії в Другій світовій війні прийнято «Фундаментальний закон про освіту». У ньому ретельно уникається будь-яка згадка про патріотизм. У 2002 р. Урядом Японії розроблено навчальний план, в якому виховання «почуття любові до своєї країни» визначається як основна мета шестирічної програми навчання в середній школі [5].

У 2003 р. Постановою Уряду «Про свободу слова і патріотизм в Японії» була введена система оцінки патріотизму в школах. Всім школярам, починаючи з 11 років, передбачалося виставляти оцінки «за патріотизм», а також включити їх у таблиць про успішність. Дане нововведення викликало гостру критику з боку громадськості оскільки «патріотизм учнів оцінити неможливо».

2006 р. Нижньою палатою парламенту Японії був прийнятий пакет законопроектів, ключовим елементом якого був перегляд «Фундаментального закону про освіту». В новому законі про освіту вчителям ставиться в обов'язок мати самим і передавати учням молодших класів «почуття патріотизму і національної гідності». Прем'єр-міністр Японії Синдзо Абе тоді заявив: «Нашою метою є переглянути цей закон так, щоб почати виховувати молодих амбітних людей, які з гідністю будуватимуть свою країну».

Частина політичної еліти країни, духовні діячі, а також асоціація японських учителів відреагували негативно. У їх аргументах указувалася можливість політизації освіти, а також чергового погіршення відносин з Китаєм і Південною Кореєю. Наприклад, стверджувалося, що термінологія, що вживається в законопроекті, така як «любов до країни і до батьківщини», може у багатьох викликати асоціації з націоналістичною ідеологією часів Другої світової війни. Попри це в даний час закон є діючим.

Велику увагу патріотичному вихованню приділяють органи державної влади Китайської Народної Республіки. Останнім часом збільшилася кількість патріотичних матеріалів в ЗМІ, Інтернеті, в партійних виданнях все частіше стали з'являтися звернення до молоді патріотичної спрямованості. Помітна діяльність у цьому напрямі Комуністичної партії Китаю, Комуністичного союзу молоді Китаю (КСМК) – зокрема, КСМК є ядром Всекитайської федерації молоді (ВФМ), Федерації молодіжних організацій країни.

В результаті серед молоді все більш популярною стає точка зору про те, що

західна демократія суперечить китайським духовним цінностям і що для Китаю основним завданням в даний час є фізичне виживання народу, проведення економічних реформ, а не свобода вираження думок. Китайська молодь стала виявляти значну цікавість до становлення Китаю як великої держави. Також популяризація вступу в КПК молоді пояснюється тим, що членство в ній створює їм переваги під час влаштування на роботу [3].

Парадигма патріотичного виховання Китаю будується на принципі: «Не забудемо, не пробачимо національного приниження». На початку минулого століття «європейські дияволи» над входом в Британські Публічні сади в Шанхаї встановили табличку «Собакам і китайцям вхід заборонено». Сьогодні ця національна реліквія урочисто виставлена в центрі міста, будучи живим свідком того, що Китай постійно принижують, бажають образити. А це не забувається і не прощається. 18 вересня 1931 року японська армія почала окупацію Північного Сходу Китаю, і ця дата увійшла в календар як «День національного приниження». І сьогодні, через багато років, в цей день демонстранти по всьому Китаю йдуть з гаслами: «Собаки!», «Не забудемо національне приниження!», «Бий японців, бий!» [8]. Також у Китаї залучення до ідей патріотизму здійснюється за допомогою відвідування безкоштовних музеїв, кількість яких, як повідомив заступник голови Державного управління по охороні культурної спадщини КНР Чжан Бай, в 2009 році складала 1400. Ця діяльність патронується державою і проводиться за сприяння Відділу пропаганди ЦК КПК, Міністерства фінансів, Міністерства культури і Держуправління з охорони культурної спадщини КНР.

В Європі через історичні причини в більшості країн використовується метод ненав'язливого патріотичного виховання. Наприклад, у школах проводять всілякі історичні конкурси, виходячи з позиції, що історія і патріотизм нерозривно зв'язані між собою. У деяких країнах існують державні програми захисту

державної мови, культури. Наприклад, у Франції є державна програма по захисту національного кінематографу [5].

У Німеччині, окрім військової, існує ще декілька видів служби Вітчизні, регульованих державою. Найбільш популярні такі програми, як «соціальний добровільний рік» і «екологічний добровільний рік». Дані програми припускають участь випускників шкіл у соціальних або екологічних (відповідно) заходах протягом року; при цьому за свою участь добровольці одержують заробітну платню. Після «соціального року» молодь також має деякі пільги під час вступу до ВНЗ. Вважається, що участь в даних програмах допомагає молодим людям успішно соціалізуватися і, залучаючись до соціальних проблем суспільства, виробляти у себе почуття громадянської відповідальності і патріотизму.

Ще одним варіантом є альтернативна цивільна служба (цивільдінст), на яку у ФРН йде більше хлопців призовного віку, ніж на військову (150 тисяч осіб). Як правило, місцем проходження служби є соціальна сфера, охорона здоров'я або екологія. Цивільдінст триває на 2 місяці довше за військову службу, тобто 12 місяців [2].

Важливе значення для реалізації програм патріотичного виховання має створення освітньо-виховного простору. Звернувшись до зарубіжного досвіду в цій сфері, така практика існує в низці країн. У США це American Studies, в Канаді – Canadian Studies, в арабських країнах – Arabian Studies і т.п. Причому навчальні центри з такими програмами створюються і за кордоном для просування патріотичних (етичних, культурних, інтелектуальних цінностей) своєї країни за її межі. Наприклад, ресурсні центри American Studies виникли за останні роки в Білорусі і на Україні, а Arabian Studies в багатьох регіонах світу хоча б частково населених мусульманами.

От як визначає свою місію «Програма вивчення Америки» Університету Південної Каліфорнії: «Захід ХХІ століття, на відміну від Заходу міфів і ми-

нулого, управлятиметься не тими, хто швидше вихоплює зброю або здатний контролювати водні ресурси, а тими, хто краще за інших зуміє слухати і розуміти багату суміш мов, ритуалів і історій, які і є Заходом і Сполученими Штатами як щось ціле» [1].

**Висновок.** Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що в різних країнах світу органи державного управління здійснюють певні заходи, спрямовані на патріотичне виховання населення, хоча рівень патріотизму не завжди визначається наявністю державної програми (США) або кількістю проведених патріотичних заходів (європейські країни). Цей аналіз дає підстави задатися низкою питань. Саме, мабуть, правильне і важливе визначення патріотизму – це «любов-відповідальність». Таке розуміння патріотизму дозволяє провести чітку грань між «фанатством» усіх мастей і тим, що по-справжньому потрібне будь-якому народу і його державі. Абсолютно ясно, що якщо громадяни відповідально не відноситимуться до своєї країни – у цієї країни не буде майбутнього. Можна скільки завгодно гордитися героями минувшини: оповід-

ями про Котигорошка і перемогу над монголо-татарами. Все це має сенс до тих пір, поки громадяни розуміють, що повинне працювати для збереження і зростання. Для себе самих і своїх нащадків. Якщо немає усвідомлення своєї відповідальності, то інакше, як «квасним» такий патріотизм і не назвеш. Питання про патріотизм не викликає здивування у тих, хто розуміє, що він сам – частина своєї країни і свого народу.

Напевно, українцям не вистачає самої крихти – бажання працювати для цього. Не винитимемо тих, хто, переживши перебудову і хаос дев'яностих, просто втратив віру і інтерес. Це трагедія нашого народу. Але якщо ми хочемо жити і далі – ми просто зобов'язані подумати про зростаючі покоління. Перш ніж принцип «добре людям – добре країні» стане дійсно працюючим, Країна повинна стати місцем, в якому це працюватиме. Для цього ще багато чого не вистачає. Найголовніше – не вистачає забезпеченості людей. А для цього потрібно трудитися. І, можливо, ще не одному поколінню. І не для себе або, точніше, не лише, – але і для своїх дітей. Для своєї країни.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Барилко Є.О. Виховання патріотизму в американських школярів у позашкільній діяльності / Є.О. Барилко, С.М. Барилко. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2820/1/VareBarC.pdf>
2. Законодательные перспективы молодежного патриотического воспитания: – Режим доступа: [http://www.nirsi.ru/NewGeneration/n104/Patr\\_vosp\\_mol.pdf/](http://www.nirsi.ru/NewGeneration/n104/Patr_vosp_mol.pdf/)
3. Идеино-нравственное и патриотическое воспитание военнослужащих в вооруженных силах Китая: Режим доступа: <http://articlekz.com/node/3950>
4. Кабульдинов З. Е. Патриотическое воспитание граждан на опыте молодежных организаций. Учебно-методическое пособие / З.Е. Кабульдинов. – Астана, 2011. – 210 с.
5. Мировая история военно-патриотического воспитания. – Режим доступа: <http://www.dosaaf.ru/press-center/blog/79-2011-10-17-14-14-33>
6. О Государственной программе патриотического воспитания граждан Республики Казахстан на 2006–2008 годы. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000200>
7. Перспективы патриотического воспитания. – Режим доступа: <http://www.nirsi.ru/104>
8. «Собакам и китайцам вход воспрещен» или Патриотическое воспитание по-китайски. – Режим доступа: <http://debosh.net/blog/8331.html>
9. Patriotic Education in the US Schools: Scient. Confer., September, 26–28, 2004. – Washington. – Access mode: <http://www.patriotic-education.org/patrioticlinks/>
10. US Patriotic Organizations // <http://www.americanpatriotweb.com/patriotic-organisations.htm/>

#### REFERENCES:

1. *Barylko Ye.O.* Vychovannia patriotyzmu v amerykanskykh shkoliariv u pozashkilnii diialnosti (Parenting Patriotism in American students in extracurricular activities). Mode of access:

- <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2820/1/BareBarC.pdf>
2. *Zakonodatelnyie perspektivy molodezhnogo patrioticheskogo vospitaniya* (Legislative prospects for youth patriotic education). Mode of access: [http://www.nirsi.ru/NewGeneration/n104/Patr\\_vosp\\_mol.pdf/](http://www.nirsi.ru/NewGeneration/n104/Patr_vosp_mol.pdf/)
  3. *Ideyno-nravstvennoe i patrioticheskoe vospitanie voennosluzhaschih v vooruzhennyih silah Kitaya* (Ideological and moral and patriotic education of servicemen in the armed forces of China). Mode of access: <http://articlekz.com/node/3950>
  4. *Kabuldinov Z. E. Patrioticheskoe vospitanie grazhdan na opyite molodezhnyih organizatsiy* (The patriotic education of citizens on the experiences of youth organizations Study guide). Astana, 2011. 210 p.
  5. *Mirovaya istoriya voenno-patrioticheskogo vospitaniya* (History of the world military-patriotic education). Mode of access: <http://www.dosaaf.ru/press-center/blog/79-2011-10-17-14-14-33>
  6. *O Gosudarstvennoy programme patrioticheskogo vospitaniya grazhdan Respubliki Kazahstan na 2006–2008 godyi* (On the State program of patriotic education of citizens of the Republic of Kazakhstan for 2006-2008). Mode of access: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000200\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000200_)
  7. *Perspektivy patrioticheskogo vospitaniya* (Prospects for patriotic education). Mode of access: <http://www.nirsi.ru/104>
  8. «Sobakam i kitaytsam vhod vospreschen» ili patrioticheskoe vospitanie po-kitayski (“Dogs and Chinese Trespassing” or patriotic education in Chinese). Mode of access: <http://debosh.net/blog/8331.html>
  9. *Patriotic Education in the US Schools: Scient. Confer., September, 26–28, 2004.* – Washington. – Access mode: <http://www.patriotic-education.org/patrioticlinks/>
  10. *US Patriotic Organizations* // <http://www.americanpatriotweb.com/patriotic-organizations.htm/>

**Діденко Олег Григорович** – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20

E-mail: oleg.didenko08@rambler.ru

**Didenko Oleg Grygorovych** – postgraduate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Potie St., Kyiv, 03057

E-mail: oleg.didenko08@rambler.ru

УДК 35.078 (477)

## **Громадський моніторинг процесу створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні**

О.В. ЛІТВИНОВ, Н.М. ЛІТВИНОВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: olexiy\_litvinov@i.ua

### **Авторське резюме**

Досліджується роль інститутів громадянського суспільства у процесі створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні. Аналізуються підходи громадських організацій до методологічного забезпечення громадського моніторингу діяльності центрів надання адміністративних послуг. Розглядаються основні результати громадського моніторингу, причини та фактори, які стримують розвиток надання громадянам адміністративних послуг за допомогою відповідних центрів. Пропонуються шляхи вирішення виявлених проблем та рекомендації з удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. У статті наведено

© О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, 2014

огляд підходів до методології проведення громадського моніторингу. Встановлено, що мета громадського моніторингу діяльності центрів надання адміністративних послуг полягає в оцінюванні відповідності їх стану вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», зборі релевантних якісних і кількісних даних про процес надання адміністративних послуг, підвищенні ефективності роботи центрів надання адміністративних послуг та якості адміністративних послуг.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, інформаційно-комунікаційні технології, громадяни, інститути громадянського суспільства, електронне врядування.

## Public monitoring of establishment and operation of administrative services centers in Ukraine

O.V. LITVINOV, N.M. LITVINOVA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: olexiy\_litvinov@i.ua

### Abstract

The paper examines the role of civil society in the processes of designing and operation of the administrative services centers in Ukraine. The authors analyze of NGOs approaches to providing a methodological basis for public monitoring of the administrative services centers. The paper examines the main results of public monitoring, causes and factors that hinder the development of administrative services to citizens through appropriate centers. It is proposed the ways of identified problems solutions and recommendations for improving the system of administrative services in Ukraine. The paper provides an overview the approaches to public monitoring methodology. It is established that the purpose of public monitoring of the administrative services centers is to assess their status compliance with the Law of Ukraine “On Administrative Services”, gathering of relevant qualitative and quantitative data on administrative services, improving the efficiency of the centers of administrative services and the quality of administrative services.

**Key words:** administrative service, administrative services center, information and communication technologies, citizens, civil society institutions, e-government.

**Постановка проблеми.** Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, який набув чинності 7 жовтня 2012 р., було визначено правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [6]. Даний законодавчий акт став основою інституційного забезпечення процесу реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. Також, на виконання норм зазначеного закону, в Україні було розпочато процес створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які «є серцевиною реформи адмінпослуг» [5, с.12]. Протягом 2012–2013 рр. Верховна Рада

України та Кабінет Міністрів України забезпечили формування інституційного забезпечення, однак на сьогодні це завдання ще не виконано у повній мірі. Залишаються неврегульованими питання єдиного переліку адміністративних послуг та адміністративного збору, надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій тощо [2, 3, 4].

Із 2001 р. інститути громадянського суспільства (далі – ІГС) брали активну участь у дослідженні питань організації системи надання управлінських та адміністративних послуг, оцінки їх якості та корупційних ризиків у процесі надання адміністративних послуг. Залучення провідних ІГС до розробки Закону Укра-

їни «Про адміністративні послуги» стало визнанням значної ролі третього сектора у цій сфері. Наступним кроком, після прийняття закону, стала діяльність ІГС, спрямована на започаткування проведення громадського моніторингу процесів формування ЦНАП та організації їх роботи [4, 7, 8]. Подібна активність ІГС пояснюється бажанням забезпечити максимальне врахування ідеї служіння держави громадянам, закладених у нормах Закону України «Про адміністративні послуги» та недопущення формалізації або імітації його виконання.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Протягом останніх років кілька вітчизняних ІГС провели низку досліджень з питань реформування системи надання адміністративних послуг, її організації, дослідження закордонного досвіду, вивчення кращих вітчизняних практик. Переважна більшість досліджень мали теоретичний характер, яким бракувало емпіричних даних та досвіду практичної діяльності. До ІГС, які зробили найвагоміший внесок у дослідження систем надання адміністративних послуг, можна віднести Центр політико-правових реформ [1, 2, 5, 8].

На даний час в Україні відсутні оприлюднені результати наукових досліджень, які стосуються громадського моніторингу та оцінки функціонування ЦНАП в Україні, що пов'язано із тим, що ЦНАП мали бути створені з 1 січня 2014 р. Незважаючи на той факт, що процес створення ЦНАП в Україні фактично розпочався з 2013 р., поза увагою науковців залишається аналіз найбільш складного етапу реформи системи надання адміністративних послуг – створення та налагодження роботи ЦНАП, зокрема, з боку громадськості. На нашу думку, саме оцінка, зауваження та рекомендації громадськості, підготовлені за наслідками проведення моніторингу діяльності ЦНАП, мають стати основою для розробки рекомендацій з удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні.

**Метою дослідження** є аналіз ролі ІГС в удосконаленні системи надання адміністративних послуг громадянам крізь

призму оцінки результатів громадського моніторингу, а також вироблення рекомендацій з удосконалення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [6]. Також у зазначеному законі визначено, що фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, є суб'єктом звернення. Суб'єктом надання адміністративної послуги може бути орган виконавчої влади або інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Як було відзначено раніше, ЦНАП мають стати основним елементом нової системи надання адміністративних послуг, орієнтованої на громадян. Створення ЦНАП має наблизити адміністративні послуги до громадян та зробити їх більш доступними. Відтак, найбільш зацікавленим суб'єктом є громадяни, як споживачі адміністративних послуг. Такий підхід пояснює практику, яка склалася в Україні, коли ІГС беруть активну участь у вивченні кращого світового досвіду з організації надання адміністративних послуг, готують аналітичні матеріали, проводять семінари і тренінги для працівників ЦНАП, розробляють документи, які регламентують діяльність таких центрів, шукають джерела матеріально-фінансового забезпечення належного функціонування ЦНАП.

На даний час відомо про запровадження громадського моніторингу виконання Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема, процесів створення ЦНАП та оцінки їх функціонування з точки зору громадськості. Проведення громадського моніторингу

було ініційовано кількома ІГС (Центр політико-правових реформ, ГО «Самопоміч», Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, Центр досліджень місцевого самоврядування, Фонд місцевої демократії, Центр підтримки громадських та культурних ініціатив «Тамариск», ДОГО «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики», Аналітичний центр «Бюро економічних та соціальних досліджень», Агентство стійкого розвитку Луганського регіону, Лабораторія досліджень ТЦК, Школа політичної аналітики «Поліс» та ін.). Тобто, суб'єктами громадського моніторингу стали ІГС, а об'єктом – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які створили ЦНАП. Ініціатива проведення громадських моніторингових ЦНАП отримала фінансову підтримку Європейського Союзу, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (в межах проекту «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг»), Міжнародного фонду «Відродження». Одним з найважливіших елементів громадського моніторингу є його мета, відповідно до якої формулюються конкретні завдання. Аналізуючи методологію Центру політико-правових реформ та Поліського фонду міжнародних і регіональних досліджень ми дійшли висновку, що, в узагальненому вигляді, мета громадського моніторингу діяльності ЦНАП полягає в:

– оцінюванні відповідності стану ЦНАП вимогам Закону України «Про адміністративні послуги»;

– зборі релевантних якісних і кількісних даних про процес надання адміністративних послуг;

– підвищенні ефективності роботи ЦНАП та якості адміністративних послуг.

Предмет громадського моніторингу процесів створення та функціонування ЦНАП складається з двох елементів:

1) діяльність органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування зі створення ЦНАП відповідно до чинного законодавства;

2) функціонування ЦНАП та забезпечення надання якісних адміністративних послуг, що відповідають встановленим стандартам та очікуванням громадян і суб'єктів господарювання.

Найбільш поширеним методологічним підходом, який використовується під час громадського моніторингу, у третьому секторі є перевірка відповідності фактичної діяльності органів влади вимогам законодавства [4].

Ефективність такого підходу полягає у відносно невисокій вартості та достатньо високій результативності. Насамперед це досягається за рахунок того, що громадські монітори працюють в одному законодавчому полі. Виявлені у процесі моніторингу факти ретельно аналізуються і складають основу для висновків і рекомендацій, які надаються об'єкту моніторингу. У разі ігнорування об'єктом моніторингу висновків та рекомендацій, суб'єкт може передати їх уповноваженому або контролюючому органу, що відповідно призведе до більш результативного опрацювання висновків і рекомендацій.

Для досягнення мети, що полягає в оцінюванні відповідності стану ЦНАП вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», достатньо провести перевірку дотримання органом влади вимог ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» під час створення ЦНАП. Зазвичай перевіряється формальне дотримання норм. Наприклад, чи створено ЦНАП, чи затверджено перелік послуг, чи затверджено положення та регламент роботи та ін. У багатьох випадках подібного дослідження достатньо, щоб отримати масив даних достатній для формулювання більшості висновків. Проведення дослідження за формальними ознаками не вимагає спеціальних знань, достатньо лише провести перевірку за контрольним списком (опитувальник), в якому будуть відображені основні вимоги. Наприклад, відповіді на такі запитання дадуть найбільш узагальнену інформацію про діяльність ЦНАП:

– чи працює ЦНАП як постійно діючий робочий орган або структурний

підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг;

– чи утворено ЦНАП при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій;

– чи забезпечується надання (на основі узгоджених рішень) у ЦНАП адміністративних послуг відповідних обласних, районних та міських державних адміністрацій;

– чи утворені, з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг, територіальні підрозділи ЦНАП;

– чи визначено органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП перелік адміністративних послуг, які надаються через цей центр;

– чи затверджено положення про ЦНАП;

– чи затверджено регламент роботи ЦНАП;

– чи становить час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг;

– чи здійснюється у ЦНАП прийом суб'єктів звернень без перерви на обід;

– чи здійснює ЦНАП прийом суб'єктів звернень не менше двох днів на тиждень до двадцятої години та ін.

У цьому контексті важливим завданням є оптимізація, яка дозволить уникнути зайвих витрат ресурсів. Гарним прикладом є підхід до методології громадського моніторингу, використаний Центром політико-правових реформ. У своїй методології експерти цього ІГС виокремили 5 основних складових, що характеризують діяльність ЦНАП. У межах кожної з 5 складових було встановлено низку чітких показників (від 5

до 20 за кожною складовою) та критеріїв, за якими нараховуються бали. Максимально можлива кількість балів, яку може отримати ЦНАП, – 1000 балів, які розділені на 5 складових:

1). за організацію роботи ЦНАП – 225;

2). за місце розташування, вимоги до приміщення та його облаштування й інші зручності – 370;

3). за персонал – 80;

4). за роботу бек-офісу – 215;

5). за внутрішній аналіз діяльності ЦНАП – 110 балів [4].

Застосування такого підходу дозволяє проводити порівняння за єдиною шкалою, що у подальшому полегшує порівняння між собою різних ЦНАП.

Для досягнення мети, що полягає у зборі релевантних якісних і кількісних даних про процес надання адміністративних послуг можна використовувати кілька методів:

– цільовий візит експерта до ЦНАП;

– дистанційне вивчення інформації про конкретний ЦНАП з відкритих джерел;

– особисте обстеження умов роботи ЦНАП;

– спостереження за діяльністю ЦНАП (огляд приміщення на предмет зручності для споживачів, у т.ч. осіб з особливими потребами, а також відповідності критеріям «універсаму послуг»);

– вивчення документації, що регламентує діяльність ЦНАП;

– структуроване інтерв'ю із представником ЦНАП;

– метод «таємного клієнта» (шляхом надсилання запитів про конкретні адміністративні послуги на електронну пошту або телефоном) [4].

Також доцільно провести соціологічне дослідження думки отримувачів адміністративних послуг щодо достатності переліку послуг, що надаються у ЦНАП, зручності розміщення ЦНАП, режиму його роботи тощо. Враховуючи різноманітність методів, що використовуються на цьому етапі моніторингу, для його проведення необхідно залучати підготовлених експертів із відповід-

ними знаннями і досвідом. Для досягнення мети, що полягає у підвищенні ефективності роботи ЦНАП та якості адміністративних послуг зазвичай використовуються загальнонаукові методи: аналіз, синтез, порівняння. На сьогодні, з використанням методології Центру політико-правових реформ, було проведено громадський моніторинг у містах Дніпропетровськ, Дніпродзержинськ, Житомир, Зміїв, Івано-Франківськ, Київ, Кривий Ріг, Луцьк, Львів, Павлоград, Полтава, Рівне, Суми, Тернопіль, Харків, Хмельницький та Чернігів.

Аналізуючи та узагальнюючи результати громадського моніторингу, проведеного Центром політико-правових реформ з листопада 2013 р. по квітень 2014 р., можна зробити такі висновки:

- основою ЦНАП є єдині дозвільні центри, відтак переважна більшість послуг орієнтована на фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб (до 86%);

- у переліках послуг ЦНАП відсутні найбільш популярні та затребувані громадянами адміністративні послуги, зокрема, з реєстрації місця проживання та паспортних послуг, реєстрації права власності на рухоме й нерухоме майно тощо;

- приміщення, в яких розташовані ЦНАП, потребують проведення реконструкції, щоб краще забезпечити обслуговування заявників;

- у ЦНАП режим роботи перевищує встановлений Законом України «Про адміністративні послуги» норматив у 42 години;

- у ЦНАП майже не надаються супутні послуги, що створює значні незручності для заявників;

- розширення переліку послуг, які надаються у ЦНАП, є досягненням керівництва ЦНАП та межує з певним відхиленням від чинного законодавства;

- чинне законодавство суттєво обмежує можливості існуючих ЦНАП у наданні послуг громадянам, розвиток ЦНАП відбувається всупереч нормам чинного законодавства;

- формальне виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» призводить до дискредитації ідеї

створення ЦНАП та нівелювання досягнень реформи системи надання адміністративних послуг;

- основною загрозою розвитку ЦНАП є створення відомчих центрів (наприклад Державна міграційна служба, Державна реєстраційна служба, Державна автомобільна інспекція тощо);

- сторінки ЦНАП у мережі Інтернет зазвичай не актуалізовані з останніми змінами, зокрема, у частині графіків роботи, інформаційних та технологічних карток;

- громадяни погано поінформовані про діяльність ЦНАП та про їх роль у наданні адміністративних послуг.

Враховуючи отримані висновки та з метою розв'язання виявлених проблем у системі надання адміністративних послуг, доцільно реалізувати такі рекомендації:

- опрацювати питання розширення переліку адміністративних послуг ЦНАП, який би включав максимальну кількість популярних (базових) адміністративних послуг, у тому числі організувати надання в ЦНАП послуг з реєстрації місця проживання та паспортних послуг, реєстрації права власності на нерухомість тощо;

- забезпечити збереження зручного режиму роботи ЦНАП щодо всіх адміністративних послуг;

- передбачити реконструкцію приміщення ЦНАП таким чином, щоб забезпечити обслуговування заявників із дітьми та з особливими потребами;

- пристосувати ЦНАП до потреб людей з обмеженими можливостями та відвідувачів з дітьми (зробити зручнішим інформаційні термінали, належно обладнати туалети);

- запровадити у ЦНАП великих міст систему електронного керування чергою;

- організувати надання супутніх послуг у ЦНАП, зокрема, фотокопіювання, продаж канцелярських товарів, фото на документи;

- забезпечити створення веб-сторінки ЦНАП та своєчасне оновлення всієї інформації на ній;

- розглянути можливість розташу-

вання ЦНАП у центральних частинах міст, зручних для мешканців;

– відкрити територіальні підрозділи ЦНАП у районах міста (для міст із районним поділом);

– забезпечити чітке зонування ЦНАП на зони: інформування, очікування, обслуговування;

– забезпечити уніфікований підхід до назви ЦНАП, уникаючи використання назв, що не відповідають чинному законодавству (центр муніципальних послуг, центр дозвільно-адміністративних послуг).

**Висновки.** Інтенсифікація процесів демократизації в Україні навесні 2014 р. сприяла активній участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики. На сучасному етапі громадський моніторинг, який здійснюється фаховими і незалежними ІГС є дієвим інструментом, який дозволяє сформуванню якісної інформаційно-аналітичне підґрунтя для прийняття результативних державно-управлінських рішень. На відміну від контролюючих органів, які зазвичай проводять перевірки за формальними ознаками, ІГС є майже єдиною рушійною силою, яка має зацікавленість, бажання та інструменти для подальшого

змістовного реформування системи надання адміністративних послуг. Звіти за результатами громадського моніторингу акцентують увагу на недоліках у роботі ЦНАП, що суттєво обмежують громадян в отриманні адміністративних послуг. На відміну від громадської оцінки, оцінка, проведена органами влади, переважно містить інформацію виключно про формальне дотримання вимог без оцінки задоволення споживачів.

Завдяки громадському моніторингу процесів створення та функціонування ЦНАП встановлено, що в існуючому вигляді ЦНАП більше орієнтовані на суб'єктів господарювання, а їх основою є єдині дозвільні центри. Урахування висновків і рекомендацій громадських моніторингів дозволить підвищити ефективність та результативність діяльності ЦНАП, забезпечить наближення адміністративних послуг до громадян та задоволення їх потреб. Подальший моніторинг і співпраця ІГС з органами влади та ЦНАП позитивно впливатиме на ефективність функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.
2. Доступ громадян до адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1661-dostup-hromadian-do-administrativnykh-posluh-iz-vykorystanniam-it-tekhnohii.html>
3. Літвінова Н.М. Актуальні проблеми надання адміністративних послуг громадянам із використанням інформаційно-комунікаційних технологій в Україні / Н.М. Літвінова, О.В. Літвінов. – Режим доступу : [www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/9.pdf)
4. Моніторинг Центрів надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1578-monitorynh-tsentriv-nadannia-administrativnykh-posluh-tsnap.html>
5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимошука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 392 с.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
7. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / [Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич, Ю. Щербініна]; Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». – Київ : ПРООН, – 2013. – 120 с.
8. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності. Практичний посібник, вид. 2-ге, доп. і доопрац. / [Бригилевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – К., СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

## REFERENCES:

1. Administratyvni posluhy; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO» (Administrative Services ; Swiss- Ukrainian project “Decentralization Support in Ukraine - DESPRO»). K. : TOV «Sofia-A». 2012. 104 p.
2. Dostup hromadian do administratyvnykh posluh iz vykorystanniam IT-tekhnologii (Access to public administration services using IT technologies). Mode of access: <http://pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1661-dostup-hromadian-do-administratyvnykh-posluh-iz-vykorystanniam-it-tekhnologii.html>
3. Litvinova N.M. Aktualni problemy nadannia administratyvnykh posluh hromadianam iz vykorystanniam informatsiino-komunikatsiinykh tekhnologii v Ukraini (Actual problems of providing public services to citizens using ICT in Ukraine). Mode of access: [www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/9.pdf)
4. Monitorynh Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh (Monitoring centers of administrative services). Mode of access: <http://pravo.org.ua/publiczna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/1578-monitorynh-tsentriv-nadannia-administratyvnykh-posluh-tsnap.html>
5. Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» (Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine “On administratyvni services.”). K.: FOP Moskalenko O.M. 392 p.
6. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06 veres. 2012 r. № 5203-VI (Administrative services on the Law of Ukraine on Sept. 06 . 2012 № 5203 -VI). Mode of access: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
7. Uchast hromadskosti u monitorynhu nadannia posluh orhanamy publichnoi vlady: normatyvne rehuliuвання ta isnuichi praktyky ; Proekt Yevropeiskoho Soiuzu ta Prohramy rozvytku Orhanizatsii Obiednanykh Natsii «Poshyrennia krashchykh praktyk nederzhavnoho monitorynhu nadannia administratyvnykh posluh» (Participation in monitoring public service delivery by public authorities : the regulation and practices ; Project of the European Union and the United Nations Development «Sharing best practices of non-governmental monitoring of administrative services .”). Kyiv : PROON, 2013. 120 p.
8. Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti (Centers of administrative services : the creation and organization of work). K., SPD Moskalenko O.M., 2011. 432 p.

**Літвінов Олексій Володимирович** – кандидат наук з державного управління  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентіві України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [olexiy\\_litvinov@i.ua](mailto:olexiy_litvinov@i.ua)

**Літвінова Наталія Миколаївна** – здобувач  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентіві України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [ige-2010@i.ua](mailto:ige-2010@i.ua)

**Litvinov Oleksii Volodymyrovych** – PhD in public administration  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public  
administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044  
E-mail: [olexiy\\_litvinov@i.ua](mailto:olexiy_litvinov@i.ua)

**Litvinova Nataliia Mykolaivna** – applicant  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public  
administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnepropetrovsk, 49044  
E-mail: [ige-2010@i.ua](mailto:ige-2010@i.ua)

УДК 351.182:338.124.4

**Механизм государственного управления в условиях кризиса: опыт США**

Р.Н. ЛИЩУК

Донецкий государственный университет управления, г.Донецк, Украина,  
E-mail: ukrrra@gmail.com**Авторское резюме**

В статье исследуется опыт государственного антикризисного управления США в период 2007-2010 гг. На базе исследования механизма государственного управления США в указанный период было установлено, что модель антикризисного регулирования в США характеризуется несколькими этапами, начиная с незначительных мер, принятых правительством на момент зарождения ипотечного кризиса и заканчивая государственными попытками снижения последствий общего финансового кризиса и восстановления экономики. Анализ показал, что американская модель антикризисного управления характеризуется, с одной стороны, высокой динамичностью и гибкостью, что позволило оперативно реагировать на возникающие проблемы и угрозы, а с другой – явно выраженная социальная направленность проводимых антикризисных мер. Данный опыт, безусловно, является полезным для других стран, в том числе и для Украины.

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, механизм государственного управления, кризис, антикризисное управление

**Mechanism of public administration in crisis: the experience of U.S.**

R.N. LISCHUK

Donetsk state university of management, Donetsk, Ukraine,  
E-mail: ukrrra@gmail.com**Abstract**

The article investigates the experience of the state of crisis management in the United States for 2007-2010. On the basis of studies of the mechanism of U.S. statecraft in the specified period, it was found that the model of crisis management in the United States is characterized by several stages, starting with minor measures taken by the Government at the time of inception of the mortgage crisis and ending the state attempts to reduce the impact of the financial crisis and the general economic recovery. The analysis showed that the American model of crisis management is characterized, on the one hand, the high dynamism and flexibility that allowed to react quickly to emerging challenges and threats, and on the other – a pronounced social orientation conducted anti-crisis measures. This experience is certainly helpful for other countries, including Ukraine.

**Keywords:** management, public administration, governance mechanism, crisis, crisis management.

**Постановка проблемы.** Кризисные явления в мировой экономической практике являются неотъемлемой частью функционирования системы экономических отношений, оказывая влияние на все отрасли и сектора мировой экономики. Ключевой особенностью подобных явлений можно считать их циклич-

ность, периодичность: волны кризисов можно наблюдать в мировой истории со средних веков и вплоть до наших дней. Однако не все кризисы имели одинаковый масштаб влияния, какие-то были локальными, а наиболее значительные затрагивали экономические отношения целого мира, являясь мировыми финан-

© Р.Н. Лищук, 2014

совыми и экономическими кризисами.

Одним из наиболее актуальных кризисов, чье влияние по-прежнему ощущается как на мировую экономику, так и на отдельные страны является кризис 2007–2009 годов.

На сегодня стоит вопрос – можно ли было избежать таких последствий и существуют ли реальные механизмы предотвращения будущих кризисов.

В результате объективной цикличности экономического развития на смену экономическому росту приходит спад уровня экономической активности, который в дальнейшем снова сменяется подъемом. Экономические кризисы возникают постоянно, поэтому потребность в исследовании цикличности и разработке эффективных мер снижения воздействия деструктивных последствий кризисных явлений является одним из основополагающих задач государственного управления в контексте реализации стабилизационной экономической политики.

Основная идея работы – возрастание роли государства в экономике в период кризисов и динамичное совершенствование его механизма антикризисного управления.

Состояние решения проблемы. Причины кризиса и направления государственного регулирования стали одной из главных тем дискуссий среди ученых, экономистов и политиков. Подобные дебаты фокусировались на обсуждении роли неудач рынка в попытке смягчить кризис. Кроме того, во многих посткризисных анализах отмечаются ошибки государственной политики, которые позволили финансовым институтам использовать слабые места в законодательстве для увеличения левериджа и прибылей. На основе обзора публикаций по кризисному периоду можно выделить четыре основных фактора, обусловивших кризис и требующих первоочередного внимания со стороны государства: процентные ставки, мировые дисбалансы, восприятие риска и регулирование финансовой системы.

**Анализ исследований и публикаций.** Исследования вопросов совершенствова-

ния механизма государственного управления в условиях кризиса начались относительно недавно, но теоретико-методологическую базу для их изучения заложили А. Бойн, Э. Стерн, П. Харт [8].

В числе исследователей – сторонников ситуационного подхода можно отметить работы В. Кумбса и Ш. Холодэя [8]; попытку систематизировать накопленный опыт разных стран государственного антикризисного механизма сделали К. Линдборг [6], С. Коэн [3] и др.

Данная статья является продолжением исследования зарубежного опыта государственного управления в условиях кризиса, проблематика которого рассматривалась в ходе анализа антикризисных мер, разработанных в период Великой депрессии в США (Зарубежный опыт государственного управления в условиях макроэкономической нестабильности: «Новый курс» Ф. Рузвельта как напоминание) [2]

**Целью исследования** выступает оценка эффективности зарубежного опыта государственного управления (на примере США) в контексте анализа мирового опыта государственной антикризисной политики.

**Изложение основного материала.** Мировой экономической кризис, начавшийся в 2007 г. в США как финансовый, поставил вопрос не только относительно обращения финансовых деривативов, но и постановки стратегических целей развития общества, его движущих сил в будущем и, вообще, об особенностях кризисных механизмов.

Первоначально правительство США прибегало к исторически сложившимся способам антикризисного регулирования, т.е. законодательной базе, в общих чертах определяющей контроль над финансовыми рынками, и работе ответственных за него учреждений.

В 2007 г. Министерство финансов США разработало стратегию, согласно которой предполагалось совместное участие игроков финансового рынка в борьбе с нарастающим ипотечным кризисом. В том же году, при сотрудничестве правительства США, советников, инвесторов и кредиторов, был создан

Альянс под названием «Hope Now», призванный помочь домовладельцам, неспособным погасить собственные ипотечные займы. Программы Альянса предусматривали два вида помощи, оказываемой домовладельцам: изменение плана погашения ипотечных займов или изменение условий их предоставления, т.е. корректировка с учетом возможностей должников. Осенью 2007 года была принята программа (FHA-Secure), в рамках которой ипотечные кредиторы получили право предоставлять своим должникам возможность модификации ранее предоставленного займа с целью компенсации разницы между стоимостью принадлежащего им имущества и суммой, подлежащей погашению. Путем рефинансирования в рамках данной программы должникам также предоставлялась возможность осуществления ипотечных выплат в меньшем размере ввиду того, что модифицированные займы гарантировались Федеральным Управлением Жилищного Строительства.

Несмотря на меры, предпринимаемые правительством, в начале 2008 г. возникла угроза замедления экономического роста. В свете усиливающегося кризиса Федеральной Резервной Системой США (ФРС) было принято решение о воздействии путем регулирования монетарной политики. Так, 22 января 2008 года ФРС была резко снижена базовая процентная ставка - на 0,75 процентного пункта, затем последовало очередное снижение до 3% годовых. К середине 2008 года процентная ставка снизилась до 2%.

Помимо снижения базовой процентной ставки правительством была разработана программа по оздоровлению экономики страны, для чего конгрессом было предусмотрено финансирование в размере 170 миллиардов долларов США. Подобные меры также предусматривали определенные налоговые вычеты для домашних хозяйств. Тем не менее, вышеуказанные меры не были напрямую связаны с ликвидацией ипотечного кризиса. Правительство скорее стремилось различными способами стимулировать потребительский спрос с целью обеспе-

чения экономического роста, т.е. использовать те же точки воздействия, что и в период Великой Депрессии 20-30 гг. XX в. [2, С. 487–490].

Заслуживает внимания так называемый план Полсона в США или Закон о неотложных мерах по стабилизации экономики 2008 года (Emergency Economic Stabilization Act of 2008 – EESA). Его основная цель – увеличить финансирование инвестиций бизнеса и расходов населения, то есть привести в движение основные факторы здорового экономического роста. Он позволял продолжить предоставление капитала, который необходим для создания новых рабочих мест, финансирование приоритетных государственных программ и помощи американским семьям в удовлетворении их повседневных потребностей. Содержательно EESA включал в себя, во-первых, программу выкупа проблемных активов, во-вторых, налоговые льготы бизнесу и населению, в-третьих, специальные стимулы в сфере энергетики. Однако существенная роль в Плане Полсона была отведена стратегии внедрению современных технологий [1].

Среди стратегических направлений формирования механизма государственного управления по преодолению кризиса – курс на инновационное развитие национальных экономик на основе внедрения передовых научно-технологических достижений, касающихся «зеленых технологий», инноваций, перспективных разработок последнего технологического уклада, которые имеют социальную направленность. Так, была поставлена цель довести расходы на исследования и разработки до рекордного для страны уровня – более 3% ВВП, чтобы сохранить технологическое и экономическое лидерство в мире. Администрация США запланировала удвоить бюджет ведущих научных институтов – Национального научного фонда и Национального института стандартов и технологий.

В июле 2008 года был принят Закон о жилье и экономическом восстановлении также направленный на снижение последствий ипотечного кризиса. В

рамках закона домовладельцам по всей стране предоставлялись ассигнования в размере 300 миллиардов долларов США для рефинансирования ипотечных займов. Кроме того, Закон о жилье и экономическом восстановлении предусматривал возможность предоставления Федеральной национальной ипотечной ассоциации (Fannie Mae) и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита (Freddie Mac) безлимитной кредитной линии на срок 18 месяцев.

В продолжение мер, предпринимавшихся Министерством финансов, был издан Проект модернизированных реформ по финансовому регулированию. В краткосрочной перспективе данный проект предусматривал создание рабочей группы при Президенте США. В обязанности данной рабочей группы входило определение наличия у правительства необходимых инструментов и ресурсов для борьбы со сложившимся финансовым кризисом. Еще одной краткосрочной задачей в соответствии с данным Проектом являлся контроль над процессом инициирования ипотечных кредитов. По заявлению министра финансов Генри Полсона для контроля над данным процессом требовалось регулирование на государственном уровне.

Государственное регулирование должно было осуществляться комиссией по инициированию ипотечных кредитов, представленной членами правительства и органами регулятивного банковского регулирования. Помимо всего прочего, данной комиссией осуществлялось распространение информации среди участников рынка о соблюдении стандартов ипотечного кредитования, что, как предполагалось, позволяло сделать данный процесс более прозрачным. В среднесрочной перспективе данный проект предусматривал регулирование рынка ценных бумаг и страхования. В соответствии с проектом комиссией по ценным бумагам и биржам США и комиссией по срочной биржевой торговле было подписано соглашение, обеспечивающее сотрудничество между сторонами с целью осуществления контроля над рынками как ценных бумаг, так и связанных с

ними производных финансовых инструментов. 20 сентября 2008 г. была представлена программа по выкупу проблемных активов. Для осуществления данной программы было выделено 700 миллиардов долларов, направленных на выкуп проблемных ипотечных ценных бумаг. В ходе реализации данная программа была преобразована в Закон об экстренной стабилизации экономики. Данный закон предусматривал следующие меры, направленные на антикризисное регулирование: выкуп долговых обязательств у финансовых учреждений, увеличение размера страхового покрытия депозитов, защиту налогоплательщиков, установление требований в отношении компенсационных выплат, предоставляемых представителям высшего руководства инвестиционных банков, поэтапное распределение выделенных 700 миллиардов долларов США на выкуп ипотечных ценных бумаг, контроль над осуществлением Программы по выкупу проблемных активов и т.д.

Однако данный Закон оказался далеко не идеальным способом ликвидации последствия кризиса и шел поиск более эффективных мер. Вместо выкупа проблемных активов Министерство финансов приняло решение об изменении структуры капитала основных банков страны. Государство выступило с предложением о предоставлении банкам финансирования в размере 125 миллиардов долларов США, при условии предоставления последними привилегированных акций государству. Таким образом, обеспечивалось непосредственное государственное участие в капитале финансовых учреждений.

Усиливалась роль государства и его влияние не только на финансовый рынок, но и рынок недвижимости. В ноябре 2008 г. Федеральное агентство по финансированию жилья приняло под внешнее управление Федеральную национальную ипотечную ассоциацию и Федеральную ипотечную корпорацию жилищного ипотечного кредита с целью регулирования их деятельности.

После прихода к власти Барака Обамы в январе 2009 года были даны обе-

щання по незамедлительному восстановлению экономики страны и обеспечению стабильности в социальной сфере. Основным средством антикризисного регулирования для нового президента США явились финансовые ассигнования. В январе 2009 года было выделено 350 миллиардов долларов для продолжения осуществления Программы выкупа проблемных активов. Государство продолжало преследовать цель участия в акционерном капитале финансовых учреждений. Так, к середине 2009 года государству принадлежало более трети выпущенных акций международной корпорации Citigroup.

Федеральной Резервной Системе США было поручено предоставление краткосрочных кредитов различным банкам для восстановления их ликвидности. В рамках указанного кредитования банкам в общей сложности были выданы кредиты в размере свыше 2 триллионов долларов США. Выдача кредитов осуществлялась посредством аукционов до тех пор, пока ФРС не было принято решение об отсутствии дальнейшей необходимости подобного краткосрочного кредитования.

Весной 2009 года ФРС представила программу срочного кредитования под залог обеспеченных активами ценных бумаг. Целью данной программы было повышение объемов кредитования, предоставляемого потребителям. Однако изначально установленные сроки реализации программы оказались недостижимыми. Впоследствии объем финансирования программы срочного кредитования под залог обеспеченных активами ценных бумаг был увеличен до 1 триллиона долларов США для реализации до 30 июня 2010 г.

Финансово-экономический кризис заставил также принимать более радикальные меры по ужесточению фискальной дисциплины на федеральном уровне, в частности, планировалось внедрение программ стимулирования отдельных секторов экономики. Так, в 2009 г. был принят Закон о восстановлении и реинвестировании (American Recovery and Reinvestment Act –

ARRA), согласно которому предусматривалось дополнительно потратить около 260 млрд. долл. США на восстановление экономики (1,8 % ВВП), тогда как на конец 2011 г. общий объем «пакета фискальных стимулов» составлял 825 млрд. дол., большая часть которого – 550 млрд. дол. – разнообразные бюджетные программы. Эффект от мер фискальной политики предполагалось получить до начала 2015 г. Как свидетельствуют данные табл. 1 и 2, фискальное стимулирование «поглощает» до 2% ВВП, из которых 2/3 – это финансирование дополнительных программ общественного сектора экономики [4].

Таблица 1  
Инструменты фискального стимулирования экономики США в 2009 г. [7]

Элементы	Объем, млрд. дол. США	% ВВП
Снижение налогов	109,33	0,76
Дополнительные бюджетные расходы	149,25	1,04
Всего	258,58	1,8

Необходимо отметить, что в США чрезмерное беспокойство обеспечением краткосрочного роста проявлялось, прежде всего, в активном применении мер монетарного стимулирования.

За последние десять лет процентные ставки поддерживались на низком уровне, что стимулировало рост частного потребления («потребителя последней инстанции»), а также «безответственное поведение» банков и других участников финансового рынка. Такой рост частного потребления, сопровождавшийся быстрым наращиванием задолженности американских домохозяйств, обеспечил рост экономики США.

В феврале 2009 года Министерство финансов и ФРС заявили о возможности преобразования принадлежащих государству привилегированных акций в капитале банков в простые. Данные меры предпринимаются для усиления государственного контроля деятельности фи-

Таблица 2

Главные компоненты расходных программ 2009-2011 гг. в США [4]

Секторы	Проекты	\$ млрд.	%
Образование	Гранты Пелла	15,6	2,8
	Модернизация высшего образования	6,0	1,1
	Помощь штатам для предупреждения сокращения перечня образовательных услуг	79,0	14,4
	Помощь школьным округам	41,0	7,4
	Всего	141,6	25,7
Инфраструктура	Модернизация инфраструктуры	31,0	5,6
	Строительство автомобильных дорог	30,0	5,5
	Инвестиции в программы борьбы с паводками и восстановления окружающей среды	19,0	3,4
	Системы транзита и железнодорожного сообщения	10,0	1,9
	Всего	90,0	16,4
Здравоохранение	Временный рост взносов системы медицинского страхования	87,0	15,8
	Информационные технологии в медицине	20,0	3,6
	Профилактическая помощь	4,1	0,8
	Всего	111,1	20,2
Социальная защита	Пособия по безработице и программы переквалификации	43,0	7,8
	Медицинское страхование	39,0	7,1
	Продуктовые талоны	20,0	3,6
	Всего	102,0	18,5
Энергетика	Инвестиции в интеллектуальные сети	32,0	5,8
	Сокращение налогов на проекты по возобновляемой энергетике	20,0	3,6
	Помощь в обустройстве домов к погодным условиям гражданам со средним уровнем дохода	6,0	1,0
	Приобретение электромобилей	0,6	0,2
	Всего	58,6	10,6
Прочее	Всего	46,7	8,6
Всего		550,0	100

нансовых учреждений посредством прав голоса, предоставляемых по простым акциям.

Федеральные органы власти провели проверку крупнейших банков страны, участвовавших в программе выкупа проблемных активов. Было выявлено, что ухудшение экономической ситуации

в стране может привести к существенным потерям банков. Для предотвращения убытков было издано предписание об увеличении уставного капитала указанных банков на 75 миллиардов долларов США. Одновременно с этим, банки, не вовлеченные в преступную деятельность, выступили с заявлением

о погашении задолженности перед правительством, что способствовало восстановлению доверия инвесторов к банкам страны.

В сфере ипотечного кредитования была представлена Программа доступного рефинансирования жилья. В рамках данной программы домовладельцам с надежной платежной историей, ипотечные закладные которых принадлежат Федеральной национальной ипотечной ассоциации и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита, предусматривалось предоставление возможности рефинансирования. Государством также была представлена программа, предусматривающая выплату 75 миллиардов долларов США ипотечным компаниям взамен на снижение последними платежей со стороны домовладельцев, испытывающих финансовые затруднения. Данная программа была нацелена на сохранение жилья за домовладельцами. Однако, как показало время, число домовладельцев, получивших выгоду от данных программ, оказалось в сотни раз меньше запланированного. Чтобы предотвратить лишение домовладельцев их домов, 20 мая 2009 г. был принят Закон о помощи семьям в сохранении жилья. Согласно данному Закону было увеличено страховое покрытие по вкладам до 31 декабря 2013 г.

**Выводы.** Таким образом, как показывает практика ведущей сегодня страны мира, антикризисный механизм государственного регулирования весьма динамичен, что позволяет государству своевременно применять необходимые меры и исправлять естественно допускаемые ошибки и устранять просчеты.

Механизм государственного управления по восстановлению социально-экономической ситуации в США имеет

несколько характерных особенностей.

Во-первых, приоритетное значение придается развитию человеческого капитала страны, данное развитие достигается за счет инвестирования в сферы здравоохранения и образования. В Украине, к сожалению, человеческий капитал не рассматривается как стратегически приоритетный, что подтверждается низкими затратами на здравоохранение и образование, высоким уровнем заболеваемости и смертности населения.

Во-вторых, долгосрочная эффективность антикризисного регулирования со стороны государства будет проявляться по мере выполнения действий, направленных на устранение причин финансового кризиса, т.е. появление сложных производных финансовых инструментов, недостоверность рейтингов, непонимание рисков, связанных с ипотечным кредитованием, предоставляемым субстандартным заемщикам, отсутствие конкретных принципов регулирования финансовых рынков и препятствование их разработке. Таким образом, в краткосрочном плане антикризисная программа выполняет свою задачу. Чтобы оценить ее эффективность в долгосрочном плане, необходимо соотнести ее с характером вызовов, стоящих перед национальной экономикой в посткризисный период. Целевая направленность американского опыта формирования антикризисного механизма – человек, его здоровье, образование, условия жизни. Хотелось бы, чтобы Украина заимствовала у США опыт направленности антикризисного механизма на человека и динамизм процессов противостояния кризисным явлениям.

К США (как, впрочем, и к другим успешным странам) надо обращаться не столько за деньгами, сколько за опытом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Иванова Н. Уходя, тушите свет / Н. Иванова. – Режим доступа: [http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya\\_tushite\\_svet/](http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya_tushite_svet/)
2. Ліщук Р. М. Закордонний досвід державного управління в умовах макроекономічної нестабільності: «Новий курс» Ф. Рузвельта як нагадування / Р. М. Ліщук // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – вип. 3 (34). – С. 485–490.
3. Cohen S. Public Management and Public Service / S. Cohen. – Access mode: <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/pubserv997.pdf>

4. Cost Estimate of H.R.I. American Recovery and Reinvestment Act. – USA: Congressional Budget Office, 2009.
5. Initial Tests of the Situational Crisis Theory // Management Communication Quarterly, Vol. 16, No. 2, 2002.
6. Lindborg C. European Approaches to Civilian Crisis Management / C. Lindborg. – Access mode: [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v-European\\_Approaches\\_to\\_Civilian\\_Crisis\\_Management.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v-European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf)
7. Saha D. Estimating the Size of the European Stimulus Packages for 2009 – an Update / D. Saha, J. Weizsacker // Economic Recovery Packages in EU Member States: Compilation of Briefing Papers. – 2008. – Vol.30
8. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure / A. Boin, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 191 p.

## REFERENCES:

1. Ivanova N. Uhodya, tushite svet (Leaving, put out the light.). Access mode: [http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya\\_tushite\\_svet/](http://expert.ru/expert/2008/44/uhodya_tushite_svet/)
2. Lishchuk R. M. Zakordonnyi dosvid derzhavnoho upravlinnia v umovakh makroekonomichnoi nestabilnosti: «Novyi kurs» F. Ruzvelta yak nahaduvannia (International experience of public administration in terms of macroeconomic instability, “New Deal” of Roosevelt as a reminder). *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. Kh.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr»*, 2011. 3 (34). P. 485–490.
3. Cohen S. Public Management and Public Service. Access mode: <http://www.columbia.edu/~sc32/documents/pubserv997.pdf>
4. Cost Estimate of H.R.I. American Recovery and Reinvestment Act. USA: Congressional Budget Office, 2009.
5. Initial Tests of the Situational Crisis Theory // Management Communication Quarterly, Vol. 16, No. 2, 2002.
6. Lindborg C. European Approaches to Civilian Crisis Management. Access mode: [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European\\_Approaches\\_to\\_Civilian\\_Crisis\\_Management.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European_Approaches_to_Civilian_Crisis_Management.pdf)
7. Saha D. Estimating the Size of the European Stimulus Packages for 2009 – an Update / D. Saha, J. Weizsacker // Economic Recovery Packages in EU Member States: Compilation of Briefing Papers. 2008. Vol.30
8. The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure / A. Boin, P. Hart, E. Stern, B. Sundelius. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 191 p.

**Лищук Руслан Николаевич** – соискатель  
Донецкий государственный университет управления  
Адрес: 83050, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а  
E-mail: ukrarra@gmail.com

**Lischuk Ruslan Nikolaevich** – applicant  
Donetsk state university of management  
Address: 163a, Cheljuskintsev Str., Donetsk, 83050  
E-mail: ukrarra@gmail.com

УДК 351.182:338.124.4

## Здоровий спосіб життя як сучасна домінанта державної молодіжної політики в Україні

I.I. ХОЖИЛО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

### Авторське резюме

Стаття присвячена розгляду актуальної проблеми формування здорового способу життя як складової вітчизняної державної молодіжної політики. Здійснено огляд основних законодавчих та нормативно-правових актів України з питань формування здорового способу життя. Особливий акцент зроблено на аналізі перспективних нормативно-правових актів, що регламентують заходи формування та реалізації здорового способу життя в контексті виконання міжнародних зобов'язань України. Ґрунтовно проаналізовано структуру програмного забезпечення виконання міжнародних зобов'язань Української держави щодо формування та реалізації здорового способу життя в молодіжному середовищі у розрізі правових, організаційних, фінансових та соціальних механізмів державного управління.

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, механізми державного управління, молодь, охорона здоров'я, законодавство України, здоровий спосіб життя, програмне забезпечення державного управління.

## Healthy lifestyle as contemporary dominant of state youth policy in Ukraine

I.I. KHOZHLYO

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: dnerzdrav@rambler.ru

### Abstract

Article deals with actual issue of healthy lifestyle promotion as component of native state youth policy. The review of main legislative and regulatory legal acts on healthy lifestyle promotion of Ukraine is conducted. The main focus is on analysis of perspective regulatory legal acts that regulate activities on healthy lifestyle promotion and realization at the context of execution of international liabilities of Ukraine. Structure of program provision of international liabilities execution on healthy lifestyle promotion and realization in youth environment by Ukrainian state at the context of legal, organizational, financial and social mechanisms of public administration is thoroughly analyzed.

**Key words:** state youth policy, mechanisms of public administration, youth, health protection, legislation of Ukraine, healthy lifestyle, program provision of public administration.

**Постановка проблеми.** Здоров'я населення прийнято розглядати як інтегрований показник суспільного розвитку країни. Саме стан здоров'я населення є відображенням соціально-економічного та морального благополуччя країни, могутнім фактором впливу на економічний, трудовий і культурний потенціал суспільства.

В Україні формування здорового способу життя молоді стало важливою соціально-економічною та гуманітарною складовою державної молодіжної політики, адже більшість молодих громадян серйозно стурбована умовами праці, навчання та відпочинку, власним матеріальним становищем, станом навколишнього середовища, доступністю та якістю

© I.I. Хожило, 2014

медичного обслуговування. Проте стан роботи щодо формування здорового способу життя молоді залишається складним, а іноді – навіть загрозливим для національної безпеки України [7].

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вивченню різноманітних проблем становлення та розвитку державної молодіжної політики присвячено багато наукових робіт. Серед найбільш відомих вітчизняних дослідників, які ґрунтовно досліджували зазначену тематику, насамперед слід назвати О.Балакіреву, Є.Бородіна, М. Головатого, О. Кулініча, М. Кравченко, Н. Липовську, М. Перепелицю, Я. Радиша, І. Рожкову, Р. Сторожук, Т. Тарасенко, О. Яременка, а також роботи російських науковців І. Ільїнського, О. Коряковцевої, О. Кочеткова, В. Криворученка, В. Лисовського та інших. Питанням розвитку молодіжної політики в країнах США і Європи присвячено праці П. Бенсона, Г.Вільямсона, С. Зельдіна, Ф. Кауссе та інших. Разом з тим ретельний аналіз наукового доробку багатьох дослідників показує, що проблематика здорового способу життя як одна із складових державної молодіжної політики розглянута ще не повною мірою. Крім того, незважаючи на потужну законодавчу та нормативно-правову базу з питань здійснення державно-управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я, окремого законодавства щодо забезпечення сприяння здоровому способу життя в Україні так і не було сформовано за весь період незалежності.

**Невирішені проблеми.** Утвердження здорового способу життя в Україні як засобу збереження і поліпшення здоров'я є безумовною складовою державної молодіжної політики та державної політики у сфері охорони здоров'я. Але заходи з його реалізації характеризуються застосуванням неадекватних форм, а в структурно-функціональному плані виявились не надто ефективними. Більше того, за основним змістом пропонувані заходи з впровадження здорового способу життя здебільшого привертали увагу до проблеми індивідуальної відповідальності за власне здоров'я, ніж спонукали державу до необхідності впровадження нових стратегій з метою

поліпшення здоров'я дітей та молоді.

**Мета дослідження.** Необхідність проведення комплексного аналізу законодавчо-нормативного забезпечення сприяння впровадженню здорового способу життя молоді в Україні як нової домінанти державної молодіжної політики слід визначити за мету даного дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно-правова база галузі охорони здоров'я, що пов'язана з проблемами здорового способу життя, почала формуватись ще наприкінці існування СРСР. Так, нові підходи у сфері охорони здоров'я були покладені в основу Комплексної програми профілактики захворювань і формування здорового способу життя населення Української РСР на період до 2000 року, яка була затверджена постановою Ради Міністрів України від 7 грудня 1989 р. № 305 [2]. За аналогією подібні програми розроблялися і впроваджувалися на рівні відомств та адміністративних територій, підприємств та організацій. Однак їх виконання стримувалося відсутністю належного фінансування.

З перших років незалежності України молодіжна політика стала одним з найважливіших напрямів діяльності органів державної влади, адже молодь є важливою складовою сучасного українського суспільства, носієм інтелектуального потенціалу, визначальним фактором соціально-економічного прогресу. Тому розвиток засад і формування навичок здорового способу життя, насамперед серед молоді, розглядалось державою як основа покращення та зміцнення потенціалу суспільного здоров'я.

Так, у 1992 році Верховна Рада України прийняла Декларацію «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», а в 1993 році – Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», яким визначаються загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молоді, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Розбудова суверенної і незалежної,

демократичної, соціальної, правової держави потребувала активізації зусиль органів виконавчої влади, громадських і релігійних організацій, спрямованих на розвиток духовності, виховання патріотизму та поваги до історичної спадщини українського народу, укорінення в суспільній свідомості загальнолюдських моральних цінностей, виховання соціального оптимізму та впевненості кожного громадянина у своєму майбутньому, формування здорового способу життя. З цією метою у 1999 році було видано Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян» [6]. На виконання цього указу урядом України було вжито низку відповідних організаційних заходів. Так, у 1999 році було утворено спеціальний орган управління – Всеукраїнська координаційна рада з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян [4]. Координаційна рада – це дорадчо-консультативний орган, що сприяє реалізації державної політики у зазначеній сфері. Уряд також затвердив положення про Координаційну раду з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міських державних адміністрацій. Отже, як бачимо, за ініціативою Президента України вже у 1999 році фактично було сформовано вертикаль консультативно-дорадчих органів управління з питань формування здорового способу життя при органах державної виконавчої влади.

І в подальшому такий суспільний інститут, як Президент України продовжував виконувати надзвичайно важливу роль з питань активізації діяльності суб'єктів управління щодо формування та реалізації в контексті державної молодіжної політики такого окремого напрямку як здоровий спосіб життя. Зокрема, привернення уваги всього суспільства та відповідно й органів державної влади та органів місцевого самоврядування до вирішення нагальних проблем в означеній сфері було імplementовано у

декількох указах, а саме: «Про новий склад Всеукраїнської координаційної ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян» (2000); «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» (2002); «Про серйозні недоліки у здійсненні заходів щодо захисту моральності та утвердження здорового способу життя в суспільстві» (2003). Забезпечення організаційної вертикалі управління у сфері формування здорового способу життя вимагало здійснення діяльності у визначеному напрямі на постійній основі. З цією метою урядом України у 1999 році було затверджено Національну програму патріотичного виховання населення, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства [5]. У цьому програмному документі вперше було визначено окрему ціль, що полягала у координації діяльності органів виконавчої влади усіх рівнів, громадських і релігійних організацій, навчальних і культурно-просвітницьких закладів, пов'язаної з патріотичним вихованням, розвитком духовності захистом моралі та формуванням здорового способу життя. Більше того, у цьому документі було визначено й окреме програмне завдання щодо впровадження в суспільну свідомість переваг здорового способу життя, формування національного культу соціально активної, фізично здорової та духовно багатой особистості.

У подальшому основні аспекти сприяння здоров'ю та впровадженню здорового способу життя знайшли своє втілення у низці інших законодавчих та нормативно-правових актів, виданих центральними органами виконавчої влади (МОЗ України, МОН України, Мінмолодьспорт та ін.). Загалом різні аспекти проблематики забезпечення здорового способу життя сьогодні мають в Україні потужний правовий базис, що налічує близько 500 законодавчих та нормативно-правових актів.

Але, як показує міжнародний досвід, успішна боротьба з реальними загрозами для здоров'я населення лежить у площині

ні комплексного інтегрального міжсекторального підходу, який реалізується на програмно-цільовій основі. Вирішення проблем громадського здоров'я потребує поліпшення визначальних його детермінант, скорочення поширеності чинників ризику, впровадження сучасних стратегій профілактики та формування здорового способу життя. На це націлюють резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (2011), резолюція 60-ої сесії Європейського регіонального комітету ВООЗ (2008), низка резолюцій Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я тощо.

У відповідь на нові виклики та загрози країни Європейського регіону ВООЗ розробили нову європейську політику «Здоров'я-2020» як стратегічну платформу, засновану на сучасних цінностях, орієнтовану на конкретні дії, з можливістю адаптації до конкретних реалій [1]. Цінності державної політики включають визнання і захист права людини у сфері здоров'я, принципи солідарності, соціальної справедливості і стійкості, універсальність, право участі у прийнятті рішень, захист людської гідності, автономність, відсутність дискримінації, гендерну рівність, прозорість, підзвітність. Нова політика «Здоров'я-2020» звернена до всіх структур державного управління і всього суспільства, які роблять внесок в охорону здоров'я та піднесення рівня благополуччя. В контексті завдань державної політики щодо забезпечення здорового способу життя зміст зазначених програмних документів безпосередньо включає регулювання таких проблем, як:

- полегшення здорового вибору відносно харчування, фізичних вправ, сексуального життя;
- зменшення шкоди, що спричиняється алкоголем, речовинами, що зумовлюють залежність, і тютюном;
- забезпечення здорового середовища шляхом створення багатосекторальних механізмів, які дозволяють зробити більш здоровими житло, школи, робочі місця та населені пункти;
- створення безпечних та сприятливих фізичних, соціальних та економічних умов життя

з метою забезпечення здоров'я молоді.

В сучасних умовах надзвичайно важливим є потенціал та раціональність у роботі системи охорони здоров'я, який, відповідно до політики «Здоров'я-2020» в Європейському регіоні, передбачає покращення показників її функціонування (системи ОЗ – авт.) та зниження витрат шляхом збільшення обсягу інвестицій, залучених для здійснення заходів щодо зміцнення здоров'я та профілактики захворювань, а також підвищення ефективності лікування та реабілітації хворих. З метою узгодження цілей державної молодіжної політики щодо здорового способу життя з міжнародними актами, Уряд Української держави ще у 2011 році затвердив «Концепцію Загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір», визначивши Міністерство охорони здоров'я державним замовником цієї Програми [8]. У 2013 році міністерством було підготовлено проект Закону України «Про Загальнодержавну програму «Здоров'я-2020: український вимір» [3]. Основною метою реалізації цієї Програми є збереження та зміцнення здоров'я, профілактика захворювань, зниження захворюваності, інвалідності і смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, забезпечення соціальної справедливості і захисту прав громадян на охорону здоров'я.

Одним із основних напрямів реалізації цієї Програми є розроблення стратегії з питань формування усвідомленого та відповідального ставлення населення до власного здоров'я та особистої безпеки. У розділі II «Формування здорового способу життя та мотивації населення до здорового способу життя» передбачено виконання таких заходів:

- створити систему безперервного медико-гігієнічного навчання;
- формувати нові цінності та мотивацію до здорового способу життя;
- здійснювати заходи щодо профілактики та скорочення поширеності тютюнокуріння;
- здійснювати заходи щодо профілактики та подолання вживання наркотичних речовин та шкідливого вживання алкоголю;

– сприяти фізичній активності та розвитку інфраструктури здоров'я;

– підвищити рівень статевого виховання населення.

Виконавцями зазначених заходів, відповідно до Програми, залучаються поряд з центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади, структури Національної академії наук України, громадські організації, незалежні статистичні агенції, вищі навчальні заклади та заклади освіти. Як суб'єкт державного управління у сфері формування здорового способу життя Мінмолодьспорт України виступає відповідальним виконавцем (4 напрями) та співвиконавцем Програми (10 напрямів).

**Висновки.** Розгляд проблем формування здорового способу життя як складової державної молодіжної політики є надзвичайно актуальною проблемою сучасного суспільного розвитку й, зокрема, сучасного державного управління. Огляд основних законодавчих та нормативно-правових актів України з питань формування здорового способу життя підтвердив наявність потужного правового забезпечення для здійснення держав-

но-управлінської діяльності у цій сфері. Дослідження перспективних нормативно-правових актів, що регламентують заходи формування та реалізації здорового способу життя в контексті виконання міжнародних зобов'язань України засвідчує, що підготовлений МОЗ законопроект «Про Загальнодержавну програму «Здоров'я-2020: український вимір» містить комплементарні міжнародному праву норми з питань формування та реалізації здорового способу життя в молодіжному середовищі у розрізі правових, організаційних, фінансових та соціальних складових. Мінмолодьспорт України відіграє роль ключового суб'єкта державного управління у цій сфері.

Перспективи подальших досліджень. Виклики сучасного суспільного розвитку вимагають створення міцного теоретико-методологічного базису впровадження та розвитку новітніх домінант державної молодіжної політики в Україні. Отже, подальше продовження наукової розвідки в означеному напрямку має актуальний характер як для науки «Державне управління», так і для державотворчого процесу в нашій державі.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Здоров'я-21: Основи політики досягнення здоров'я для всіх в Європейському регіоні ВОЗ: вступ (Європейська серія по досягненню здоров'я для всіх, № 5). – Режим доступу : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/109762/EHFA5-R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/109762/EHFA5-R.pdf)
2. Комплексна програма профілактики захворювань і формування здорового способу життя населення Української РСР на період до 2000 року : Постанова Ради Міністрів УРСР № 305 від 7 грудня 1989 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/305-89-%D0%BF>
3. Проект Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір» [електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20120316\\_1.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20120316_1.html)
4. Про затвердження положень про координаційні ради з питань розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 липня 1999 № 1224. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1224-99-%D0%BF>
5. Про затвердження Національної програми патріотичного виховання населення, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 1999 № 1697. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-99-%D0%BF>
6. Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян : Указ Президента України від 27 квітня 1999 № 456/99. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/456/99>
7. Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Молодь за здоровий спосіб життя» : Постанова Верховної Ради України від 3 лютого 2011 року № 2992-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2992-vi>
8. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80>

## REFERENCES:

1. Zdorove-21: Osnovyi politiki dostizheniya zdorovya dlya vseh v Evropeyskom regione VOZ: vvedenie (Evropeyskaya seriya po dostizheniyu zdorovya dlya vseh, № 5) (Health 21 : Fundamentals of Health for all in the WHO European Region : An Introduction (European series of health for all , № 5)). Mode of access : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/109762/EHFA5-R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/109762/EHFA5-R.pdf)
2. Kompleksna prohrama profilaktyky zakhvoriuvan i formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia naselennia Ukrainskoi RSR na period do 2000 roku : Postanova Rady Ministriv URSR № 305 vid 7 hrudnia 1989 r (Comprehensive program of prevention of disease and promotion of healthy lifestyles in the population of the Ukrainian SSR until 2000 : USSR Council of Ministers Decree № 305 of December 7, 1989). Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/305-89-%D0%BF>
3. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro zatverdzhennia Zahalnodierzhavnoi prohramy «Zdorovia-2020: ukrainskyi vymir» [elektronnyi resurs] (Draft Law of Ukraine “On Approval of the National Programme “ Health 2020: Ukrainian Dimension “). Mode of access: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20120316\\_1.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20120316_1.html)
4. Pro zatverdzhennia polozhen pro koordynatsiini rady z pytan rozvytku dukhovnosti, zakhystu morali ta formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia hromadian : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09 lypnia 1999 № 1224 (Provisions on approval of Councils on the development of spirituality , morality and protection of a healthy lifestyle people : Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 9, 1999 № 1224). Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1224-99-%D0%BF>
5. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi prohramy patriotichnoho vykhovannia naselennia, formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia, rozvytku dukhovnosti ta zmitsnennia moralnykh zasad suspilstva : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 veresnia 1999 № 1697 (Approval of the national program on patriotic education of the population, a healthy lifestyle , spiritual development and strengthen the moral foundations of society : Cabinet of Ministers of Ukraine of 15 September 1999 № 1697). Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-99-%D0%BF>
6. Pro zakhody shchodo rozvytku dukhovnosti, zakhystu morali ta formuvannia zdorovoho sposobu zhyttia hromadian : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27 kvitnia 1999 № 456/99 (On measures to develop spirituality, morality and protection of a healthy lifestyle people : Decree of the President of Ukraine of 27 April 1999 № 456/ 99). Mode of access : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/456/99>
7. Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan pro stanovyshche molodi v Ukraini «Molod za zdorovyi sposib zhyttia» : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 3 liutoho 2011 roku № 2992-VI (Recommendations of the parliamentary hearings on the situation of young people in Ukraine “Youth for Healthy Lifestyle “: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on February 3, 2011 № 2992 -VI). Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2992-vi>
8. Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnodierzhavnoi prohramy «Zdorovia 2020: ukrainskyi vymir» : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 zhovtnia 2011 r. № 1164-r (On Approval of the Concept of the National Programme “Health 2020: Ukrainian Dimension” : Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 31, 2011 № 1164- p). Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80>

**Хожило Ирина Іванівна** – доктор наук з державного управління, професор, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: [dneprzdrav@rambler.ru](mailto:dneprzdrav@rambler.ru)

**Khozhylo Iryna Ivanivna** – doctor of public administration, Full Prof., associate professor  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: [dneprzdrav@rambler.ru](mailto:dneprzdrav@rambler.ru)

# КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.08:331.108

## Зарубіжна практика формування стилів управління персоналом у сфері державної служби

Д.М. ЛЕТУЧИЙ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: letuchy@list.ru

### Авторське резюме

Проаналізовано досвід формування стилів управління персоналом у сфері державної служби зарубіжних країн, насамперед країн-членів Європейського Союзу. Особлива увага приділена країнам з кар'єрною та змішаною моделями державної служби, зокрема Франції, Польщі, Чеській Республіці, Латвії. На основі аналізу передусім законодавчих актів висвітлено систему управління персоналом у сфері державної служби, показані тенденції до її демократизації шляхом формування на паритетних засадах консультативних органів управління, на прикладі Франції дана їх характеристика. Значне місце відведено аналізу американської, японської, європейської моделей управління кадровим забезпеченням та їх впливу на особливості стилю управління персоналом державної служби. Розкрито підходи до організації управління персоналом на рівні органу державної влади. Охарактеризовано роль стратегії використання та розвитку «людських ресурсів» у підвищенні ефективності державної служби.

**Ключові слова:** управління персоналом у сфері державної служби, стиль управління персоналом публічної служби, країни ЄС, моделі державної служби, моделі управління кадровим забезпеченням.

## Foreign practice shaping the style of personnel management in the public service

D.N. LETUCHYI

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: letuchy@list.ru

### Abstract

The experience of forming sheets of personnel management in the public service of foreign countries, especially European Union Member States. Particular attention was paid to countries with a mixed career and public service models, in particular France, Poland, the Czech Republic and Latvia. Based on the analysis above all laws lit personnel management in the public service, showing the trend towards democratization by forming on an equal footing advisory authorities, on the example of France given their characteristics. Considerable space is devoted analysis of American, Japanese and European models of management staffing and their influence on the particular style of personnel management of public service. Disclosed approaches to personnel management at the level of public authority. Characterized the role of strategy use and development of “human resources” to improve the efficiency of public service.

**Keywords:** personnel management in the public service, management style of public service personnel, EU Member States, the model of public service management models staffing.

© Д.М. Летучий, 2014

**Постановка проблеми.** Ефективність діяльності органів державної влади багато в чому безпосередньо залежить від стилю, форм і методів управління персоналом у сфері державної служби. Тому в процесі реформування державної служби в Україні важливе значення має аналіз і використання кращих зарубіжних практик управління персоналом.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблеми стилів управління персоналом у сфері державної служби присвячено досить широке коло праць вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких можна назвати публікації Д. Босарта і К. Демме, Н. Васильєвої, Н. Гончарук, М. Зенкова, Є. Літвінцевої, Є. Охотського, С. Серьогіна, О. Турчинова та ін. Проте в цілому ця проблематика в науковій літературі залишається малодослідженою, особливо це стосується зарубіжного досвіду використання стилів управління персоналом державної служби.

**Мета дослідження.** Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду управління персоналом у сфері державної служби та можливості його застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні в розвинутих демократичних країнах склалися три основні моделі державної служби: кар'єрна, посадова та змішана, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей. Кожна з них, звичайно, накладає свій відбиток на стиль управління персоналом публічної служби, зокрема на практику добору персоналу на державну службу, його адаптацію на посаді, кар'єрне переміщення по службі, присвоєння категорій, рангів, розвиток кар'єри, оплату і стимулювання праці, мотивацію та оцінку діяльності, підстави припинення державної служби тощо. Проте сьогодні відбувається процес зближення цих моделей, насамперед, це стосується стилів управління персоналом. Все більшого розвитку отримує демократичний стиль управління. Показовим у цьому плані є досвід державної служби Франції – однієї з найбільш централізованих, де в останні десятиліття одним із найважливіших принципів державної служби став прин-

цип співучасті чиновників у самоуправлінні і визначенні умов трудової діяльності. Відповідно до ст.9 Закону «Про права та обов'язки службовців» від 13 липня 1983 р. службовці беруть участь через своїх представників, делегованих до консультативних органів, в організації та функціонуванні публічних служб, в розробці статутних правил та в перевірці індивідуальних рішень, що стосуються їх кар'єри. Вони беруть участь у визначенні та в управлінні соціальною, культурною, спортивною діяльністю та дозвіллям, якими вони користуються або які вони організують. Співучасть у самоуправлінні знайшла відображення у формуванні консультативних органів управління: Вищої ради публічної служби держави, адміністративних паритетних комісій, технічних паритетних комісій і комітетів з гігієни та безпеки праці [3, с.158; 4, с.169; 9, с.33].

Вища рада публічної служби держави (CSFPE) формується на паритетних засадах і включає однакову кількість (по 19) представників адміністрації державних установ та персоналу, делегованих профспілками. Члени Ради та їх заступники призначаються декретом Ради Міністрів на 3 роки. На її засіданнях головує прем'єр-міністр. Вища рада відає всіма загальними питаннями, що стосуються публічної служби в органах держави, які подаються на її розгляд або прем'єр-міністром, або на письмову вимогу третини її членів. Вона в обов'язковому порядку розглядає попередньо всі законопроекти, зокрема проекти законів про внесення змін до Закону «Про статутні положення стосовно публічної служби держави» від 11 січня 1984 р. або проекти декретів, що містять положення, загальні для декількох корпусів чиновників, якщо вони підпадають під компетенцію декількох технічних комісій. Вища рада також є вищим апеляційним органом у питаннях дисциплінарних стягнень, підвищення по службі і звільнення через невідповідність займаній посаді [4, с.170; 7, с.23; 13].

У кожному з близько 1 000 корпусів службовців (корпус об'єднує чинов-

ників, які виконують однакову роботу – префекти, супрефекти, інспектори казначейства та ін.) існують одна або декілька адміністративних паритетних комісій, що складаються з рівного числа представників адміністрації і персоналу. Члени комісії, які представляють персонал, обираються за багатомандатною мажоритарною системою у два тури з дотриманням принципу пропорційного представництва. Комісії займаються питаннями просування по службі і дисципліни [4, с.170; 7, с.24].

В усіх адміністраціях держави і публічних установах держави створюються технічні паритетні комісії, які розглядають проблеми, що стосуються організації і функціонування, набору персоналу і проектів спеціальних положень. Технічні паритетні комісії мають обов'язкові консультативні повноваження, тобто адміністративні органи зобов'язані запитувати їх думку з усіх питань їхньої компетенції. Комітети з гігієни та безпеки праці, які існують у кожному міністерстві, займаються проблемами санітарно-оздоровчої діяльності. Існування подібних консультативних управлінських органів, зазначає Є. Літвінцева, багато в чому «пом'якшує» централізовану систему управління державною службою Франції, розвиває самоуправлінські засади, сприяє захисту прав і інтересів державних службовців [4, с.171; 9, с.33-34].

Аналогічна система консультативних органів діє і на рівні місцевої державної служби. Її очолює Вища рада місцевої державної служби (CSFPT), половина місць в якій (20) надається представникам комун, департаментів і регіонів, інша половина – представникам профспілкових організацій місцевих державних службовців. Одне місце належить представнику прем'єр-міністра або міністра у справах місцевих колективів. Таким чином, загальна чисельність Ради становить 41 особу (крім того, кожний представник має двох заступників). Головою ради обирається представник місцевих колективів. Повноваження ради діють протягом 6 років. Вища рада місцевої державної служби висловлює свої

думки з усіх питань, що стосуються місцевої державної служби (в тому числі і стосовно законопроектів або проектів декретів уряду), або за проханням міністра у справах місцевих колективів, або з власної ініціативи. Вона може вносити пропозиції щодо підготовки нормативних документів. Вона веде також дослідницьку роботу і здійснює збирання статистичних даних [7, с.27-28].

У системі місцевої державної служби існують також адміністративні паритетні комісії, технічні паритетні комісії і комітети з гігієни та безпеки праці. Вони створюються терміном на 6 років з представників адміністрації та персоналу. Їх функції аналогічні відповідним органам у системі центральної державної служби [7, с. 28].

Тобто, навіть у Франції, з її закритою і детально регламентованою системою адміністративної кар'єри та притаманним їй духом ієрархічності, кастовості й вірнопідданства державі, в останні десятиліття відбулися серйозні зміни у стилі управління персоналом і зараз превалює не «теорія пасивного підпорядкування», яка передбачає виконання будь-якого законного наказу «без коливань і незадоволення», а «теорія розумного управління», яка визнає за чиновником право на внесення начальника свої зауважень до виконання наказу і, в випадку його підтвердження, певні можливості маневру в його виконанні. Таким чином, субординація має поєднуватися з автономією чиновника. При цьому субординація переважає у відносинах всередині адміністративного корпусу, а автономія – у зовнішніх відносинах виконавчої влади з іншими її гілками і громадянами [2].

Питаннями управління персоналом державної служби в багатьох країнах займається єдиний орган управління. У Франції систему державної служби формально очолює прем'єр-міністр, який зазвичай передає свої повноваження члену уряду. Сьогодні в країні існує спеціальне міністерство державної служби та адміністративної реформи, до складу якого входить Генеральна дирекція державної служби. У Польщі центральним

органом урядової адміністрації у справах цивільної служби є шеф цивільної служби, який безпосередньо підлягає голові Ради Міністрів. Завдання, які стоять перед органами управління державною службою: організація спільного набору кадрів для всіх міністерств, пряме управління міністерськими корпораціями службовців, опрацювання посадових інструкцій, узгодження статусів різних трудових корпорацій, зв'язок із профспілковими федераціями, підготовка заходів, що стосуються оплати послуг працівників державних органів тощо [1, с.50; 12; 14].

Так, у Чеській Республіці питання управління персоналом у сфері державної служби врегульовані Законом «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» від 26 квітня 2002 р. У §1 Закону зазначається, що він регулює правовідносини працівників, які здійснюють державне управління в державних установах, що є послугою, яку Чеська Республіка надає громадянськості, організаційні аспекти державної служби, підготовку фізичних осіб до державної служби, службові відносини державних службовців, які працюють в адміністративних установах, питання винагороди таких осіб, процедуру щодо вирішення питань служби, питання винагороди інших працівників адміністративних установ, а також організаційні аспекти, які стосуються прийняття на роботу таких працівників [6, с.269].

Відповідно до закону загальне керівництво державною службою здійснює Генеральний директорат державної служби, який є організаційним підрозділом секретаріату Уряду. Організаційні, концептуальні, координаційні, виконавчі та контрольні функції центрального управління відносно різних аспектів служби Генеральний директорат виконує через:

- підготовку проекту кадрового плану та контроль за його виконанням;
- підготовку проектів правових положень щодо служби;

- підготовку проектів службових правил;

- забезпечення єдиного підходу до виконання Закону про службу державних службовців, правових положень, виданих на його виконання, та службових положень, що видаються Генеральним директоратом;

- координацію освіти державних службовців і координацію освіти фізичних осіб, які проходять підготовку до служби;

- адміністрування інформаційної системи служби та зарплат, що включає також реєстр службовців та реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби; визначення реєстраційних номерів державним службовцям тощо [6, с.275-276].

На останнє завдання слід звернути особливу увагу, оскільки реєстри державних службовців ведуться у багатьох країнах ЄС. У Чехії реєстр державних службовців та реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби, ведуться окремо. Перший з них включає: ім'я, прізвище та академічне звання державного службовця; номер свідоцтва про народження; реєстраційний номер державного службовця; його службове звання; дату виникнення службових відносин; вид служби та сферу служби; назву службової установи, в якій служить державний службовець. Реєстр фізичних осіб, які проходять підготовку до служби, у свою чергу, включає: ім'я, прізвище та академічне звання фізичної особи; номер свідоцтва про народження; сферу служби, до якої проводиться підготовка; назву службової установи, в якій здійснюється підготовка до служби [6, с.276-277].

Службовими органами також ведеться і постійно оновлюється реєстр чинних службових правил. Службові правила встановлюють обсяг повноважень вищих посадовців щодо видання обов'язкових для виконання наказів державних службовців відносно виконання служби. Службові правила видаються лише у письмовому вигляді [6, с.275].

Важлива роль у державній службі Чеської Республіки відведена кадро-

вим планам для служби та підготовки до служби. Кадровий план передбачає: кількість службових посад штатних державних службовців, які класифікуються за ступенями оплати; кількість службових посад вищих посадовців, які теж класифікуються за ступенями оплати; кількість коштів на виплату зарплат державним службовцям у службових установах; кількість посад, передбачених для фізичних осіб, які проходять підготовку до служби у службових установах, що класифікуються за ступенями оплати; обсяг коштів на виплату зарплат фізичним особам, які проходять підготовку до служби у службових установах. Проект кадрового плану розробляється Генеральним директором у співпраці з міністерством фінансів на основі пропозицій службових органів щодо організаційної структури установ і за поданням прем'єр-міністра затверджується на відповідний календарний рік урядом. При схваленні кадрового плану уряд встановлює організаційну структуру установ [6, с.278-279].

У Латвії відповідно до закону загальноуправління державною цивільною службою здійснює Адміністрація державної цивільної служби, яка під наглядом міністра, уповноваженого Кабінетом Міністрів, повинна впроваджувати державну політику у сфері державної цивільної служби. На неї покладені такі функції: контроль за виконанням Закону «Про державну цивільну службу» та інших регуляторних документів; підготовка проектів регуляторних документів Кабінету Міністрів у сфері державної цивільної служби; розроблення єдиних принципів управління персоналом для інституцій публічної адміністрації та сприяння їх виконання; встановлення, підтримування, підвищення та обмеження згідно з регуляціями уряду доступу до бази даних інституцій публічної адміністрації, що містять інформацію про функції, персонал та збереження статусу цивільного службовця колишніх службовців; забезпечення уніфікованої системи кар'єрного планування для цивільних службовців; аналіз потреб навчання у цивільній службі та розгляд заяв на

навчальні програми до Школи публічної адміністрації на щорічній основі; організація конкурсів на посади цивільної служби у випадках, обумовлених Законом, та розгляд скарг щодо цих конкурсів; присвоєння статусу цивільного службовця; перевірка, у випадках, визначених Законом, відповідності кандидата його вимогам; у випадках, визначених Законом, ініціювання та незалежне розслідування дисциплінарних справ і накладання дисциплінарних покарань, а також розгляд скарг цивільних службовців на накладене дисциплінарне покарання тощо [5, с.455].

Що стосується безпосереднього управління персоналом державної служби, то аналіз зарубіжної практики показує, що воно базується на таких основних моделях управління кадровим забезпеченням, як: «американська», в основі якої лежить індивідуалізм і яка передбачає початкове визначення професійно-кваліфікаційних вимог, що представляють посаду і підготовку за нею службовців; «японська», в основі якої лежать колективізм і вивчення сильних та слабких сторін кадрової одиниці і підготовку відповідної посади; «європейська», за якої поєднуються позитивні і усунюються негативні сторони обох моделей, пошук працівника, який би найбільше відповідав вимогам, підготовка працівників та посад (система: посада – працівник – посада). Якщо говорити про особливості стилю управління персоналом за цими моделями, то ключовою особливістю американської моделі є акцент на регламентованості обов'язків працівника, японської – акцент на колективізмі і європейської – акцент на груповому ухваленні рішень. Відповідно цілями управління людськими ресурсами є: в американській – високий рівень матеріального стимулювання, стимулювання кадрової конкуренції, можливість швидкого кар'єрного зростання; в японській – розвиток співробітництва, постійне вдосконалення навичок персоналу, підтримка прозорості у відносинах; в європейській – повноцінне використання умінь працівників, формування командної співпраці, поетапний розвиток пер-

соналу [1, с. 49; 8, с.394]. Практичний досвід органів державної влади зарубіжних країн показує, що висока ефективність державної служби досягається там, де управління персоналом виведено на рівень пріоритетних напрямків її роботи, а основою управління персоналом стали кадрові служби.

Так, у Польщі запроваджена посада генерального директора установи, який відповідно до Закону «Про цивільну службу» від 21 листопада 2008 р., поперше, забезпечує функціонування і наступність діяльності установи, умови її функціонування, а також організацію праці, по-друге, виконує дії у сфері трудового права щодо осіб, працевлаштованих в установі та реалізує персональні політику. Він організовує набір кандидатів до корпусу цивільної служби, їх підготовчу службу, призначає службовий ступінь, визначає окремо для кожного службовця цивільної служби індивідуальну програму професійного розвитку та планує, організовує і контролює її виконання та ін. [10; 14].

У Чеській Республіці у міністерствах та секретаріаті Уряду запроваджена посада державного секретаря, який спрямовує та контролює належне виконання служби і робочих завдань керівниками департаментів, директорами з персоналу або іншими вищими посадовцями, якими вони керують, і старшими працівниками. Службові завдання перед державним секретарем у рамках міністерства ставить міністр, а в рамках секретаріату Уряду – керівник секретаріату.

У міністерствах та секретаріаті Уряду засновується також посада директора з персоналу, на якого покладаються функції, що стосуються організаційних аспектів служби та службових відносин державних службовців. З цих питань він підпорядковується державному секретарю. У службових установах з чисельністю понад 25 осіб створюються відділи персоналу (крім районних вузьких, фінансових і митних установ), які відповідають за організаційні аспекти служби та службові відносини державних службовців, а також трудові відносини інших працівників відповідної

адміністративної установи [6, с. 274, 277-278].

Варто підкреслити, що ефективне управління персоналом у сфері державної служби в зарубіжних країнах базується на продуманій стратегії використання та розвитку «людських ресурсів». Ця робота останнім часом поставлена на серйозну правову основу, завдяки якій чітко визначені місце й статус різного рівня керівників, зайнятих в апараті органів державної влади. У практиці більшості країн ЄС законодавчо закріпилась «система заслуг і досягнень», коли кар'єрне зростання будь-якого керівника ставиться в залежність від того, наскільки ефективно і якісно він працює [1, с. 48].

В англосаксонських країнах, насамперед у Сполучених Штатах Америки, з 80-х рр. ХХ ст. почала утверджуватися ідея, що робота з персоналом у системі державної служби точно так, як і власне розвиток органів державної влади, має вестись за зразком бізнесу. Це означало, що і управління персоналом має вестись за законами ефективного менеджменту, коли критерії ефективності, раціональності, економності стають головними при визначенні результатів роботи персоналу. А отже, персонал має відповідати наступним вимогам:

- бути прихильним дії, вміти у межах компетенції приймати самостійні рішення, не очікуючи, коли керівництво само це зробить;
- бути близьким клієнту, тобто так будувати свою роботу, щоб запити громадян були йому зрозумілі, а дії – цими громадянами виправдані;
- бути готовим з розумінням сприяти ініціативу і самостійність підлеглих і при успішно завершених справах – обов'язково їх заохочувати;
- добиватися ефективності в діяльності апарату не стільки через ним створені структури, скільки через людей, тобто в якості основної фігури процесу управління бачити службовця, а не структури, в яких він служить;
- обирати сферу діяльності при здійсненні своїх функцій, тобто мати внутрішньо-організаційну свободу, коли

службовець може змінити свою сферу діяльності;

– оптимізувати структуру свого апарату, результативність діяльності якого залежить не від великої кількості службовців, а від професійного їх складу: нероздугі штати – це економічно й більш дієво;

– поєднувати у практиці управління як жорсткі, так і м'які методи, як контроль, так і самоконтроль [11].

**Висновок.** Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду управління персоналом

у сфері державної служби свідчить, що в Україні заслуговують на впровадження насамперед такі елементи формування стилів управління персоналом, як: організаційно-правове регулювання управління персоналом державної служби, розвиток демократичних засад управління державною службою і співучасті державних службовців у самоуправлінні та визначенні умов трудової діяльності, стратегія використання та розвитку «людських ресурсів» і система мотивації «заслуг і досягнень».

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика / Н.Т. Гончарук. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
2. Государственная служба (комплексный подход) / рук. авт. кол-ва А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев. – Режим доступа : <http://www.ecsocman.hse.ru/data/2012/01/24/1269082913/Глава%206.pdf>
3. Закон про права та обов'язки службовців (Франція) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С.153–166.
4. Закон про статутні положення стосовно публічної служби держави (Франція) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 167–203.
5. Закон про державну цивільну службу (Латвія) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 454–466.
6. Закон про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (Чехія) // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 269–387.
7. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба: учеб. пособие / М.Ю. Зенков. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
8. Козак П.З. Зарубіжний досвід управління персоналом у контексті успішної професійної адаптації працівників / П.З. Козак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.8. – С.392–398.
9. Литвинцева Е.А. Анализ зарубежного опыта правового регулирования государственной гражданской службы / Е.А. Литвинцева. – Режим доступа : <http://www.bitrix.inii.test.rags.ru/upload/doc/an2.pdf>
10. Павловская И.А. Кадровая служба государственного органа как субъект управления карьерой государственных служащих / И.А. Павловская. – Режим доступа : <http://www.pandia.ru/text/78/359/160.php>
11. Турчинов А.И. Управление персоналом: учеб. / общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 488 с.
12. Ministere de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative. – Access mode: [www.fonctionpublique.egouv.ci](http://www.fonctionpublique.egouv.ci)
13. Conseil supérieur de la Fonction publique de l'état. Access mode: [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
14. Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>

#### REFERENCES:

1. *Honcharuk N. T. Upravlinnia kerivnym personalom u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: teoriia ta praktyka (Managing managerial personnel in the civil service of Ukraine: Theory and Practice). D.: DRIDU NADU, 2012. 343 p.*

2. Gosudarstvennaya sluzhba (kompleksnyiy podhod) (Civil service (integrated approach)). Mode of access : <http://www.ecsocman.hse.ru/data/2012/01/24/1269082913/Glava6.pdf>
3. Zakon pro prava ta oboviazky sluzhbovtziv (Frantsiia) // Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy (Law on the rights and responsibilities of employees (France)). K.: Konus-Yu, 2007. P.153–166.
4. Zakon pro statutni polozhennia stosovno publichnoi sluzhby derzhavy (Frantsiia) (Law on statutory provisions relating to the public service of the state (France)). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy*. K.: Konus-Yu, 2007. P. 167–203.
5. Zakon pro derzhavnu tsyvilnu sluzhbu (Latviia) (Law on state civil service (Latvia)). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy*. K.: Konus-Yu, 2007. P. 454–466.
6. Zakon pro sluzhbu derzhavnykh sluzhbovtziv u administratyvnykh ustanovakh i pro vynahorodu derzhavnykh sluzhbovtziv ta inshykh pratsivnykiv administratyvnykh ustanov (Chexiia) (Law on civil servants in administrative offices and the remuneration of civil servants and other employees of the departments (Czech Republic)). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyzii dlia Ukrainy*. K.: Konus-Yu, 2007. P. 269–387.
7. *Zenkov M.Yu.* Zarubezhnyi opyt upravleniya: gosudarstvennaya sluzhba (Foreign experience management: public service). Novosibirsk: NGAU, 2004. 130 p.
8. *Kozak P.Z.* Zarubizhnyi dosvid upravlinnia personalom u konteksti uspishnoi profesiinoi adaptatsii pratsivnykiv (Foreign experience of personnel management in the context of adapting successful professional workers). *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*. 2012. Vyp. 22.8. P.392–398.
9. *Litvintseva E.A.* Analiz zarubezhnogo opyita pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby (Analysis of foreign experience of legal regulation of civil service). Mode of access : <http://www.bitrix.inii.test.rags.ru/upload/doc/an2.pdf>
10. *Pavlovskaya I.A.* Kadrovaya sluzhba gosudarstvennogo organa kak sub'ekt upravleniya kareroy gosudarstvennykh sluzhaschih (Personnel Service public body as the subject of career management for civil servants). Mode of access : <http://www.pandia.ru/text/78/359/160.php>
11. *Turchinov A.I.* Upravlenie personalom: ucheb. (Personnel Management). M.: Izd-vo RAGS, 2002. 488 p.
12. Ministere de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative. Access mode: [www.fonctionpublique.egouv.ci](http://www.fonctionpublique.egouv.ci)
13. Conseil supérieur de la Fonction publique de l'état. Access mode: [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
14. Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>

**Летучий Дмитро Миколайович** – здобувач

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

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: [letuchy@list.ru](mailto:letuchy@list.ru)

**Letuchy Dmytro Mykolaiovych** – applicant

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

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: [letuchy@list.ru](mailto:letuchy@list.ru)

УДК 35.08:331.108

## Формування професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби України

М.О. МАЛАНЧІЙ

Національна академія державної прикордонної служби України  
ім. Б. Хмельницького, м. Хмельницький, Україна,  
E-mail: malanchiy\_nikolay@mail.ru

### Авторське резюме

У статті аналізуються контексти формування професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби України, досліджуються теоретичні та практичні підходи до формування професійної ідентичності, розглядаються умови служби на кордоні. Характер та інтенсивність формування професійної ідентичності посадових осіб прикордонної служби визначається соціальним середовищем та особливостями професійної діяльності. Отже, спираючись на принцип діяльнісного підходу, можна розглядати її як відносно самостійний чинник, оскільки професійна ідентичність особи залежить від змісту діяльності і формується тільки під час її здійснення. Робиться висновок про те, що не лише об'єктивні і суб'єктивні чинники детермінують зміст існуючих якостей посадової особи прикордонної служби. Ці чинники також визначають зміст і ефективність процесу формування необхідних якостей, інтенсивність формування професійної ідентичності.

**Ключові слова:** прикордонна служба, посадова особа, держава, особистість, державна служба, професійна ідентичність.

## Formation of professional identity of Border Guard Service of Ukraine officers

M.O. MALANCHII

National academy of state border guard service of Ukraine by B. Khmelnytsky,  
Khmelnytskyi, Ukraine, E-mail: malanchiy\_nikolay@mail.ru

### Abstract

This article analyzes the context of professional identity development of the Border Guard Service of Ukraine officers, considers the theoretical and practical approaches to the formation of professional identity, examines of service on the border conditions. The nature and intensity of the professional identity formation of border guard service officers determined the social environment and characteristics of the professional activities. Professional identity of a person depends on the content and activities and forms only during its implementation. Therefore, based on the principle active approach, professional identity can be considered as a relatively independent factor. It is concluded that not only objective and subjective factors determine the contents of the existing qualities of the border guard services officers. These factors also determine the content and effectiveness of necessary qualities formation, and intensity of professional identity formation.

**Keywords:** Border Service, an official government, individual, public service, professional identity.

**Постановка проблеми.** Трагічні події, що відбуваються останнім часом в Україні, актуалізують проблему професійної компетентності і згуртованості, необхідність високого рівня професійної ідентичності посадових осіб Державної Прикордонної служби України.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичну базу дослідження можна розділити на декілька груп. По-перше, це нечисленні наукові праці, в яких досліджуються різні аспекти професійної діяльності посадових осіб Державної Прикордонної служби України,

© М.О. Маланчій, 2014

зокрема питання професійної діяльності та особливостей проходження служби (С.О.Філіппов, В.М.Серватюк, Д.В. Іщенко, О.М. Щепетков), професійної компетентності (О.Ю. Андрощук, С.В. Чернова, О.В. Торічний, О. Бец, М.М. Козяр, Н.М.Усачик, І.В. Порхун, І.В. Толок), етичного виховання (Д.В. Іщенко, Н.В.Петренко, В.І. Царенко, І.Я. Криворучко, А.В. Катковський), професійної культури (С.Я. Білявець, О.В. Віденко), професійної підготовки (В.А.Балашов, О.В. Діденко, М.М. Козяр, Т.В. Вербанова, В.С. Полюк, Д.А. Купрієнко, О.Л.Луцький, І.С. Катеринчук, В.Ю. Мазур, Ю.Б. Івашков, О. Лігоцький, О.В.Діденко, А.В. Балендр, А.В. Галімов, І.Я. Криворучко), особистісного та професійного розвитку (С.М.Будник, Є.М. Потапчик, В.О. Торічний, І.Е.Ковальська, Р.О. Ковальчук, І.Я. Криворучко, І.Е. Ковальська), управління персоналом (М.М. Литвин, В. Ф. Сторожук, О.Г. Трембовецький, В.В.Половніков, Д.А. Карпілянський, Д. В. Хруст, В.В. Залож, А.В. Коляденко, С.М. Заболотний, О.Ю. Андрощук, І.М. Міщук, І.С. Катеринчук, В.Ю. Мазур, Ю.Б. Івашков). При цьому слід мати на увазі, що значна частина науковців працюють у режимі державної таємниці. В науковій галузі «Державне управління» проблематика професійної діяльності посадових осіб Прикордонної служби України висвітлювалась у роботах А.С. Сіцінського та М.А.Литвина.

**Метою дослідження** є теоретичний аналіз умов і чинників формування професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Формування професійної ідентичності посадової особи прикордонної служби обумовлюється зовнішнім, соціокультурним та внутрішнім, професійним контекстом та дією низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Об'єктивні чинники умовно можна поділити на чотири групи: глобальні, загальні, локальні і специфічні. Перші дві групи чинників складають зовнішній, наступні – внутрішній контекст формування професійної ідентичності.

Глобальні чинники формуються під впливом світових політичних, економічних, соціальних і духовних процесів. Загальні чинники обумовлюються розвитком конкретної держави та характером суспільних відносин у конкретному суспільстві. Локальні чинники формуються в залежності від особливостей проходження служби в прикордонних військах України та визначаються особливостями інституціонального розвитку Державної Прикордонної служби. Специфічні чинники обумовлені дією мікроінститутів – сім'ї, референтної групи, військового колективу.

Характер та інтенсивність формування професійної ідентичності посадових осіб прикордонної служби визначається соціальним середовищем та особливостями професійної діяльності. Отже, спираючись на принцип діяльнісного підходу, можна розглядати її як відносно самостійний чинник, оскільки професійна ідентичність особи залежить від змісту діяльності і формується тільки в ході її здійснення. Зміни, що відбуваються сьогодні в світі, нашому суспільстві, реформування Прикордонної служби, викликають потребу в аналізі суб'єктивних і об'єктивних чинників, які обумовлюють формування професійної ідентичності прикордонників. Глобальні чинники, впливаючи на всі сфери суспільного життя, істотним чином визначають стан національної безпеки України, складовою частиною якої є прикордонна безпека. А проблеми гарантування безпеки держави в прикордонній сфері обумовлюють функціональне навантаження прикордонної служби. Соціальне макросередовище є найважливішим чинником формування професійної ідентичності посадової особи прикордонної служби.

Важливу роль під час ідентифікації особистості, в тому числі і професійної, відіграють економічні інститути суспільства, оскільки соціальні цінності за своєю специфічною формою спрямовані на забезпечення загального блага, на всебічний розвиток особистості, створення всього необхідного для життя людини, як головної цінності і мети розвитку. Матеріальні передумови для цього

мають бути створені у сфері економіки. Зміни, що відбуваються в економічній сфері українського суспільства, здійснюють амбівалентний вплив на морально-психологічний стан суспільства і особистості. З одного боку, переорієнтація економіки на задоволення, в першу чергу, матеріальних потреб людини, виробництво товарів народного споживання, заходи, що приймаються до забезпечення економічної свободи, обумовлюють потребу людей в таких якостях як ініціативність, самостійність, діловитість, почуття власної гідності і стимулюють їх розвиток. З другого боку, зміни, що відбуваються, негативно відображаються на соціальному самопочутті людей. Ринкові перетворення, супроводжувані стрімкою соціальною диференціацією, викликають розбалансування суспільних і особистих інтересів, прояву заздрості в одних і відчуття переваги, елітарності в інших. У засобах масової інформації простежується думка про те, що в умовах ринку найважливішою є здатність людей самостійно вирішувати свої проблеми, не чекаючи допомоги від держави, уміння спиратися лише на власні сили. Безумовно, що ці гасла і їх перетворення детермінують потребу в таких якостях особи, як самостійність, заповзятливість, ініціативність, розторопність і ін. Разом з тим, вони приводять до появи і розвитку негативних властивостей: егоїзму, виверткості, брехливості, спритності, користолюбства і не сприяють формуванню соціально-необхідних позитивних якостей: колективізму, товариства, альтруїзму, безкорисливості.

Все це значною мірою відображається і на соціально-психологічному стані особового складу Прикордонної служби. Кризові явища в економіці детермінують низький матеріальний рівень життя офіцерів, побутову невлаштованість, недостатнє матеріальне стимулювання службової діяльності.

Прямим продовженням економічних відносин є відносини соціальні. Відношення суспільства до особи виражається в таких поняттях, як гуманізм, людяність, що означають, що людина, її благо виступають для суспільства кін-

цевою метою («все для людини»). Справедливість – міра гуманності. Суть цього заходу – в еквівалентному ставленні суспільства до людей, соціальних груп з урахуванням їх рівності і нерівності. Чим гармонійніше можуть за даних умов поєднуватися рівність і нерівність як моменти справедливості, тим вона досконаліша, вища. Принципи милосердя, справедливості, підтримки тих верств, які особливо її потребують (дітей, молоді, людей похилого віку, багатодітних і неповних сімей і т.д.) вселяють певний оптимізм і сприяють формуванню багатьох позитивних якостей. Проте часто декларативний характер проголошених принципів негативно відображається на суспільній свідомості. Слабкість економіки, нерозторопність державних органів, бюрократизм чиновників – основні причини того, що вказані принципи не впроваджуються в життя [2].

Вельми поширені і живучі такі явища, як нелюдяність, несправедливість, лицемірство, несумлінне відношення до праці, крадіжка і розкрадання, відомчий егоїзм і т.д., які тісно пов'язані з негативними явищами, що мають місце в соціальному житті. Одні з них – абсолютизація інтересів держави, виробництва в збиток інтересам задоволення потреб людей, «залишковий» принцип вирішення соціальних питань, з чим пов'язана тенденція перетворення виробництва в самоціль, а людини – лише в засіб, в «гвинтик» економічної машини. До інших негативних чинників можна віднести: командний стиль управління, бюрократизм, що породжують відчуження працівників від виробництва, від результатів своєї праці, втрату етичних ідеалів, ослаблення моральних стимулів до праці. Ті зміни, які відбуваються останнім часом в соціальному середовищі, не перешкоджають, а іноді і каталізують негативний вплив на морально-психологічний стан населення. З одного боку, пропагуються загальнолюдські етичні норми людського співіснування, а з іншого, в реальному житті люди постійно стикаються з лицемірством, збагаченням одних і зuboжінням інших, несправедливістю, соці-

альною незахищеністю багатьох верств населення, в тому числі і військово-службовців. Складнощі в соціальній сфері, соціальний статус і реальне матеріальне становище військовослужбовців і членів їх сімей негативно позначаються на моральному стані офіцерського складу, породжують деколи песимізм, невпевненість у завтрашньому дні і негативно впливають на їх професійну ідентифікацію [4].

Грошове утримання посадових осіб Прикордонної служби не відповідає рівню відповідальності і складності їх професійної діяльності. З кожним роком загострюється житлова проблема. Зараз кожна п'ята сім'я прикордонників не має квартири або потребує поліпшення житлових умов. Зростає кількість сімей прикордонників, вимушених наймати тимчасові житлові приміщення і нести при цьому витрати, які в великих населених пунктах не покриваються встановленою компенсацією.

Бюджетні асигнування на оплату транспортних послуг, речове забезпечення, придбання медикаментів і інших матеріальних засобів не в змозі забезпечити поточне утримання прикордонних органів і військ, а також повне і своєчасне задоволення потреб військовослужбовців.

Труднощі соціального плану ведуть до загострення морально-психологічної обстановки у військових колективах і сім'ях прикордонників. Через них звільнилися багато висококваліфікованих офіцерів. Це неминуче негативно впливає на охорону державного кордону України. Таким чином, реальне матеріальне і соціально-економічне становище сімей посадових осіб прикордонної служби залишається складним.

Проте, незважаючи на серйозні труднощі, переважна більшість прикордонників з честю виконує свій військовий обов'язок. Їх ратна праця, самовідданість, воля і довготерпіння багато в чому допомагають вирішувати багатоманітні завдання забезпечення безпеки державного кордону. А в результаті Прикордонна служба, виконуючи покладені на неї завдання по охороні державного кордо-

ну, допомагає створювати умови для стабілізації ситуації в Україні.

Політичний чинник, який відображає відносини між великими групами людей, їх відношення до держави і діяльність самої держави, істотним чином обумовлює формування професійної ідентичності посадових осіб Прикордонної служби. Багато змін, що відбуваються сьогодні у сфері політики, сприяють формуванню соціально значущих якостей людей. Серед них курс на демократизацію і гласність суспільного життя, створення правової держави, головною характеристикою якої є забезпечення верховенства закону.

Важливим чинником формування професійної ідентичності державних службовців, у тому числі і посадових осіб Прикордонної служби, є духовне життя суспільства, яке є сферою функціонування різних форм суспільної свідомості, культури, світогляду, освіти і виховання.

Як відомо, одним з головних завдань суспільних реформ була деідеологізація. Передбачалося, що ринок з відповідними йому ліберальними цінностями заповнить пустку, що утворилася в свідомості людей. Проте цього не відбулося. Навпаки, на розвалинах ідеології «розвиненого соціалізму», в думках і душах більшості українців поселилися ідеологічна плутанина і страх перед майбутнім. Поруйнувавши одну державну ідеологію, ми не знайшли іншої. А без суспільної ідеї, що враховує психологію, історичний досвід, глибинні сподівання і прагнення громадян, держава – все одно, що корабель без керма і вітрил.

Українське суспільство все більше підходить до розуміння того, що життєздатна держава неможлива без життєздатної ідеології, без віри нації в цю ідеологію, без довіри до тих, хто її втілює. Для озброєних захисників кордонів Вітчизни такий підхід до проблеми особливо близький. Український солдат ніколи не йшов у бій з ворогами Вітчизни за гроші або інші матеріальні блага. За гроші, навіть великі, жодна людина своє життя на вітар Вітчизни не покладе і при виникненні реальної небезпеки або

побіжить з поля бою, або вважатиме за краще здатися в полон. І лише людина, яка беззавітно любить свій народ і свою Вітчизну, натхненна ясною і зрозумілою всім ідеєю, здатна на мужні і рішучі дії в бою, на самопожертву. Історичний досвід розвитку світових цивілізацій свідчить про те, що без патріотизму – як державної ідеології і політики, без державно-патріотичного виховання громадян не могла добитися успіху жодна країна.

Тому зрозуміло, що до системи професійних цінностей посадових осіб Прикордонної служби, як елемента їх професійної ідентичності, мають бути включені патріотичні цінності. Актуальність формування державно-патріотичних якостей в структурі професійної компетентності посадових осіб Прикордонної служби обумовлена складними процесами будівництва і реформування військової організації держави, спеціальних служб, у тому числі прикордонної. І тут також не обійтися без духовно-етичної складової службово-бойової діяльності прикордонних органів і військ, яка заснована на таких фундаментальних цінностях, як державність, духовність, патріотизм. Сьогодні для прикордонника бути патріотом – означає одночасно бути людиною духовною, професійно підготовленою, вірною своєму конституційному і військовому обов'язку, надійним вартовим прикордонних рубежів своєї Вітчизни.

Духовне життя суспільства знаходиться в тісному взаємозв'язку з економічними, соціальними і політичними умовами, розглянутими вище. Найважливішою складовою цієї сфери є моральність. Звідси ефективність процесу формування всіх видів соціальної ідентичності, в тому числі і професійної, визначаються існуючими ідеалами, цінностями, нормами моралі [3, с.90].

Існуючі особливості духовної сфери суперечать одвічно українським цінностям, що склалися у минулому сутнісні риси нашої національної ідеї і, перш за все, таким як любов до своєї армії і поважане відношення до захисників Вітчизни, шанування традицій військової

доблесті і слави українців, громадянськість і ін. Безкорисливе військове служіння Батьківщині в усі часи цінувалося в народі. У недавньому радянському минулому чоловік, що не служив в армії, для оточуючих був об'єктом насмішок. Інша справа зараз. В умовах гострого дефіциту призовних ресурсів у нашій країні законодавчо передбачено згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» від 04.04.2006 № 3597-IV 27 життєвих ситуацій, що дає право на відтермінування строкової військової служби. У Законі СРСР «Про загальний військовий обов'язок» їх було всього 11, а в країнах Західної Європи – в середньому 4,6, в Російській Федерації – 21, в Республіці Білорусь – 6 [4].

За даними соціологічних досліджень, однією з найгостріших проблем, що турбують військовослужбовців Прикордонної служби, є низький престиж військової служби в сучасному суспільстві. Продовжує знижуватися мотивація добросовісного виконання військового обов'язку всіма категоріями військовослужбовців. Наростають процеси внутрішнього відчуження значної частини офіцерського складу від належності до військової організації держави, до Прикордонної служби і пошук інших способів і форм життєдіяльності, що свідчить про низьку професійну ідентифікацію. Свідомо долати труднощі і позбавлення військової служби, приносити свої фізичні і духовні сили в жертву Вітчизні і державі стає з кожним роком все меншою чесною серед офіцерського складу, особливо серед молодих офіцерів. 84% респондентів у ході проведеного автором дослідження відзначили, що падіння престижу військової служби є найзначнішим чинником, що негативно впливає на морально-психологічні якості прикордонника і процес формування професійної ідентичності.

Негативні тенденції в розглянутих сферах суспільного життя впливають на духовний стан особового складу Прикордонної служби. Зниження престижу військової служби в суспільстві, погір-

шення соціально-побутових умов життя кадрових військових, відсутність упевненості в завтрашньому дні приводять до зміни професійної ідентичності прикордонників. Частина з них після закінчення навчальних закладів не прибуває до місця служби, відмовляється від її продовження. Сотні молодих офіцерів звільняються з військ у зв'язку з небажанням служити.

В цілому ж духовно-ціннісні орієнтації більшості посадових осіб прикордонної служби, їх соціально-професійні якості, що формуються під впливом об'єктивних чинників, можна охарактеризувати таким чином:

По-перше, стан освіченості і вихованості значної частини особового складу Прикордонної служби сьогодні в основному забезпечують боєготовність, порядок і дисципліну в їх органах і військах. За визнанням низки представників громадськості і військового керівництва, багато з того, що робиться зараз для забезпечення надійної охорони кордону, тримається на високій духовній відповідальності людей у військовій формі, їх вірності конституційному обов'язку, ентузіазмі, істинному патріотизмі і громадянськості. Ці духовні якості є тією основою, яка продовжує забезпечувати згуртованість, активність і керованість особового складу, незважаючи на те, що більшість прикордонників несе службу у важких умовах, на межі своїх моральних і психічних можливостей.

По-друге, як певна позитивна домінанта в свідомості і світогляді більшої частини прикордонників залишається орієнтація на громадянський мир, загальнонаціональну згоду, суспільно-політичну стабільність. Вони меншою мірою, ніж інші соціальні групи і верстви населення, зорієнтовані на «агресивну поведінку і вчинки» в суспільстві навіть за наявності у них широкої варіативності індивідуальних думок, позицій, точок зору і переконань, а також зброї. Діяльністю по реалізації прикордонної політики держави, нейтральним відношенням до різних загальнополітичних подій і процесів, політичних партій, рухів і союзів прикордонники сьогодні багато в

чому реалізують у суспільстві свою стабілізуючу роль.

По-третє, в прикордонних органах і військах сьогодні в наявності найширша палітра полярних, незіставних і неузгоджених оцінок і думок. І разом з цим слід визнати, що в наявності відсутність гострої духовної конфліктності у військових колективах серед різних категорій прикордонників. Прикордонники більшою мірою реалізують можливість до саморегуляції і самовідчуження відносно дії різного роду дестабілізуючих чинників.

Розглядаючи внутрішній контекст формування професійної ідентичності, слід зазначити, що локальними чинниками формування професійної ідентичності прикордонників є: особливості службово-бойової діяльності прикордонних органів і військ; морально-психологічна, кадрова, матеріально-технічна ситуація, що складається в Прикордонній службі; певні способи життєдіяльності прикордонників, з властивим їм суворим порядком, особливими службовими ритмами, чіткою регламентацією всього устрою життя; система навчально-виховної роботи.

Напруженість у службовій діяльності не тільки вимагає від особового складу високого професіоналізму, але й сприяє формуванню таких соціальних якостей, як самовідданість, стійкість, ініціативність, рішучість, товариство. Досліджуючи проблеми етичного виховання воїнів-прикордонників, І.Л. Котов сформулював поняття «потенціал етичної дії службово-бойової діяльності прикордонних військ» [1].

Постійні процеси «перебудов», що відбувалися в суспільстві в 90-х роках ХХ століття, проектувалися і на Прикордонну службу. Її трансформація у спеціальну державну службу означає поступове перетворення Прикордонної служби в якісно новий спеціальний інститут. В ході цього процесу вона набуває тих рис, які дозволяють їй по-новому впливати на свідомість і поведінку особового складу. До основних рис, що характеризують нові можливості, що формують особистість прикордон-

ника, належать:

- демілітаризація Прикордонної служби, її протидія загрозам, небезпекам і ризикам переважно невійськової спрямованості;

- диференційований перехід на певних ділянках кордону від військової охорони до оперативного прикриття;

- посилення цивільного компоненту в освіті і вихованні офіцерів;

- зміцнення зв'язків прикордонного відомства з інститутами громадянського суспільства тощо.

До локальних чинників належать і існуючий устрій життя, традиції, що склалися, духовні цінності прикордонної служби. Разом з тим в устрої життя прикордонних органів є й аспекти, що ускладнюють формування професійних цінностей. Наприклад, у принципі єдиноначальності, який є стрижневим для військової організації, є можливість для зловживання владою, суб'єктивізму з боку командира-єдиноначальника.

Порушення принципу соціальної справедливості, який є одним з важливих джерел суперечностей в прикордонних колективах, негативно позначається на морально-психологічному стані особового складу. До них можна віднести, наприклад, несправедливий, на думку деяких опитаних, порядок проходження служби; факти корупції і протекціонізму, деколи відверто недержавний підхід до рішення багатьох кадрових питань, зв'язаних, перш за все, із звільненням офіцерів у запас, службовим зростанням, розподілом матеріальних благ. А це, у свою чергу, приводить до зниження значення для кадрових прикордонників службової кар'єри як засобу здійснення своїх життєво важливих цілей і падінню престижності офіцерської праці. Таким чином, йдеться про суперечність між сталими уявленнями офіцерів про своє положення в суспільстві, рівнем соціальних очікувань і погіршенням їх соціального статусу, неможливістю досягнення своїх життєвих цілей, запитів і потреб.

Ці та інші моменти створюють передумови до загострення суперечностей формування соціально значущих якос-

тей особового складу, незадоволеності своїм положенням в суспільстві, психологічному дискомфорту, соціальної апатії, що деколи породжує їх байдуже відношення до вирішення службових завдань. Локальні об'єктивні чинники носять, таким чином, суперечливий характер.

Величезною силою впливу на формування професійної ідентичності володіє військовий колектив, бо людина не може нормально існувати поза спілкуванням з собі подібними. Відчуття належності до якоїсь групи, як говорять учені, ідентифікації з нею, настільки важливо для особи, що необхідно забезпечити «єднання», яке багато в чому визначає її поведінку. Для неї дуже важливо позитивне відношення оточуючих. Вона (особа) часом навіть непомітно для себе стає на позиції колективу, погоджується з ними, вважає для себе єдиними. У спільній діяльності виробляються загальні погляди на життя, складається громадська думка. Вступаючи у вже існуючий колектив, людина стикається зі сформованим морально-психологічним кліматом, з певними соціальними установками і навіть якщо вона і не сприймає їх, то не зважати на їх існування не може.

**Висновок.** Зміст професійної ідентичності прикордонника не визначається автоматично розглянутими вище об'єктивними чинниками. Велику роль при цьому виконує суб'єктивний чинник. Взаємодія між особою і соціальним середовищем здійснюється двопланово. З одного боку, особа є результатом розвитку конкретно-історичних відносин, що індивідуалізується, а з іншого – вона є творчим суб'єктом, який не тільки переробляє «зовнішнє», «соціальне», в «особисте», але і вносить щось «від себе самого» в соціальне і в свій внутрішній світ.

Об'єктивні і суб'єктивні чинники не тільки детермінують зміст існуючих і належних якостей посадової особи прикордонної служби. Вони також визначають зміст і ефективність процесу формування необхідних якостей, інтенсивність формування професійної ідентичності.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Котов И.Л. Нравственный облик пограничника / И.Л. Котов // Вестник границы. – 1989. – № 9. – С. 55–67.
2. Лукашевич Н. П. Социология воспитания. Краткий курс лекций / Н.П. Лукашевич. – К.: МАУП, 1996. – 320 с.
3. Харчев А. Г. Социология воспитания / А.Г.Харчев. – М.: Политиздат, 1990. – 394 с.
4. Чернавин Ю.А. Социальный статус военнослужащего (социально-философская концепция) / Ю.А. Чернавин. – М: ВУ, 1997. – С. 53–56.

## REFERENCES:

1. Kotov I.L. Nравstvennyiy oblik pogranchnika (Ethos border guard). *Vestnik granitsyi*. 1989. № 9. P. 55–67.
2. *Lukashevich N. P. Sotsiologiya vospitaniya. Kratkiy kurs lektsiy (Sociology of education. Short course of lectures)*. K.: MAUP, 1996. 320 p.
3. *Harchev A. G. Sotsiologiya vospitaniya (Sociology of education)*. M.: Politizdat, 1990. 394 p.
4. *Chernavin Yu.A. Sotsialnyiy status voennosluzhashego (sotsialno-filosofskaya kontseptsiya) (Social status of servicemen (socio-philosophical concept))*. M: VU, 1997. P. 53–56.

**Маланчій Микола Олександрович** – начальник відділу кадрів

Національна академія Державної Прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Адреса: 29003 м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

E-mail: malanchiy\_nikolay@mail.ru

**Malanchii Mykola Oleksandrovyeh** – personnel manager

National academy of State Border guard service of Ukraine by B. Khmelnytsky

Address: 46, Shevchenko Str., Khmelnytskyi, 29003

E-mail: malanchiy\_nikolay@mail.ru

УДК 35.082.4:35.088.6(100)

## Теоретичне обґрунтування управління професійним простором державної служби

О.М. ТЕРЕНТЬЄВ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: 2007\_nata@bk.ru

### Авторське резюме

У статті розроблено основні теоретичні положення стосовно практичних аспектів управління професійним простором державної служби. Розробка теоретичних засад управління професійним простором державної служби надає науці державного управління новий, більш комплексний методологічний інструментарій для адекватного аналізу та управління як соціально-професійними процесами в державній службі, так і процесами, що тривають у підпросторах, полях та середовищах всіх професій. Професійний простір державної служби визначає основні параметри та спрямованість державної служби, професійного середовища державних органів. Як простір спільної діяльності він потребує спеціального формування та управління. Автором описано зміст функцій процесу управління професійного простору державної служби, а також надано відповідні практичні рекомендації. Робиться висновок про те, що професійний простір державної служби має стати висхідною точкою для аналізу, прогнозування, планування, прийняття й реалізації управлінських рішень у сфері управління державною службою в Україні.

© О.М. Терентьєв, 2014

**Ключові слова:** державна служба, професійний простір державної служби; професійне середовище державної служби; управління професійним простором.

## The theoretical justification of civil service professional space management

O.M. TERENTIEV

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: 2007\_nata@bk.ru

### Abstract

The article develops the basic theoretical principles concerning the practical aspects of a civil service professional space. Development of the theoretical foundations of civil service professional space management provides for Public Administration new, more comprehensive methodological tools for adequately analysis and management of both social and professional processes in the public service, and ongoing process in the subspaces, fields and environments of all professions. Civil service professional space defines the main parameters and directions of public service, and professional environment of public authorities. As a space of common activity it requires special development and management. The author describes the content of functions for civil service professional space management, and provides appropriate practical recommendations. It is concluded that the civil service professional space should be the top point for analysis, forecasting, planning, implementation and decision-making in the civil service management in Ukraine.

**Keywords:** civil service, civil service professional space, civil service professional environment, professional space management.

**Постановка проблеми.** Розробка теоретичних засад управління професійним простором державної служби надає науці державного управління новий, більш комплексний методологічний інструментарій для адекватного аналізу та управління як соціально-професійними процесами в державній службі, так і процесами, що тривають у підпросторах, полях та середовищах всіх без винятку професій. Традиційний адміністративістський підхід до вдосконалення системи державного управління, заснований на зміцненні ієрархічної вертикалі, формалізації організаційних стосунків, дисциплінарному контролі виконання обов'язків, разом з позитивним значенням, закріпачує управлінську діяльність рамками регламентів, знижуючи її адаптивність до змін, що відбуваються в суспільстві [6]. Конструктивні, творчі та інноваційні підходи у державному управлінні виконують теоретико-пізнавальну та творчо-перетворюючу функції в їх органічному зв'язку. Професійний простір державної служби, як простір

спільної діяльності, потрібно спеціально формувати, здійснювати управління ним, оскільки вказаний простір визначає основні параметри та спрямованість державної служби, професійного середовища державних органів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження професійного простору є наукові праці П. Сорокіна, П. Бурдьє, О. Андріянової, М. Баграмянца, В. Виноградського, Г. Зборовського, В. Романова, В. Чернікова, В. Устьянцева, С. Шавель. Проблематиці різних аспектів формування професійного середовища державних та муніципальних органів присвячено наукові розробки Н. Гончарук, Н. Липовської, Т. Маматової, О. Оболенського, Т. Пахомової, Г. Руденко, С. Серьогіна, Е. Сергієнко, С. Тихоніної, Ю. Шарова, І. Шпекторенка. На цей час проблема управління професійним простором державної служби у науці не ставилася.

**Мета дослідження** – розробка теоретичних основ управління професійним простором державної служби.

**Виклад основного матеріалу.** У найзагальнішому розумінні, управління – свідомо дія на які-небудь об'єкти або процеси з метою зміни їх стану або динаміки. У новому парадигмальному контексті мета управління визначається, виходячи з потреб і можливостей системи, що самоорганізовується, здійснювати власне становлення і розвиток, необхідності сприяння в розкритті відповідного її потенціалу, узгодження інтенсивності і напрямку динаміки локальних процесів, що саморозвиваються, із змінами в середовищі її функціонування [6]. Отже, управління професійним простором державної служби – прилюдне та облюднене управління, що повинно відбуватися залежно від потреб громадян країни, держави, потреб та можливостей системи державної служби, спрямовуватися на розвиток людського капіталу державного управління, громадянського суспільства, здійснювати власне становлення і розвиток узгоджено, динамічно з соціальними параметрами.

Сучасний термін «управління» означає процес координації різних діяльностей з урахуванням їх цілей, умов виконання, етапів реалізації [8, с. 93]. У соціальному управлінні вирішальною є роль людського фактора, різнопланових зв'язків як у самій структурі управління. В рамках професійного простору державної служби індивід має можливість реалізації своїх задатків, особистих та професійних можливостей, компетентності та ін. лише в формах, визначених нормативно-правовими актами. Цикл управління професійним простором державної служби нами базується на моделі циклу управління, визначеним В.Д. Бакуменком, Л.М. Усаченко, О.В. Червяковою, в якому суб'єкт управління здійснює управлінський вплив на об'єкт управління з використанням механізмів реалізації, а об'єкт управління, у свою чергу, впливає на суб'єкт управління через механізми спостереження [2, с. 28]. Суб'єктом управління професійним простором державної служби є Національне агентство з питань державної служби України. Об'єктами управління професійним простором

державної служби виступають явища професійного життя нормативно-правового, інституційного (організаційного) характеру, професійно важливі якості персоналу державних органів (їхня внутрішня мотивація, наміри, орієнтації, вихованість, професійна компетентність, професіоналізм керівників державних органів та їх підлеглих), процеси професіоналізації державних службовців, ініційовані безпосередньо професійним середовищем (зовнішня професійна мотивація, професійне виховання й розвиток державного службовця як особистості у сфері його професійної діяльності в цілому), власне професійна діяльність.

Державна служба вміщує в собі всі яскраво виражені ознаки професії; це професія у сфері державного (соціального) управління, що є способом свідомого регулювання відносин між людьми, де особлива роль належить державному службовцю [4, с. 21]. З іншого боку державна служба бере активну участь у процесі реалізації державної політики, є знаряддям, головним інструментом реалізації державного управління як такого, крім того – «державна служба і суспільні відносини постійно розвиваються» [3, с. 65]. Процес циклу управління професійним простором державної служби є циклічним, безперервним, стійким, необхідним. Управлінський процес у сфері управління професійним простором державної служби починається з функції планування, що передбачає цілепокладання, конструювання та програмування (розробка планів, програм з формування професійного простору або професійного середовища державного органу) та проектування (прив'язка ресурсів до планів, програм). До функції планування мають бути віднесені й функції передбачення та прогнозування, хоча деякі дослідники розглядають ці функції окремо від планування [2, с. 30–31]. Проблема конструювання професійного простору державної служби повинна базуватися, по-перше, на евристичному потенціалі методології соціального простору, та, по-друге, включати не тільки розробку її структури, визна-

чення її поєднаності з макросоціальними процесами, соціальними нормами, а й теоретичних засад управління означеним простором. Лише визначивши структуру професійного простору, дослідивши його специфічні соціальні та професійні параметри, що визначають уявлення про сучасну професію державного службовця, можна перейти до визначення загальних умов формування професійного простору державної служби у процесі управління ним.

Дослідження структури соціального та професійного просторів дозволяють вказати, що формування професійного простору пов'язане зі зміною норм, цінностей суспільства, державного управління, державної служби. Насамперед це відбувається у процесі формування нормативно-правового підпростору професійного простору державної служби. Теоретичні засади (основи) управління професійним простором закладають основу для управління ефективністю професійної діяльності та професійного розвитку державних службовців. У сфері державного управління потрібними є професійна компетентність, професіоналізм, високий рівень професійної культури, інші професійно важливі якості. Конструювання професійного простору державної служби актуальне в рамках формування та відтворення професійного життя у певних нормах, де не лише здійснюються функції державного управління, державної служби та державних службовців, а й споживаються фінансові, матеріальні, соціальні блага та послуги з боку держави, задовольняються соціальні, культурні, професійні потреби людини. Норму професійного простору ми визначаємо як професійних відносин і взаємодій, в яких вони з тією або іншою мірою ефективності сприяють досягненню професійних цілей як особи, так і відповідної професійної спільноти. Норма (система правил) створює основу, межі для формування професійного простору, відповідної професійної поведінки, відображаючись у професійній свідомості [7, с. 94]. Відзначимо, що професійна норма (як і будь-яка соціальна норма) у своєму існуванні

обумовлюється не тільки об'єктивними, незалежними від свідомості індивіда системними процесами даного професійного простору та функцій управління ним, але одночасним і суб'єктивним віддзеркаленням останніх. Соціальні та професійні норми й відносини певного змісту та якості властиві професійному простору державної служби.

Особливе місце в функції планування займає цілепокладання. Визначення цілей є найважливішим етапом у циклі процесу управління. Всі інші функції та дії спрямовані тільки на забезпечення досягнення визначених цілей [2, с. 31]. Професійний простір є інформаційною характеристикою державної служби, в якій зосереджується інформація про її місію, цілі, завдання, структуру тощо, а також про взаємну вкладеність та впорядкованість підпросторів, їх взаємозв'язки, взаємний вплив, основи взаємозв'язків та впливів. У професійному просторі відбуваються різноманітні професійні процеси, які є за своєю природою соціальними феноменами, які також надають уявлення про взаємозв'язок та взаємний вплив професійного простору з соціальним простором, професійним середовищем державного органу (або державної служби). З нашої позиції, розгляд процесу професіоналізації державних службовців як соціального та професійного феномена з позиції професійного простору надає нові евристичні можливості у розумінні факторів, окремих процесів, а відтак – у самому змісті широкого та складного процесу професіоналізації. Результатом цілепокладання є формулювання завдань у процесі управління професійним простором державної служби.

Індивіди володіють спроможністю наділяти професійні простори та середовища, в яких вони працюють, новим змістом. Професійний простір – динамічний, що детермінує норми професійної культури, бажані та зовнішньо мотивовані типи соціальної та професійної поведінки і які, як правило, використовуються у процесі описання професії, різних аспектів професійної діяльності, особливостей внутрішньої взаємодії

та різних стосунків даної професійної групи. Простір професійної соціалізації державного службовця повинен визначатися здатністю відкритих систем – особи державного службовця, державної служби – до саморегуляції, самоорганізації і саморозвитку. Людина залежить від професійного простору. У той же час професійний простір – продукт діяльності людей.

Наступним етапом реалізації циклу процесу управління є функція організації. Вона передбачає матеріалізацію програм і планів, тобто їх закріплення за певними організаційними структурами, структурними підрозділами та персоналом та початок реалізації. Професійний простір підкоряється системі зовнішнього та внутрішнього впливу та регулювання. Найголовніше усвідомлювати, що професійний простір – це олюднена категорія. Звідси виникає уявлення про антропоцентричність професійного простору. Антропогенний простір має діяльну природу, на яку впливає весь комплекс особистісних та професійних якостей працівників професії. Професійний простір державної служби повинен визначатися через категорію її професійної структури, професійної стратифікації, професійної диференціації. Стосунки між суб'єктами професійного простору не повинні мати виключно бюрократично-адміністративний зміст, а рольова взаємодія не повинна носити гранично ієрархізованого характеру. Професійний простір державної служби не повинен зосереджуватися лише на потребах державної служби та державних органів у працівниках, а й передбачати заходи з їхнього особистісного розвитку. Повинні бути розумні межі стандартизації простору особистості працівника, його життєвого простору в умовах професійної діяльності в державній службі. Професійний простір будь-якої професії повинен сприяти горизонтальному і вертикальному переміщенню індивіда у професії, коли він змінює при цьому свої соціальні та професійні ролі, статуси, компетенцію, розвиває власну соціальну та професійну мобільність як комплексні якості. Професійний статус держав-

ного службовця повинен визначатися не тільки його формальною посадою, а й його здібностями, професійною компетентністю, працелюбством, трудовою віддачею, професійною культурою та професійною мобільністю.

У процесі управління професійним простором варто мати на увазі, що його підпростори перебувають у складних діалектичних відносинах, при цьому кожен підпростір на різних етапах онтогенезу державної служби виступає передумовою, засобом, результатом розвитку. Тобто у процесі управління державною службою потрібно так формувати професійний простір, аби його підпростори розвивалися діалектично, відповідно один до одного.

У процесі управління варто усвідомлювати, що професійний простір державної служби обумовлений у першу чергу соціальними параметрами сучасного суспільства та державного управління. У професійному просторі державної служби в цілому відбуваються актуалізація та активізація соціального та культурного капіталів. Ці види людського капіталу повинні відтворюватися в державній службі, яка, окрім інших, має ознаки соціального та культурного інституту, а сам процес професіоналізації кадрів державного управління розуміється як процес соціальний, в рамках соціального або соціально-професійного інституту державної служби. Професійний простір державної служби, створюючи умови для включеності людей у професійну та суспільно корисну діяльність, є одним із джерел формування соціального капіталу, соціальних зв'язків, довіри у суспільстві через задоволення у своїй діяльності моральних та інших норм, цінностей, котрі склалися та функціонують у даному суспільстві. Державне управління та державна служба здатні змінювати дію інших факторів у процесі відтворення людського капіталу країни.

Професійна спільнота державних службовців є частиною соціальної спільноти, а професійний простір є соціальним мікропростором, що відбиває соціальні параметри, норми, цінності.

Особливістю інституційного простору державної служби є те, що у ньому люди здійснюють свою професійну діяльність у відповідності з прийнятими як у державній службі, так і в суспільстві формальними та неформальними правилами й нормами, що стимулюються та примушуються різноманітними механізмами та засобами суспільства і державної служби.

Розвиток культурного капіталу державної служби доцільно розглядати з позиції функціонування державної служби як культурного інституту. Професійна культура та професійні комунікації державного органу є феноменами як процесу індивідуальної та групової професіоналізації кадрів, її частиною, так і феноменом організаційного розвитку державної служби, державного органу, що віддзеркалюється в культурі державного управління, державної служби, державного органу. Культурний капітал державної служби втілюється у практичному знанні, в якостях державних службовців, означений капітал дає змогу людині розпізнавати стратегії та принципи дії інших господарських агентів. Його накопичення пов'язане з «тривалим процесом виховання та соціалізації у певному соціальному середовищі» [5, с. 24]. Процес управління професійним простором державної служби передбачає, що він має здійснюватись у взаємозв'язку зі сформованістю видів соціального та культурного капіталів державної служби, як шляхом оцінки пов'язаності соціальних, професійних, або соціально-професійних позицій державних службовців, іншими словами, з залежністю та успішністю їхнього професійно-посадового розвитку від професійного-кваліфікаційного.

Процес управління професійним простором державної служби неможливий без визначення та усвідомлення персоналом державних органів норм (завдань) професійного простору та професійного середовища державних органів, параметрів комунікативного та культурного підпросторів державної служби (культура державної служби, державного органу). Кожен державний орган у межах

професійного середовища має створити власний внутрішній простір, особливу внутрішньоорганізаційну атмосферу, вирішувати завдання внутрішньої інтеграції (створення цілісності). Зауваження О. А. Андріянової про те, що спроби зробити професійний простір стандартним, однотипним невідворотно призведе до катастрофічних наслідків, оскільки своєрідність та відмінність є його атрибутивними властивостями [1, с. 124]. Просторовий підхід, що реалізується у даній статті, не обмежується лише аспектами професійного навчання, звертаючи увагу на одночасне й взаємозалежне формування всіх інших складових означеного професійного простору: нормативно-правової; мотиваційної; просторово-стратифікаційної (розглядаючи професійно-посадовий розвиток персоналу з урахуванням його життєвого простору, простору життєдіяльності, простору кар'єри або службового простору); у контексті розвитку різних установок, орієнтацій та компетентностей персоналу. Побудова та зміст сфери культури комунікацій як підпростору у складі професійного простору державної служби, а відтак – культури державного органу в цьому контексті дозволяє значною мірою згладити проблему узгодження індивідуальних цілей особистісного розвитку із загальною метою діяльності державного органу, державної служби.

Професійний простір не є простором суб'єктивних взаємодій, але, не відкидаючи значення останніх, він має й об'єктивну природу, фактори, впливи, умови, що обумовлені самим функціонуванням державної служби як правового інституту з відповідними нормами, у першу чергу правовими, стандартами, порядком, організаційною (інституційною) складовою. Як нами вказувалося вище, професійний простір, професійні підпростори й середовища мають серед своїх найважливіших характеристик не тільки соціальні відносини та поведінкові аспекти, а й власне інституційні, системно-організаційні характеристики, пов'язані з формуванням, розвитком соціально-професійних, професійних відносин та професійної культури в межах

соціальних та професійних інститутів – конкретного державного органу та державної служби як соціального інституту професіоналізації. У процесі управління професійним простором важливим є досягнення балансу та взаємодії підпросторів професійного простору, полів та середовищ останнього (об'єктивного), а також намірів, інтересів, мотивацій та орієнтацій індивідуальних агентів – державних службовців (суб'єктивного). Професійний простір і є полем взаємодії об'єктивного та суб'єктивного. Професійний простір повинен поєднувати власне професійний розвиток з особистісним.

Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а з другого – врахування найкращим чином розумових можливостей працівників [2, с. 31–32].

Управління професійним простором – складний багаторівневий процес, що передбачає у взаємозв'язку діяльність керівників державної служби та керівників державних органів, для яких мають створюватися засоби професійної мотивації та стимулювання, створення умов діяльності, з метою їхньої професійної активізації з метою розвитку та вдосконалення професійного простору державної служби, професійного середовища державних органів. Керівники державної служби України у контексті управління професійним простором здійснюють не лише визначені вище основні функції, а й додаткові: діагностичну, проектно-нормативну, прогностичну, організаційно-координаційну, контрольну, корекційну, аналітико-інформаційну. Здійснення аналогічних функцій повинно закріплюватися за керівниками державних органів у процесі управління професійним середовищем державних органів, а також у наданні пропозицій керівництву державної служби з удосконалення її професійного простору.

Функція контролю завершує процес

управління. Вона може мати форму адміністративну (перевірка строків виконання планів і завдань), фінансову (відповідність реальних фінансових витрат запланованим та чинному законодавству у цій сфері), функціональну (перевірка повноти та якості виконання планів і завдань) [2, с. 31–32].

**Висновки.** Таким чином, управління професійним простором – це управління сукупністю конкретних умов професійної діяльності, що визначають рівень взаємодії державних службовців з державною службою, характер регулювання професійних процесів і явищ, міру самореалізації та розвитку людини в ній. Об'єктом управління у такій конструкції стає у першу чергу професійний простір, його підпростори, завдання, цінності, норми, атрибути, критерії розвитку, а вже потім – професійне середовище державного органу. Управління професійним простором впливає на забезпеченість людини матеріальними засобами життя; відтворення діяльності людини у професійній сфері, розвиток самої людини; узгодження інтересів різних професійних груп усередині професії та її зв'язків з іншими просторами, зовнішнім світом; забезпечує виробництво нових знань, формування та збагачення накопиченого професійного досвіду, відтворення людського капіталу, відтворення професійної діяльності, засвоєння та використання досвіду новими поколіннями працівників.

Професійний простір має стати тією висхідною точкою для аналізу, прогнозування, планування, прийняття й реалізації управлінських рішень у сфері управління державною службою в Україні, формуючи нові нормообрази професійного середовища. На цій основі відбувається формування професійних середовищ, професійна діяльність керівників та персоналу державних органів, підвищення результативності професійної діяльності та вдосконалення умов професійного розвитку державних службовців.



## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Андриянова Е. А. Социальные параметры профессионального пространства медицины // Дисс. ... докт. социол. н. : 14.00.52 – социология медицины / Андриянова Елена Андреевна; ГОУВПО «Волгоградский гос. мед. ун-т Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию РФ. – Волгоград, 2006. – 402 с.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.
3. Леліков Г. Функції державної служби та їх правове регулювання / Г. Леліков // Вісн. держ. служби України. – 1999. – № 1. – С. 55–68.
4. Нинюк І.І. Професіоналізм державних службовців : монографія / І.І. Нинюк / за ред. Н.Р. Нижник. – Луцьк : Надстир'я, 2005. – 162 с.
5. Розробка пріоритетів державної регіональної кадрової політики у контексті розвитку публічної служби : наук. розробка / О. П. Якубовський, І. Л. Розколотько, Н. В. Сокур та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
6. Романов В. Л. Социетальная самоорганизация и государственность / В. Л. Романов. – Режим доступа : <http://spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm>.
7. Терентьев О.М. Соціальні норми як елемент професійного простору державної служби / О.М. Терентьев // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект: матеріали круглого столу (м. Дн-вськ, 24 травня 2013 р.) / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 93–95.
8. Управление персоналом : учебник для вузов / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ, 2007. – 560 с.

## REFERENCES:

1. *Andriyanova E. A. Sotsialnyie parametryi professionalnogo prostranstva meditsinyi*; GOUVPO «Volgogradskiy gos. med. un-t Federalnogo agentsstva po zdrazvoohraneniyu i sotsialnomu razvitiyu RF (Sharing Options professional space medicine; VPO “Volgograd State . honey . Univ Federal Agency for Health and Social Development of the Russian Federation). Volgograd, 2006. 402 p.
2. *Bakumenko V. D. Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia* (Theoretical foundations of public administration). K. : TOV «NVP «Intersevis», 2013. 174 p.
3. *Lelikov H. Funktsii derzhavnoi sluzhby ta yikh pravove rehuliuвання* (Functions of public service and legal regulation). *Visn. derzh. sluzhby Ukrainy*. 1999. № 1. P. 55–68.
4. *Nyniuk I.I. Profesionalizm derzhavnykh sluzhbovtiv* (Professionalism of civil servants). Lutsk : *Nadstyria*, 2005. 162 p.
5. *Rozrobka priorytetiv derzhavnoi rehionalnoi kadrovoi polityky u konteksti rozvytku publichnoi sluzhby* (Development priorities of the state regional personnel policy in the context of public service). K. : *NADU*, 2012. 52 p.
6. *Romanov V. L. Sotsietalnaya samoorganizatsiya i gosudarstvennost* (Social self and statehood). Mode of access : <http://spkurdyumov.narod.ru/ROMANOV.htm>.
7. *Terentiev O.M. Sotsialni normy yak element profesiinoho prostoru derzhavnoi sluzhby* (Social norms as part of a professional civil service space). *Vzaiemozviazok polityky i upravlinnia: teoretychnyi i prykladnyi aspekt : materialy kruhloho stolu (m. Dn-vsk, 24 travnia 2013 r.)*. D. : *DRIDU NADU*, 2013. P. 93–95.
8. *Upravlenie personalom* (Personnel management). M. : *YuNITI*, 2007. 560 p.

**Терентьев Александр Миколайович** – здобувач  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: 2007\_nata@bk.ru

**Terentiev Oleksandr Mykolaiovych** – applicant  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: 2007\_nata@bk.ru

# РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352.072.1

## Генезис ідеї соціальної диверсифікації економіки муніципальних утворень

О.Ю. БОБРОВСЬКА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: bobelur@meta.ua

### Авторське резюме

Розглянуто соціальну диверсифікацію як комплексного, інтегрованого, технологічного інструментарію під кутом зору її запровадження при розробці стратегічних заходів розвитку соціальної сфери. Визначено постулати імплементації ідеології соціальної диверсифікації в державну, регіональну і муніципальну політику подальшої соціалізації економіки і соціального розвитку населення країни.

**Ключові слова:** організаційно-управлінські чинники розвитку, диверсифікація, стратегія, соціальна сфера, системність розвитку.

## The genesis of municipal economy social diversification idea

O.YU. BOBROVSKA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: bobelur@meta.ua

### Abstract

Social diversification is considered as a complex, integrated, technological tool by point of view of its introduction at development of strategic measures of social sphere development. The postulates of social diversification ideology implementation in the public, regional and municipal policy of subsequent socialization of economy and social development of population are given.

**Keywords:** organizational and administrative factors of development, diversification, strategy, social sphere, development system.

**Постановка проблеми.** Однією з проблем сталого розвитку України є непропорційність економічних і соціальних зрушень в економічних системах міст. Цільову спрямованість діяльності муніципальних утворень в їх формуванні і розвитку задає соціальна сфера. Саме вона залишається пріоритетною у складі моделей суспільства, що відповідає чинній в Україні Конституції. Це обумовлює необхідність глибокого й багатоаспектного розгляду соціальної сфери територіальних утворень у контексті її взаємодії з усіма іншими сферами.

Автор «Сферної філософії» і «Сферного філософського буття людини» Л.М.Семашко, базуючись на поглядах

та вченнях Платона, Лейбніца, Канта, Декарта та ін., запропонував модель структури суспільного виробництва, яка включає матеріальну, організаційну, духовно-інформаційну і соціальну складові [11, с.108]. Вони перетинаються між собою напрямками руху процесів суспільної діяльності, які взаємодіють між собою, взаємодоповнюються і взаємозбагачуються [12, с.106]. На сучасному етапі в муніципальних утвореннях нерозривні між собою сфери життєдіяльності розвиваються незбалансовано.

Темпи розвитку соціальної сфери, в якій створюється питома вага соціальних послуг, ще не мають стійких тенденцій до зростання, що гальмує підвищен-

ня ролі і впливу соціального чинника на активізацію економічних і соціальних процесів в країні.

Ресурсний потенціал соціальної сфери та її функціональне навантаження, кількість і об'єктно-суб'єктна структура її учасників презентує цей сектор економіки країни як складний, багатовекторний і багатоплощинний економічний механізм, який створюється і функціонує задля створення суспільних, соціальних благ.

Водночас стрімке і динамічне зростання потреб у соціальних послугах визначає соціальну сферу як особливий галузь національної економіки з широкими перспективами розвитку. Створення умов для перебудови соціальної сфери з огляду її ролі у формуванні моделі соціально орієнтованої економіки країни потребує поглибленої уваги до цієї сфери науковців і практиків.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичні підходи до дослідження сфери послуг сформувались під впливом постіндустріальної теорії в рамках трисекторної моделі Кларка-Фішера, оновленої трисекторної моделі Ж. Фурацьє, п'ятисекторної концепції постіндустріального суспільства Д. Белла та інтерактивної моделі Д. Ріддла [1, с. 311]. Українські і російські вчені дотримуються думки про трисекторну модель економіки, виділяючи в ній як самостійну сферу послуг, хоча і не ототожнюють її тільки із соціальними послугами [2].

Дослідженню соціальної сфери і вивченню її характерних рис як складової економічних систем присвячено праці багатьох українських вчених. Роль соціальної сфери в сучасних відтворювальних процесах досліджували В.М. Прокуряков і А.І. Самоукін [14], аспекти структурного формування соціальної сфери представлені в роботах О.І. Кочерги і А.А. Мазаракі [13]. Доцільність об'єднання елементів соціальної сфери в споріднені об'єкти розглядалися у праці Ю.Б. Рандаєва і Ц.Б. Будаєва [16], необхідність одночасного відтворення «сукупного працівника» і особистості в окремих групах соціальних об'єктів з урахуванням видів і напрямів процесів життєдіяльності порушуються в працях

Ж.Г.Тощенко [15, с.27]. На нероздільність діяльності економічних систем із діяльністю суб'єктів господарювання соціальної сфери наголошує і український вчений В. Куценко: «Соціальна сфера являє собою частину економічної системи, функціональним призначенням якої є надання послуг соціального призначення» [4].

Дослідження розвитку соціальної сфери в Україні як ключовий напрям розглядаються в працях українських вчених як пріоритетний і першочерговий. Існують усталена схема, науково-методичні засади і програмно-цільові методи формування змісту і напрямків соціальної діяльності і соціальної політики [5-10]. Але більшість наукових робіт оминають процеси інтегрованого системного розгляду поглиблення організації соціальної взаємодії господарюючих суб'єктів в економіці муніципальних утворень за рахунок посилення впливу організаційних і управлінських чинників підвищення ефективності спільної діяльності. Теоретичні і практичні питання спільного збалансованого і одночасного розвитку і поглиблення між ними партнерських відносин поки не мають науково-методичного підґрунтя.

**Мета дослідження.** Дослідження можливості системного розвитку соціальної сфери міст шляхом організаційно-управлінської і виробничої диверсифікації як комплексного інтегрованого «технологічного» інструментарію розробки стратегій і планів підвищення ефективності її діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз структури складових соціальної сфери муніципальних утворень, їх зв'язків і змісту діяльності органів управління показує, що, незважаючи на зміни в економічній діяльності країни, її складові елементи, форми організації і управління мають міцну спадковість. Багато організацій, підприємств, установ ще й досі не змогли адаптуватись до структурних змін в економічній системі країни, незважаючи на передані муніципальним утворенням права власності і делегування їм функцій управління відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Їх внутрішній потенціал

не збільшився, не сформувались раціональні співвідношення між операційно-виробничими і відтворювальними інноваційними процесами, не склалась взаємовигідна взаємодія із бізнесовими структурами, зберігся консерватизм адміністративно-управлінських систем. Суттєво не зменшується і кількість збиткових підприємств, які забезпечують процеси життєдіяльності, поглиблюються ознаки кризи. Залишається неузгодженим поточний і стратегічний розвиток складових соціальної сфери, що негативно позначається на формуванні чинників інтеграційно-інноваційного впливу на ці процеси. Існують і інші, досі невпорядковані, процеси організації діяльності і управління цією сферою. Зазначене обумовлює пошук альтернативного інноваційного варіанта системної розбудови соціальної сфери міст.

Аналіз програм і планів стратегічного розвитку та динаміки результатів діяльності окремих підсистем, галузей, підгалузей і окремих закладів соціальної сфери показує, що обрані шляхи і стратегії її майбутнього розробляються відокремлено. При такому підході не враховуються можливості їх позитивного взаємовпливу і ефекту від спільної взаємодії під час використання муніципальних ресурсів.

Проведений теоретичний аналіз показав, що на сьогоднішній день не існує ефективної моделі організації управління соціальною сферою територіальних громад як цілісного складного суб'єкто-об'єкта. Це створює реальну небезпеку зниження темпів соціального розвитку територій за рахунок інноваційних організаційно-управлінських і функціональних перетворень.

Аналізуючи передумови процесів розвитку галузей економіки міст, які створюють соціальні послуги і результати досліджень українських учених можна констатувати, що суттєвою перешкодою розвитку соціальної сфери є недостатнє врахування, недовикористання і неефективна дія організаційно-управлінських чинників: недосконалість внутрішнього інституційного середовища; нескоординованість соціальних процесів; переважання неформальних домовленостей і

норм поведінки над законодавчо визначеними і договірними «правилами гри»; несформованість соціальної відповідальності; відсутність дієвої системи міжсекторної взаємодії елементів; невідповідність інтересів господарюючих суб'єктів; неефективна співпраця муніципальних, державних і приватних інститутів; переважання відомчих концепцій і програм розвитку [6-10].

Здійснювані окремі заходи щодо структурної перебудови організаційних і управлінських засад, які мають місце в стратегіях соціально-економічного розвитку на всіх рівнях економіки країни, повністю не вирішують проблем розвитку організаційних форм і запровадження на їх основі новітніх системи управління.

Процеси суспільної співпраці «соціум-організація ефективної сумісної діяльності – очікувані результати» не мають чітко визначених організаційних моделей, що забезпечують і конкретизують норми соціальної відповідальності. Спостерігається і недостатня обґрунтованість розроблених стратегій, програм соціального розвитку і процесів їх здійснення. Вони являють собою вузькоспеціалізовані заходи, відірвані від структурних і функціональних зрушень в економіках міст, які не пов'язані із виникненням нових інститутів ринкової економіки (приватні форми власності, мале підприємство, корпоративні і кластерні об'єднання та ін.). Поверхово представлені і вже достатньо масштабні зрушення у функціональній структурі соціальної сфери.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що забезпечення співвідносності, збалансованості, гармонійності і консолідації функціонування всіх структурних елементів соціальної сфери як чинників її розвитку, які стають невід'ємною складовою структурних зрушень у соціальній сфері, повинні розглядатись у межах реалізації соціальної диверсифікації економіки муніципальних утворень і організаційних стратегій її розвитку.

Зміни в природі господарського базису суспільства і перехід з індустріального укладу на інтелектуальні техноло-



гії принципово змінює підхід до вибору шляхів подальшого розвитку. Мова йде не про якість розробки планів і стратегій розвитку існуючих форм організації діяльності й управління суспільними процесами, а про їх якісні системні перетворення; не про заходи покращення існуючих моделей управління, а про їх розвиток на основі системної перебудови і перетворення на відповідному інноваційному інструментарії. Тому в систему розробки і реалізації програм перетворень соціальної сфери слід запровадити перевірений часом в інших сферах діяльності такий радикальний спосіб перетворень, як диверсифікація. Термін «диверсифікація» означає надання будь-чому різнобічного, комбінованого, багатогалузевого характеру, оновлення на довгий період з розширенням діапазону можливих рішень і сукупності чинників, що впливають на вибір стратегій перетворень.

В економічній і управлінській літературі при розгляді проблем ефективності діяльності в будь-якій сфері останнім часом широко вживаються поняття «реформування», «реорганізація», «реінжиніринг». Але єдиної точки зору щодо їх змісту чи співвідношення не існує. Має місце або різне трактування кожного з них, або їх взаємозамінність. Використання цих понять пов'язується із розробкою стратегій розвитку при розробці локальних заходів, які спрямовуються переважно на передбачення ймовірності погіршення ситуацій на ринку, зміни якості чи зниження конкурентоспроможності продукції та послуг, чи здійснення заходів щодо оновлення техніки, технологій чи змісту діяльності.

Диверсифікація взагалі, а в даному випадку соціальна диверсифікація повинна охоплювати усі перетворення, які сприяють посиленню дії внутрішніх факторів розвитку і, якщо можливо, і зовнішніх, на які можуть впливати організаційно управлінські складові і системи, що диверсифікуються. Її заходи повинні охоплювати усі без винятку процеси стратегічних перетворень і, в першу чергу, в системах управління, а саме: функціональних, організаційних, фінансових, кадрових, операційних та

інших елементах системи та інституційне забезпечення її функціонування. Диверсифікація більш повно використовує стратегію інноваційності, формує заходи за найвищими рівнями показників інноваційності і технологій створення соціальних послуг, прогресивності засобів виробництва, показників індексу людського розвитку, генерації знань та інтелектуального капіталу. Особлива увага приділяється інноваційності використовуваних типів організаційних форм господарюючих суб'єктів і органів управління, наявності і розвитку інноваційно-інфраструктурних ресурсів. Накопичений досвід управління проектами, дослідне, експериментальне та лабораторне обладнання, партнерські відносини з науково-дослідними установами та вузами в напрямку накопичення і використання об'єктів інтелектуальної власності в реальний сектор соціальної діяльності також враховуються як чинник подальшого розвитку.

Успіх диверсифікації соціальної сфери міст суттєво буде залежати від об'єктивного діагнозу її існуючого стану, можливості об'єднання зусиль та згоди на концентрацію ресурсів, визначення релевантних факторів і альтернативних варіантів розвитку. Він спирається на резерви і можливості різноманітних змін інноваційних перетворень, відображає наміри колективів у напрямку раціонального забезпечення й дислокації існуючих ресурсів та їх доступності у необхідний момент часу.

Діагностика стану організації соціальної сфери передбачає: системне аналітичне дослідження кількості структурних одиниць, визначення складу комунікацій та інформаційних зв'язків в організації і управлінні ними, аналіз ієрархії управління, «довжини» шляху прийняття управлінських рішень, інституційне забезпечення та інші складові, які можливо визначити за допомогою побудови і розгляду її архітекtonіки (рис.1). Складові її внутрішнього середовища ілюструють і напрями системних перетворень цієї сфери.

Просторове розміщення, уява про склад організації, установ та підприємств соціальної сфери дозволяє виокре-

мити основні етапи і зміст її системного аналізу.

Враховуючи складові архітекτονіки соціальної сфери, її системний аналіз доцільно здійснити за наступними етапами:

I етап. Аналіз архітекτονіки соціального простору міста, в т.ч. її

- фізичні, матеріально-речовинні об'єкти соціального середовища;

- соціальні і інфраструктурні галузі соціальної сфери;

- розміщення і склад матеріально-технічного базису;

- суб'єктно-об'єктна структура галузей;

- ієрархічність органів управління соціальною сферою, їх зв'язки і супідрядність;

- усталені траєкторії процесів розвитку існуючих напрямів діяльності;

- стан внутрішньої міжгалузевої і міжфункціональної інтеграції;

- види організаційно-правових форм суб'єктів господарювання;

- державні і муніципальні інститути та інші складові.

II етап. Аналіз складових інформаційно-аналітичного поля системного ана-

лізу:

- Статут муніципального утворення;

- система програм, планів, проектів, організаційних та інших регламентів їх здійснення;

- розпорядження міського голови, рішення міської ради і виконавчих органів міської ради;

- організаційні моделі і типи організаційних структур;

- нормативно-законодавче і правове забезпечення формування і плину процесів управління соціальними процесами;

- нормативно-правові засади управління і посадово-професійна структура органів управління (Положення про структурні підрозділи органів влади і їх штатний розпис);

- функціональний зміст управлінської праці (цілі, завдання, комунікативні зв'язки, інформаційні технології).

III етап. Аналіз системи результативних показників і критеріїв оцінювання стану і рівня розвитку соціальної сфери за визначеними цілями:

- визначення сукупності показників, раціональність одиниць їх виміру і способів розрахунку;

- виокремлення ключових показ-



Рис. 1. Основні складові і елементи архітекτονіки соціальної сфери територіальної громади як ланки суспільства

ників діяльності як управлінських результатів ефективності оцінювання результативності діяльності управління соціальною сферою;

- визначення використовуваних в управлінні показників якості управлінських послуг і ступеня їх досягнення.

IV етап. Аналіз динаміки показників плинності і результатів функціонування економічних процесів за період часу не менше, ніж 3-5 років:

- темпи зростання (спаду) питомої ваги надання послуг;

- показники бюджету міста, в т.ч. на утримання апарату управління і рівень фінансової забезпеченості соціальної сфери;

- показники досягнення стратегічних економічних і соціальних цілей та ін.

V етап. Формування висновків і оцінювання можливостей та резервів подальшого вдосконалення:

- визначення існуючих відхилень і небажаних тенденцій змін;

- обґрунтування доцільності змістовних, функціональних і структурних зрушень;

- доцільність інтегрування і диференціації видів діяльності;

- визначення можливостей запровадження інноваційних форм організації і управління розвитком міста за виокремленими напрямками;

- оцінка рівня соціального, економічного та організаційного розвитку.

Подолання диспропорцій у рівнях розвитку соціальних процесів як і в очікуваних темпах стратегічного розвитку галузей соціальної сфери міст та соціальної сфери галузей промисловості потребує інноваційних ефективних способів організації регулювання і управління, які слід розглядати як внутрішні джерела подальшого розвитку. До складу останніх слід віднести і соціальну диверсифікацію. Імплементация ідеології соціальної диверсифікації в державну, регіональну і муніципальну політику подальшої соціалізації економіки і соціального розвитку населення країни повинна включати такі постулати:

- соціальна сфера в структурі національної економіки займає передуюче місце, що обумовлюється її здатністю до

формування найпотужнішого чинника розвитку суспільства – людського капіталу як носія «економіки знань» і послуг високоінтелектуального рівня;

- послуги галузі соціальної сфери і її інфраструктури як цілісної, нероздільної, цілеспрямованої і складної соціально-економічної відкритої системи інтегруються в загальну модель економіки за допомогою адміністративно-управлінських, комунікативних послуг, послуг зв'язку;

- на сучасному етапі визначальним аспектом управління стратегічним розвитком соціальної сфери міст і регіонів повинна розглядатись соціальна диверсифікація, системні заходи якої формують державні, муніципальні й місцеві програми стратегічних перетворень у цій сфері як специфічної складової національної економіки з використанням науковообґрунтованих методологій їх запровадження;

- науковообґрунтоване методологічне організаційно-управлінське і інституційне забезпечення та раціональне використання муніципальної власності та ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування слугують базовим фундаментом реалізації ідеології соціальної диверсифікації;

- оптимальне поєднання соціальних потреб і соціальних інтересів жителів регіонів і міст із загальнодержавними, прогнозування їх очікуваних змін, врахування структури, нерівномірності і якості надання соціальних послуг, розглядаються як необхідні умови, засоби і стимули соціального розвитку, що формують синергетику системи;

- інноваційність засад стратегічного розвитку в процесах соціальної диверсифікації і їх структурна, функціональна та управлінська узгодженість розглядаються як показники, що формують її ефективність;

- оцінка стану і рівня інноваційності заходів диверсифікації здійснюється за сукупністю показників розвитку, у т.ч. показників загального рівня інноваційності, показників інноваційності технологій створення соціальних послуг, прогресивності засобів виробництва, показників індексу людського розвитку,

генерації знань та інтелектуального капіталу, інноваційності використовуваних типів організаційних структур, наявність інноваційно-інфраструктурних ресурсів та ін. Внутрішніми чинниками і альтернативним напрямом розвитку стають системний, комплексний підхід до розробки програм і планів розвитку з використанням кластерного і корпоративного підходів до реформування діючих і побудови нових організаційно-правових форм організацій, установ і підприємств соціальної сфери, розвиток різнобічних партнерських відносин з бізнесом, поглиблення процесу демократизації за рахунок раціональних взаємозв'язків і відносин жителів територіальної сфери і влади та інші. Важливою умовою є раціональне налагодження взаємообміну послуг соціальної сфери з бізнес-послугами, торговельними та іншими видами діяльності, створюваними в інших галузях економіки, зв'язуючою ланкою яких є суспільно-адміністративні послуги. За допомогою останніх здійснюється інтеграція сфери соціальних послуг у загальну модель економіки.

Оцінка інноваційного розвитку соціальної сфери здійснюється на підставі розрахунку і порівняння набутих значень показників за встановленими стратегічними величинами. Базовими параметрами для проведення аналізу обираються показники за певний істо-

ричний період, середньогалузеві значення або показники зарубіжних країн.

**Висновки.** Визначені підвалини диверсифікації соціальної сфери економічних систем муніципальних утворень обґрунтовуються необхідністю інтенсифікації темпів її розвитку як самостійної і цілісної складової економічних систем міст і регіонів. Вони сприяють створенню інноваційного механізму вибору та обґрунтуванню інтенсивності шляхів розвитку за рахунок визначених відмінностей змісту стратегій розвитку із змістом стратегії перетворень і використання інструменту оцінювання їх інноваційності. Методологічний підхід до розробки стратегії перетворень на основі соціальної диверсифікації економіки може використовуватись як інструмент у практичній діяльності органів виконавчої місцевої і регіональної влади при визначенні оптимальних шляхів підвищення динаміки соціального розвитку.

Певною перепоною на шляху активізації розвитку соціальної сфери шляхом запровадження політики і стратегії соціальної диверсифікації є недостатня розробленість методологічних підходів до чіткого визначення її заходів як складових і механізмів їх запровадження, що повинно стати напрямом подальших досліджень реалізації цього інноваційного шляху до системної перебудови соціальної сфери.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лебедева О.А. Теоретичні підходи до дослідження сфери послуг. Економічний простір : зб. наук. пр. – Д. : ПДАБА, 2009. – 01(27). – 319 с.
2. Демидова Л. Сфера услуг: изменения динамики производительности / Л.Демидова // Мировая эконом. и междуна. отношен. – 2006. – № 12. – С.40-52.
3. Аистова М.Л. Реструктуризация предприятия: вопросы управления. Стратегии, координация структурных параметров, снижение сопротивления преобразованиям / М.Л. Аистова – М. : Альпина Паблишер, 2002. – 282 с.
4. Куценко В.І., Свтушенко Г.І. Теоретико-методологічні аспекти розвитку сфери послуг у контексті сучасного менеджменту. – Режим доступу : [http://www.asta.edu.ua/vidan/nau\\_visn/3\(38\)/Ekonom/ZIP/kucenko.zip](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3(38)/Ekonom/ZIP/kucenko.zip)
5. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія / Ю.П. Шаров. – К.: УАДУ, 2001. – 302 с.
6. Дробенко Г.О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. Дробенко, Р. Брусник, Ю. Свірський Ю. – Л. : 2000. – 273 с.
7. Пашута М.Т. Прогнозування та програмування економічного і соціального розвитку: навч. посіб. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 408 с.
8. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособ. для вузов / под ред. Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. – 2-е изд., перер. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 279 с.
9. Скуратівський В.А., Палій О.М. Основи соціальної політики: навч. посіб. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.

10. Прогнозування і розробка програм : метод. посіб. / В.Ф. Бесєдін [та ін.]; за ред. В.Ф. Бесєдіна. – К. : Наук. світ, 2000. – 468 с.
11. Семашко Л.М. Сферний підхід. – СПб.: Нотабене, 1992. – 368 с.
12. Шаров Ю.П. Стратегічний контекст управління розвитком корпоративних відносин у муніципальному утворенні / Ю.П. Шаров, О.Ю. Бобровська // Державне управління та місцеве самоврядування : наук. вісн. Акад. муніцип. упр.: / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : Акад. муніцип. упр., 2009. – Вип. 1(7). – С. 250-259.
13. Кочерга А.И., Мазараки А.А. Народнохозяйственный комплекс и социальные проблемы. – М. : Мысль, 1981. – 271 с.
14. Тощенко Ж.Т. Социальная инфраструктура: сущность и пути развития. – М. : Мысль, 1980. – С. 27.
15. Рандалов Ю.Б. Социальная инфраструктура региона : Проблемы развития (на примере Бурятской АССР) / Ю.Б. Рандалов, Ц.Б. Будаева; отв. ред. В.И. Бойко. – 2-е изд., пер. и доп. – Новосибир. : Наука. Сиб. отд-ние, 1989. – 72 с.
16. Економічна енциклопедія: у 3 т. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – Т.3. – С. 607.

## REFERENCES:

1. *Lebedieva O.A.* Teoretychni pidkhody do doslidzhennia sfery posluh. Ekonomichnyi prostir (Theoretical approaches to the study of services . Economy). D. : PDABA, 2009. 01(27). 319 p.
2. *Demidova L.* Sfera uslug: izmeneniya dinamiki proizvoditelnosti (Scope of services : changes in productivity trends). *Mirovaya ekonom. i mezhdun. otnoshen.* 2006. № 12. – P.40-52.
3. *Aistova M.L.* Restrukturizatsiya predpriyatiya: voprosy upravleniya. Strategii, koordinatsiya strukturnykh parametrov, snizhenie soprotivleniya preobrazovaniyam (Enterprise restructuring : governance issues . Strategy , coordination of structural parameters , reducing resistance to change). M. : Alpina Pablisher, 2002. 282 p.
4. *Kutsenko V.I., Yevtushenko H.I.* Teoretyko-metodolohichni aspekty rozvytku sfery posluh u konteksti suchasnoho menedzhmentu (Theoretical and methodological aspects of the development of services in the context of modern management). Mode of access : [http://www.asta.edu.ua/vidan/nau\\_visn/3\(38\)/Ekonom/ZIP/kucenko.zip](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/3(38)/Ekonom/ZIP/kucenko.zip)
5. *Sharov Yu.P.* Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty: monohrafiia (Strategic planning in municipal management : conceptual aspects: monograph). K.: UADU, 2001. 302 p.
6. *Drobenko H.O.* Stratehichne planuvannya rozvytku terytorialnykh hromad (Strategic planning of local communities). L. : 2000. 273 p.
7. *Pashuta M.T.* Prohnozuvannya ta prohramuvannya ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku (Forecasting and programming for economic and social development). K. : *Tsentr navch. lit.*, 2005. 408 p.
8. Prohnozirovanie i planirovanie v usloviyah ryinka: ucheb. posob. dlya vuzov (Forecasting and planning in market conditions). M. : *YuNITI-DANA*, 2003. 279 p.
9. *Skurativskiy V.A., Palii O.M.* Osnovy sotsialnoi polityky (Fundamentals of social policy). K. : MAUP, 2002. 200 p.
10. Prohnozuvannya i rozrobka prohram (Prediction and Application Development). K. : *Nauk. svit*, 2000. 468 p.
11. *Semashko L.M.* Sfernyi podhod (Sphere approach.). SPb.: *Notabene*, 1992. 368 p.
12. *Sharov Yu.P.* Stratehichniy kontekst upravlinnia rozvytkom korporatyvnykh vidnosyn u munitsypalnomu utvorenni (Strategic context management development of corporate relations in the municipality). *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya*. K.: *Akad. munit-syp. upr.*, 2009. 1(7). P. 250-259.
13. *Kocherga A.I., Mazaraki A.A.* Narodnohozyaystvennyy kompleks i sotsialnyie problemy (Economic Complex and social problem). M. : *Myisl*, 1981. 271 p.
14. *Toschenko Zh.T.* Sotsialnaya infrastruktura: suschnost i puti razvitiya (Social infrastructure: the nature and development). M. : *Myisl*, 1980. P. 27.
15. *Randalov, Yu.B.* Sotsialnaya infrastruktura regiona : Problemy razvitiya (na primere Buryatsko ASSR) (The social infrastructure of the region: Problems of development (for example, Buryat ASSR).). Novosib. : *Nauka. Sib. otd-nie*, 1989. 72 p.
16. *Ekonomichna entsyklopediia (Economics Encyclopedia)*. K. : *Akademiia*, 2002. Vol.3. P. 607.

**Бобровська Олена Юріївна** – доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної  
академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: bobelur@meta.ua

**Bobrovska Olena Yuriivna** – doctor of public administration, Full Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public  
administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: bobelur@meta.ua

УДК 352. 085: 37. 851

## **Державне управління якістю освіти на місцевому рівні в контексті компетентнісного підходу**

О.І. ПОПОВА

Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
м. Харків, Україна, E-mail: elena-osvita@mail.ru

### **Авторське резюме**

Розглядається сутність феномена «управління», розкривається зміст наукових категорій «державне управління», «державне управління освітою», дано визначення поняття «державне управління якістю освіти на місцевому рівні». Визначається пріоритетним в удосконаленні державного управління якістю освіти на місцевому рівні кадровий чинник та обґрунтовуються необхідність і переваги запровадження компетентнісного підходу в управлінні освітньою галуззю як важливої умови забезпечення якості освіти.

**Ключові слова:** управління, державне управління освітою, державне управління якістю освіти на місцевому рівні, якість освіти, компетентнісний підхід.

## **Public administration of quality of education at the local level on the foundation of the competence approach**

О.І. ПОПОВА

Kharkiv regional institute of public administration, the National  
academy of public administration, office of the President of Ukraine,  
Kharkiv, Ukraine, E-mail: elena-osvita@mail.ru

### **Abstract**

The article deals with the essence of the phenomenon of management, reveals the meaning of science categories of public administration, of public administration of education and public administration of quality of education at the local level. Personnel factor identifies priority in improving of public administration of quality of education at the local level, the importance of the implementation of the competence approach to management education sector as a necessary condition to ensure the quality of education.

**Keywords:** management, public administration, public administration of education, public administration of quality of education at the local level, quality of education, competence approach.

**Постановка проблеми.** Інтегруючись у європейський і світовий освітній простір, Україна прагне забезпечити модернізацію освіти, ключовою ідеєю якої є якість. Реалізація зазначених вимог потребує розробки механізмів удосконалення управління якістю освіти, запровадження таких підходів до управління освітою, які б поєднували багатовекторність змісту діяльності з високим рівнем професійної компетентності керівників та забезпечували на підпорядкованій території високу якість як управління, так і освіти в цілому. Відповідь на порушену проблему знаходимо у змісті компетентнісного підходу та можливостях його запровадження в практику управління як інноваційного напрямку освітньої діяльності.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Різні аспекти з проблем освітньої політики та державного управління освітою розглядали такі вітчизняні науковці, як Л. Ващенко, Р. Вдовиченко, В. Грабовський, Л. Даниленко, Д. Дзвінчук, Г. Єльнікова, Л. Калініна, Л. Карамушка, В. Кремень, В. Крижко, С. Крисюк, В. Луговий, В. Лунячек, О. Ляшенко, В. Маслов, В. Олійник, Є. Павлютенков, Л. Паращенко, О. Поступна, О. Радченко, Т. Сорочан, А. Тамм, П. Худомінський та ін. Проблеми управління якістю освіти досліджували українські та російські вчені: Г. Дмитренко, Е. Коротков, Т. Лукіна, О. Ляшенко, Л. Одерій, М. Поташник, О. Севрук, С. Шишов та ін. Аналіз наукових матеріалів, присвячених дослідженню проблеми забезпечення якості освіти, показав, що вона має ще чимало невирішених теоретичних і практичних питань. Особливої уваги заслуговують питання державного управління якістю освіти на місцевому рівні, вирішення яких певною мірою залежить від рівня професійної компетентності керівників сфери освіти. З огляду на зазначене, враховуючи глобальні тенденції та зміни в освітніх системах країн світу, важливим напрямом дослідження вважаємо поглиблення наукових знань із питань запровадження компетентнісного підходу до управління якістю освіти.

**Метою статті** є дослідження питання

удосконалення державного управління якістю освіти на місцевому рівні в контексті компетентнісного підходу. Для досягнення поставленої мети вважаємо за необхідне виконати такі завдання:

- розкрити сутність феномена «управління», зміст понять «державне управління», «державне управління освітою» та дати визначення поняттю «державне управління якістю освіти на місцевому рівні»;

- виявити чинники вдосконалення державного управління якістю освіти та обґрунтувати необхідність і переваги запровадження компетентнісного підходу в управлінській діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Розгляд та вивчення означеної проблеми слід розпочати із розкриття сутності феномену «управління», як основоположного, що, безумовно, допоможе глибше проаналізувати зміст вихідних понять.

Категорія «управління» досить багатогранна. Це поняття використовується в різних сферах суспільної, виробничої, наукової діяльності тощо. За своєю суттю воно є складним та значною мірою універсальним суспільним феноменом.

Управління як особлива, специфічна сфера людської діяльності існувала впродовж усієї історії розвитку людства та, водночас, вона змінювалася, ускладнювалася, набувала різних форм відповідно до змін соціально-економічних та політичних умов. Зазнавали оновлення принципи, форми управління, створювалися нові технології, удосконалювався зміст методів діяльності.

У філософському розумінні управління – це об'єктивний процес упорядкування систем, суть якого полягає в забезпеченні їх цілісності, підтриманні заданого режиму їх діяльності й досягненні мети шляхом обміну інформацією між їх підсистемами (керуючою та керованою) каналами прямого й зворотнього зв'язку [18, с. 532].

Вивчення нормативів свідчить, що управління – це цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження й координацію спільної праці людей з метою досягнення суспільно значущих цілей та розв'язання поставлених завдань

[1, с. 65]. Аналіз джерельної бази свідчить, що у наукових колах не існує єдиного визначення поняття «управління». Проте найбільш змістовно суть управління визначається через термін «вплив». Так, у тлумачному словнику з управління знаходимо: «Управління – це процес цілеспрямованого впливу керуючої підсистеми або органу управління на керовану підсистему або об'єкт управління з метою забезпечення його ефективного функціонування та розвитку» [17, с. 180].

Такої ж думки дотримуються А. Мельник та ін., які вважають, що «управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодження спільної діяльності людей; структура й функції з упорядкування, збереження й цілеспрямованого розвитку системи; процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий [5, с. 21 – 22].

Цю позицію поділяє В. Афанасьєв, який наголошує, що «управління – це систематично здійснюваний, свідомий, цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих для системи об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування й розвитку, досягнення поставленої мети» [2, с. 111].

У найбільш широкому розумінні управління проявляється в соціальних системах. Саме тому особливим видом діяльності є соціальне управління, яке відрізняється від інших видів управління тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, а значить і на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Відзначимо, що оскільки соціальні системи надзвичайно особливі, процеси управління в них теж своєрідні. До того ж, їх сутність виявляється частіше в якісних, а не в кількісних характеристиках, які виміряти та виявити набагато складніше. Серед усіх видів соціального управління визначальна роль належить державному управлінню, яке, на думку В. Малиновського, «у сучасних умовах державотворення стає основним засобом здійснення соціальних перетворень»

[12, с. 143] та яке трактується як «одна з форм діяльності держави, що забезпечує реалізацію державної влади через відповідні управлінські органи, і яка є важливою частиною соціального управління» [8, с. 35].

Особливістю державного управління є його можливість впливати на всі сфери суспільства, чільне місце серед яких належить освіті. Попри різні погляди щодо тлумачення сутності поняття «державне управління освітою», наведемо трактування В. Кременя, який розглядає управління освітою як різновид соціального, визначає його як цілеспрямовану зміну її стану та наголошує, що ефективне й результативне управління потребує знання природи об'єкта управління, наявності відповідної інформації для прийняття управлінських рішень, механізмів та ресурсів їх реалізації [7, с. 944].

На думку С. Крисюка, державне управління освітою – особливий вид професійної діяльності, спрямований на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності, динамічного розвитку у зв'язку із зміною обставин. Суттєво управління освітою є цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан [6, с. 55].

Розглядаючи управління в освіті з позиції науки державного управління та враховуючи різні точки зору щодо його визначення, на нашу думку, державне управління освітою – це вид соціального управління, що забезпечує цілеспрямованість та організованість державного впливу на систему освіти та сприяє не лише її функціонуванню, але й розвитку; діяльність органів влади, спрямована на досягнення поставлених державою освітніх цілей. У зв'язку з виконанням стратегічних завдань, покликаних забезпечити у державі високу якість освіти, вимоги щодо державного управління якістю освіти посилюються. Адже система управління є найбільш значущим чинником, що впливає на результат діяльності будь-

якої соціальної системи, у тому числі й системи освіти у забезпеченні її якості.

Визначення державного управління якістю освіти має складне багатовимірне значення та пов'язане з реалізацією як освітніх функцій, так і функцій управлінських, оскільки проблему поліпшення якості освіти варто розглядати не лише з огляду вдосконалення методики викладання навчальних предметів, а й з точки зору забезпечення управлінського впливу, спрямованого на реалізацію державної освітньої політики щодо гарантування якості. Так, за М. Поташником, управління якістю освіти – це особливе управління, організоване та спрямоване на досягнення не будь-яких, не випадкових, не просто кращих за попередні, а цілком визначених, заздалегідь спрогнозованих із можливим ступенем точності результатів освіти, де мета (результат) має бути спрогнозована операційно в зоні потенційного розвитку випускника школи [15, с. 33]. Г. Тахтамишева визначає управління якістю освіти діяльністю, в якій її суб'єкт через надання освітніх послуг і вирішення управлінських завдань забезпечує організацію спільної діяльності споживачів та її спрямованість на якісне задоволення їхніх освітніх потреб [16]. Слід розглянути також позицію Т. Лукіної, яка вважає, що державне управління якістю освіти – один із видів соціального, об'єктами якого є різні установи системи загальної середньої освіти та управління, що має ієрархічну структуру та визначає його як специфічний вид суспільної діяльності, спрямованої на підтримку та поліпшення якості й результативності функціонування галузі в цілому та загальноосвітнього, культурного й професійного рівня підготовки молоді [10, с. 19].

Успішність освітніх перетворень, пов'язаних із поліпшенням якості освіти, залежить від ефективності управління якістю освіти на різних рівнях управління. На цьому наголошує Е. Коротков, який вказує, що для управління якістю освіти важливо формувати систему управління, яка була б орієнтована на якість, реалізовувала специфічні для управління якістю функції управління

та органічно вписувалася в загальну систему державного управління освітніми процесами. На думку вченого, така система необхідна як на макrorівні управлінням освітою, так і на рівні управління освітніми процесами в кожному конкретному регіоні [9, с. 229].

Державне управління соціальною системою, якою, зокрема, є і система освіти на місцевому рівні «...є специфічною цілеспрямованою діяльністю людей, спеціально наділених відповідними повноваженнями, з метою забезпечення належного здійснення виконавцями певної кількості функцій у складі спільної діяльності різних груп, колективів та інших людських об'єднань, спрямованої на успішне досягнення системи заздалегідь визначених соціально значущих цілей» [14, с. 25]. Узагальнюючи наукові погляди на предмет нашого дослідження, державне управління якістю освіти визначаємо як вид соціального управління, що забезпечує цілеспрямований вплив органів державної влади на систему освіти певної території з метою забезпечення її якості. Безумовно, таке управління повинно передбачати компетентну управлінську діяльність органів влади, місцевого самоврядування, управлінням освітою, навчальних закладів, громадськості, спрямовану на створення умов на відповідній території щодо забезпечення доступності та якості освіти, формування компетентної особистості випускника.

Державне управління якістю освіти на місцевому рівні утворює лише частину складової державного управління якістю освіти та має специфічні особливості, що зумовлені способами постановки та досягнення соціально значущих цілей у конкретних умовах керованого освітнього середовища. На нашу думку, державне управління якістю освіти означає керування всіма компонентами, ресурсами освіти, які її формують. Важливим тут є визначення стратегії розвитку освітньої системи з урахуванням інтересів і потреб споживачів, управлінням якістю умов освітнього процесу (кадрового, нормативно-правового, фінансового, технологічного, методичного, інноваційного, інформаційного, матеріально-технічного

забезпечення тощо), що, безумовно, повинно забезпечити вплив на якість результатів. При цьому управлінська діяльність повинна бути спрямована на досягнення стратегічних цілей функціонування та розвитку освіти, чільне місце серед яких посідає рівний доступ до якісної освіти. На це орієнтує Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки, в якій зазначається, що якість освіти залишається актуальною темою для Міністерства освіти, науки, молоді та спорту [13, с. 33]. Звідси державне управління якістю освіти на місцевому рівні як управлінська категорія набуває особливої уваги та потребує подальшого вдосконалення.

У Великому тлумачному словнику української мови знаходимо, що «удосконалення – зміна в чому-небудь у бік поліпшення; результат такої зміни» [4, с.1287]. Оскільки успішність впровадження основних напрямів державної освітньої політики значною мірою залежить від керівників сфери освіти, які реалізують її на місцях, в удосконаленні державного управління якістю освіти на місцевому рівні чільне місце посідає кадровий чинник.

Ми поділяємо думку В. Луначека, який наголошує, що якість управління системою освіти безпосередньо пов'язана з рівнем професійної компетентності керівників, адже зміна освітньої парадигми формує сьогодні до них принципово нові вимоги [11, с. 160]. Це стосується готовності керівників і до здійснення управління якістю освіти на місцевому рівні.

Слід зазначити, що «багато помилок в освіті та її модернізації є не тільки наслідком об'єктивної соціально-економічної ситуації, яка склалася, а й результатом непрофесіоналізму керівників освітою на різних «поверхах» системи управління, адже «не буває погано працюючих організацій, а є слабе управління й погані управлінці. Керівник відіграє першочергову роль у впровадженні інновацій, як тих, які ініціюються «зверху», так і тих, які продукуються безпосередньо на місцях» [3, с. 56]. Тож в умовах сучасних глобалізаційних змін важливим критерієм забезпечення якості освіти, вдоскона-

лення управління якістю освіти на місцевому рівні є компетентність керівних кадрів, які реалізують основні напрямки державної освітньої політики.

З огляду на це компетентнісний підхід розглядаємо як теоретичну основу, яка сприяє формуванню професійної компетентності керівників освіти, що викликано необхідністю оновлення стратегії управління, за якого важелі впливу переносяться на особистість, а управління в освіті є тією рушійною силою, яка спрямована на активізацію та прояв у людини її творчого потенціалу шляхом створення оптимальних умов для забезпечення її розвитку.

Сучасні вимоги до освітньої практики, переорієнтація освіти з процесу на результат, підвищення її якості диктують необхідність реалізації компетентнісного підходу не тільки в навчально-виховному процесі, професійній діяльності педагогів, а й в управлінській сфері керівників. Очевидним є той факт, що вдосконалення державного управління якістю освіти полягає у формуванні відповідних компетентностей у керівників, їх постійному розвитку, самовдосконаленню, оновленні знань та вмінь. Вектор управлінської діяльності керівників освіти на місцевому рівні має бути спрямований на створення необхідних умов щодо забезпечення такого процесу.

Водночас здійснення державного управління якістю освіти в контексті компетентнісного підходу має певні переваги. Так, по-перше, він орієнтує, крім якості освіти, на формування в кожній особистості відповідних компетентностей, потреби у навчанні впродовж усього життя. На нашу думку, за таких умов важливо розвивати відповідні професійні компетентності в керівників, які забезпечують якість надання освітніх послуг на підпорядкованій території. По-друге, реалізація компетентнісного підходу передбачає вирішення таких важливих завдань, як створення на місцевому рівні такого освітнього простору, який би надавав рівні можливості дітям та молоді для здобуття якісної освіти, запровадження компетентнісно орієнтованих технологій освіти, сприяв підвищенню ефективності



управління освітнім процесом. По-третє, за компетентнісного підходу поширення набуває державно-громадська система управління якістю освіти, яка передбачає врахування місцевих традицій, тенденції щодо зростання конкурентоспроможності навчальних закладів, освітніх послуг, орієнтації освіти не лише на функціонування, а й розвиток. Зростає вплив демократичних засад управління через поширення його децентралізації шляхом часткового делегування повноважень як з боку органів місцевого самоврядування органам управління освітою, так і з боку управлінь освітою навчальним закладам, що впливає на посилення самоуправлінської діяльності, самостійності в прийнятті управлінських рішень об'єктами управління. Керівники мають усвідомлювати сутність таких змін та забезпечувати здійснення державного управління якістю освіти на принципово нових засадах, вибирати з-поміж механізмів управління найефективніші.

За компетентнісного підходу освіта як сфера діяльності потребує модернізації управління, підвищення його ефективності, а органи управління освітою повинні забезпечити перехід до якісно нового

стану, який сприятиме досягненню на основі оптимального використання всіх можливих ресурсів максимально нових результатів освіти, забезпеченню її високої якості. У цьому процесі саме керівні кадри освітньої галузі мають відігравати вирішальну роль.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що вдосконалення управління якістю освіти на місцевому рівні та розвиток професійної компетентності керівників освіти розглядаємо як органічно взаємопов'язані процеси. А отже, кадровий чинник, орієнтація на компетентного керівника розглядається нами як один із важливих напрямів удосконалення державного управління якістю освіти на місцевому рівні, компетентнісний підхід – як спосіб формування та розвитку професійної компетентності керівників.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що вирішення проблеми вдосконалення державного управління якістю освіти потребує запровадження нових сучасних механізмів управління. Тож подальша розробка окресленої проблематики потребує осмислення теоретичних основ механізмів державного управління якістю освіти.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. Б. Битяк та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М., 1973. – 382 с.
3. Безчастний В. М. Державне управління освітою в умовах економічної та освітньої глобалізації / В. М. Безчастний // Інвестиції : практика та досвід. – № 21. – С. 54 – 57.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельника. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. Державне управління освітою : навч. посіб. / С. В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 220 с.
7. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; голов. ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Коротков Э. М. Управление качеством образования : учеб. пособие / Э. М. Коротков. - М. : Академ. Проект ; Мир, 2006. - 320 с.
10. Лукіна Т. О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні : монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 292 с.
11. Лунячек В. Е. Державне управління освітою : підручник для вищих навч. закладів / В. Е. Лунячек. – Х. : Гімназія, 2010. – 288 с.
12. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
13. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки / Матеріали III Всеукраїнського з'їзду працівників освіти. – К., Чернівці : Букрек, 2011. – 400 с.

14. Пономарьов О. С. Філософія спілкування в контексті культури соціального управління / О. С. Пономарьов // Теорія і практика управління соціальними системами. – 2011. – № 1. – С. 23 – 30.
15. Поташник М. М. Управление качеством образования : практикоориентированная монография и методическое пособие / М. М. Поташник. – М. : Педагог. о-во России, 2000 – 448 с
16. Тахтамышева Г. И. Управление качеством образования и методическая служба школы // Стандарты и мониторинг в образовании. – 2002. – №4. – С. 41 – 47.
17. Толковый словарь по управлению. – М. : Новая шк., 2001. – 320 с.
18. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – 2. вид. і доп. – К. : УРЕ, 1986. – 800 с.

## REFERENCES:

1. Administratyvne pravo Ukrainy (Administrative right of Ukraine). K. : *Yurinkom Inter*, 2006. 544 p.
2. Afanasev V. G. Nauchnoe upravlenie obschestvom (Scientific management of society). M., 1973. 382 p.
3. Bezchastnyi V. M. Derzhavne upravlinnia osvitoiu v umovakh ekonomichnoi ta osvitnoi hlobalizatsii (Public management education in terms of economic and educational globalization). *Investytsii : praktyka ta dosvid*. № 21. P. 54 – 57.
4. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (The Great Dictionary of the modern Ukrainian language). K. : *Irpın : Perun*, 2004. 1440 p.
5. Derzhavne upravlinnia (State Government). K. : *Znannia-Pres*, 2003. 343 p.
6. Derzhavne upravlinnia osvitoiu (State education department.). K. : *NADU*, 2009. 220 p.
7. Entsyklopediia osvity (Encyclopedia of Education). K. : *Yurinkom Inter*, 2008. 1040 p.
8. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia (Encyclopedic Dictionary of Public Administration). K. : *NADU*, 2010. 820 p.
9. Korotkov E. M. Upravlenie kachestvom obrazovaniya (Quality management education). M. : *Akadem. Proekt ; Mir*, 2006.
10. Lukina T. O. Derzhavne upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoi osvity v Ukraini (Government The quality of secondary education in Ukraine). K. : *Vyd-vo NADU*, 2004. 292 p.
11. Luniachek V. E. Derzhavne upravlinnia osvitoiu (The state education department). Kh. : *Himnaziia*, 2010. 288 p.
12. Malynovskiy V. Ya. Derzhavne upravlinnia (The state administration). K. : *Atika*, 2009. 608 p.
13. Natsionalna stratehiia rozvytku osvity v Ukraini na 2012 – 2021 roky (The National Strategy for the Development of Education in Ukraine in 2012 - 2021 years). *Materialy III Vseukrainskoho zizdu pratsivnykiv osvity*. K., *Chernivtsi : Bukrek*, 2011. 400 p.
14. Ponomarov O. S. Filosofiia spilkuvannia v konteksti kultury sotsialnoho upravlinnia (The philosophy of communication in the context of the culture of social control). *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnykh systemy*. 2011. № 1. P. 23 – 30.
15. Potashnik M. M. Upravlenie kachestvom obrazovaniya (Quality management education: practice-monografiya and handbook). M. : *Pedagog. o-vo Rossii*, 2000 – 448 p.
16. Tahtamyisheva G. I. Upravlenie kachestvom obrazovaniya i metodicheskaya sluzhba shkoly (Quality management education and methodical service school). *Standarty i monitoring v obrazovanii*. 2002. №4. P. 41 – 47.
17. Tolkoviy slovar po upravleniyu (Glossary of management). M. : *Novaya shk.*, 2001. 320 p.
18. Filosofskiy slovnyk (Philosophical Dictionary). K. : *URE*, 1986. 800 p.

**Попова Олена Іванівна** – аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 61001 м. Харків, просп. Московський, 75  
E-mail: elena-osvita@mail.ru

**Popova Olena Ivanivna** – postgraduate

Kharkiv regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine  
Address: 75, Moscow Av., Kharkiv, 61001  
E-mail: elena-osvita@mail.ru

УДК: 351

## Реформа місцевого самоврядування – як ефективний механізм підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад

В.О. КОСТЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: irysja555@mail.ru

### Авторське резюме

У статті детально проаналізовано функції та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, зокрема щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, показано основні проблеми сфери цивільного захисту сільських населених пунктів, що потребують термінового вирішення на рівні місцевих органів влади, висвітлено ключові напрямки сучасної модернізації державної системи цивільного захисту, обґрунтовано важливість, шляхи та перспективи забезпечення підвищення рівня захисту жителів територіальних громад, територій і навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій у контексті запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та її європейської інтеграції.

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, система цивільного захисту, європейська інтеграція.

## Local self-government reform as an effective mechanism for increasing the level of territorial communities civil protection

V.O. KOSTENKO

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
academy for public administration under the President of Ukraine,  
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: irysja555@mail.ru

### Abstract

The article is devoted to detailed analysis of functions and powers of executive agencies and local self-government bodies in Ukraine as to implementation of state policy in the sphere of civil protection, in particular, as to prevention and liquidation of emergency situations consequences of technogenic and natural character. It was showed main problems of the civil protection sphere of populated localities which are to be solved urgently at the level of regional authorities. It was also found out the key ways of a modernization of the civil protection state system, was grounded the importance, ways and prospective for the increase of the level of civil protection of territorial communities' citizens, territories and an environment from emergency situations and other dangerous incidents in the context of the establishment of the reform of a local government and a territorial organization of powers in Ukraine and its European integration.

**Keywords:** emergency situation, local self-government bodies, territorial community, system of civil protection, European integration.

**Постановка проблеми.** Стратегічною метою майбутнього розвитку України є побудова сильної та сучасної європейської демократичної держави з високим рівнем життя й безпеки кожного громадянина. Сьогодні, з появою та посту-

© В.О. Костенко, 2014

повим збільшенням нових глобальних викликів і загроз, Україна має стати однією з передових країн Європи, де питання якості життя і здоров'я людини є фундаментальною соціальною цінністю і найголовнішим пріоритетом державної політики, де постійно розвиваються і застосовуються сучасні технології у сфері безпеки, де всі складні проблеми вирішуються професійно, оперативно і за допомогою консолідації зусиль.

«Дорожньою картою» щодо реалізації цього завдання став прийнятий Верховною Радою України Закон від 1 липня 2010 року № 2411 – VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [7], в якому зовнішньополітичним вектором розвитку держави є забезпечення інтеграції України в європейський простір з метою набуття членства в Європейському Союзі (ЄС) (ст. 11).

Реалізуючи визначений державою зовнішньополітичний курс Кабінет Міністрів України на засіданні Уряду 18 вересня 2013 року одногосно ухвалив проект Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Поряд з цим, на всіх владних рівнях стрімко виконується широкомасштабний план реформ і перелік політичних угод для ефективною модернізації країни.

Асоціація України з ЄС передбачає виконання Українською державою багатьох важливих домашніх завдань, що визначені в засадах внутрішньої політики, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування (стаття 4), в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки (стаття 9) [7].

Одним із головних завдань щодо реалізації державної політики в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки є підвищення рівня цивільного захисту (ЦЗ) населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС), що є сьогодні однією з найболючіших соціальних проблем в Україні, особливо на місцевому рівні.

Гостроту цієї проблеми яскраво підкреслюють офіційні дані та висновки науково-експертного середовища. На сьогодні ризик виникнення в Україні

НС залишається достатньо високим, а рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоевропейський [6, С.1].

Тільки протягом 2012 року в Україні зареєстровано 212 НС (державного рівня – 1, регіонального – 13, місцевого – 83, об'єктового – 115), внаслідок яких загинула 301 особа та 861 – постраждала. Більш, ніж у 2 рази збільшився обсяг матеріальних збитків, завданих НС [5]. Тут слід звернути увагу на те, що понад 90 % НС мають місцевий або об'єктивний рівень, що підкреслює першочергову і особливо важливу роль органів місцевого самоврядування (ОМС) щодо реагування на НС та ліквідацію їх наслідків.

Серед комплексу проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння викликає незадовільний стан протипожежного захисту сільської місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж, на яких гине близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [5]. Щоб покращити цю ситуацію, ОМС необхідно створити мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони із передбачених 2367.

Типовою для більшості населених пунктів України екологічною проблемою є очищення територій від непридатних до використання пестицидів, що раніше використовувались в аграрному секторі, які несуть загрозу життю і здоров'ю жителів територіальних громад та довкіллю. Через брак бюджетних коштів дуже повільно вирішується питання щодо суцільного очищення від вибухонебезпечних предметів часів Великої Вітчизняної війни земельних ділянок колишніх військово-тренувальних полігонів, які потім можна використовувати у сільськогосподарських цілях. По цій же причині своєчасно не проводяться будівництво та укріплення захисних дамб, що призводить до значних підтоплень територій та не розв'язуються інші проблеми, з якими місцева влада, на жаль, самотужки впоратись не може.

Труднощі з подоланням наслідків природної стихії у березні 2013 року підтвердили необхідність вдосконалення

системи ЦЗ на місцевому рівні. Останні події на Одещині, де внаслідок сильних опадів сталось підтоплення населених пунктів та житлових будинків, постраждали і були евакуйовані люди, завдані величезні матеріальні збитки, повинні неодмінно загострити увагу з боку керівництва держави на проблемі підвищення рівня ЦЗ мешканців територіальних громад.

Тож процес вдосконалення державного управління у сфері ЦЗ на рівні місцевих органів влади в Україні є актуальною темою для наукових досліджень і пріоритетним напрямком розвитку держави.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблема державного управління у сфері безпеки життєдіяльності людини постійно привертає увагу багатьох вчених і науковців через свою соціальну значущість. Серед найбільш відомих слід відзначити О. Гончаренка, В. Горбуліна, А. Качинського, С. Пирожкова, А. Деркача, І. Дрозда, Г. Почепцова, С. Азанова, А. Возженикова, М. Делієва, А. Кострова, Г. Малинецького, В. Манилова, Ю. Пузанова та ін.

Окремі сегменти цієї тематики розглядало широке коло вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: В. Абрамов, В. Акімов, О. Труш, І. Кринична, Р. Приходько, С. Андреев, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Порфир'єв, Г. Рева, М. Стеблюк, М. Фалеев, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, В. Геєць, В. Ільяшенко, В. Мунтіян, О. Новікова.

Значний внесок саме у розвиток науки державного управління у цій сфері зробили сучасні українські науковці: В. Богданович, О. Власюк, В. Косецов, В. Предборський, П. Волянський, А. Серант, Ю. Соха, О. Максимчук та ін., більшість з яких звертає увагу на недостатній рівень безпеки населення в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, наявність низки інших проблем на різних рівнях управління державною системою ЦЗ і потребу її модернізації з урахуванням європейських стандартів [7], [12].

Огляд останніх публікацій з цієї тематики свідчить, що комплексно, з

урахуванням сучасних проблем та досліджень у галузі науки «державне управління», система ЦЗ України до цього часу залишається малодослідженою. Отже, науково-дослідна діяльність у цьому напрямку є своєчасною і актуальною.

**Мета дослідження** – дослідити й обґрунтувати доцільність та перспективи підвищення рівня ЦЗ територіальних громад у контексті запровадження реформи місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи, що захист населення і територій від НС є одним із головних завдань місцевих органів державної влади, ці питання відображені в законах України «Про місцеві державні адміністрації» [10] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [9].

Зокрема, у ст.21 Закону [10] зазначено, що вони подають на затвердження відповідних рад і забезпечують виконання регіональних екологічних програм; інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення; організують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; вносять пропозиції в установленому порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних норм і правил. Згідно зі ст. 25 оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони НС; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон НС та під час їх ліквідації, зокрема у наданні їм необхідних транспортних та інших мате-

ріальних засобів і послуг; погоджують проекти планів проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення НС та ліквідації їх наслідків; забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу або виникнення НС під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних сил України та інших військових формувань; розглядають проектну документацію на будівництво захисних споруд ЦЗ та розділ щодо інженерно-технічних заходів ЦЗ (ЦО) у складі містобудівної документації; перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення НС на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення НС; наявність і готовність до використання у НС засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна ЦЗ, стан їх утримання та ведення обліку; перевіряють підготовку населення до дій у НС.

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з Законом [9] відносяться функції щодо прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб (ст. 26); вжиття необхідних заходів з ліквідації наслідків НС, інформування про них населення, залучення в установленому порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (ст. 33); надання одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха (ст. 34); створення та утримання за рахунок коштів місцевого бюджету комунальних аварійно-рятувальних служб, створення резервних фондів для ліквідації НС, організація в установленому порядку на-

вчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб, вжиття у разі НС необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей (ст. 38).

Проаналізувавши функції та повноваження місцевих органів державної влади у сфері ЦЗ та реагування на НС можна зробити висновок, що сьогодні вони не відповідають очікуванням та потребам суспільства, а переважна їх більшість носить декларативний, а не дієвий характер. Через наявність низки об'єктивних факторів поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських та селищних, гарантованих державою якісних послуг у сфері безпеки життєдіяльності, відповідальність за які несуть ОМС, на нинішній територіальній та законодавчій основі немає можливості. Місцева рада малочисельної територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження у сфері ЦЗ насамперед через відсутність бюджетних коштів. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує належного захисту населення і територій від НС. Фактично, закріплене в Конституції України [3] право людини на захист здоров'я, безпеку життя та діяльності у більшості територіальних громад залишилось не повністю реалізованим (ст. 3, ст. 16, ст. 50).

Аналіз стану техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році та виконання комплексу запобіжних заходів на місцях показав, що основні проблеми у сфері ЦЗ з року в рік залишаються одними й тими ж, а саме: високий показник зношеності основних виробничих фондів на об'єктах господарювання; свідоме ігнорування вимог БЖД; недостатній рівень організації та проведення запобіжних заходів; невідповідність фінансового і матеріально-технічного забезпечення реальній потребі виконання заходів ЦЗ; виснаженість і недостат-



ність технічного оснащення сил ЦЗ; недостатня підготовка керівного складу та фахівців, діяльність яких в органах державної влади пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань ЦЗ.

Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень представницьких і виконавчих ОМС та впровадження ефективних управлінських механізмів у цій сфері. Для здійснення якісного управління ЦЗ та оперативного реагування на НС ОМС регіонального, районного та місцевого рівнів повинні мати чіткі законодавчо розмежовані та збалансовані управлінські функції, прості і зрозумілі механізми їх реалізації, достатні фінансові ресурси, оснащені сучасним обладнанням аварійно-рятувальні та інші спеціалізовані комунальні служби, кваліфіковані та добре підготовлені кадри. Все це неодмінно закладе нові основи безпеки і розвитку жителів територіальних громад, дасть можливість місцевим органам влади більш ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Реальним механізмом, за допомогою якого можна у найкоротші терміни комплексно підійти до розв'язання проблем територіальних громад у сфері ЦЗ, є реалізація реформи місцевого самоврядування, яка через наявність низки системних причин сьогодні назріла в Україні.

Реалізуючи курс на євроінтеграцію та враховуючи, що ОМС є однією з головних підвалин демократичного режиму, що може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління, на принципах демократії і децентралізації влади, в Україні ведеться активна робота щодо реформування місцевого самоврядування. За ініціативи Президента України Урядом з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [1], положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [11] розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4] з метою якісного підвищення спроможності

ОМС здійснювати управління суспільними справами, які належать до їхньої компетенції. На даний час триває широке обговорення цієї Концепції усіма суб'єктами місцевого самоврядування.

Поряд з тим суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління суспільним розвитком. Адже існуюча система занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних ОМС.

Протягом 2012-2013 років у рамках реалізації національного плану реформ Урядом України вживаються системні заходи щодо модернізації системи ЦЗ. Зокрема, було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, направлених на розбудову системи ЦЗ. Одним із найважливіших кроків у цьому напрямку, що дав змогу оптимізувати законодавство у сфері ЦЗ, стало прийняття ВРУ Кодексу ЦЗ, який затверджено Указом Президента України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI та введено в дію з 1 липня 2013 року [2].

Варто зазначити, що вказаним документом чітко визначено і посилено роль саме місцевих органів влади у реалізації заходів ЦЗ та протидії НС. Зокрема, згідно зі статтею 6 Кодексу ЦЗ до суб'єктів, уповноважених захищати населення і території від НС на регіональному рівні у межах своїх повноважень, відносяться МДА, виконавчі органи міських рад, районні у містах та селищні ради через утворені ними комісії ТЕБ та НС. Згідно зі статтею 10 Територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ діють в областях, до складу яких входять районні та районні у містах ланки з відповідними органами управління та підпорядкованими їм силами ЦЗ, відповідними суб'єктами господарювання. Стаття 19 визначає повноваження цих органів управління щодо здійснення заходів у сфері ЦЗ на відповідній території. Проте механізм їх реалізації потребує сьогодні чіткого врегулювання у законодавчому полі.

Інноваційним напрямком роботи

Державної служби України з НС по модернізації національної системи ЦЗ є створення у кожному регіоні держави Консультаційних центрів з метою вдосконалення системи інформування та консультування населення з усього спектра питань, що відносяться до ЦЗ населення і територій від НС, надання послуг європейського зразка. Однак, робота цих установ сьогодні задовольняє потреби лише частини населення України (обласних центрів та великих міст), тоді як населення нижчого адміністративно-територіального рівня не мають можливості отримувати такі послуги. Тож робота у цьому напрямку безумовно повинна продовжитись.

Поряд з цим існують і прорахунки в прийнятті окремих нормативних актів. Зокрема, постановою КМУ від 18 квітня 2012 року № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» в організаційно-штатній структурі яких взагалі не передбачено підрозділів з питань ЦЗ, що фактично позбавило їх можливості ефективно впроваджувати державну політику у цій сфері [12, С. 9–10].

І це тоді, коли дані суб'єкти є головними у забезпеченні ЦЗ на відповідній території. Незважаючи на те, що у деяких регіонах держави виконання частини цих функцій покладено на різні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, ефективність їх роботи у цьому напрямку знаходиться на низькому рівні. Наразі Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться активна робота на

найвищому державному рівні щодо вирішення даного питання.

**Висновки.** На сьогодні державне управління у сфері ЦЗ на рівні ОМС має низку системних проблем і недоліків, вирішення яких є важливим завданням держави на сучасному етапі модернізації та вдосконалення національної системи ЦЗ, що безумовно сприятиме європейській інтеграції України. Реально підвищити рівень ЦЗ територіальних громад та наблизити його до сучасних європейських стандартів можна за рахунок успішного втілення запланованої реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кінцевим результатом цієї реформи має стати передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади ОМС, які мають найтісніший контакт з громадянином; створення достатніх матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання завдань ОМС у сфері ЦЗ; прийняття законів про місцеве самоврядування (нова редакція) та про місцеві державні адміністрації (нова редакція) з визначенням повних та вичерпних повноважень ОМС базового, районного та обласного рівнів з цих питань; внесення змін до бюджетного та податкового законодавства з метою розширення можливостей формування власної бази місцевих бюджетів для ефективного протидії НС; інших законодавчих актів у сфері ЦЗ, охорони навколишнього середовища та інших важливих питань безпеки життєдіяльності громад.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос) Страсбург, 15 жовтня 1985 року Статус Хартії див. (994\_414). (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування»). – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
4. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.
5. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-/report/2012/4\\_1\\_2012.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-/report/2012/4_1_2012.pdf).

6. Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Р.В. Приходько // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 3 (34).
7. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
8. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
11. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
12. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу / О.О. Труш // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 1 (28) та вип. 4 (27).

## REFERENCES:

1. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia (ukr./ros) Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku Status Khartii div. (994\_414). (Khartiiu ratyfikovano Zakonom № 452/97-VR (452/97-VR) vid 15 lypnia 1997 r. «Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia») (European Charter of Local Self-Government (eng. / Rus) Strasbourg, 15 October 1985 Status of the Charter, see. (994\_414). (Charter ratified by Law number 452/97-VR (452/97-VR) of 15 July 1997 “On Ratification of the European Charter of Local Self-Government”). Mode of access: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Kodeksy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 2 zhovtnia 2012 r. № 5403-VI (Civil Protection Code of Ukraine on October 2, 2012 № 5403 -VI). Mode of access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
3. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (Constitution of Ukraine adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996). *VVR Ukrainy*. 1996. № 30. P. 142.
4. Kontseptsiiia reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini (The Concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine). Mode of access: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.
5. Natsionalna dopovid pro stan tekhnohennoi ta pryrodnoi bezpeky v Ukraini u 2012 r (National report on the status of technogenic and natural security in Ukraine in 2012). Mode of access: [http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-/report/2012/4\\_1\\_2012.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-/report/2012/4_1_2012.pdf).
6. Prykhodko R.V. Orhanizatsiino-pravovy mekhanizm rehuliuвання sfery zakhystu naselenia i terytorii vid naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii (Stranger RV Organizational and legal mechanism for the regulation of protection of population and territories from emergency situations). *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr., vyp. 3 (34)*.
7. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2010 roku № 2411-VI (On Domestic and Foreign Policy : The Law of Ukraine on July 1, 2010 № 2411- VI). Mode of access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
8. Pro zatverdzhennia rekomendatsiinykh perelikiv strukturnykh pidrozdiliv oblasnoi, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskoi, raionnoi, raionnoi v mm. Kyievi ta Sevastopoli derzhavnykh administratsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 kvitnia 2012 r. № 606 (Approval on recommendation lists structural units of regional, Kyiv and Sevastopol city, district or borough mm. Kyiv and Sevastopol state administrations : Cabinet of Ministers of Ukraine on April 18, 2012 № 606). Mode of access: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR (Local governments in Ukraine : Law of Ukraine of 21 May 1997 № 280/97-VR). Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
10. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 r. № 586-XIV (On Local State Administrations : The Law of Ukraine on April 9, 1999 № 586 -XIV). Mode of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
11. Prohrama ekonomichnykh reform na 2010 – 2014 roky «Zamozhne suspilstvo, konkuren-

tospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava» (Economic reform program for 2010 - 2014 "Prosperous society, competitive economy, effective government ."). Mode of access: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

12. *Trush O.O.* Dosvid pobudovy ta funktsionuvannia system tsyvilnoho zakhystu krain-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu (The experience of the construction and operation of civil protection member states of the European Union). *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr.*, vyp. 1 (28) ta vyp. 4 (27).

**Костенко Віталій Олександрович** – здобувач

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

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: [irysja555@mail.ru](mailto:irysja555@mail.ru)

**Kostenko Vitalii Oleksandrovykh** – postgraduate

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

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: [irysja555@mail.ru](mailto:irysja555@mail.ru)

## НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### Погляд молодих учених на проблеми та перспективи розвитку регіонів України в сучасних умовах

О.Ю. БОБРОВСЬКА, С. КОРНІЄВСЬКИЙ  
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
 Національної академії державного управління при Президентові України,  
 м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: bobelur@meta.ua

### Young scientists view of problems and prospects of Ukrainian regions development under current conditions

O.YU. BOBROVSKA, S. KORNIIEVSKYI  
 Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National  
 academy for public administration under the President of Ukraine,  
 Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: bobelur@meta.ua

28 березня 2014 року у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України відбулась регіональна міжвузівська науково – практична конференція молодих учених «Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року».

Мета заходу – обмін думками науковців і практиків стосовно напрацювання рекомендацій по подальшому пошуку нових шляхів і заходів щодо підвищення темпів сталого розвитку регіонів.

Модераторами конференції виступили Рада молодих учених ДРІДУ НАДУ, Рада молодих учених Дніпропетровської області, керівництво департаменту освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації.

Молоді науковці дискутували стосовно проблем горизонтальної координації стратегічних цілей та заходів розвитку регіонів із різноманітними галузевими політиками, підвищення ефективності роботи органів місцевої влади, здійснення першочергових заходів з формування сучасної політики регіонального розвитку.

Сьогодні, через декілька днів після підписання політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, як ніколи актуальною

стає модернізація державної регіональної політики як головного інструменту забезпечення сталого розвитку регіонів та держави в цілому. Приведення засад формування та реалізації регіональної політики у відповідність до потреб вітчизняного сьогодення та засад новітньої європейської регіоналістики є невідкладною потребою регіонального управління з огляду на критичну масу накопичених проблем у цій сфері. Це ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, пріоритетного значення серед яких набувають: визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях, дотримання збалансованого соціально – економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності. Практичне втілення цих завдань потребує вдосконалення системи регіонального управління в інтересах територіальних громад. Застарілість системи та базових принципів організації регіонального управління в Україні зумовлюють необхідність її реформування. Враховуючи розмаїття проблем до участі у дискусіях конференції були запрошені науковці ряду провідних вищих навчальних закладів як Дніпропетровської області, так і інших регіонів, представники місцевої виконавчої влади.

© О.Ю. Бобровська, С. Корнієвський, 2014

З науковими повідомленнями та у дискусіях на конференції виступили: Корнієвський С. В., аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, Бобровська О. Ю., д. держ. упр., професор, завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, Конотопцев О. С., к. держ. упр., доцент, доцент кафедри регіонального розвитку і місцевого самоуправління ХарПІ НАДУ, Мозолевич Г. Я., к. т. н., доцент кафедри «Станції та вузли» Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна, Ісхаков Є. Ш., старший викладач Дніпропетровської державної фінансової академії, Кузьмін С. В., д. е. н., проректор з науково-педагогічної роботи, організації та розвитку наукового процесу і міжнародної діяльності Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля, Головка Л. С., старший викладач кафедри економіки підприємства та маркетингу Обласного комунального вищого навчального закладу «Інститут підприємництва «Стратегія», Трофименко Г. С., аспірант Національної металургійної академії України, Кравченко Л. А., заступник директора департаменту освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації, аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, Максимова С. В., асистент кафедри фінансів Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету.

Підвищенню ролі державного управління регіональним розвитком у сучасних умовах було присвячено виступ аспіранта кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ Корнієвського С. В. Він підкреслив, що центральним поняттям, яке лежить в основі напрямів наукового пізнання розвитку, є поняття системи. Використовуючи системний підхід, кожний регіон можна розглядати як невід'ємну частину єдиного національного господарського комплексу країни та водночас як самостійну цілісну систему, що має власні цілі розвитку, унікальний ресурсний потенціал, спе-

цифічно поєднує виробничі, фінансові, людські ресурси. Регіональна економічна система формується та розвивається під впливом суспільного, галузевого, територіального поділу праці, бере активну участь у процесах міжрегіонального та внутрішньорегіонального відтворення. Невід'ємною складовою розвитку регіональної економіки є місцевий економічний розвиток, стабільне економічне зростання на місцевому рівні.

На думку виступаючого формування та реалізація ефективної політики комплексного розвитку регіону мають бути забезпечені на основі системного підходу сумісності та синергетичності цілей державної регіональної політики та цілей, які виробляються управлінською підсистемою у регіональному системному утворенні. Цілеспрямована діяльність органів державного управління процесами сталого соціально-економічного розвитку регіону повинна визначатись науково обґрунтованою політикою комплексного регіонального розвитку.

Д. держ. упр., професор Бобровська О. Ю. у своєму науковому повідомленні репрезентувала власне бачення участі і завдань науковців у вирішенні проблем регіонального розвитку. Професор окреслила сучасні проблемні аспекти економічної незбалансованості розвитку регіонів та неповного використання їх науково-освітнього і виробничо-трудового потенціалу, руйнування соціальної інфраструктури і відсутності злагодженої співпраці влади з суспільством та бізнесом. У якості дієвого чинника і регулятора трансформаційних процесів регіонального розвитку була запропонована розробка в кожному регіоні комплексної кумулятивної політики, її наукове обґрунтування, методологічне забезпечення і модель організаційно-управлінського супроводу її розробки і реалізації. Створення в регіонах окремого фінансового інституту на умовах фінансової кооперації і об'єднання ресурсів держави, регіонів, бізнесових структур і громадян.

Дуже цікавою щодо використання технології електронного врядування в місцевому самоврядуванні була позиція

к. держ. упр., доцента, доцента кафедри регіонального розвитку і місцевого самоуправління ХарРІ НАДУ Конотопцева О. С. Науковець зазначив, що сьогодні, завдяки інформаційним та комунікаційним технологіям, уряд, суспільство та бізнес можуть взаємодіяти набагато інтенсивніше, ніж будь-коли раніше. Електронне урядування вважається одним з ключових елементів інформаційного суспільства. Наприклад, Європейський Союз, найбільший в світі спонсор проектів, спрямованих на розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, вважає створення інформаційного суспільства своїм першочерговим завданням. Отже, електронне урядування – це користування інформаційними та комунікаційними технологіями з метою сприяння створенню ефективного державного управління.

Учасниками конференції була підтримана думка к. т. н., доцента Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна Мозолевича Г. Я., стосовно ролі залізничного транспорту в економіці України. Доповідач запропонував аналіз, за допомогою якого можливо прогнозувати обсяг та структуру вантажопотоків і зробити спроби вдосконалення технології роботи залізниць з метою отримання в кінцевому результаті синергетичного ефекту в організації перевезень у системі клієнт – перевізник.

Сучасним підходам до залучення інвестицій була присвячена доповідь старшого викладача Дніпропетровської державної фінансової академії Ісхакова Є. Ш., який запропонував тринадцять правил пошуку інвесторів і взаємодії з ними.

Особливо дискусійними виявились пропозиції д. е. н., проректора з науково-педагогічної роботи, організації та розвитку наукового процесу і міжнародної діяльності Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля Кузьміна С. В. На думку науковця ідеальні інструменти регулювання індивідуальної активності економічних суб'єктів повинні мати автоматичні регулятори,

залежні від індивідуальних рішень регульованих суб'єктів. Запропоновані автором зміни у пенсійному забезпеченні покликані вирішити проблему узгодження індивідуальних рішень індивідів та сили регуляторного впливу держави.

У доповіді старшого викладача кафедри економіки підприємства та маркетингу Обласного комунального вищого навчального закладу «Інститут підприємництва «Стратегія» Головка Л. С. була висвітлена методика оцінювання ефективності функціонування ринку праці регіону. Запропонована авторкою методика дає можливість отримати всеохоплюючу характеристику поточного стану вивільнення і працевлаштування працівників, інформацію для проектування регіональних програм зайнятості населення.

Найбільш актуальною була позиція заступника директора департаменту освіти і науки Дніпропетровської облдержадміністрації, аспіранта кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ Кравченко Л. А., котра наголосила, що модернізація України повинна відбуватися згідно з європейськими стандартами та глобальними світовими тенденціями, у центрі яких – формування та розвиток людського капіталу, зокрема система підготовки кваліфікованої робочої сили, кадровий менеджмент та управління людськими ресурсами на рівні регіону. Саме підготовка молодих фахівців та їх подальша конкурентоспроможність на сучасному ринку праці є основою побудови сильної економіки регіону та одним з основних пріоритетів регіональної соціальної політики і відповідає усім основним цілям державної стратегії регіонального розвитку.

Асистент кафедри фінансів Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету Максимова С. В. зробила аналіз закордонного досвіду побудови моделей дорадництва в агропромисловому комплексі з метою використання його у вітчизняних умовах. Науковець підкреслила необхідність формування мережі сільськогосподарських дорадчих служб на обласному

і районному рівнях з представництвами у сільських (селищних) радах для забезпечення надання соціально спрямованих дорадчих послуг не менш як 90 % суб'єктам господарювання на селі і сільському населенню.

Особливу увагу учасників конференції привернули підходи аспірантки Національної металургійної академії України Трофименко Г. С. до формування механізмів державного управління у розвитку галузі охорони здоров'я, які враховуватимуть територіальні особливості та диспропорції. Реалізація на практиці запропонованих авторкою заходів та рекомендацій, що враховують територіальні особливості та диспропорції розвитку галузі, забезпечить формування раціональної організації системи охорони здоров'я. Покращення функціонування системи охорони здоров'я у регіонах сприятиме створенню рівних умов доступу населення до медичної допомоги належної якості, підвищенню медичних стандартів, збалансуванню розвитку галузі на всій території України, покращенню стану здоров'я населення та соціально-демографічних показників. Учасники конференції в цілому підтримали висновки, в основі яких є те, що одним з основних напрямів реформування механізму управління регі-

ональним розвитком є розвиток місцевої ініціативи. Це пов'язано з тим, що сприятливі економічні умови для суб'єктів господарювання, розвитку галузей та формування людського капіталу створюються на регіональному рівні. Саме тому наукові доробки молодих учених різних галузей, які спрямовані на сприяння сталому розвитку регіонів нашої держави, мають стати науковою основою для формування сучасної, ефективної, комплексної політики регіонального розвитку.

Підсумовуючи результати конференції слід відзначити, що запропонована для дискусії тема відображає широке коло невирішених проблем, дослідження яких має теоретичне і практичне значення та потребує створення інноваційних моделей розвитку кожного регіону, які повинні враховувати їх унікальні особливості.

Результати конференції показали, що питання забезпечення розвитку регіонів в умовах реформування базових інститутів державного управління і місцевого самоврядування становлять значний інтерес науковців і практиків та мотивують подальше поглиблення взаємодії, партнерства і співпраці влади з науковцями, бізнесом і всіма зацікавленими сторонами.

**Бобровська Олена Юріївна** – доктор наук з державного управління, професор  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
E-mail: bobelur@meta.ua

**Корнієвський Сергій** - аспірант  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

**Bobrovska Olena Yuriiivna** – doctor of public administration, Full Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044  
E-mail: bobelur@meta.ua

**Kornievskiy Serhii** – postgraduate  
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

## УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ:

**1. Технічні вимоги.** Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою aspects@i.ua. Обсяг – від 8 до 16 сторінок комп'ютерного набору. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), верхнє поле – 2 см, нижнє – 2 см, лівє – 3 см, правє – 1 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Сторінки нумерувати непотрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Вставлені до тексту графіки, схеми і малюнки просимо подавати в чорно-білому варіанті в окремих файлах (для малюнків формат tif, для схем графіків та таблиць MS Excel 97). Імпортовані в Word ілюстрації не можуть бути використані для подальшої роботи.

**2. Довідка про автора** включає в себе: прізвище, ім'я, по батькові, посаду, наукове звання та ступінь, контактний телефон, електронну та поштову адреси, повну офіційну назву наукового закладу та його адресу. Ця інформація надається окремо мовою статті та англійською мовою. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятну або офіційну назву наукового закладу англійською мовою.

**3. Вимоги до структури статті.** Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. Назва статті подається мовою оригіналу та англійською мовою. Редакція журналу рекомендує наступні розділи статті: постановка проблеми; аналіз досліджень і публікацій; мета дослідження; виклад основного матеріалу; висновки.

Назви цих розділів просимо виділяти напівжирним шрифтом.

**4. Авторське резюме** є обов'язковою частиною публікації і додається до неї мовою статті та в перекладі на англійську мову («Авторское резюме», «Abstract»). Обсяг резюме - 100 - 250 слів. У ньому стисло наводяться зміст основного матеріалу статті та 7 - 8 ключових слів («ключевые слова», «keywords»).

**5. Список літератури** подається в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1) за алфавітом (спочатку українською та російською, потім зарубіжною).

Список літератури оформляється у двох варіантах.

**1.** Відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання». Приклади складання списку літератури наведено на сайті Книжкової палати України (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

**2.** Відповідно до правил міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References», а саме:

- прізвища та ініціали всіх авторів публікації пишуться латиницею (транслітерація) та виділяються курсивним шрифтом;
- назва публікації пишеться латиницею (транслітерація);
- у дужках наводиться назва публікації в перекладі англійською мовою;
- назва видання (журналу, збірки статей, наукових праць, матеріалів конференцій) пишеться латиницею (транслітерація) та виділяється курсивним шрифтом;
- вихідні дані (місто - для книжкових видань, том (vol.), рік, номер (no.), сторінки (pp., p.) - в англійському варіанті).

Список літератури повинен включати не менше 7 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. «Там само» – не допускається. Приклад оформлення списку літератури відповідно до вимог міжнародної науково-метричної реферативної бази даних SciVerse Scopus «References» наведено на сайті Видавництва (<http://aspect.dp.ua/>).

### **6. Посилання на список літератури.**

Посилання в тексті позначається цифрою в квадратних дужках відповідно до номера у списку літератури, наприклад [5] чи [8; 10]. Якщо в тексті вжито цитату, необхідно, окрім посилання на джерело, зазначити сторінку, наприклад [1, с. 54], де 1 – порядковий номер у списку літератури, 54 – номер сторінки; [7, арк.67], де 7 – порядковий номер у списку літератури, 67 - номер аркуша архівної справи.

**7.** Публікації статей здійснюються за результатами внутрішнього та зовнішнього рецензування. Для аспірантів і студентів обов'язково потрібна рецензія наукового керівника.

**8.** Детальна інформація щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті Видавництва [www.aspect.dp.ua](http://www.aspect.dp.ua)

РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ  
З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. Чкалова, 25, м. Дніпропетровськ, Україна, 49000 (з 9:00 до 18:00)  
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspect.dp.ua

## REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT:

**1. Technical requirements.** Articles are accepted in electronic form or by electronic mail [aspects@i.ua](mailto:aspects@i.ua). Wordage is from 8 to 16 pages of computer typing. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), top edge - 2 cm, bottom edge - 2 cm, left edge - 3 cm, right edge - 1 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Page numbering is not necessary. The article should have UDC (in the upper left corner). Please give graphs, diagrams and drawings (inserted into the text) in black white version in separate files (format tif is for the pictures, MS Excel 97 is for diagrams, graphs and tables). Illustrations, imported into Word, cannot be used for further work.

**2. Information about the author** includes: full name, job position, academic rank and degree, telephone number, email, postal address, full official title of scientific institution and its address. This information is provided separately in language of the article and in English. We draw your attention to the need of specifying not a free translation but officially accepted scientific title of the institution in English language.

**3. Requirements to the article structure.** The articles are accepted in one of three languages - Ukrainian, Russian and English. Title of the article should be given in original language and in English. Editorial staff of the almanac recommends the next structure of the article (problem definition, analysis of the research and publications, the purpose of the research, the main material, conclusions).

Please highlight the titles of these sections in semi-bold type.

**4. The abstract** is a mandatory part of the publication and is attached thereto in the language of article and translated into English. The size of the abstract is 100 - 250 words. The basic content of the article and 7-8 keywords are presented in this part.

**5. Bibliography** is given at the end of the article (symbol size (body size) – 12, the interval - 1) in alphabetical order (first Ukrainian and Russian, then foreign).

Bibliography is made in two versions.

1. According to DSTU GOST 7.1:2006 «The System of Standards on Information, Librarianship and Publishing. Bibliographic record. Bibliographic description. General requirements and rules.» Examples of making a list of references are given on the website of the Book Chamber of Ukraine (<http://www.ukrbook.net/dstu.htm>).

2. According to the rules of the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References», namely:

- surnames and initials of all the authors of publications are written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;
- the title of the publication is written in Latin (transliteration);
- the title of the publication is written in brackets in English;
- the title of the publication (magazine, collection of articles, research papers, conference proceedings) is written in Latin alphabet (transliteration) and highlighted in italics;
- basic data (city of the publisher, volume (vol.), year, number (no.), pages (pp., p.) is written in English.

Bibliography must include at least 7 references; it is desirable that some of them were issued not earlier than 5 years ago. «The same» is not allowed.

The example of bibliography according to the International Scientific Metric Abstract Database SciVerse Scopus «References» is on the site of Publishing Office (<http://aspect.dp.ua/>).

### 6. References.

References in the text are denoted the number in the square brackets according to the number in bibliography, for example [5] or [8; 10]. If the text uses a quote, you need except for the reference to the source, to point out the page, such as [1, p. 54], where 1 is a serial number in the bibliography, 54 is a page number; [7, sheet 67], where 7 is a serial number in the bibliography, 67 is a sheet number in the archives.

7. The publication of articles is made after internal and external reviews. A review of the supervisor is necessary for the graduate and undergraduate students.

8. Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office [www.aspect.dp.ua](http://www.aspect.dp.ua)

## EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION

Address: 25, Chkalova Street, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49000 (from 9:00 till 18:00)  
Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35, [aspects@ua.fm](mailto:aspects@ua.fm), [www.aspect.dp.ua](http://www.aspect.dp.ua)