

## **Зміст**

### **Теорія та історія державного управління**

**Панфілова Т. О.** До 100-річчя українського державотворення: організація структур влади й управління за умов відновлення української державності (1917 – 1920 рр.)

**Підбережник Н. П.** Проблеми публічного управління у багатоетнічному суспільстві

**Токарський Т. Б.** До проблем соціальної політики в Україні

**Дутчак Г. О.** Застосування радянською владою “м’якої сили” у зміцненні державного співробітництва між Українською РСР і Французькою Республікою

### **Механізми державного управління**

**Селіверстов Р. Г.** Оцінювання соціально-економічного розвитку районів Львівської області: кластерний підхід

**Новак А. М.** Формування та реалізація національної антикорупційної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях

**Мукан Б. С.** Організаційно-правове регулювання відносин між урядовим уповноваженим України та Європейським судом з прав людини

**Обіход М. М.** Сучасний стан реалізації державної молодіжної політики в Європейських країнах

**Оргієць О. М.** Функціонування інституту державних секретарів як одна з умов забезпечення інституційної пам’яті в державному управлінні

**Шегедин Я. Ю.** Державна політика в галузі медсестринства: структурно-функціональний аспект

## CONTENTS

### **Theory and history of public administration**

**Panfilova T.** Centenary of Ukrainian state-building: organization of power and management structures under conditions of Ukrainian statehood recovery (1917 – 1920)

**Pidberezhnyk N.** Problems of public management in a multiethnic society

**Tokarskyi T.** Social policy problems in Ukraine

**Dutchak H.** Application of the “smart power” by the soviet authorities in strengthening public cooperation between the Ukrainian SSR and the French Republic

### **Mechanisms of public administration**

**Seliverstov R.** Estimation of socio-economic development of districts in Lviv region: the cluster approach

**Novak A.** Formation and implementation of national anti-corruption policy at the national and regional level

**Mukan B.** Organizational and legal regulations of the relations between the government agent of Ukraine before the european court of human rights and the European Court of human rights

**Obikhod M.** The current state of public youth policy imlementation in European countries

**Orhiets O.** Functioning of the institution of state secretaries as a condition of providing institutional memory in public administration

**Shehedyn Ya.** Public policy in the field of nursing: structural-functional aspect

УДК 351(091)(477)

Т. Панфілова

**ДО 100-РІЧЧЯ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ:  
ОРГАНІЗАЦІЯ СТРУКТУР ВЛАДИ Й УПРАВЛІННЯ ЗА УМОВ  
ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ (1917 – 1920 рр.)**

Розглянуто події українського державотворення початку ХХ ст., а саме проблеми, які виникали в процесі творення і розбудови управлінських структур доби Центральної Ради, Української Народної Республіки в умовах прагнення національного визволення та боротьби із зовнішніми ворогами і внутрішніми викликами. Вивчаючи ці історичні події, знаходимо свідчення про певні аналогії минулого із сьогоденням, співзвучні з наявним станом речей у пошуку державницького підходу до вирішення проблем сучасної України. Зауважено, що через незнання історії помилки і прорахунки повторюються.

**Ключові слова:** державність, державотворення, громадянське суспільство, національна свідомість, Центральна Рада, Універсал Центральної Ради, Українська Народна Республіка, Центральний Уряд, Генеральний Секретаріат.

Дослідження проблем управління за умов відновлення української державності має винятково важливе не тільки наукове, але й практичне значення. Адже упродовж століть Україна була розчленована й поневолена іноземними державами, насамперед Російською імперією, яка, загалом, не визнавала українського народу. Вивченням історії України періоду становлення державності займалася вчені минулого і сьогодення, очевидці подій історики та всі небайдужі до питань вітчизняного державотворення, зокрема: М. Грушевський, І. Франко, Д. Дорошенко, Д. Донцов, І. Крип'якевич, Д. Левицький, В. Липинський, І. Лисяк-Рудницький, М. Міхновський, Д. Паліїв, В. Старосольський, О. Субтельний та сучасні дослідники: В. Верига, С. Гелей, С. Грабовський, Я. Дашкевич, К. Кондратюк, М. Кугутяк, М. Литвин, Н. Полонська-Василенко, О. Рубльов, В. Смолій, В. Степанков, Ю. Сливка, В. Сергійчук, Б. Савчук, Б. Тищик та інші.

Формування й становлення української державності – давній і складний історичний процес. Його витоки і традиції сягають ІХ – ХІV ст. – часів Київської Русі, продовжувалися за Козацької Доби ХVІ – ХVІІ ст., масштабно відроджувалися й утверджувалися після перемоги Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. та повалення монархічної влади в Росії.

Боротьбу за національне визволення й державну незалежність України організувала Центральна Рада на чолі з М. Грушевським – видатним істориком та громадсько-політичним діячем. Важлива роль у створенні Центральної Ради як представницького органу народної влади належала товариству Українських Поступовців, а також Українській партії соціалістів-революціонерів, Українській соціал-демократичній робітничій партії та Українській партії соціалістів-федералістів.

Центральна Рада діяла як плюралістичний, коаліційний орган різних громадських структур та прагнула надати своїй діяльності легітимності й отримати демократичним шляхом повне визнання представляти український народ та

здійснювати законодавчу і виконавчу владу. 19 березня 1917 р. Центральна Рада засвідчила: “Народе український! Настав час і твоєї волі пробудження до нового вільного життя після більш як двохсотлітнього сну. Уперше, український народо, Ти будеш мати змогу сам за себе сказати – хто Ти і як хочеш жити як окрема нація. З цього часу в дружній сім’ї вільних народів могутньою рукою зачнеш сам собі кувати кращу долю”. А з червня 1917 р. за прикладом Б. Хмельницького та інших гетьманів, Центральна Рада почала видавати універсали, які виконували функцію конституційного типу. Все це дає підставу ствердити, що на терені колишньої Російської імперії Центральна Рада була чи не єдиним загальнонародним органом.

З часу створення – 4 березня 1917 р. – діяльність Центральної Ради була підпорядкована двосидному завданню: з одного боку – утвердженню демократичних засад полагодження соціально-економічних, політичних й культурно-освітніх проблем, а з іншого – реалізації права українського народу на національне самовизначення та відновлення державної незалежності. Для виконання цієї програми Центральна Рада організовувала масові зібрання й маніфестації, губернські та повітові робітничо-селянські та військові з’їзди. У своїх спогадах член Центральної Ради М. Шаповал згадував про те, що з’їздами і маніфестаціями розгойдували всю Україну, а громадські організації “росли як гриби після дощу”. Активізувалося населення, організовувалися у різні товариства, так росла патріотична сила, і на очах у всіх відбувалося пробудження народу.

Ці події засвідчували національну зрілість українського народу, його рішуче прагнення боротися за соціальне і національно-політичне визволення. Внаслідок цього зростав авторитет Центральної Ради, яка поступово перетворювалася в загальноукраїнський політичний центр. Підтвердженням цьому, зокрема, стала багатолюдна маніфестація в Києві 19 березня 1917 р., в якій взяло участь понад сто тисяч осіб. Учасники маніфестації вимагали, щоб Тимчасовий Уряд скликав Установчі Збори для запровадження автономії України. В ухвалі учасників маніфестації зазначалося: “Ми українці, зібрані в Києві, 19 березня на першій Свободи вітаємо народовластя, знищеного царським деспотизмом і одностайно постановляємо: піддержувати Центральний Уряд, допомагаючи йому забезпечити новий свободний лад від всяких ворожих заходів з твердим переконанням, що він і далі прикладатиме всі сили для укріплення свободи і демократизму: підтвердити наші сподівання негайно скликати Установчі Збори на основі загального, рівного, прямого і таємного вибору, котрі мають ствердити автономний лад, який на Україні заводимо... Зажадати від Тимчасового Уряду, щоб він міцно зв’язав справу автономії України з інтересами нового ладу” [1].

На думку М. Грушевського, саме ця подія підтвердила, що українська громадськість визнає Центральну Раду Тимчасовим національним урядом. Всеукраїнський Національний Конгрес 17 – 21 квітня 1917 р. вимагав від Тимчасового Уряду легально оголосити автономію України і перебудувати Росію у федеративну республіку. Важливо відзначити, Конгрес визнав Центральну Раду компетенційним органом для вирішення всіх справ України та її взаємин із Тимчасовим Урядом.

З огляду на дискусію в національно-демократичному середовищі стосовно боротьби за територіальну автономію України у складі федеративної Росії, М. Грушевський опублікував кілька статей, в яких з’ясував суть цієї проблеми для України. “Боротьба за автономію, – писав М. Грушевський, – не є запереченням української державності, а шляхом до неї, щоби з українських земель російської

держави створити одну національну територію від самого низу – дрібної земської одиниці, аж до верху – до українського сейму з тим, щоб управляти економічними, культурними та політичними справами, ... удержувати своє військо, розпоряджатися своїми дорогами, ... доходами, земельними і всякими натуральними багатствами..., мати своє законодавство, адміністрацію, суд, а отже вершити всіма справами в себе вдома. І тільки в деяких справах всієї держави – брати участь як представник федеративної держави” [2].

Отже, на переконання М. Грушевського, територіальна автономія України в складі федеративної Росії передбачала, фактично, всі основні складові державності: народ, територію, законодавчу і виконавчу владу, військо, контроль за економічно-фінансовими ресурсами.

Загалом, у трактуванні автономізму і самостійності були різні точки зору. Автономізм, наприклад, розглядався як поміркована, обережна тактика, яка так чи інакше в загальному процесі державотворення неминуче призводила до свого правдоподібного завершення – проголошення державної незалежності України. Тактика самостійництва залишала Україну самотньою в епіцентрі Першої світової війни та наражала б її на загрозу стати здобутком тих чи інших воюючих країн й загалом зменшувала шанси на автономію [3].

Важливим фактором українського державного будівництва було створення 15 червня 1917 р. Генерального Секретаріату – виконавчого органу Центральної Ради, який покликаний був перевести справу державності з площини теоретичної й ідейно-пропагандистської в практичну. Очолив Генеральний Секретаріат В. Винниченко. До його складу входило вісім генеральних секретарів-міністрів, які відповідали за різні ділянки його роботи. Суть діяльності Генерального Секретаріату окреслила третя його декларація. “Ми, – йшлося в декларації, – вступаємо в ту зону, де стираються межі двох влад – моральної і політико-правової”. Тому інститут Генерального Секретаріату мав охоплювати всі потреби українського народу, згідно з якими і було поділено його діяльність між окремими секретарями: внутрішніх, земельних, освітніх, міжнаціональних і військових справ, праці, торгівлі і промисловості, доріг. З уваги на складну внутрішню і зовнішньополітичну ситуацію, докладніше було окреслено відповідальність секретарів, щоб “не допустити Україну до винищення, дезорганізації та анархії. І хто б ту дезорганізацію не вносив нам, чи темні сили контрреволюції, чи анархічні елементи українства, чи помилки і ворожнеча Тимчасового Центрального Уряду – ми з усіма дезорганізаційними силами будемо боротися і нікому не дозволимо гальмувати справу будувати нове життя в нашому краю” [4].

Створення Генерального Секретаріату прискорило формування Збройних сил України – визначальної структури української держави. Вільне козацтво налічувало понад 60 тис. осіб і уособлювало українську регулярну армію.

Зважаючи на реальні політичні сили та розширену соціальну базу, Центральна Рада розпочала переговори з Тимчасовим Урядом про надання Україні широкої автономії в межах федеративної Росії. Але ні Тимчасовий Уряд, ні російські політичні кола не підтримали ці домагання Центральної Ради. За таких обставин і було підготовлено, а 23 червня 1917 р. оголошено Перший Універсал Центральної Ради, який, по суті, узагальнив початковий етап українського національно-визвольного руху й накреслив програму подальшої боротьби за державну незалежність України. “Народе Український! Народе селян, робітників, трудящого люду! Волею своєю Ти поставив нас, Українську Центральну Раду, на сторожі прав і

вольностей української землі. Найкращі сини Твої, виборні люди від сіл, від фабрик, від солдатських казарм, од усіх громад і товариств українських вибрали нас, Українську Центральну Раду, й наказали нам стояти і боротися за ті права й вольности. Твої, народе, вибрані люди, заявили свою волю так: хай буде Україна вільною! Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад в країні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і таємним голосуванням Всенародні Українські Збори (Соїм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас на Україні мають право видавати тільки наші українські збори” [5].

Ствердивши той факт, що Тимчасовий Уряд “відкинув всі наші домагання та відхилив протягнуену руку українського народу, Центральна Рада заявила: “Ми не можемо допустити край наш на безладдя та на занепад. Коли Тимчасове правительство не може дати ладу у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Це наш обов’язок перед нашим краєм і перед тими народами, які живуть на нашій землі. І через те ми, Українська Центральна Рада, видаємо цей Універсал до всього нашого народу і оповіщаємо: Однині самі будемо творити наше життя... Народе український! У Твоїх руках Твоя доля. В цей трудний час всесвітнього безладдя докажи своєю одностайністю і державним розумом, що Ти, народ робітників, народ хліборобів можеш гордо і достойно стати поруч з кожним організованим, державним народом як рівний з рівним”” [6].

Перший Універсал Центральної Ради був прихильно сприйнятий українським загалом. Багатолюдні селянські, військові з’їзди визнавали Центральну Раду за єдину і найважливішу владу в Україні. Народні маси щиро сприйняли слова “самі будемо творити наше життя”. 3 липня розпочався пленум Центральної Ради, який вибрав комісію для опрацювання проекту структури автономії України.

Одержавши постанову Тимчасового Уряду Центральна Рада 3 липня 1917 р. опублікувала Другий Універсал, у якому ствердила, що “Тимчасове Правительство, стоячи на сторожі завойованих революційним народом свобод, признаючи за кожним народом право на самовизначення та полишаючи остаточне усталення його форми Установчим Зборам, простягає руку представникам української демократії й Центральній Українській Раді та закликає до порозуміння з ним творити нове життя України на добро всієї революційної Росії”. “Ми, – йшлося в Універсалі, – Центральна Українська Рада, стоячи, як все, за тим, щоб не відривати України від Росії та, щоб разом з усіма її народами змагати до піднесення й розвитку цілої Росії та до єдності її демократичних сил з задоволенням приймаємо заклик правительства до єдності і сповіщаємо всіх громадян України, що, вибрана українським народом через його революційні організації Центральна Українська Рада, незабаром буде доповнена на справедливих основах представниками інших народностей, які живуть на Україні, через їхні революційні організації, і тоді буде тим єдиним, найвищим органом революційної демократії України, що заступатиме інтереси цілого населення... Змагаючи до автономного устрою України, Центральна Рада, в порозумінні з національними меншостями України приготує закони про автономний лад України для предложення їх на затвердження Установчими Зборами” [7].

Тим часом соціально-економічна і політична ситуація в Україні погіршувалася. Виникла загроза громадянської війни й, загалом, втрати Україною революційних здобутків. За цих обставин Генеральний Секретаріат вимагав

зміцнити Крайову владу та проголосити Українську Народну Республіку. У цьому контексті значний інтерес становить опублікована 1917 р. праця М. Грушевського “Звідки пішло українство і до чого воно йде”, в якій окреслено програму на подальшу розбудову державно незалежної України. “Я твердо вірю, – писав Грушевський, – що велика революція російська... велико вплине на політичну перебудову всієї Європи, на її перетворення в Європейську Федерацію – і в ній Україна стане одною з найбільш сильних, міцних і певних складових частин – однією з підстав сеї Європейської Федерації” [8]. Тому гасло федерації М. Грушевський трактував як заклик до незалежних країн, як шлях утворення міжнародного союзу суверенних держав. Це означало, що Росія має бути демократичною, а Україна – незалежною державою.

Саме зважаючи на ці міркування, Третій Універсал 7 грудня 1917 р. проголосив Українську Народну Республіку. “Народе український і всі народи України! Тяжка і трудна година впала на землю Російської республіки, – йшлося в Універсалі, – на півночі в столицях іде міжусобна й кривава боротьба. Центрального Правительства немає і по державі шириться безвластя, безвладдя і руїни. Наш край так само в небезпеці... без влади дужої, єдиної, народної Україна також може впасти в безодню усобиці, різні, занепаду. Народе український! Твоєю волею в ім’я творення ладу в нашій країні, в ім’я рятування всієї Росії, оповіщаємо: віднині Україна стає Українською Народною Республікою. Не одділяючись від Республіки Російської і зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб уся Республіка Російська стала федерацією рівних і вільних народів... Маючи силу і власть на рідній землі, ми тою силою і властю станемо на сторожі прав і революції не тільки нашої землі, але й усієї Росії” [9].

Значення цієї ухвали Третім Універсалом М. Грушевський оцінював так: “Ми стояли на межі обітваної землі, землі визволення української державності, задоволення одвічних мрій трудящого українського народу. Ми заткнули на цій межі наш побідний прапор – наш Третій Універсал – мабуть найважливіший акт, який коли-небудь з’являвся на нашій землі”. За умов відсутності центрального уряду, руйнації старої держави Третій Універсал де-факто проголошував створення незалежної Української Народної Республіки у складі Російської Федерації, яка і мала стати спілкою вільних і рівних народів Росії. Українська Народна Республіка власне і діяла як самостійна держава, ухвалюючи закони про утворення українського війська, про утворення Генерального Секретаріату і Генерального Суду та інші. Загалом упродовж листопада 1917 р. до проголошення Четвертого Універсалу було схвалено понад 50 законів стосовно розбудови української держави та її структур [10, 11].

Після Жовтневого державного перевороту й повалення Тимчасового Уряду та з часу проголошення Української Народної Республіки боротьба за державну незалежність України активізувалася. Яскравим свідченням цього були результати виборів до Всеросійських Установчих Зборів в Україні, коли за більшовицьку партію проголосувало тільки 10%, а за українські політичні партії – майже 75% виборців. Це вкрай стривожило захисників єдиної і неподільної Росії. Вони прагнули, насамперед усунути Центральну Раду від влади. Зазнавши поразки легітимними, політичними методами, досягти поставленої мети, Рада Народних Комісарів більшовицької Росії вирішила застосувати силові збройні, військові методи. Тому 3 грудня 1917 р. Рада Народних Комісарів оголосила “Маніфест до

українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради”. Отже, відмовитися від дезорганізації армії, не пропускати через Україну козачі формування на Дон, пропустити більшовицькі війська на Південний фронт та припинити роззброєння радянських полків і червоноармійців. Якщо ці вимоги упродовж 48 годин Центральна Рада не виконає Рада Народних Комісарів погрожує оголосити Центральну Раду в стані війни проти радянської влади в Росії і на Україні. Центральна Рада потрактувала ці вимоги як втручання у внутрішні справи Української Народної Республіки й відхилила їх, що й призвело до українсько-більшовицької війни. З самого її початку Українська Народна Республіка опинилася у вкрай складному становищі. Адже вона, фактично, не мала регулярної армії, тоді як радянська Росія успадкувала від попередніх режимів величезну армію. Окрім того, Українська Народна Республіка ще не підписала мирний договір із центральними державами, учасниками Першої світової війни. З уваги на цю ситуацію Центральна Рада прискорювала підготовку й оголошення Четвертого Універсалу – важливого правового акту, який мав легалізувати й законодавчо засвідчити створення української незалежної держави. “Тому, – йшлося у Четвертому Універсалі, – для того, щоб ні руське правительство ні яке інше не ставали Україні на перешкоді установити той бажаний мир, для того, щоб вести свій край до ладу, до творчої роботи, до скріплення революції та волі нашої, ми, Українська Центральна Рада, сповіщаємо всіх громадян України: однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого не залежною, Вільною, Суверенною державою українського народу. Зо всіма сусідніми державами як то: Росія, Польща, Австрія, Румунія, Туреччина та інші ми хочемо жити в згоді і приязні, але ні одна з них не може втручатися в життя Самостійної Української Республіки – власть у ній буде належати тільки Народові України, іменем якого поки зберуться Українські Установчі Збори робочого народу, селян, робітників, солдатів та наш виконавчий орган, який однині буде мати назву Ради Народних Міністрів”.

Важливо підкреслити, що у порівнянні з Першим, Другим та Третім Універсалами, у Четвертому Універсалі не було навіть згадки, що Україна залишається у складі Росії. Навпаки, підкреслювалося, що “петроградське Правительство народніх комісарів, щоб повернути під свою владу Вільну Українську Республіку оповістило війну Україні і насилає на наші землі свої війська красногвардійців, большевиків, – які грабують хліб в наших селян... вбивають неповинних людей і сіють скрізь безладдя, злочинство і безчинство” та, що “до так званих большевиків та інших напасників, що нищать та руйнують наш край приписуємо Правительству Української Народної Республіки твердо і рішуче взятися до боротьби з ними, а всіх громадян нашої республіки закликаєм, не жаліючи життя боронити добробут і свободу. Наша Народна Українська Держава повинна бути вичищена од насланих з Петрограду насильників, які топчуть права Української Республіки” [12].

Заключним акордом державотворчої діяльності Української Центральної Ради та Української Народної Республіки загалом стала підготовлена й схвалена 29 квітня 1918 р. Конституція Української Народної Республіки, яка ствердила, що Українська Народна Республіка є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною, що суверенні права в Українській Народній Республіці належать народові, і що своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори, що верховним органом Української Народної Республіки є Всенародні Збори, які здійснюють вищу

законодавчу владу та формують вищі органи виконавчої влади, що вища виконавча влада належить Раді Народних Комісаріатів, що вищим судовим органом є Генеральний Суд, що місцеве самоврядування – репрезентують виборні ради та управи громад волостей і земель [13].

Отже, згідно з Конституцією 1918 р. Україна ставала класичною парламентомсько-республіканською державою з широкими повноваженнями місцевого самоврядування і була однією з найдемократичніших держав у Центрально-Східній Європі. З часу Четвертого Універсалу автономізм відходить до історії суспільно-політичної думки, звільняючи місце самостійництву – магістральному шляху розбудови державно незалежної України.

### Список використаної літератури

1. Резолюція української маніфестації у Києві // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 260—263.
2. Верстюк Є. Роль і місце Центральної Ради в модерній історії України. Центральна Рада і Український державотворчий процес [Текст] / Є. Верстюк. — [Б. м. : б. в.], б. р. — Ч. 1. — С. 11—13.
3. Бойко О. Р. Історія України [Текст] / О. Бойко. — К. : [б. в.], 2008. — С. 319—321.
4. Перша декларація Генерального Секретаріату // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 291—303.
5. Перший Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 295—298.
6. Там само. — С. 295—298.
7. Другий Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 311—318.
8. Грушевський М. Звідки пішло українство і до чого воно йде [Текст] / М. Грушевський. — К. : [б. в.], 1917. — С. 85.
9. Там само. — С. 85.
10. Відозва Генерального Секретаріату і Третій Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 339—342.
11. Шевченко В. Законодавча діяльність Української Центральної Ради 1917 – 1918 рр. — П'ятий Конгрес міжнародної асоціації українців [Текст] / В. Шевченко. — Чернівці : [б. в.], 2005. — С. 30—35.
12. Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 371—373.
13. Конституція Української Народної Республіки // Українська суспільно-політична думка у 20 столітті: документи і матеріали [Текст] : в 3 т. Т. 1 / упоряд. : Т. Гунчак і Р. Сольчаник. — Львів : Сучасність, 1983. — С. 375, 376.

**T. Panfilova**

**CENTENARY OF UKRAINIAN STATE-BUILDING: ORGANIZATION  
OF POWER AND MANAGEMENT STRUCTURES UNDER CONDITIONS  
OF UKRAINIAN STATEHOOD RECOVERY (1917 – 1920)**

**This article examines events of Ukrainian state-building at the beginning of the XX c., in particular problems which emerged in the process of creating and developing management structures in the epoch of the Central Council and Ukrainian People's Republic under conditions of aspirations for national liberation and the struggle with foreign enemies and internal challenges. By studying these historical events, we find evidence of certain past analogies with the present which are accordant with the current search for an etatist approach to problem-solving in modern Ukraine. Unawareness of history leads to the repetition of mistakes and failures.**

**Key words: statehood, state-building, civic society, national consciousness, Central Council, Universal of the Central Council, Ukrainian People's Republic, Central Government, General Secretariat.**

УДК 351:323.15

**Н. Підбережник**

## **ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У БАГАТОЕТНІЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

**Досліджено детермінанти особливостей публічного управління етнополітичними відносинами в межах поліетнічного суспільства. Визначено проблемні моменти та ключові завдання публічної етнополітики з метою забезпечення гармонізації міжетнічних відносин, міжетнічної взаємодії та національної консолідації.**

**Ключові слова:** публічне управління, етнополітичні відносини, нація, титульний етнос, етнічні меншини, міжетнічні відносини, етнополітика.

Етнополітичні процеси є визначальним фактором розвитку сучасної цивілізації. Відмінності, пов'язані з належністю до різних культурних та релігійних моделей, зумовлюють проблеми взаємної адаптації, ускладнюють процеси соціально-політичної інтеграції та формування громадянського суспільства. Належність до різних цивілізаційних комплексів провокує різний рівень пасіонарності етносів, а культурна різноманітність населення нерідко призводить до виникнення складного комплексу проблем, попереджати та вирішувати які повинні органи публічного управління.

В Україні зі сферою етнополітичних відносин на сьогодні пов'язано низку проблем (війна на сході країни, зростання вимушеної внутрішньої міграції населення, сплеск сепаратизму), які є вагомим фактором впливу на національну безпеку, територіальну цілісність та суверенітет держави. Тому формування ефективного публічного управління в етнополітичній сфері з метою налагодження міжетнічної взаємодії та комунікації, гармонізації інтересів титульного етносу та етнічних меншин, забезпечення національної єдності належать до пріоритетних у публічній політиці багатоетнічних держав, зокрема й України.

Виклики глобалізованого світу актуалізують проблеми публічного управління у багатоетнічному суспільстві та науковий інтерес до вивчення етнополітичної сфери. З огляду на це, в українській та зарубіжній науці активізувались пошуки теоретико-методологічних підходів та практичних інструментів вирішення широкого спектру проблем у сфері етнополітичних відносин. Зокрема, питання етнополітики є предметом досліджень таких українських та зарубіжних вчених, як: В. Андріаш, О. Антонюк, І. Варзар, Н. Висоцька, В. Євтух, В. Кимлічка, А. Колодій, О. Майборода, Дж. Ротшильд, Е. Хейвуд, Е. Шилз. Проте більшість із них акцентують увагу на етнічній складовій, в той час як державно-управлінська сфера етнополітичних відносин залишається поза увагою. Це й обумовило предмет цього дослідження.

Метою статті є проаналізувати особливості та основні завдання публічного управління у сфері етнополітичних відносин у багатоетнічному суспільстві.

Публічне управління етнополітичними відносинами у багатоетнічному суспільстві є складовою публічного врядування, спрямованою на задоволення відмінних соціальних, політичних, культурних та релігійних потреб етнічних

спільнот, утвердження атмосфери міжетнічної толерантності та зміцнення загальнонаціональної єдності, збереження територіальної цілісності держави.

У ході реалізації публічного управління етнополітичними процесами виникає низка теоретичних та практичних завдань. Їх вирішення дає чітке уявлення про феномен титульного етносу та етнічних груп, культурологічні проблеми їх самовираження та розвитку. Так, на думку канадського дослідника В. Кимліки, у багатоетнічному суспільстві існує низка груп меншин, кожна з яких обстоює своє коло інтересів і вимагає, щоб вони були закріплені на державному рівні, зокрема:

- національні меншини – потребують права на самовизначення;
- корінні народи – обстоюють свої культурні права;
- легальні іммігранти – вимагають від органів публічної влади вжити заходи, спрямовані на полегшення процесів адаптації до приймаючої культури;
- “метеки” (гастарбайтери, нелегальні іммігранти) – спрямовують зусилля на легалізацію в новому соціумі;
- особливі групи (афроамериканці, цигани та інші) – стикаються із своїми особливими проблемами і, як наслідок, вимагають дотримання своїх особливих прав [1].

Особливості публічного управління в багатоетнічному суспільстві певною мірою детерміновані націотворчими процесами, які визначають розвиток окремої спільноти в рамках держави, етнополітичні відносини та сутність етнонаціональної публічної політики загалом. Поняття “нація” містить у собі як етнічно-культурну, так і політичну складові. Між ними може бути як пропорційне співвідношення, так і домінування однієї з характеристик, унаслідок чого формується за своєю сутністю етнічна або політична нації. У етнічних націях домінує історична традиція, культура, а сутнісні ознаки етносу переносяться на націю як історичну спільність людей. У політичних – політичні цінності та інституції, а їх члени володіють громадянськими якостями, цінують і практикують своє громадянство та мають спільну для усіх громадян надетнічну ідентичність, базовану на спільній соціетальній культурі та політичних цінностях. У них домінують ліберальні ідеї рівності індивідів та етнокультурної нейтральності держави. У політичних національних спільнот постійною проблемою є підтримання культурно-символічного коду єдності, а для етнічних націй після здобуття державності не менш важливим є творення консолідованої політичної спільноти у межах усього суспільства, яка заради стійкості повинна також мати ознаки культурно-ціннісної спільноти [2].

Як історичний феномен, нація є соціокультурною, економічною, політичною та комунікативною єдністю людей, що забезпечує їм цивілізоване життя в межах світової спільноти. Вона виникає унаслідок консолідації різних субетнічних груп, які проживають на певній території, довкола певного етносу, внаслідок усвідомлення їхньої окремішності, політичного, економічного, а іноді й військового конституювання у світі соціальних взаємозв'язків з іншими народами, конституювання своєї особливості у всезагальному, загальнолюдському вимірі [3].

Політолог А. Сміт виділяє сім характерних рис, які детермінують націю:

- культурна й мовна диференціація;
- територія і мобільність;
- великі розміри;
- зовнішні відносини;
- групові відчуття і лояльність;
- громадянські права, тобто ступінь політизації;

– економічна інтеграція [4].

А. Колодій визначає націю як модерну культурно-політичну спільноту, що має достатній для забезпечення єдності шар спільної соціальної культури та здатна функціонувати як політично організоване суспільство з власним (суверенним) урядом [5].

Тож допоки нація не сформувала національної держави як легітимачі свого права на самовизначення та організацію суспільства, вона не може бути геополітичною реальністю, суб'єктом та об'єктом міжнародних відносин. Нація формує життєздатне суспільство й державу, які гарантують його безпеку та життєві інтереси, виконує функцію носія мети розвитку суспільства загалом. Держава є визначальним суб'єктом поступу нації, детермінантною засадою забезпечення життєдіяльності суспільства, визначає конкурентоспроможність норм поведінки та мислення, консолідованих у єдину спільноту етносів, які є суб'єктом формування нації.

На сьогодні існує понад 4000 народів-етносів, які говорять 6000 мов, і понад 200 незалежних держав, з яких лише приблизно 20 є етнічно однорідними (держави, в яких кількість представників однієї нації становить не менше 67%, а меншини не мають впливу на загальнодержавні справи). У багатоетнічних державах етноси є різними за чисельністю, рівнем соціоцивілізаційної зрілості і співіснують поряд із титульним народом-етносом. Вони мають різний державний, суспільний і соціокультурний статус. Адже поліетнічність передбачає співіснування у рамках однієї структурованої людської спільноти осіб різного етнічного походження, носіїв різних етнокультурних традицій, етнічного менталітету [6]. Залежно від впливу на життєдіяльність нації, науковці виділяють автохтонні або титульні етноси, етнічні меншини, субетноси. Їхні взаємини становлять зміст і спрямованість функціонування всіх сучасних держав.

Серед складних проблем етнополітичних відносин однією з ключових є проблема державно-правових форм об'єднання етносів [7]. Відповідно до ст. 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, усі народи мають право на самовизначення та утворення власної національної держави. Проте в умовах відсутності в окремих етносів власної території для створення держави, існування незначних за чисельністю етносів ці права можуть реалізуватись винятково в межах суспільних відносинах із іншими, більш чисельними етносами. Тож у межах міжетнічної взаємодії самовиділяється певний етнос, що дає назву геополітичній площині, державі та державно-політичним атрибутам владності: території та кордонам, природній специфіці й ландшафту, копалинам і шельфу, територіальним водам і повітряному басейну, дипломатичній службі та збройним силам, валютно-фінансовій системі й типові економіко-господарської діяльності, парламенту й уряду, мові офіційного спілкування та моделі культурного засвоєння людиною світу, торговельно-культурним і зовнішньополітичним взаєминам народів [8]. Його називають титульним. Титульним народом-етносом у багатоетнічному суспільстві зазвичай є найбільший за своєю фізичною чисельністю та найстаріший автохтонний суб'єкт на певній геополітичній площині, і він здійснює найвагоміший внесок у соціальну результативність життєдіяльності суспільства.

У цьому контексті актуалізується така проблема міжетнічних взаємин, як обрання правильної форми держави для налагодження ефективної міжетнічної взаємодії: унітарної держави, федерації чи конфедерації. Кожна з цих форм може бути прийнятною при умовах чіткого політико-правового визначення статусу і прав

титульного (державотворчого) етносу та етнічних меншин і максимально вираженої загальнодержавної етнополітики. Окрім цього, проблеми співжиття етносів у багатоетнічних державах можуть виникати і навколо розходження щодо етнічних кордонів життя етносів із їх географічними кордонами. Це питання актуалізується в контексті проблеми “корінних народів” та “титульних етносів”. У спробах вирішення питань статусу корінних народів неодмінно загострюються їх претензії на природоресурсний потенціал країни, зокрема на землю, матеріальні споруди. Йдеться про етнополітичні інтереси окремих етносів, задовольнити які у всій повноті поліетнічним унітарним державам важко [9].

На взаємовідносини та співіснування титульного етносу й етнічних меншин у межах мультикультурного суспільства (суспільства, в якому співіснують у контексті процесів протистояння, комунікації та взаємообміну різноманітні культурні утворення) впливає низка чинників, зокрема історичних, економічних, політичних (політичний режим, політична культура тощо). Відносини між етнічною більшістю та меншинами можуть перебувати у стані заперечення чи ворожості, толерантності чи доброзичливості. Науковці виділяють також посередні стани відносин, коли вони не є у ворожому стані, байдужі і можуть співпрацювати лише через необхідність.

Міжетнічні відносини постійно змінюються під впливом внутрішньо- та зовнішньополітичних факторів, державної етнонаціональної політики. Основою останньої можуть бути як демократичні, так і недемократичні типи відносин держави з етносуб'єктами. Зокрема, до недемократичних належать:

- патерналістський тип – відносини панування та підкорення;
- тип деетнізації відмінностей – насильницьке зменшення чисельності етносуб'єктів.

До демократичних – тип етнічного плюралізму – сприяння розвитку нації та всіх етносів, які населяють державу [10].

Співіснування в одній державі етнічної більшості та етнічної меншості не дає змоги уникнути відносин “домінування – підлеглість” та часто зумовлює проблему етносоціальної стратифікації суспільства, коли етнічні спільноти цілеспрямовано поставлені у нерівноправне становище в державній ієрархії і стають об'єктом привілеїв або дискримінації. В умовах, коли етнічні межі збігаються з природними зонами, галузевими та поселенськими спільнотами, виникає вторинна етносоціальна стратифікація, породжена результатом нерівності регіонів, галузей, міст чи сіл [11]. Згідно з класифікацією Дж. Ротшильда, існують такі типи етнічної стратифікації: вертикальна ієрархія, паралельна сегментація і сітьовидна змішана модель. Вертикальна ієрархія етнічної стратифікації передбачає, що всі площини суспільного життя (політика, економіка, культура) підпорядковані етнічній перевазі або субординації (класична система апартеїду в ПАР). При паралельній сегментації кожна етнічна група стратифікована за соціально-економічними параметрами і представлена політичною елітою, що обстоює її інтереси. У межах сітьовидної змішаної моделі кожна етнічна група представлена в різних видах діяльності й виконує різні економічні функції, кожен соціальний клас суспільства чи громадський сектор органічно включає представників різних етнічних груп [12].

Розходження інтересів титульного етносу та етнічних меншин у межах держави зумовлює дестабілізацію суспільно-політичного життя, дезінтеграційні настрої, міжетнічні конфлікти, які за своєю суттю можуть поділятися на:

- конфлікт між етнічними спільнотами, що належать до однієї політичної системи, межі якої, переважно, співпадають з кордонами держави. Такі типи

конфліктів характерні для поліетнічних держав, що становлять більшість у сучасному світі. У ситуації соціальної та етнічної дискримінації етнічна група, яка часто є меншиною, прагне здобути автономію від дискримінаційної системи або повністю вийти з її складу. Такий тип конфлікту характеризується як сепаратизм. Причини виникнення етнічного сепаратизму можуть мати як матеріальними (територія, влада, статус, ринки тощо), так і нематеріальними, часто символічними (загроза для етнічної ідентичності, загроза асиміляції чи етноциду) [13];

– конфлікт, що виник унаслідок розпаду певної політичної системи на території, де одвічно перебували етнічні групи. У межах цього конфлікту етнічні групи прагнуть посилити свою безпеку, намагаючись встановити політичний контроль над територією держави. Такий конфлікт особливо небезпечний, оскільки з падінням держави традиційні механізми стримування насилля практично не діють. Втрата контролю органів публічної влади над територією призводить до того, що кожна етнічна група, що перебуває на території колишньої держави, використовує право на застосування сили, виходячи зі своїх власних інтересів та можливостей [14];

– конфлікт між однією суверенною державою і щонайменше однією етнічною спільнотою. Він пов'язаний із перехідним типом системних відносин – виходом конфлікту за межі державних кордонів. Такі конфлікти особливо небезпечні для регіональної стабільності. Для їх локалізації часто застосовуються гуманітарні інтервенції міжнародних сил безпеки або міжнародних організацій. Іноді до цього вдаються сусідні держави задля захисту етнічних родичів або ж використовують їх як нагоду приєднати територію і населення сусідньої держави. Такий різновид інтернаціоналізованого конфлікту можна визначити як іредентизм – протилежність сепаратизму, який супроводжується насиллям і часто перетворюється на повномасштабні війни. Прикладом такого конфлікту слугує захоплення у 1938 р. Судетської області Чехословаччини нацистською Німеччиною [15];

– конфлікт між незалежними політичними одиницями, що становлять самостійні політичні системи. Ініціюють його переважно домінуючі етнічні групи в межах суверенних держав. Конфлікти такого типу набувають форми повномасштабної війни [16].

В умовах глобалізації прискорився процес культурних трансформацій, культурного взаємопізнання та взаємовпливу як на міжособистісному рівні, так і на груповому – на рівні дотику масових національних культур. Посилення глобальних і регіональних міграційних потоків підриває існування держави-нації, розмиває її кордони, національну ідентичність. Держави фактично втратили свою головну роль у контролі за міграцією, він тепер здійснюється на міжурядовому і міждержавному рівнях. Сучасні мігранти переміщуються по світу, в якому міжнародне право почало впливати на внутрішнє законодавство, а міжнародні установи відстежують міграційні процеси та втручаються у них [17]. Глобалізаційні процеси економічного розвитку, державного будівництва та комунікаційної революції провокують тиск на етнічні групи, формують загрозливі альтернативи для культурних цінностей, релігійних вірувань, мови та способу життя етнічних груп і спонукають їх до необхідності обстоювати свої права. Тому внутрішня солідарність, притаманна окремим етнічним групам, стійка етнічна ідентичність та етнічні почуття часом сприймаються в умовах глобалізації як небажане явище, а культурне розмаїття – як перешкода соціальним інноваціям.

Небезпеку для етнічних груп, які вважають себе окремими народами, становить і процес побудови національної держави, який здійснює титульний етнос. Конкуренція за робочі місця, боротьба за владу та загрози втрати культурної самобутності сприймаються окремими етнічними групами як навмисна дискримінація. Це змушує їх бути готовими до мобілізації на підтримку тих своїх лідерів, які вимагають або більшої влади у центральних органах публічної влади, або суверенізації та сецесії (право народів на самовизначення, відокремлення від держави будь-якої її частини). Суб'єктом суверенізації етносів є, насамперед, держава, яка визначає конституційну основу суверенізації, комплекс правових норм, що регулюють взаємовідносини держави та етносів, вирішує питання представництва етносів в органах публічного управління, у політичних та інших структурах суспільства. На процеси суверенізації етносів можуть впливати і зовнішні чинники – сусідні держави, політичні, економічні, військово-політичні, союзи. Формою такого впливу може бути втручання у хід і результати проведення референдумів, виборчих кампаній, вирішення прикордонно-територіальних, адміністративно-державних, майнових, релігійних конфліктних проблем через нав'язування певної форми договорів, угод, норм взаємовідносин; ескалація конфліктів, агресії. Суверенізація етносу набуває форми політичного самовизначення, а її результатом можуть бути різні моделі федерації, конфедерації чи форми договірних відносин між державами. Здійснення суверенізації у межах федерації передбачає врахування низки історичних та суто політичних факторів, пов'язаних із поточною ситуацією, конкретним перебігом подій.

Щоб не допустити процесу суверенізації етносів, держава зацікавлена у гальмуванні висунення вимог етнічними меншинами, домінантними серед яких є:

- наділення особливими правами (меншина завжди апелює до того, що є культурно, етнічно, політично дискримінованою групою всередині більшості, а тому потребує особливих прав для усунення дискримінації. Прикладом можуть слугувати вимоги кримчаків та караїмів в Україні, які наголошують на необхідності закріплення за ними статусу корінного народу);

- отримання права на самоврядування у вигляді автономії;

- створення представницьких структур, отримання квот в органах публічної влади;

- нормативно-правове закріплення статусу, прав і обов'язків етнічних меншин. Це є одним із результативних проявів інституціоналізації етнополітичних відносин, оскільки вказаний юридичний аспект є основною вимогою більшості етнонаціональних спільнот, а також свідчить про визнання їх впливовості на державному рівні та передбачає отримання певних преференцій [18].

З іншого боку, сучасні демократичні, соціальні держави спрямовують основні зусилля в рамках етнополітики на нівелювання відмінностей в життєвих шансах та доступі до соціальних ресурсів представників різних етнічних груп населення. Залежно від певних політичних, економічних чи історичних чинників існує низка моделей публічної політики міжетнічних відносин, за допомогою яких мультикультурні держави можуть досягати цілей, визначених загальною стратегією їх розвитку. В демократичному суспільстві вони спрямовані на забезпечення мовних, культурних, релігійних, політичних та соціально-економічних інтересів груп меншин, на гармонізацію міжетнічних відносин, попередження міжетнічного протистояння, забезпечення суспільної солідарності, лояльності та належного функціонування демократичних інститутів, національної безпеки. У

недемократичних – на ліквідацію культурної самобутності етнічних меншин, заперечення рівноправного співжиття з титульним етносом.

### **Висновки**

1. Основні завдання публічного управління у багатоетнічному суспільстві полягають у гармонізації міжетнічних відносин, забезпеченні добробуту та культурного розвитку як титульного етносу, так і етнічних меншин, національної єдності держави. Цього можна досягти шляхом послідовної виваженої публічної політики, спрямованої на конструктивну взаємодію титульного етносу та етнічних меншин, що стане не лише джерелом політичної та соціальної стабільності, але й основою для розвитку політичної нації.

2. Демократичні стандарти публічного управління вимагають для врегулювання сфери етнополітичних відносин прийняття правильних державно-управлінських рішень як у внутрішній політиці, так і на зовнішньополітичній арені. Вони повинні бути науково обґрунтованими, базуватись на знанні історії, етнографії, демографії, психології, лінгвістики, культури етнічних груп, не суперечити інтересам титульного етносу; повинні ґрунтуватись на принципах гуманності, демократизму, гуманізму, ідеї національної консолідації.

3. Публічне управління етнополітичними відносинами у багатоетнічному суспільстві повинне бути спрямоване на вирішення таких проблем, як: оптимальне поєднання і гармонізація інтересів титульного етносу та етнічних меншин; вироблення таких форм співпраці, в умовах яких кожний етнос був би зацікавлений у їх розвитку як основи добробуту держави та власного добробуту зокрема; забезпечення умов для вільного розвитку етнокультурних особливостей етносів; вироблення належних форм міжетнічної взаємодії, спрямованої на забезпечення національної єдності; забезпечення правових гарантій та умов для вільного розвитку етнокультурної самобутності етносів, ефективної взаємодії органів публічного управління та неурядових організацій етнічних меншин на основі принципів демократії і плюралізму; запобігання виникненню міжетнічних конфліктів.

Предметом розгляду у подальших наукових дослідженнях стануть особливості публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні та шляхи його удосконалення.

### **Список використаної літератури**

1. Kymlicka W. Politics in the Vernacular Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship [Text] / W. Kymlicka. — Oxford : Oxford University Press, 2001. — P. 13, 14.

2. Колодій А. До питання про сутність, шляхи і стадії формування громадянської нації в Україні / А. Колодій // Народознавчі зошити [Текст]. — 2004. — № 5/6. — С. 12—25.

3. Степико М. Т. Українська ідентичність: феномен і засади формування [Текст] : монографія / М. Т. Степико. — К. : НІСД, 2011. — С. 29, 30.

4. Потульніцький В. Теорія української політології [Текст] : курс лекц. / В. Потульніцький. — К. : Либідь, 1993. — С. 97, 98.

5. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації / А. Колодій // Консолідація українського народу: конституційно-правові аспекти [Текст] : зб. ст. за матер. наук-практ конф. (28 лютого – 1 березня 2013 р., м. Львів) / ЛНУ ім. Івана Франка. — Львів : Вид-во Львівського університету, 2013. — С. 40—54.

6. Євтух В. Б. Етнічність [Текст] : глосарій / В. Б. Євтух. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. — С. 20.

7. Антонюк О. В. Основи етнополітики [Текст] : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Антонюк. — К. : МАУП, 2005. — С. 33.

8. Варзар І. М. Політична етнологія як наука: історіологія, теорія, методологія, праксеологія [Текст] / І. М. Варзар. — К. : Школяр, 1994. — С. 127.

9. Антонюк О. В. Основи етнополітики... — С. 205—207.

10. Асланов С. А. Політико-правові засади державної етнонаціональної політики в Україні [Текст] : дис.. ... кандидата політ. наук : 23.00.05 “Етнополітологія та етндержавознавство” / Стеллас Атипович Асланов. — К. : [б. в.], 2010. — С. 12.

11. Ильин В. И. Государство и социальная стратификация советского и постсоветского обществ (1917 – 1996 гг.) (опыт конструктивистско-структуралистского анализа) [Текст] / В. И. Ильин. — Сыктывкар : Изд-во Сыктывкар. ун-та, 1996. — С. 309, 310.

12. Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework [Text] / J. Rothschild. — N.-Y. : Columbia University Press, 1982. — P. 22.

13. Мацієвський Ю. Етнічний конфлікт – вивчений феномен? / Ю. Мацієвський // Політичний менеджмент [Електронний ресурс]. — 2006. — Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/9613/10-Matsievski.pdf>.

14. Там само.

15. Там само.

16. Там само.

17. Андріяш В. І. Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект / В. І. Андріяш, Н. А. Громадська // Наукові праці. Державне управління [Текст]. — Вип. 190. — Т. 202. — С. 107.

18. Андріяш В. І. Державна етнополітика України в умовах глобалізації [Текст] : [монографія] / В. І. Андріяш. — Миколаїв : Вид-во. ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. — С. 88, 89.

## **N. Pidberezhnyk**

### **PROBLEMS OF PUBLIC MANAGEMENT IN A MULTIETHNIC SOCIETY**

**This article explores the determinants of peculiarities of public management of ethno-political relations within a multiethnic society. The article defines the problematic points and key tasks of public ethno-policy aimed at harmonizing interethnic relations, interethnic interaction and national consolidation.**

**Key words: public management, ethno-political relations, nation, title ethnos, ethnic minorities, interethnic relations, ethno-policy.**

УДК 351.84:364.3(477)

Т. Токарський

## ДО ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми соціальної політики, що особливо актуалізується в сучасному світі, зокрема в Україні, проаналізовано ускладнення внутрішньої ситуації в країні і міжнародної обстановки, яка провокується вже впродовж трьох років воєнними діями Росії. Розкрито рівень соціального життя.

**Ключові слова:** кризове суспільство, пригнічена економіка, воєнний конфлікт, корупційність суб'єктів, надмірна офшоризація.

Соціальна політика як феномен сучасного, кризового, мало прогнозованого розвитку сучасного суспільства привертає увагу багатьох дослідників у сфері економіки, політики, соціальної філософії. Однак цей факт все одно не знімає актуальної потреби глибокого проникнення у проблематику соціальної політики з метою впровадження модернізації суспільного буття на рівні європейському, хоча й на сьогодні досить ускладненому в ході воєнного конфлікту в державі. Отже, проблему необхідно вирішувати на двох рівнях: внутрідержавному і загальносвітовому. Так чи інакше внутрішні політико-економічні кризові явища позначаються і на глобалізаційних соціальних зв'язках в Україні. Якщо внутрішні соціальні тенденції складно передбачати, то світові проєкції соціальної політики виразно проглядаються, як приклад, для прогнозування нашого перспективного вибору – євроінтеграційного формату суспільного буття в Україні.

Осмилення таких парадигм щодо шляхів розвитку суспільства цікаве як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Перший напрям – теоретичний – акцентується з огляду на те, що складний український досвід соціальної політики вочевидь залишає слід (хоча й негативний) в історії соціальної політики та здобуває свій унікальний досвід виходу із непередбачувано непростих реалій сьогодення.

Дослідження основних аспектів соціальної політики та методів оцінки її ефективності проводилися у працях В. Багірова, Ю. Волкова, І. Дедюхової, Л. Дідківської, А. Сіленко, Б. Гурне, К. Маркса, М. Файфер, М. Шутова.

Основи теорії соціальної сфери закладені в працях М. Туган-Барановського, І. Франка, які поглиблюються у працях Г. Беккера, С. Брю, Ф. Ліста, А. Маршалла, К. Макконнелла, П. Самюельсона, А. Чаянова. Водночас доводиться констатувати, що недостатньо відображений зв'язок теорії соціальної сфери із сучасними теоріями ринкової економіки. Подальший розвиток теорії та практики функціонування соціальної сфери висвітлено у працях зарубіжних вчених: Дж. Коула (США), Ф. Ларрена (США), А. Льюїса (Велика Британія), Е. Россета (Польща), Дж. Сакса (США), Дж. Штигліца (США), Дж. Стречі (США), Г. Слюсажа (Польща), М. Тодара (США), А. Чудеця (Польща) та інших.

Проблемам розвитку соціальної сфери, її окремим аспектам присвячені праці вітчизняних вчених, зокрема: З. Варналія, М. Вдовиченка, С. Вовканича, В. Галанця, В. Геєця, М. Долішнього, С. Дорогунцова, С. Злупка, О. Куценко, Г. Купалової, М. Козоріз, Р. Косодія, О. Крисального, Д. Крисанова, В. Липчука, Е. Лібанової, І. Лукінова, В. Мікловди, А. Мельник, В. Месель-Веселяка, І. Михасюка, В. Новікова, О. Онищенко, М. Орлатого, С. Пирожкова, І. Попової та інших.

Вибір теми пов'язаний із суперечливими процесами руху суспільства у напрямі євроінтеграції і одночасним швидким зубожінням населення через підвищення тарифів, падіння гривні, різке зростання кількості біженців, затяжні воєнні дії тощо.

Віднайдення цивілізаційних способів розвитку українського суспільства, його оздоровлення – це той ключовий намір, яким ми передбачаємо спроектувати теоретичні та втілити практичні системні зміни у соціальній політиці держави на основі запропонованих рекомендацій щодо створення соціального ґрунту сучасного українського суспільства. Відтак завданням, яке впливає із поставленої мети, є всебічний аналіз стану соціальної політики, спроба зіставлення стану в цій сфері за останні десять років як “проблемного спадку”, із соціальною політикою окремих європейських країн.

Концептуальна проекція соціальної політики як безпекового феномена нагальне сучасне завдання вітчизняної науки, що зумовлене теоретичними і практичними (праксеологічними) потребами розвитку України.

Актуалізація цієї наукової проблематики відбувається у контексті євроінтеграційних намірів України та її самоідентифікації як майбутнього повноправного учасника Європейського Союзу, поглиблення глобалізаційних процесів у світі, загострення проблем економічної та екологічної безпеки, подолання бідності населення. Йдеться про формування соціально орієнтованої ринкової економіки європейського типу, що відповідає міжнародним стандартам якості життя, формування середнього класу як гаранта стабільності в країні та ефективного фактора прискорення економічного зростання. З огляду на це, виникає необхідність аналізу та наукового обґрунтування комплексної стратегії соціального розвитку України, пошуку нових механізмів та інструментів його забезпечення, нівелювання соціально-економічної диференціації регіонів та соціальної напруги.

Для того, щоб сформулювати своє бачення проблем соціальної політики в Україні, зробимо спробу відшукати аналоги ключових термінопонять у сучасній європейській науці. Так, сформоване європейськими вченими поняття “політика” означає певний курс або метод дії, обраний з огляду на наявні альтернативи та умови, і спрямовується на прийняття теперішніх або майбутніх рішень [1]. Соціальна політика держави, регулювання соціально-економічних умов життя суспільства і підвищення добробуту та рівня життя членів суспільства – це гаранті гідних умов життя людини.

Соціальна політика є важливою складовою внутрішньої політики держави, вплив якої у соціальній та економічній політиці нерозривний, оскільки реалізація соціальних заходів залежить від стабільності функціонування економічної системи. Політика економічного зростання істотно посилює державу, відтак зміцнення держави сутнісно впливає на розвиток соціальної сфери.

Вітчизняні та зарубіжні фахівці у галузі економічної безпеки зауважують, що сучасний етап соціальної політики характеризується кризою, воєнними діями Росії у Східній Україні, що суттєво гальмує розвиток суспільства, зумовлює національну нестабільність, що погіршують соціальні наслідки. Проблема національної безпеки може бути гарантовано забезпеченою лише за умови культивування як соціального, так і економічного змісту. Як ніколи Україна потребує злагоджених дій світових держав, узгодження плану співробітництва між ними щодо соціальної безпеки, реформування соціальних відносин, пошуку нових та механізмів, здатних

регулювати соціальні процеси. Особливого значення в цих умовах набуває соціальна політика України.

В економічній теорії та практиці не існує усталеного уніфікованого поняття “соціальна політика”. Вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють кілька груп концептуальних підходів щодо формулювання дефініції “соціальна політика”.

Перша з них ґрунтується на ототоженні соціального та суспільного: соціальна політика – це суспільні дії щодо вирішення загальносуспільних проблем; мета соціальної політики – сприяння досягненню цілей суспільства. Загальновизнаним недоліком такого підходу вважається недооцінка проблем та інтересів особистості у суспільстві.

Друга група ґрунтується на принципах соціальної справедливості та соціальної солідарності як основних цінностях сучасного громадянського суспільства. Але загальновідомо, що зазначені принципи на практиці реалізувати доволі складно. Почуття солідарності та взаємодопомоги соціуму формуються природно, на основі колективної діяльності. Що стосується принципу соціальної справедливості, то все залежить від того, хто її декларує. Це багатозначне поняття. За такого підходу до визначення соціальної політики втрачається реальна мета та шляхи її досягнення.

Третя група концепцій об’єднує перевагу перерозподільних заходів і визначає соціальну політику як інструмент пом’якшення негативних наслідків індивідуальної та соціальної нерівності. У межах такого підходу метою соціальної політики є регулювання диференціації доходів. Проблема полягає у визначенні оптимальної або безпечної диференціації, що зумовлює достатній рівень зацікавленості щодо збільшення доходів найзабезпеченіших верств суспільства і, водночас, захищеність найбідніших.

Четверта група визначає соціальну політику як різновид суспільної діяльності, спрямованої на вирішення проблем захисту соціально вразливих та потенційно небезпечних верств населення. Перевага надається системі державної допомоги та добродійної діяльності. Такий підхід обмежує активність державних та громадських інститутів і “безпечна” та “невразлива”, за певними ознаками, частина суспільства залишається поза увагою соціальної політики.

П’ята група ґрунтується на необхідності регулювання (стабілізації та регламентування) соціально-трудових відносин, тобто відносин праці та капіталу, найманих працівників та роботодавців. На цьому ґрунтуються усі соціальні заходи. Недоліком такого концептуального підходу визначення соціальної політики є те, що поза увагою (як і в четвертій групі) залишається значна частина суспільства, яка не належить до сфери цих відносин.

Кожен із зазначених концептуальних визначень соціальної політики має раціональний початок і деякі обмеження водночас. Сучасна соціальна політика розвинутих країн світу певною мірою використовує всі ці підходи. Тривале накопичення теоретичного та практичного досвіду трансформаційних перетворень зумовило еволюцію поглядів на сутність соціального розвитку, захисні функції держави, принципи і методи формування та реалізації її соціальної політики. Зокрема, Р. Мішра використовує широке визначення, в межах якого соціальна політика належить до структурних моделей і заходів, спрямованих на задоволення соціальних потреб [2].

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що прогресивні трансформаційні перетворення та активна державна соціальна політика повинні характеризуватися

високим рівнем цільової спрямованості, їх принципи та методи – узгоджуватися із загальним європейським курсом реалізації стратегічно важливих економічних реформ. Реальний соціальний успіх досягається лише за умови відповідності поставлених цілей та завдань інтересам і сподіванням широких верств населення, суспільному консенсусу щодо базових засад стратегії розвитку та механізмів її реалізації, досягнутому на основі консолідації всього суспільства та світової спільноти. Такі конструкти є істинними моделями соціального розвитку та зміцнення демократичних інститутів, розбудови суспільства та успішної реалізації стратегічних завдань довготермінового соціально-економічного розвитку. В умовах глобалізації економіки необхідно постійно оновлювати чинні моделі соціальної політики з урахуванням ментально історичних традицій, соціокультурної ідентифікації населення, а також місця країни у євроінтеграційному просторі.

Аналіз історичного розвитку людської цивілізації свідчить, що індивідуальні потреби, добробут, економічна та соціальна безпека як окремої людини, особистості, так і цілих спільнот, формуються не ізольовано від соціального середовища, а в певній системі поглядів, почуттів, цінностей та уявлень, які реалізуються за реальних суспільних відносин та діяльності відповідних політичних інститутів. Одним із основних предметів вивчення та засобом реалізації процесів соціального буття є соціальна політика – як суспільний феномен, так і вид практичної діяльності людства. Однак розроблення (подекуди спонтанне) і впровадження основних принципів соціальної політики в життя суспільства мають давню історію. Як академічна дисципліна, вона почала утверджуватись лише наприкінці XIX ст.

Тривале накопичення теоретичного та практичного досвіду трансформаційних перетворень зумовило еволюцію поглядів на сутність соціального розвитку, захисні функції держави, принципи і методи формування та реалізації її соціальної політики.

Вирішення проблем, пов'язаних із соціальною сферою, є прерогативою держави як у стабільній, так і в перехідній економіці. Функціонування соціальної сфери як підсистеми національної економіки, пов'язаної із забезпеченням життєдіяльності суспільства, тісно пов'язане з концепціями держави добробуту і соціальної політики. Соціально-економічні фактори (ідеологія, традиції, рівень економічного розвитку тощо) суттєво впливають на спосіб побудови держави і сутність її соціальної політики.

### **Висновки**

До цього часу термінопоняття соціальної політики не є уніфікованим. Беремо до уваги сформоване європейськими вченими поняття “політика”, що означає певний курс або метод дії, обраний з огляду на наявні альтернативи та умови і спрямовується на прийняття теперішніх або майбутніх рішень. Отже, робимо припущення: соціальна політика ґрунтується на соціальних цілях і альтернативах.

Відомо, що соціальна політика асоціюється з державним забезпеченням певних базових соціальних послуг (медичні і соціальні послуги, пенсійне і житлове забезпечення, освіта, працевлаштування тощо), спрямованих на підвищення соціального добробуту, тобто добробуту всіх членів суспільства. Проте аналогічно концепції держави добробуту, до соціальної політики можна також включати деякі послуги, що покращують добробут суспільства (транспортні, телекомунікаційні тощо), і навіть економічну політику та державне регулювання, спрямовані на покращення умов життя.

### **Список використаної літератури**

1. Merriam-Webster's Online Dictionary [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.m-w.com>.

2. Mishra R. The Welfare State in Crisis [Text] / R. Mishra. — Brighton : Wheatsheaf, 1984. — P. 7—19.

**T. Tokarskyi**

### **SOCIAL POLICY PROBLEMS IN UKRAINE**

**This article examines social policy problems which become highly important in the modern world, and in particular in Ukraine, and provides an analysis of the aggravation of the internal situation in Ukraine and of the international situation which has been provoking by military actions of Russia within three years. The social life level is revealed.**

**Key words: crisis society, depressed economy, military conflict, corruption of entities, extreme offshore.**

УДК 342.5(477)(44)

Г. Дутчак

## ЗАСТОСУВАННЯ РАДЯНСЬКОЮ ВЛАДОЮ “М’ЯКОЇ СИЛИ” У ЗМІЦНЕННІ ДЕРЖАВНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНСЬКОЮ РСР І ФРАНЦУЗЬКОЮ РЕСПУБЛІКОЮ

Розглянуто підготовку та проведення радянськими керівниками української виставки на Марсельському ярмарку. Вивчено досвід управління українського радянського керівництва у досягненні поставлених завдань. Подано конкретні пропозиції щодо ефективності державного співробітництва України і Французької Республіки.

**Ключові слова:** Українська РСР, Французька Республіка, радянська влада, державне співробітництво, керівництво, влада, Марсельський ярмарок, національна культура.

Що означає термін “м’яка сила”, який так часто використовують політики? Його винайшов Дж. Най-молодший, викладач Гарварду. Влада може бути визначена, за Р. Далем, як здатність спонукати інших робити те, чого б вони не вирішили зробити самостійно. Д. Най вважає, що для отримання бажаного країна може використовувати силу та погрози або ж, навпаки, винагороду та заохочення; а ще – можна досягти своєї мети на міжнародному рівні, коли інші країни починають бажати наслідувати приклад, імітувати чи починають погоджуватися з системою, яка викликає такий ефект. М’яка сила запускає систему “транснаціональних створювачів враження”.

На сьогодні необхідно детально вивчити причини історичного вибуху 1917 р. і не прагнути очорнювати чи ідеалізувати революцію. Вона уже відбулася 100 років назад. Минуле ми не зможемо змінити, ми повинні брати з нього уроки. Ми не задумувалися над причинами створення Донецько-Криворізької Республіки...

Як після тяжкої війни, Франція до початку 30-х рр. ХХ ст. стає найавторитетнішою державою у політичному і наймогутнішою у військовому аспектах державою в Європі. Які ефективні державні механізми в управлінні були застосовані державними службовцями Французької Республіки?

У 60-х рр. ХХ ст. в Українській РСР триває ще відбудова республіки після війни і, водночас, на Марсельський ярмарок Україна виставляє достойну продукцію. Отже, сила була в управлінні республікою.

Проблема дослідження застосування радянською владою “м’якої сили” у зміцненні державного співробітництва між Українською РСР і Французькою Республікою в 60-х рр. ХХ ст. ще не стала предметом спеціального наукового дослідження. В історіографічній науці державного управління порушувалися лише деякі аспекти загальної тематики в контексті вивчення державного співробітництва України і Французької Республіки. Ступінь вивченості зазначеної проблеми ставить перед нами завдання – на основі всіх наявних опублікованих і архівних джерел представити достовірну правду про високий рівень зацікавленості Французькою Республікою передовими технологіями, обміном виставками передового досвіду в сільському господарстві. Значна кількість використаних джерел вперше вводиться до наукового обігу. Інформаційну базу дослідження становлять архівні матеріали,

що зберігаються у Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України).

Мета полягає у вивченні найефективніших сторінок державного співробітництва України і Французької Республіки; визначенні державних інструментів управління у “прориві” економічної співпраці двох держав.

Від радника Посольства СРСР у Франції В. Вдовіна 22 квітня 1960 р. надійшов документ голові Державного комітету Ради Міністрів СРСР з культурних зв’язків із зарубіжними країнами Г. Жукову: “Відповідно до вашого запиту я надсилаю міркування щодо Посольства. Культурні та рекламні заходи у зв’язку з участю СРСР у міжнародному ярмарку в Марселі. Ці пропозиції були сформульовані, враховуючи думки Торгпредставництва СРСР та інших радянських установ Франції, а також присутніх на ярмарку товаришів минулого року.

Перш за все слід уточнити, що в Марселі влаштовується ярмарок. Із цього і треба в першу чергу виходити, вирішуючи питання про участь у ярмарку УРСР. У минулому році ми розглядали ярмарок як виставку, і це призвело до ряду непорозумінь. Торгпредставництво СРСР у Франції своєчасно передало МВТ СРСР пропозиції з цього питання” [1].

У документі зазначалося, що спочатку потрібно було негайно і ретельно підготуватися до пропаганди і культурних заходів, які мали відбутися в павільйоні УРСР і взагалі в Марселі у контексті участі в ярмарку. Для цього визнавалося за доцільне призначити спеціальну інформаційну групу із пропагандистських працівників УРСР і товаришів з ГККС (3 – 4 особи). Важливо, щоб ця група прибула у Францію перед відкриттям ярмарку для того, щоб добре підготуватися для відкриття павільйону УРСР.

Пропонувалося керівництву різних радянських установ у Франції (СІБ, СЕФ, СОД, Інтурист, Міжкнига, радіо тощо) дати вказівку щодо необхідності підготовки відповідних заходів, з огляду на участь УРСР у ярмарку.

У документі визначалися заходи, яких передбачалося вжити в Марселі у контексті ярмарку і в павільйоні УРСР.

“Друкована пропаганда. Видати французькою мовою (це краще зробити через СІБ у Парижі) альбом і буклет про економіку та культуру УРСР. Тираж 50 000 примірників. Доручити місії СІБ в Парижі видавати до ярмарку спеціальний випуск журналу “Етюд советік”. Розповсюдити через СІБ статті, інтерв’ю, фотоматеріали для французьких (особливо марсельських) органів преси, радіо, телебачення. Провести в павільйоні УРСР напередодні її відкриття пресконференцію” [2].

“Міжнародною книгою” передбачалося організувати продаж у павільйоні УРСР та в інших місцях у Марселі радянських книг українською, російською та іспанською мовами, а також платівок, виробів народної творчості, сувенірів за доступними цінами. Через “Шан дю Мوند” планувалося видавати у Франції спеціальні набори платівок.

У павільйон УРСР також передбачалося провести радіо, щоб передавати записи української музики, а через РТФ (місцевий ефір) – організувати перед і під час проведення ярмарку серію музичних програм про Україну.

Становила інтерес пропозиція щодо демонстрації фільмів. Планувалося встановити посеред павільйону екран для показу фільмів у денний час, орендувати на період ярмарку кінотеатр у Марселі для показу найкращих дубльованих і

субтитрованих фільмів українських студій та інших радянських фільмів, провести кінофестиваль українських фільмів.

Паризькому літературно-артистичному агентству доручалося організувати в Марселі на період ярмарку гастролі ансамблю УРСР (ім. Г. Верьовки). Після завершення ярмарку ансамбль міг би виступати в інших містах на півдні Франції. З цього приводу в одному з архівних документів є такий запис: “Це важливо зробити ще й тому, що у французькій провінції мало виступають наші артисти і ансамблі. Сорія зарання дав згоду на організацію цих гастролів” [3].

У документі також зазначалося, що товариство “Франція – СРСР” у Марселі є досить міцним і активним відділенням товариства “Франція – СРСР” і що через нього за допомогою СОД і Українського товариства “СРСР – Франція” можна було б організувати, з огляду на зазначене вище, проведення низки заходів (доповіді про УРСР, вечори дружби, фотовиставки, кінопокази тощо).

Щодо інтуристської роботи пропонувалося: організувати в павільйоні УРСР стенд “Інтурист”, відправити в Марсель на період ярмарку співробітника “Інтуриста” із Москви або Парижа.

Ураховуючи традиційні зв’язки Одеси з Марселем і рух за поріднення цих міст, у документі пропонувалося вжити відповідних заходів через Одеську мерію щодо зближення з Марселем і розпочати цю роботу найближчим часом.

Помітно, як професійно, грамотно складений документ щодо представлення Української РСР на Марсельській виставці у 1960 р., розроблений російськими дипломатами, оскільки українські дипломати на той час у Посольстві СРСР у Французькій Республіці не працювали. Звичайно, підготовка до виставки проводилася з великою відповідальністю, про що і свідчать архівні документи.

Так, 12 квітня 1960 р. Державний науково-технічний комітет при Раді Міністрів УРСР (віце-президент АН УРСР О. Щербань) підготував проект постанови ЦК КП України і Ради Міністрів УРСР про участь установ і відомств УРСР у Марсельському ярмарку 1960 р.

Проектом згаданої постанови на Академію наук УРСР покладалася підготовка низки експонатів, які установи АН УРСР з різних причин не зможуть поставити на Марсельський ярмарок. Зокрема, у постанові зазначалося, що Інститут фізики АН УРСР не здійснює дослідження лінійних прискорювачів, в Інституті відсутні будь-які діючі прискорювачі і відповідні спеціалісти, тому він не зможе підготувати макети лінійного прискорювача. Натомість Інститут зможе поставити на Марсельський ярмарок модель ядерного реактора, але не діючого, яка коштуватиме приблизно 2 млн крб, а стабільну модель з макетом ланцюгової реакції. Окрім того, додатково до передбачених проектом експонатів Інститут фізики зміг би поставити на Марсельський ярмарок натурний зразок амплітудного аналізатора імпульсів, що необхідний для обладнання ядерних лабораторій.

Президія АН УРСР вважала недоцільним експонування на Марсельському ярмарку зварювальних апаратів А-535 і ТС-33. Апарат А-535 є дещо модернізованим різновидом апарата А-372, який у 1959 р. вже експонувався на Марсельському ярмарку, а тому повторне експонування майже того самого апарата було визнано недоцільним.

Також ішлося про те, що Інститут металокераміки і спецсплавів АН УРСР не зможе поставити на Марсельський ярмарок копіювальну електроімпульсну установку, оскільки ця єдина в інституті установка використовується для виконання робіт зі спеціальної тематики і непридатна для експонування. Обчислювальний

центр АН УРСР зможе поставити на Марсельський ярмарок моделюючи електронну машину ЕМСС-7. Враховуючи вищенаведене, Президія АН УРСР висловила побажання внести відповідні зміни і доповнення у проект згаданої постанови [4].

З Міністерства зовнішньої торгівлі та Державного науково-технічного комітету СРСР надійшов документ до ЦК КП М. Підгорному, в якому наводився перелік експонатів, сувенірів і товарів, що мали бути представлені на Марсельському ярмарку [5].

На прикріпленій до документа записці зазначалося: “Для організації комерційної роботи на ярмарку вважаю необхідним утворити спеціальну комерційну групу, на яку покласти проведення всіх переговорів з іноземними фірмами по продажу та купівлі товарів. Комерційну групу слід утворити в складі 6 чоловік, в тому числі від Міністерства торгівлі УРСР – 2 чол., Держплану УРСР – 2 чол. і Міністерства зовнішньої торгівлі – 2 чол. На чолі групи повинен стояти заступник директора павільйону по комерційній частині. Утворення комерційної групи погоджено з Міністерством зовнішньої торгівлі... вважаю доцільним відрядити в Париж і Марсель в травні цього року заступника міністра торгівлі УРСР В. Запорожця та начальника відділу експорту і імпорту Держплану УРСР Д. Вовко. підпис І. Сенін” [6].

У 1960 р. був затверджений кошторис витрат на утримання павільйону Української РСР на міжнародному ярмарку в м. Марселі (Франція) в сумі 1720,0 тис. крб [7].

У Раду Міністрів Української РСР була направлена “доповідна записка про роботу павільйону Української РСР на міжнародному ярмарку в Марселі”.

У документі зазначалося, що відповідно до Постанови ЦК КП України і Ради Міністрів Української РСР № 40525 від 22.03.1960 р. у 1960 р. Українська РСР вдруге взяла участь у Міжнародному ярмарку в Марселі.

“В цьому році, в XXXVI-му Міжнародному ярмарку в Марселі, який проходив у період з 22-го вересня по 3-тє жовтня, взяло участь 3245 фірм, з них 650 іноземних фірм з 26 країн світу” [8].

У доповідній записці йшлося про те, що на ярмарку була широко представлена продукція тракторного і сільськогосподарського машинобудування, дорожні, транспортні і будівельні машини та устаткування, продукція електро- і радіотехнічної промисловості, холодильне, побутове і торговельне устаткування.

Значне місце було відведене для показу продукції меблевої промисловості із застосуванням заміників деревини, а також виробів широкого вжитку. Найбільша кількість іноземних фірм, які репрезентували продукцію своїх підприємств, була від таких держав: Італії – 258, Західної Німеччини – 113, Англії – 45 фірм тощо.

Національними павільйонами було представлено тільки 9 держав: Українська РСР, Чехословаччина, Румунія, Італія, Греція, Голландія, Ліван, Марокко, Монако. Українська РСР на міжнародному ярмарку представлялась як суверенна соціалістична держава, невід’ємна частина великого Радянського Союзу. Павільйон Української РСР, побудований у 1959 р., площею 1500 м<sup>2</sup> був розташований у центрі ярмарку. Поруч із входом до павільйону були встановлені державні прапори Української РСР і Франції. Біля головного входу на ярмарок серед прапорів держав-учасниць майорів державний прапор Союзу РСР. Вхід у павільйон був прикрашений національним орнаментом, а над входом, на фасадній стіні, був прикріплений Державний герб УРСР.

“Експозиція павільйону широко висвітлювала досягнення українського народу, які він здобув за роки Радянської влади в братерській сім’ї радянських

народів у розвитку промисловості, сільського господарства, науки і техніки, народній освіті, медичному обслуговуванні населення, в зростанні добробуту і культури трудящих міста і села. Експозиція павільйону розміщувалась у ввідному і демонстраційному залах і на площах показу нових марок тракторів і сільськогосподарських машин” [9].

У ввідному залі, на фоні державного прапора УРСР, була розташована 6,2-метрова символічна фігура – “Україна”: дівчина-українка за традиційним звичаєм зустрічала дорогих гостей хлібом-сіллю. Автор скульптури т. Кунцевич зумів у символічному образі вдало відобразити велич, трудову доблесть, гостинність і миролюбство квітучої України. На торцевій стіні залу були розміщені тексти про зовнішню політику Радянського Союзу і привітання французькому народові, ліворуч на стіні – рельєфна електрифікована карта СРСР із політико-адміністративним поділом і основними новобудовами семирічки, праворуч – така сама карта УРСР. У текстах під картами наводилися дані про територію, населення, державний устрій, досягнення і перспективи розвитку народного господарства Радянського Союзу і республіки – зазначалося в документі. Французи позитивно оцінили символічний образ України.

У документі наголошувалося на тому, що павільйон УРСР за весь час роботи ярмарку був у центрі уваги населення Марселя і численних відвідувачів з Тулона, Арля, інших південних міст Франції та інших країн. Щодня нескінченний потік людей направлявся в український павільйон. За словами організаторів ярмарку, 12 днів роботи ярмарку – це 12 днів Української РСР. З 22 вересня по 3 жовтня 1960 р. павільйон відвідав понад 1 млн осіб.

Експозиція демонстраційної зали повністю відповідала затвердженому тематичному плану. Кожний розділ мав стендову експозицію, яка включала фотоілюстровані плакати з необхідними пояснювальними текстами та натуральні зразки – продукцію різних галузей промисловості і сільського господарства. У центральній частині зали демонструвалися в роботі 7 металорізальних верстатів із програмним управлінням, електрофотогравірувальний верстат, діючий макет роторного багатоковшового екскаватора виробничою потужністю 1000 м<sup>3</sup>/год, велика кількість електровиміральної апаратури, макети планування нових міст і житлових будинків, споруджених поточним індустріальним методом із застосуванням нових будівельних матеріалів. У розділі культури весь час демонструвалися на спеціальних установках документальні кінофільми про життя і творчість українського народу, а за павільйоном зі спеціальної пересувної кіноустановки – кольорові кінофільми українських кіностудій: “Лілея”, “Верховина – мати моя”, “Пісня над Дніпром”. Як видно із доповідної записки, Українська РСР була гідно представлена на ярмарку в Марселі.

“Перед і за павільйоном на спеціально обладнаних майданчиках демонструвалися нові марки тракторів виробництва українських заводів: Т-74, Т-75, ДТ-20, ДТ-54, самохідні шасі з комплектами навісних сільськогосподарських знарядь, кукурудзозбиральний комбайн ККХ-3, бульдозер Д-159Б, екскаватор Е-153Ш з комплектом робочих органів, пожежна автомашини ПМВ-27, колісні трактори МТ-3-5л з комплектом різних сільськогосподарських машин, бурякорізка, підйомник С-1447 та ін.” [10].

Більшість експонатів була забезпечена виконаними на високому поліграфічному рівні проспектами французькою мовою. У ввідному залі відвідувачам вручалися спеціально виданий фотоілюстрований журнал “Радянська

Україна”, проспекти про розвиток народного господарства СРСР в семирічці, спеціальні номери журналу: “Етюд Советік” та інша література, виділена для розповсюдження на ярмарку Комітетом Ради Міністрів СРСР із культурних зв’язків із зарубіжжям.

Велику зацікавленість до нових марок радянських тракторів, бульдозерів і верстатів із програмним управлінням, виготовлених на підприємствах Київського, Харківського і Одеського раднаргоспів, виявили торговельні фірми не тільки Франції, а й Італії, Австрії, Тунісу, Лівану. Відвідувачі належно оцінили високі смакові якості продовольчих товарів, особливо консерви: “Ніжинські огірки”, “Фарширований перець”, “Кабачки”, а також соняшникову олію.

“Подовгу прості люди Франції затримувались біля численних експонатів легкої промисловості – зазначалося в доповіді – високу оцінку одержали тканини Дарницького шовкового комбінату, штучне хутро, українські вишиті вироби, кролівецькі плахові вироби. Порівнюючи зростання економіки нашої республіки зі станом промисловості і сільського господарства Франції, марсельці і працівники сільського господарства Провансу раділи успіхам радянських людей. У книзі відгуку павільйону вони залишали теплі, сердечні записи, приміром, такий: “Хай живе дружба між народами всіх країн. Браво павільйону і успіхам українського народу” [11]. “Спасибі Хрущову і Радянському урядові за його внесок у справу миру та виступ перед ООН”, “Спасибі переможцям Сталінграда”, “Ніколи народ Франції не буде воювати проти Радянського Союзу” (група військовослужбовців) [12].

Відвідувачі павільйону, зазначалося в документі, проявили великий інтерес до життя і побуту радянських людей, розвитку культури та мистецтва. Великим успіхом користувались документальні і художні фільми, в яких розповідалося про роботу і життя радянських людей. Щире захоплення у відвідувачів ярмарку – простих французів – викликали українські сувеніри: вироби з кераміки, фарфору, фаянсу, скла. Незважаючи на порівняно високі ціни через великі митні збори, все ж кожна сім’я, яка відвідала павільйон, вважала своїм обов’язком придбати на згадку про республіку який-небудь сувенір, зроблений руками майстрів художніх промислів України.

Значний інтерес до життя народів Радянського Союзу і його успіхів, які демонструвалися на ярмарку, виявили офіційні представники всіх державучасниць. Павільйон Української РСР відвідали послы і торговельні представники Чехословаччини, Румунії, Італії, Голландії, Лівану, Марокко, Австрії.

Відвідали павільйон архієпископ Франції і кардинал Тіссерант, який приїхав з Риму. В день відкриття ярмарку з експозицією павільйону детально ознайомилися Міністр торгівлі Франції Фонтане, мер міста Марселя Деффер, префект Ас-Пікар і комісари-влаштовувачі ярмарку. У святкуванні дня Української РСР, який відзначався організаторами ярмарку 25 вересня 1960 р., взяли участь повірені у справах СРСР у Франції С. Немчина, торгпред СРСР у Франції В. Дашкевич і делегація Української РСР на чолі з Міністром торгівлі Української РСР Г. Сахновським. Після огляду експонатів ярмарку в павільйоні Української РСР був влаштований великий прийом, на якому були присутні члени ярмаркового комітету, заступник мера і префекта, офіційні представники країн-учасниць ярмарку, представники фірм, делегації компартії Франції, асоціації “Франції – СРСР” і численні журналісти.

На прийомі, як зазначалося у документі, який пройшов у дружній обстановці, Міністр торгівлі УРСР Г. Сахновський і президент Міжнародного ярмарку М. Жигліон

обмінялися привітанням. Місцева преса півдня Франції об'єктивно і всебічно висвітлювала роботу павільйону. Газета "Марсельєза" помістила великі шпальти, в яких розповідалося про успіхи, розвиток і перспективи зростання економіки республіки. В день святкування національного дня Української РСР ця газета вийшла зі спеціальною вкладною сторінкою, присвяченою УРСР [13].

У період підготовки до відкриття і роботи ярмарку відділенням Асоціації "Франція – СРСР" було організовано 22 зустрічі колективів робітників підприємств Марселя зі спеціалістами павільйону УРСР. Зустрічі скрізь відбувалися в дружній обстановці і здебільшого закінчувалися демонстрацією документальних фільмів про трудові подвиги, життя і мистецтво українського народу.

Асоціація "Франція – СРСР" передала французькій стороні як дарунок експонати фотоілюстрованої виставки "Київ – столиця УРСР", підготовленої українським Комітетом культурних зв'язків із закордоном, 12 фотоілюстрованих стендів і схематичну карту УРСР з експозиції павільйону по розділу "Відвідайте Україну". Марсельці і жителі Провансу, які в травні 1960 р. "організували найбільш радісну і теплу зустріч главі уряду Радянського Союзу М. Хрущову під час його поїздки по Франції і Міжнародного ярмарку, продемонстрували свою увагу і дружні почуття до народів Радянського Союзу" [14].

Делегація робітників не тільки Марселя, а й інших міст півдня Франції, відвідуючи павільйон Української РСР, висловлювали главі делегації М. Хрущову сердечну подяку, добрі побажання здоров'я, довгих років життя та успіхів у роботі.

Доцільно зазначити, що всі натуральні експонати демонстраційного залу: продукція машино-, приладобудівної, хімічної, електро- і радіотехнічної, легкої та харчової промисловості представлялися як еталон для продажу подібних виробів на зовнішньому ринку. Окрім того, за рішенням Ради Міністрів УРСР для продажу на ярмарку було виділено низку інших товарів широкого вжитку.

Організація торгівлі покладалася на комерційну групу, до складу якої належали представники Міністерства торгівлі і УРСР, Міністерства зовнішньої торгівлі і всесоюзних зовнішньоторговельних об'єднань. Певну допомогу в комерційній роботі на ярмарку надало Торговельне представництво СРСР у Франції. Основними напрямками комерційної роботи на ярмарку були такі: організація роздрібного продажу сувенірів та окремих продовольчих і промислових товарів у павільйоні; оптовий продаж низки товарів (соняшникова олія, нафталін, бензол, віконне скло тощо); продаж експонатів продовольчих і промислових товарів, верстатів, сільськогосподарських та інших машин. Проводилися також переговори про закупівлю французьких товарів для Української РСР; давалися роз'яснення з торговельно-економічних питань, які надходили від відвідувачів Українського павільйону.

Роздрібний продаж сувенірів і товарів був організований через французькі фірми в п'яти місцях (4 – в павільйоні і одне – на демонстраційному майданчику біля павільйону), де працювало 20 продавців [15].

З товарів, що продавалися в роздріб, великим попитом користувалися різні художньо-керамічні, майолікові і фарфорові вироби сувенірного характеру та книги, обмеженим попитом – строче-вишиті вироби (плаття, блузки, чоловічі сорочки), оскільки вони не відповідали уподобанням французького населення і дорого коштували; альбоми і листівки з огляду на низьку якість їх поліграфічного відтворення; грампластинки, якість запису яких була не на високому рівні. Окрім того, деяка кількість грампластинок була надіслана Апрелевським заводом із кількістю

обертів 78, тоді, як у Франції такі грампластинки не вироблялися і для їх програвання не було відповідної апаратури.

Відправляючи товари на Марсельський ярмарок, низка організацій, насамперед Укрпромрада, неналежну увагу приділили як якості виготовлення, так і пакуванню товарів. Так, з огляду на це, при перевезенні було багато побитих товарів (керамічні вироби).

Неуважно поставився, як зазначалося у доповідній записці, Баранівський фарфоровий завод до пакування і маркування ящиків, тому ящики з його продукцією на вимогу митниці довелося відкрити в порту [16].

З огляду на те, що на фотоапарати “Київ-4” Всесоюзне об’єднання виставило дуже високу ціну – 90 дол., і те, що на французькому ринку користувач віддавав перевагу фотоапаратам моделей “Рефлекс”, вітчизняні фотоапарати попитом не користувалися.

Усі експонати харчової промисловості, за винятком 200 пляшок шампанського, на яке Міністерство торгівлі Франції не видало ліцензії, завезені до Франції рибні і овочеві консерви, а також трактори “ДТ-20” – 2 шт., навісний плуг – 1 шт., екскаватор “Е-153 м” – 1 шт., бульдозер “Д-159Д” – 1 шт., металорізальний верстат моделі 675 – 1 шт. і моделі 2614 – 1 шт., кукурудзозбиральний комбайн ККХ-3 – 1 шт., було продано французьким фірмам.

Реалізовано одну тисячу тонн нафталіну. Всесоюзним об’єднанням Міністерства зовнішньої торгівлі в Москві продано в рахунок Марсельського ярмарку бензолу 2 тисячі тонн [17].

Усього було продано продовольчих та промислових товарів, верстатів, машин, нафталіну, бензолу та сувенірів на суму 3 млн нових франків. Всесоюзне об’єднання Міністерства зовнішньої торгівлі склало угоду на продаж 5 тис. т соняшникової олії на суму понад 6 млн франків, “але в зв’язку з відсутністю олії для поставки в IV кварталі 1960 р. питання про чинність цієї угоди найближчим часом мало бути вирішено за умови, якщо фірма погодиться на відвантаження товару у I кварталі 1961 р. Низка фірм була зацікавлена в оптовій закупівлі огірків ніжинських, кабачків, перцю фаршированого за умови позначення штампом на металевій кришці французькою мовою назви країни і часу виготовлення. Проте Київський, Одеський і Кримський раднаргоспи не могли забезпечити таке виштампування” [18].

Фірни не виявили зацікавленості до дизель-генератора, вибухової машини, електродвигунів і будівельного підйомника. Окрім того, будівельний підйомник С-447 викликав здивування недосконалістю конструкції. Низка фірм демонструвала підйомники на пневматичному ходу значно досконалішої конструкції.

Фірни вказували на те, що автовантажувач 4043 Львівського заводу застарілої конструкції і має великі габаритні розміри для вантажопідйомності 3 т. У документі зазначалося, що відповідні організації Франції часто стримували діяльність з організації продажу товарів і експонатів. Це проявлялося у тому, що свосчасно не видавалися ліцензії на низку товарів. Так, було подано листа на видачу ліцензії на сувеніри ще задовго до відкриття ярмарку, але тільки 21 вересня о 15 годині було одержано дозвіл на видачу товарів-сувенірів з таможні, а павільйон потрібно було відкрити о 10 год. ранку 22 вересня 1960 р. Окрім того, урядом Франції було значно підвищено мито і різні збори на товари, що ввозяться в країну.

Доцільно також зазначити, що на переговорах із фірмами про оптовий продаж товарів у кожному випадку потрібно було одержувати погоджений дозвіл про ціни

від об'єднань Міністерства зовнішньої торгівлі з Москви, який надходив із великою затримкою.

Наприклад, у серпні одна французька фірма давала згоду закупити фотоапарати "Київ-4" за ціною на 20 – 30% нижче від зазначеної в 90 дол. за штуку і надіслала відповідний запит. На запит Всесоюзне об'єднання відповіло згодою тільки в перших числах жовтня, коли фірма вже відмовилася від закупівлі цих апаратів.

Усе це значно утруднювало роботу комерційної групи і в окремих випадках зводило нанівець усю попередню організаційну роботу, проведenu з фірмами.

Комерційною групою була погоджена з французькими фірмами закупівля шерстяних трикотажних виробів (кофти, джемperi, светри) на суму 1200 тис. нових франків, чоловічих нейлонових сорочок і жіночих нейлонових блузок на 700 тис. нових франків, шерстяних, бавовняних та синтетичних тканин на 600 тис. нових франків, торговельного обладнання для магазинів, електропечей для випічки булочних виробів, електровентиляторів та інших зразків і виробів для впровадження у виробництво на підприємствах УРСР на 120 тис. нових франків, насіння квітів для Управління зеленої зони Київського міськвиконкому на 1000 нових франків.

"Міністерство зовнішньої торгівлі – йшлося в документі, – підтвердило закупівлю на 1400 тис. нових франків. На останню суму підтвердження ще не одержано. Участь Української РСР в Міжнародному ярмарку в Марселі дала змогу багатьом жителям Франції дізнатися правду про одну із 15 союзних республік, показати, як український народ за роки Радянської влади в дружній сім'ї народів СРСР перетворив Україну з колись відсталого аграрної околиці царської Росії в одну з передових республік з розвинутою промисловістю і крупним механізованим сільським господарством" [19].

Участь УРСР у ярмарку, на думку загалу, сприяла зближенню народів і розширенню взаємовигідної торгівлі між Радянським Союзом і Францією. Комітет Міжнародного ярмарку, відзначаючи чітку організацію і роботу павільйону Української РСР, нагородив його великою бронзовою медаллю.

Успішна робота павільйону Української РСР на Міжнародному ярмарку в Марселі була забезпечена завдяки працівникам промисловості і сільського господарства Української РСР, які виготовили якісні експонати і товари на ярмарок, спеціалістам і працівникам павільйону Української РСР, а також допомозі, яка була надана дирекції павільйону з боку посольства і торгпредставництва СРСР у Франції, місцевих органів компартії Франції та асоціації "Франція – СРСР".

Для роботи в павільйоні Української РСР на Міжнародному ярмарку в Марселі було відряджено лише 41 особу, зокрема: апарат дирекції павільйону – 13 осіб. "Всі спеціалісти, відряджені для роботи в павільйоні, після закінчення ярмарку повернулись на Батьківщину. Під час перебування у Франції з боку працівників павільйону не було порушень правил поведіння радянських громадян за кордоном і будь-яких серйозних порушень трудової дисципліни. Спеціалісти в складних умовах роботи проявили знання своєї справи, стриманість і хороші організаційні здібності по пропаганді досягнень українського народу" [20].

Демонтаж експозиції павільйону було закінчено 25 жовтня 1960 р., художнє оформлення і нереалізовані експонати відправлено з Марселя 4 листопада 1960 р. радянським пароплавом "Флоешти" в Одесу. Після прибуття на Батьківщину нереалізовані експонати мали бути відвантажені відповідним підприємствам, а

художнє оформлення – передане на Виставку передового досвіду народного господарства Української РСР.

Приміщення павільйону, карта Радянського Союзу, яка перебувала в задовільному стані, рельєфна електрифікована карта Радянського Союзу і частина великогабаритного устаткування павільйону були передані за актом під нагляд дирекції Міжнародного ярмарку.

Витрати, пов'язані з участю Української РСР в Міжнародному ярмарку в Марселі, за 1960 р. становили 960,8 тис. крб порівняно з 962,1 тис. крб, передбаченими кошторисом, зокрема в іноземній валюті – 270,7 тис. крб порівняно з 321,1 тис. крб, передбаченими кошторисом.

Витрати в іновалюті повністю перекривалися валютою, яка мала бути одержана від продажу експонатів і сувенірів. У звіті записано: “Враховуючи велику зацікавленість французів до успіхів і життя народів Радянського Союзу, а також реальну можливість розширення взаємовигідної торгівлі, на нашу думку, участь Української РСР в міжнародних ярмарках у Франції себе виправдовує як з політичної, так і економічної точки зору” [21].

Проте з огляду на те, що Українська РСР брала участь у Міжнародному ярмарку в Марселі двічі – в 1959 і 1960 рр., директор павільйону УРСР на Міжнародному ярмарку в Марселі В. Кривошеев вважав за можливе погодитися з пропозицією президента Французьких міжнародних ярмарок про участь Української РСР в 1961 р. в Міжнародному ярмарку в Тулузі або в Ліоні. На думку В. Кривошеева, “в Марселі в 1961 р. павільйон Української РСР може бути використаний для показу досягнень однієї із союзних республік, або країн соціалістичного табору. В 1962 р. участь Української РСР в Міжнародному ярмарку в Марселі доцільно поновити” [22].

Невдовзі у Раду Міністрів СРСР був направлений лист від заступника Голови Ради Міністрів І. Сеніна з цього питання, в якому зазначалося: “Рекомендовать другим союзным республикам рассмотреть вопрос совместно с Всесоюзной торговой палатой о их участии в международных ярмарках, ежегодно организуемых в различных городах Франции и других странах. Это даст возможность более наглядно продемонстрировать преимущества ленинской национальной политики и показать достижения каждой суверенной республики Советского Союза в развитии промышленности, сельского хозяйства, науки и культуры.

Считать желательным участие Украинской ССР со своим самостоятельным павильоном по примеру Марсельской ярмарки в других последующих международных ярмарках и выставках в таких географически тяготеющих к Украинской ССР странах, как Турция, Ливан, Объединенная Арабская Республика, Греция, Югославия, Италия, европейские страны народной демократии и особенно в Канаде, где проживает большое количество украинцев [23].

Із вищенаведеного документа ми можемо констатувати, якщо б відкинути радянську ідеологію, то було відстоювання радянськими керівниками високого рангу українських інтересів.

### **Висновки**

У контексті сьогодення можна вважати, що така масштабна підготовка радянськими керівниками до Марсельського ярмарку є зразковою і варто використати тогочасний досвід, готуючись до сучасніших виставок.

Маючи дивовижну культурну спадщину, пост-радянська Україна не спромоглася вибудувати популярну культуру “на експорт”: не створила ні форматів

теле-радіоперадач, ні брендів одягу з елементами національного етносу, ні національних виробів декоративно-прикладного мистецтва.

На нашу думку, потрібно працювати над представленням (обмін виставками) в Україні французьких національних реліквій із Центру національних пам'яток Франції, де б українські громадяни побачили реліквії Людовіка IX, а французькі громадяни – “скіфське золото”, козацькі реліквії тощо.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку може бути вивчення проблем, що гальмували проведення наступних масштабних виставок, ярмарків Української РСР у Французькій Республіці.

#### **Список використаної літератури**

1. ЦДАВО України, ф. 2, оп. 9, спр. 7255, арк. 12.
2. Там само. — Арк. 13.
3. Там само. — Арк. 14.
4. Там само. — Арк. 15.
5. Там само. — Арк. 22.
6. Там само. — Арк. 22.
7. Там само. — Арк. 29.
8. Там само. — Арк. 172.
9. Там само. — Арк. 173.
10. Там само. — Арк. 174.
11. Там само. — Арк. 175.
12. Там само. — Арк. 179.
13. Там само. — Арк. 176.
14. Там само. — Арк. 177.
15. Там само. — Арк. 180.
16. Там само. — Арк. 181.
17. Там само. — Арк. 182.
18. Там само. — Арк. 183.
19. Там само. — Арк. 184.
20. Там само. — Арк. 185.
21. Там само. — Арк. 185.
22. Там само. — Арк. 186.
23. Там само. — Арк. 192.

#### **H. Dutchak**

#### **APPLICATION OF THE “SMART POWER” BY THE SOVIET AUTHORITIES IN STRENGTHENING PUBLIC COOPERATION BETWEEN THE UKRAINIAN SSR AND THE FRENCH REPUBLIC**

**In the article, the preparation and conduction of the Ukrainian exhibition by the Soviet leaders at the Marseille Fair is researched. The management experience in achieving objectives by the Ukrainian Soviet authorities is studied. Specific proposals on the effectiveness of public cooperation between Ukraine and the French Republic are given.**

**Key words: Ukrainian SSR, the French Republic, the Soviet authorities, public cooperation, authorities, power, Marseille Fair, national culture.**

УДК 338.26:351.82(477.83)

Р. Селіверстов

## ОЦІНЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РАЙОНІВ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ: КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД

Здійснено порівняльний кластерний аналіз соціально-економічного стану та розвитку районів Львівської області за п'ятирічний період. Виявлено показники, які найбільше впливають на формування кластерів. Запропоновано підхід, що може слугувати підґрунтям для розробки ефективних інструментів управління територіями на підставі аналізу статистичних соціально-економічних показників.

**Ключові слова:** кластеризація, оцінювання, соціально-економічний розвиток, соціально-економічні показники, статистичний аналіз, управління територіями.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні передбачено періодичний моніторинг та оцінку соціально-економічного розвитку регіонів та результативності реалізації державної регіональної політики [1, 2]. Це вимагає використання науково обґрунтованих інструментів та підходів до оцінювання територій за відповідними показниками, які зараз, зазвичай, обмежуються класичною статистичною обробкою інформації.

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, бачимо, що значна їх частка реалізує довгострокову регіональну політику формування ефективної соціально-економічної структури регіонів на основі попередньо розроблених науково обґрунтованих кластерних стратегій (програм). Особливості регіонального управління окремо взятої країни спричиняють різні тлумачення кластера як об'єкта управління, тому національні кластерні політики відрізняються, зокрема, правилами формування кластерів, що, своєю чергою, ставить перед науковцями та управлінцями проблему ідентифікації кластерів. Вирішення цієї проблеми вимагає чіткої співпраці держави, бізнесу та наукового середовища.

Теоретичні дослідження та вивчення зарубіжного досвіду застосування кластерного аналізу під час управління територіями не оминули уваги вітчизняних науковців (М. Гудзь, В. Ільчук, О. Тищенко, М. Хмара, А. Яценко та ін.) [3 – 9]. Як наслідок, інформаційно-аналітичні відділи органів державного управління та місцевого самоврядування вже мають у своєму розпорядженні низку методик формування кластерів: експертний аналіз, визначення рівня спеціалізації на основі коефіцієнтів локалізації, мережевий аналіз зв'язків між підприємствами та галузями, методики на основі міжгалузевих балансів, діяльності регіональних компаній, набору соціально-економічних показників тощо. Проте практичних результатів (сформованих кластерів), які б дали поштовх застосуванню кластерної теорії управління на регіональному чи національному рівні, вкрай мало.

Передумовою досліджень стали вивчення динаміки соціально-економічного розвитку районів Львівської області та статичний кластерний аналіз показників їх соціально-економічного стану, які в подальшому були узагальнені як підхід до оцінювання відповідності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць кластерній теорії управління [10 – 13]. У цій роботі з метою

підтвердження чи спростування гіпотези про кластерний розвиток територій цей підхід апробується на відкритих статистичних даних інформаційного банку “Регіональна статистика Львівщини” Головного управління статистики у Львівській області [14]. Кластеризація, на нашу думку, дає змогу усунути недоліки багатьох існуючих досліджень на основі класичних статистичних методів, які, зокрема, для вітчизняних методик оцінювання розвитку територій були виявлені та проаналізовані І. Саврас [15].

Зазначимо, що в межах цього дослідження поняття кластеризації ближче до поняття класифікації, а не до концентрації об’єктів, які здійснюють спільну роботу, як у традиційному економічному розумінні цього терміна.

На основі Методики проведення оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів (далі – Методика) сформовано набір із одинадцяти показників, максимально близький до показників для проведення оцінки внутрішньорегіональної диференціації з Методики, за якими на момент проведення дослідження (кінець 2016 р.) інформаційний банк статистичних даних “Регіональна статистика Львівщини” і сайт Головного управління статистики у Львівській області містили у відкритому доступі повну та вичерпну інформацію [16]:

1. Обсяг реалізованої промислової продукції на одну особу, грн.
2. Капітальні інвестиції на одну особу (в Методиці — обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу), грн.
3. Обсяг виконаних будівельних робіт на одну особу, грн.
4. Доходи місцевих бюджетів на одну особу (використовується замість двох показників із Методики, а саме: обсяг доходів місцевих бюджетів без трансфертів (загальний і спеціальний фонд) на одну особу та сума податків і зборів (обов’язкових платежів) до бюджетів та державних цільових фондів, мобілізованих органами Державної податкової служби (без урахування бюджетного відшкодування податку на додану вартість) на одну особу), грн – обчислений як відношення обсягу доходів до середньорічної чисельності населення.
5. Розмір середньомісячної номінальної заробітної плати найманих працівників, грн.
6. Розмір заборгованості з виплати заробітної плати на одного працівника, грн – обчислений як відношення суми заборгованості до середньорічної кількості найманих штатних працівників.
7. Рівень зареєстрованого безробіття, %.
8. Рівень забезпечення населення житлом, кв. м. загальної площі на одну особу.
9. Рівень злочинності в розрахунку на 10000 населення, одиниць.
10. Середній розмір пенсій, грн.
11. Кількість пенсіонерів у розрахунку на 1000 осіб населення (у Методиці – співвідношення чисельності пенсіонерів до середньооблікової чисельності працюючих, %), осіб.

Алгоритм згаданого вище підходу реалізується у три кроки:

1. Початкова кластеризація за статичним набором соціально-економічних показників (2010 р.).

2. Проміжна кластеризація за показниками динаміки соціально-економічного розвитку (2010 – 2014 рр.).

3. Кінцева кластеризація за статичним набором соціально-економічних показників (2014 р.).

Кластеризація на усіх кроках здійснювалася у середовищі Libre Office Calc ітераційним методом Fuzzy C-Means із експоненціальною вагою 2 та евклідовою відстанню для багатовимірного простору в якості міри подібності [17]. Елементи результуючої матриці цього методу виражають ступінь приналежності району до кожного з наперед заданої кількості кластерів (поділ відбувся на 4 кластери – саме така кількість виявилася оптимальною у попередньому дослідженні). Така матриця мінімізує суму відстаней від районів до центрів кластерів за умов розподіленості кожного району між усіма кластерами та відсутності порожніх кластерів. Процес обчислення припинявся, коли жоден із відповідних елементів матриць, отриманих на двох сусідніх кроках ітерації не перевищував 0,05. Район відносився до кластера за максимальним рівнем приналежності. Результуючі кластери містять максимально подібні за набором досліджуваних показників райони і характеризуються максимально відмінними типовими представниками, даючи альтернативну оцінку до ранжування за середнім інтегральним показником за принципом від кращого до гіршого. Навіть якщо вміст кластерів задовольнятиме певною мірою назвам (поняттям) “кращі-середні-гірші”, це усе одно змінить якісну характеристику цих понять у порівнянні з класичним багатовимірним ранжуванням.

Використання саме нечіткого кластерного аналізу не є принциповим, але вбачається доцільним, адже це дає можливість обґрунтованого “ручного” перенесення районів між максимально близькими за рівнем приналежності кластерами, якщо цього вимагають певні обмеження територіального, економічного, політичного чи іншого спрямування.

Результати початкової кластеризації подані у табл. 1, яка демонструє розподіл районів між кластерами. На першому кроці початкова матриця формувалася не довільним чином, а відповідно до середніх значень нормалізованих показників. Тут і надалі це зауваження суттєве, оскільки результат кластеризації у загальному випадку є не єдиним, а лише локальним стосовно початкової матриці приналежності. Знаходження глобального мінімуму в задачі оптимізації вимагає більш складного алгоритму.

**Таблиця 1**

**Результати початкової кластеризації (2010 р.)**

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
Кам'янка-Бузький	Сколівський	Бродівський	Жовківський
Пустомитівський	Старосамбірський	Буський	Мостиський
Сокальський	Турківський	Городоцький	Радехівський
Стрийський		Дрогобицький	Самбірський
		Жидачівський	Яворівський
		Золочівський	
		Миколаївський	
		Перемишлянський	

Аналізуючи значення показників, які відповідають центрам кластерів, можна зробити висновок, що перший кластер якісно відрізняється від трьох інших, які, своєю чергою, відрізняються між собою доходами місцевих бюджетів, середньомісячною заробітною платою, забезпеченістю населення житлом, розміром пенсій та кількістю пенсіонерів і майже подібні за рештою показників.

Далі висуваємо гіпотезу стосовно того, що отримані в результаті початкової кластеризації кластери розвиваються (змінюються їхні соціально-економічні показники в комплексі) подібним чином. З метою перевірки цієї гіпотези здійснена проміжна кластеризація за характеристиками динаміки соціально-економічних показників. В якості таких характеристик у межах цього дослідження обрано коефіцієнти парних регресій, які визначають кути нахилу лінійних трендів, побудованих на основі статистичних значень цих показників за досліджуваний період. Зрозуміло, що це, своєю чергою, вимагає припущення про лінійну тенденцію зміни соціально-економічних показників з часом. Проте серед найпростіших характеристик цей вибір виглядає найбільш оптимальним, оскільки, наприклад, середньорічний абсолютний приріст чи темп зростання враховують лише початкові та кінцеві значення, залишаючи поза увагою особливості зміни соціально-економічних показників в проміжні роки.

Результати проміжної кластеризації наведені у табл. 2. На цьому кроці в якості початкової матриці приналежностей обрано матрицю, побудовану не на основі середніх значень нормалізованих значень коефіцієнтів регресій, а на підставі результатів початкової кластеризації.

**Таблиця 2**

**Результати проміжної кластеризації (2010 – 2014 рр.)**

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
Городоцький	Сколівський	Буський	Бродівський
Жидачівський	Старосамбірський	Золочівський	Дрогобицький
Кам'янка-Бузький	Турківський	Пустомитівський	Жовківський
Перемишлянський		Яворівський	Миколаївський
Радехівський			Мостиський
Сокальський			Самбірський
Стрийський			

Як бачимо, з 20-ти районів лише 11 зберегли свої позиції, при цьому тільки другий кластер залишився без змін.

Нарешті, результати третього кроку алгоритму подані у табл. 3. Зазначимо, що цей крок алгоритму повністю аналогічний першому, тільки значення соціально-економічних показників беруться не за базовий, а за кінцевий період.

**Таблиця 3**

**Результати кінцевої кластеризації (2014 р.)**

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
1	2	3	4
Кам'янка-Бузький	Сколівський	Буський	Бродівський

Закінчення табл. 3

1	2	3	4
Пустомитівський	Старосамбірський	Городоцький	Дрогобицький
Радехівський	Турківський	Жидачівський	Жовківський
Сокальський		Миколаївський	Золочівський
Стрийський		Мостиський	Перемишлянський
		Яворівський	Самбірський

Як і раніше, другий кластер залишився без змін, і з 20 районів 13 не покинули межі свого кластера (порівняно з результатами проміжної кластеризації). Точно такий результат спостерігається при порівнянні з результатами початкової кластеризації (рис. 1).

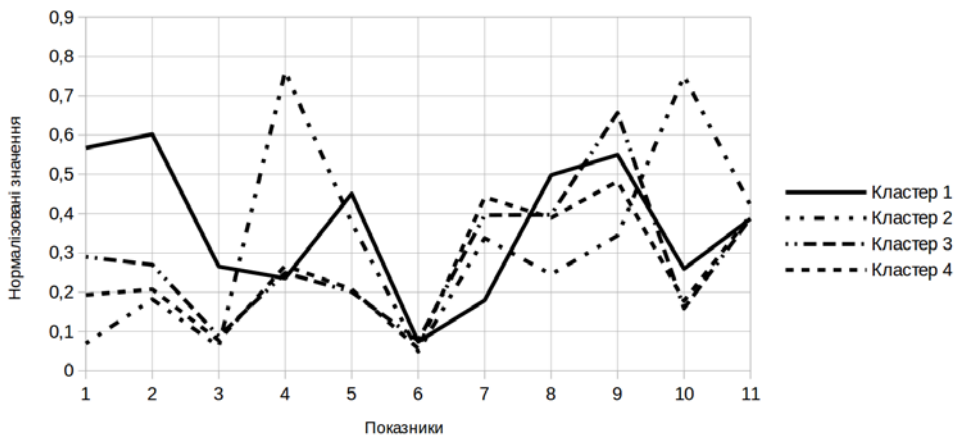


Рис. 1. Центри кластерів

З рис. 1, на якому показані нормалізовані значення показників, які відповідають центрам кластерів кінцевої кластеризації, видно, що на формування кластерів майже не впливають обсяг виконаних будівельних робіт, розмір заборгованості заробітної плати та кількість пенсіонерів, а найбільш визначальними показниками (різними для усіх чотирьох кластерів) є обсяг реалізованої промислової продукції, капітальні інвестиції, рівень безробіття та рівень злочинності.

При побудові табл. 1 – 3 район належав до кластера за максимальним рівнем приналежності. Але оскільки кожен район може бути віднесений до кожного кластера з певним рівнем приналежності, то при малих відмінностях між рівнями приналежності можна вважати, що район належить до кількох кластерів одночасно або, іншими словами, достатньо аргументовано може бути віднесений до іншого кластера. Табл. 4 показує можливість такого віднесення для кінцевої кластеризації (вважалося, що різниця між рівнями приналежності до різних кластерів у такому випадку не повинна перевищувати 5%). Оскільки кожен із чотирьох “нестабільних” районів може бути в межах припущень перенесений до кластера, у якому він перебував після початкової кластеризації, можна зробити висновок про несуттєвість

змін у соціально-економічному розвитку, які спричинили “зміну” кластера для цих районів. Окремо звертаємо увагу на Сокальський район, який у межах п’ятивідсоткової точності може бути віднесений до будь-якого з чотирьох кластерів.

Зважаючи на те, що максимум 65% районів зберегли свої позиції у кластерах, немає вагомих підстав стверджувати, що райони Львівської області упродовж 2010 – 2014 рр. розвивалися в соціально-економічному аспекті в межах кластерної теорії. Для з’ясування причин необхідно залучати експертне середовище, оскільки математичний апарат сам по собі не може відповісти на це запитання. Можна лише висловити припущення про те, що управління районами не відбувалося централізовано і у “подібних” за соціально-економічним становищем районах приймалися “різні” управлінські рішення стосовно їх розвитку, що, своєю чергою, може слугувати підтвердженням доцільності децентралізації.

**Таблиця 4**

**Віднесення районів до кількох кластерів**

Кластер 1	Кластер 2	Кластер 3	Кластер 4
		Бродівський	
		Перемишлянський	
Городоцький		Городоцький	
Сокальський			
		Буський	Дрогобицький
Кам’янка-Бузький	Сколівський	Жидачівський	Жовківський
Пустомитівський	Старосамбірський	Миколаївський	Золочівський
Радехівський	Турківський	Мостиський	Самбірський
Стрийський		Яворівський	

Отриманих результатів недостатньо для аргументації необхідності впровадження кластерного аналізу як основного інструменту оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, проте розглянутий підхід у перспективі може бути адекватним інструментом для інформаційно-аналітичних відділів органів державного управління та місцевого самоврядування як доповнення до класичних статистичних методів класифікації та групування, що дасть змогу якісніше оцінювати поточний соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць, аналізувати прийняті раніше та обґрунтовувати поточні управлінські рішення, модернізувати національну та регіональну політики. Це, своєю чергою, дасть змогу підвищити конкурентоздатність регіону та держави загалом.

**Список використаної літератури**

1. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 476 від 20.05.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-п>.
2. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [Електронний ресурс] :

Постанова Кабінету Міністрів України № 856 від 21.10.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.

3. Гудзь М. В. Проблеми та перспективи розвитку регіональних кластерів в Україні / М. В. Гудзь // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. — 2015. — № 2. — Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua?op=1&z=4231>.

4. Тищенко О. М. Кластери як вектор розвитку економіки: організація, сутність і концепції / О. М. Тищенко // Теоретичні та прикладні питання економіки [Текст]. — 2010. — № 21. — С. 74—80.

5. Тищенко О. М. Теория и практика организации кластеров: зарубежный опыт / О. М. Тищенко // Проблеми економіки [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 9—15.

6. Яценко А. А. Теоретические аспекты кластерного анализа в государственном управлении регионального развития / А. А. Яценко // Экономика Крыма [Текст]. — 2011. — № 1 (34). — С. 93—101.

7. Кластери як інструмент регіонального розвитку [Текст] : матер. наук.-практ. семін. (16 – 20 липня 2012 р., м. Феодосія) / за ред. проф. В. В. Мамонової. — Х. : ХарПІ НАДУ, 2012. — 115 с.

8. Хмара М. Кластерний підхід у стратегії інноваційного розвитку зарубіжних країн / М. Хмара // Міжнародні відносини [Текст]. — 2013. — № 1 (40). — С. 51—54.

9. Ільчук В. П. Кластерна стратегія розвитку економіки регіону [Текст] : монографія / В. П. Ільчук, І. О. Хоменко, І. В. Лисенко. — Чернігів : Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. — 367 с.

10. Ромашко С. М. Використання статистичної інформації для оцінювання та прогнозування розвитку територій [Текст] : наук.-метод. розроб. / уклад. Ромашко С. М., Саврас І. З., Селіверстов Р. Г. [та ін.]. — К. : Вид-во НАДУ, 2012. — 36 с.

11. Селіверстов Р. Г. Динаміка соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць Львівської області / Р. Г. Селіверстов // Модернізація системи державного управління: теорія та практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 306—310.

12. Селіверстов Р. Г. Нечіткий кластерний аналіз окремих показників соціального розвитку районів Львівської області / Р. Г. Селіверстов // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Вип. 11. — Режим доступу : [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik11/fail/Seliverstov.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik11/fail/Seliverstov.pdf).

13. Селіверстов Р. Г. Кластерний підхід до оцінювання стану та розвитку адміністративно-територіальних одиниць за набором соціально-економічних показників [Текст] / Р. Г. Селіверстов // Проблеми розвитку публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квітня 2016 р.) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. — С. 248—250.

14. Регіональна статистика Львівщини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://database.ukrcensus.gov.ua/regiostat/regio/start.asp>.

15. Саврас І. З. Актуальні проблеми та можливості застосування статистичних методів у державному управлінні / І. З. Саврас // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1/2 (46/47) : у 2 ч. Ч. 2 : Економічна

політика та фінанси / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. — С. 24—32.

16. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації ...

17. Fuzzy C-Means Clustering [Electronic resource]. — Access mode : [http://home.deib.polimi.it/matteucc/Clustering/tutorial\\_html/cmeans.html](http://home.deib.polimi.it/matteucc/Clustering/tutorial_html/cmeans.html).

**R. Seliverstov**

#### **ESTIMATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF DISTRICTS IN LVIV REGION: THE CLUSTER APPROACH**

**This article provides a cluster analysis of the socio-economic status and development of districts in Lviv region for a period of five years. The indicators that have the highest impact on cluster formation are detected. The author proposes an approach which can serve as a basis for developing effective territory management tools based on statistical analysis of socio-economic indicators.**

**Key words: clustering, estimation, socio-economic development, socio-economic indicators, statistical analysis, territory management.**

УДК 351.88:342.95

А. Новак

## ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Розглянуто загальні підходи щодо формування та реалізації національної антикорупційної політики України в сучасних умовах на загальнодержавному та регіональному рівнях. Досліджено доцільність раціоналізації засад антикорупційної політики у контексті організаційних засад забезпечення побудови демократичної держави. Запропоновано методологічний підхід до формування концепції національної антикорупційної політики в сучасних умовах як складової процесу раціоналізації діяльності органів державної влади.

**Ключові слова:** національна антикорупційна політика, запобігання корупції, корупція, публічна влада, правова держава, публічне управління, регіональний рівень.

Складний і багатоаспектний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення законності і правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України, у сфері публічного управління. Окреме місце набула проблема запобігання і протидії корупції, що створює реальну загрозу становленню Української держави. Актуальність дослідження адміністративного аспекту формування національної антикорупційної політики, відповідно до концепції багаторівневого управління, особливого значення набуває в умовах вирішення завдань, визначених положеннями Угоди про асоціацію України та ЄС, набуття відповідності критеріям на вступ до ЄС, гармонізації із принципами Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу є розробка раціональної антикорупційної політики України.

У сучасних суспільно-політичних науках проблематика запобігання корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності органів влади. Зокрема, дослідники О. Антонова, В. Баштанник, О. Бусол, С. Дубенко, Н. Липовська, М. Мельник, Є. Невмержицький, О. Прохоренко, С. Серьогін, О. Сушинський, В. Соловійов, С. Телешун та інші досліджували негативний вплив корупції на процес реформ у державному управлінні, особливості зарубіжного досвіду протидії корупції, інституціональні та організаційні чинники протидії корупції, формалізували змістовні характеристики національної антикорупційної політики (далі – НАП). С. Лазаренко вважає, що провідним принципом усієї антикорупційної політики має бути постійне підвищення ризиків, вартості втрат і рівнів нестабільності для залучених до корупції державних посадовців, представників бізнесу і громадян. Протидія корупції за допомогою регламентованої заборони відповідних дій посадових осіб, значних штрафів за здійснення корупційних дій, включаючи зміну правових норм і регламентів, буде недостатньо ефективною в силу юридичних можливостей уникнення заборон [1]. В. Соловійов у контексті розробки теоретичного підґрунтя антикорупційної політики

визначає такі моменти: по-перше, відповідність антикорупційної стратегії загальним демократичним перетворенням у державі, забезпеченню верховенства закону, свободи розвитку громадянського суспільства, засобів масової інформації, вільної конкуренції у сфері підприємництва; по-друге, спрямованість стратегії як на протидію корисному використанню посадовими особами наданих їм службових повноважень, так і на запобігання корупційним правопорушенням, усунення можливостей для їх здійснення; по-третє, закріплення норми, яка б передбачала фінансовий контроль як за доходами суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, так і за видатками; по-четверте, необхідність за допомогою стратегії вирішення основного завдання щодо мінімізації шкоди від можливих корупційних дій тощо [2].

Загалом, сучасні наукові підходи у публічному управлінні та адмініструванні щодо національної антикорупційної політики в системі публічного управління доцільно подати з позицій виділення таких підходів:

1. Адміністративний підхід, представлений розробками таких авторів, як: М. Білинська, Н. Липовська, А. Новак, В. Солов'єв, О. Прохоренко, Т. Попченко, С. Серьогін.

2. Правовий (конституційно-правовий, адміністративно-правовий, міжнародно-правовий підходи), представлений розробками таких авторів, як: В. Борденюк, І. Грицяк, С. Дубенко, В. Куйбіда, М. Мікієвич, О. Негодченко, А. Савков, Т. Стадниченко, Т. Чубара.

3. Інституціональний (виокремлення складових – система органів влади у сфері протидії корупції, загалом система публічної служби), представлений розробками таких авторів, як: К. Бабенко, Г. Бублик, В. Козак, О. Конотопцев, М. Лахижа, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Петренко, В. Побережний, О. Сушинський, Т. Пахомова.

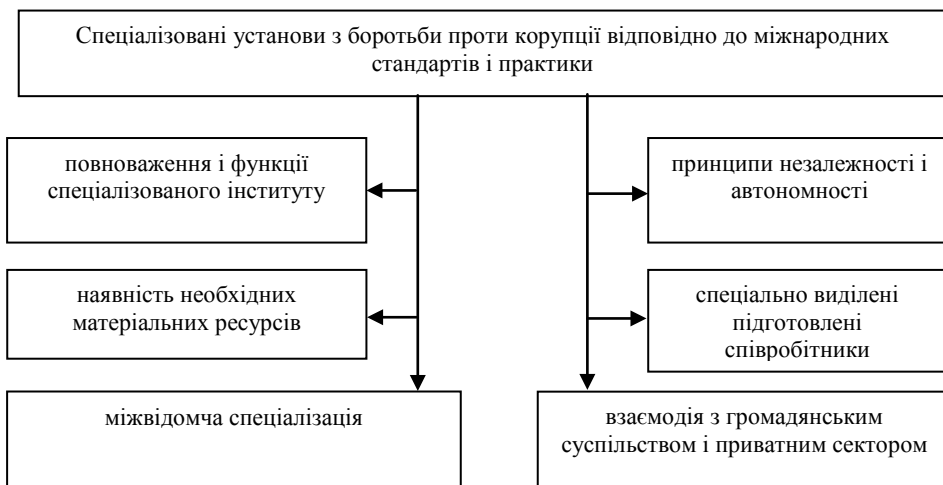
4. Соціетальний підхід, представлений розробками таких авторів, як: Н. Грицяк, В. Козаков, О. Петроє, В. Скуратівський, В. Трощинський, А. Халецька, І. Хожило, Г. Яковенко.

5. Гуманізаційний, представлений розробками таких авторів, як В. Баштанник, І. Грицяк, М. Задорожня, В. Козаков, В. Купрійчук, Е. Молдован, О. Пушкар, Т. Чубара та інші.

Корупція як базове поняття наукових знань належить до теоретичних побудов вищого рівня. Її теоретична (абстрактна) сутність пояснює неминучість розгортання його змісту в системі підпорядкованих понять. На сьогодні понятійний апарат з проблем корупції вже досить розвинений і адаптований до сучасних українських умов. Цьому сприяло те, що масштаби поширення корупції в сучасній Україні дають підставу відносити її до найнебезпечніших явищ для державного управління й громадського життя. Дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині актуалізувалися й охоплюють різні напрямки – інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів та методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за їхнім використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо. Все це створило умови для розвитку методологічної бази в дослідженнях науки “Державне управління” проблеми корупції в органах публічної влади.

Водночас невирішеною залишається проблематика виокремлення рівнів функціонального визначення сутності національної антикорупційної політики, визначення аспектів та рівнів управління в системі національної антикорупційної політики, теоретичні засади формалізації НАП як складової системи публічного управління.

На основі аналізу літератури можливе виділення певної матричної моделі протидії корупції, що динамічна і тяжіє до певної універсальності, незалежно від типу правової сім'ї, форми держави, наявної (попередньої) на певний час моделі антикорупційної політики в державі. При цьому першоосовною такої моделі є інституціональний підхід, згідно з яким домінує визначення доцільності створення спеціалізованого органу (структури) з питань протидії корупції. Загалом, наявність спеціалізованих органів боротьби проти корупції сама по собі не є запорукою зменшення корупції. Проте раціональний розподіл функцій виявлення, моніторингу, припинення та покарання за корупційні правопорушення мають бути формалізовані в інституціональному вигляді (рис. 1).



**Рис. 1. Основні характеристики спеціалізованих установ з боротьби проти корупції відповідно до міжнародних стандартів і практики**

Доцільно зазначити, що рівні реалізації НАП включають три інтегрованих блоки в системі публічного управління. До першого блоку належить діяльність органів публічного управління загального спрямування (загальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), в межах яких антикорупційна політика є одним із багатьох і, водночас, не основним напрямом діяльності на загальнодержавному та регіональному рівнях. Другий блок включає органи публічного управління спеціальної компетенції – система правоохоронних органів, у межах діяльності яких реалізація НАП є однією із основних функцій (органи прокуратури, суди, інспекції, служби), в межах яких розподіл сфер функціонування на державний та регіональний рівні може відігравати значну роль, але у випадку органів судової влади визначення рівня діяльності не впливає на суть публічно-управлінських рішень. До третього блоку належить діяльність органів публічного управління особливої компетентності, в межах яких

органи управління регіонального рівня (у разі створення) функціонують за принципом деконцентрації і фактично можемо констатувати виключну роль загальнодержавних органів (НАЗК, НАБУ, САП).

Дезорганізаційний вплив корупції проявляється в низці негативних факторів: небезпека руйнування держави, скривлення й гальмування економічних реформ, криміналізація економічних відносин, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина й погіршення морально-психологічного клімату в суспільстві, що впливає на формування образу соціальної дійсності [3].

Загалом, теоретико-методологічна проблема формування національної антикорупційної політики в сучасних умовах характеризується поєднанням інституціонального, організаційно-правового та адміністративного аспектів публічного управління. У сучасній науці публічного управління немає єдиного підходу до формування концепту національної антикорупційної політики. Адже потреба формувати концептуальну основу публічного управління (у цьому випадку – у сфері антикорупційної політики) властива лише складним, динамічним системам, внутрішньою характеристикою яких є наявність нормативно-правових актів, що характеризують зміст антикорупційної політики, визначають суб'єктів запобігання корупції та встановлюють стандарти управлінської діяльності. При цьому важливо визначити завдання НАП як складові вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ (відповідно до Стратегії “Україна – 2020”: по-перше, з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій та міжнародного досвіду протидії корупції; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупційним діянням в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Вказуючи на загальнодержавний рівень формування НАП, доцільно зазначити, що у жовтні 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки”. Відповідно до цього закону, метою такої політики є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції. Вважаємо, що процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі публічного управління. При цьому завжди основою якісних змін у сфері державної політики протидії корупції є комплекс законодавчих актів щодо формування (або трансформації) законодавчих норм у сфері протидії корупції, що досягається шляхом прийняття дієвих норм антикорупційного законодавства.

Незважаючи на багатоаспектність суті виникнення та поширення корупційних проявів у кожній окремій державі, до основних факторів, що сприяють їх поширенню, можна віднести, з одного боку, високі показники нерівності розподілу

прибутків, відсутність системи соціального захисту в одних країнах, а з іншого – нарощування економічного потенціалу та щорічне збільшення фінансових надходжень у вигляді іноземних інвестицій – в інших країнах. Корупція у більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах, які виникли на пострадянському просторі, тісно пов'язана з тим, що вони знаходяться в стані економічної та суспільної трансформації [4].

В Україні на сучасному етапі сформована достатньо ефективна інституціональна система протидії корупції, зокрема:

1. Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України.

2. Комітет Верховної Ради України з питань протидії корупції.

3. Система судочинства.

4. Органи прокуратури.

5. Міністерство юстиції України.

6. Міністерство внутрішніх справ України. У складі МВС діє Національна поліція України (далі – поліція) – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

7. Служба безпеки України.

8. Спеціалізовані органи у сфері протидії корупції.

9. Державна фіскальна служба.

10. Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи.

11. Місцеві державні адміністрації.

12. Органи місцевого самоврядування.

На часі широко дискутується ідея створення антикорупційного суду.

У ст. 6 “Орган або органи із запобігання та протидії корупції” Конвенції ООН проти корупції зазначено, що кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: 1) проведення політики, згаданої в ст. 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; 2) розширення та поширення знань із питань запобігання корупції. Зокрема, кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Потрібно забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій. Кожна держава-учасниця повідомляє Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть сприяти іншим Державам-учасницям у розробці й вжитті конкретних заходів щодо недопущення корупції [5].

Прийняті на сучасному етапі міжнародні договори вимагають від держав-учасниць створити спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція ООН проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій:

– орган або органи, що запобігають корупції;

– орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів [6].

У ст. 36 “Спеціалізовані органи” зазначено, що кожна держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань. Положення щодо спеціалізованих інституцій у сфері боротьби проти корупції також містяться в інших регіональних інструментах [7].

Аналіз висвітлення антикорупційної проблематики на офіційних сайтах місцевих державних адміністрацій, насамперед, облдержадміністрацій, засвідчив значні розбіжності в організації діяльності органів влади регіонального рівня з реалізації НАП. Зокрема, необхідно вказати на такі особливості:

1) Дніпропетровська ОДА – інформація на офіційному сайті постійно оновлюється, порівняно з груднем 2015 р. змінена структура подання інформації, постійно оновлюється нормативна база, розміщена Антикорупційна стратегія, затверджена розпорядженням голови ОДА;

2) Запорізька ОДА – вся розміщена на офіційному сайті нормативна база застаріла (2010 – 2013 рр.), вказано про створення Антикорупційної комісії при ОДА – без відповідної нормативної бази, без персонального складу, лише телефон та е-мейл;

3) Кіровоградська ОДА – нормативної бази немає, подано інформацію про створення Антикорупційної ради;

4) Черкаська ОДА – нормативної бази немає, наявні довідки про боротьбу із корупцією в органах ДФС (2015 р.), наявні окремі документи прокуратури Черкаської області;

5) Донецька ОДА – коротка анотація законодавства, довідка “про результати боротьби з корупцією в Донецькій області (за 9 міс., за квартал..., 1 закон – Закон України “Про запобігання корупції”, Розпорядження голови ОДА “Про регіональну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2016 – 2017 роки” (текст регіональної програми не розміщений);

6) Київська ОДА – нормативна база застаріла, лише 1 розміщений на сайті закон – Закон України “Про запобігання корупції” – новий, всі інші – не чинні, діяльність ОДА взагалі не висвітлена за напрямом.

Аналогічний аналіз щодо розробки офіційних сайтів територіальних управлінь показав аналогічну динаміку. Зокрема, аналіз сайтів головних територіальних управлінь юстиції засвідчив, що за винятком ГТУ юстиції у Дніпропетровській області, майже всі інші управління юстиції розміщують застарілу інформацію, нормативну базу 1993 – 2013 рр., не подають методичних розробок. Загалом, потребує теоретичного та методологічного наповнення алгоритм розміщення інформації з питань антикорупційної політики на офіційних сайтах органів влади (найперше територіальних органів центральних органів виконавчої влади). Керівникам органів влади важливо перевірити актуальність та повноту розміщення інформації щодо реалізації антикорупційної політики у сфері діяльності органів влади та надати відповідну інформацію до Дніпропетровської ОДА. Так

само доцільне створення при облдержадміністраціях (при голові ОДА) координаційних рад з питань реалізації національної антикорупційної політики, а також сприяння формуванню регіонального механізму запобігання корупції.

Проблема інституціоналізації національної антикорупційної політики завжди була актуальною в будь-якій країні, й кожна країна вирішувала таку проблему самостійно. Беручи до уваги наявність у світі великої кількості спеціалізованих інституцій з боротьби проти корупції, розмаїтість їхніх функцій та фактичної діяльності, нелегко скласти повний перелік існуючих функціональних та інституційних моделей, а тим більше виявити “найкращу” з них. Створюючи новий інститут у системі публічного управління (орган влади), необхідно враховувати національний контекст, культурні, правові та адміністративні особливості кожної країни. Проте доцільно встановити основні підходи до вирішення проблеми і основні моделі існуючих органів. Порівняльний огляд різних моделей спеціалізованих інституцій дає змогу зробити узагальнення та провести аналіз за основними функціями, виділивши такі типи: 1) багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції; 2) служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; 3) інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

### **Висновки**

За останні роки, коли відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, коли на законодавчому рівні прийняті майже всі правові нормативні документи для удосконалення державної антикорупційної політики і затверджений курс на європейську інтеграцію, змінилися погляди і на проблему протидії корупції. При цьому аналіз суспільно-політичних та соціально-економічних засад виникнення корупції в Україні засвідчив: по-перше, недостатню визначеність, непослідовність і поверховість у процедурі формування, а у подальшому – реалізації антикорупційної політики, що зумовлює у правопорушників відчуття безкарності. По-друге, надзвичайно широкий інституціональний контент протидії корупції поступово перетворює протидію корупції на закрити адміністративну систему, яка починає набувати рис автономії у державі та закритості для суспільства. По-третє, відсутність державної ініціативи й необхідних організаційних заходів щодо створення суспільних формувань, незалежних недержавних структур для підвищення активності населення в боротьбі з корупцією провокує вузькоспрямований підхід до розуміння протидії, тобто спрямованої не на явище корупції, а на її прояви. По-четверте, відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення економічних і господарських питань, надання пільг тощо, створює умови для поширення корупції. І нарешті, по-п’яте, системні недоліки законодавства, що проявляються як у недосконалому норм законів, так і у їх внутрішній суперечності, не сприяє створенню раціональної системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту людини від проявів корупції.

### **Список використаної літератури**

1. Лазоренко С. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні [Електронний ресурс] / С. Лазоренко, К. Бабенко. — Режим доступу : <http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/558>.

2. Соловійов В. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України [Текст] : монографія / В. Соловійов. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. — С. 80.

3. Онищук О. О. Загальний метод протидії корупції в Україні / О. О. Онищук // Форум права [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09eomdvu.pdf>.

4. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

5. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції : прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 31 жовтня 2003 року (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V від 18.10.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

6. Там само. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

7. Там само. — 2006. — № 50. — Ст. 496; 2007. — № 49. — Ст. 2048.

**A. Novak**

#### **FORMATION AND IMPLEMENTATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVEL**

**The article considers general approaches to the formation and implementation of the national anti-corruption policy of Ukraine in modern conditions at the national and regional levels. The expediency of rationalization of the bases of the anti-corruption policy in the context of the organizational bases for ensuring the construction of a democratic state is investigated. A methodological approach to the formation of the concept of a national anti-corruption policy in modern conditions as a component of the process of rationalizing the activities of public authorities is proposed.**

**Key words: national anti-corruption policy, corruption prevention, corruption, public authority, rule of law state, public administration, regional level.**

УДК 342.7:645.5

Б. Мукан

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УРЯДОВИМ УПОВНОВАЖЕНИМ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Розглянуто організаційно-правове регулювання відносин Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини та Європейського суду з прав людини. Виокремлено основні стадії цих відносин і зроблено аналіз діяльності Урядового Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Означено проблеми у регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і Європейським судом з прав людини та запропоновано способи їх усунення.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений), Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція), відносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ.

Поглиблене дослідження організаційно-правового регулювання відносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ необхідне для налагодження ефективної співпраці у забезпеченні захисту прав людини і засадничих свобод, збалансуванні інтересів держави як порушника та захисника основних прав людини. Виявлення та усунення недоліків на національному рівні в організаційно-правовому регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і ЄСПЛ: у справах про порушення Україною положень Конвенції; справах за заявами України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними Сторонами, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших Договірних Сторін [1], позитивно вплине на підвищення рівня захисту прав людини та зменшення кількості справ проти України.

Питання відносин Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини та Європейського суду з прав людини у певних аспектах державного управління досліджують вітчизняні та зарубіжні науковці. Зокрема, М. Буроменський, І. Караман, В. Козіна та інші. зосередились на аналізі підготовки та звернення в ЄСПЛ; Т. Анцупова, С. Бурма, В. Буткевич, Б. Гроновська, Д. Давиденко та інші. розглядають означені відносини в контексті процедури дружнього врегулювання спору; Б. Бабін, С. Ківалов, О. Комарницька, М. Короткевич, Н. Севостьянова та інші проводять дослідження у контексті підвищення ефективності виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ.

Мета статті – аналіз відносин між Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини і Європейським судом з прав людини та обґрунтування їх організаційно-правового регулювання.

Для досягнення мети потрібно вирішити такі завдання: проаналізувати внутрішньодержавні нормативно-правові акти і міжнародні документи, що регулюють відносини між Урядовим Уповноваженим і ЄСПЛ; виокремити основні стадії їх відносин; поетапно проаналізувати діяльність Урядового Уповноваженого;

виявити “вузькі місця” в організаційно-правовому регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і ЄСПЛ.

Відносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ регулюються внутрішньодержавними нормативно-правовими актами та міжнародними документами: Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.; Протоколами до Конвенції, ратифікованими Україною; Регламентом Європейського суду з прав людини (редакція від 01.01.2016 р.); Статутом Ради Європи від 05.05.1949 р.; Законом України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” № 3477-IV від 23.02.2006 р.; Постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”” № 784 від 31.05.2006 р.; Постановою Кабінету Міністрів України “Про організаційні заходи, пов’язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини” № 553 від 29.04.2004 р.; Указом Президента України “Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб’єкта та України” № 581/2002 від 25.06.2002 р.; Заявами Верховної Ради України “Про відступ України від окремих зобов’язань, визначених Міжнародним пактом про громадські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод”.

Ураховуючи правові основи регулювання відносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ, можна виокремити такі стадії їх розвитку: підготовка та подання заяви у ЄСПЛ; розгляд заяви ЄСПЛ; процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація; виконання рішень ЄСПЛ.

1. *Підготовка та подання заяви у ЄСПЛ.* Відповідно до основних завдань, Урядовий уповноважений координує роботу, пов’язану з підготовкою матеріалів для розгляду справ у суді [2]. Прикладами цього є підготовка та подання у 2014 р. Урядом України трьох міждержавних заяв проти Росії [3] та у 2015 р. однієї міждержавної заяви проти Росії [4].

ЄСПЛ надсилає Уряду України справи проти України з пропозицією надати письмові зауваження або висловити позицію щодо вступу України у справу як третьої сторони. Зі щорічних звітів Урядового уповноваженого від 2006 р. до 2015 р. Урядом надіслано 6849 зауважень та позицій у справах за участю України (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Статистичні дані зі щорічних звітів Урядового уповноваженого за 2006 – 2015 рр. щодо кількості підготовлених зауважень і позицій**

Рік	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
К-сть	404	257	273	639	413	357	213	1195	642	2456
Загальна кількість: 6849										

На цьому етапі здійснення відносин визначається статус Договірної сторони: у справах за зверненням України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними сторонами Урядовий Уповноважений є представником заявника (позивача); у справах про порушення Україною положень Конвенції – представником відповідача; у справі за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших Договірних Сторін – третьою стороною. Саме повноваження Урядового уповноваженого як представника заявника (позивача) відповідача чи третьої особи у ЄСПЛ є базовими у взаємовідносинах і

визначальними у виконанні завдань із координації роботи, пов'язаної з підготовкою заяв, зауважень і висловленні позиції у справах у ЄСПЛ.

2. *Розгляд заяви ЄСПЛ.* Суд розглядає справу разом із представниками сторін і за необхідності проводить розслідування, для ефективного здійснення якого заінтересовані Високі Договірні Сторони створюють усі необхідні умови [5].

Управління процесом із забезпечення та здійснення представництва у конкретній справі належить до компетенції Урядового уповноваженого, який, відповідно до покладених завдань: координує роботу з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням представництва України в ЄСПЛ; виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Конвенції та/або організовує залучення з цією метою представників відповідних органів державної влади, юридичних радників, зокрема іноземних [6].

Згідно зі ст. 35 Регламенту ЄСПЛ, уповноважені особи можуть отримувати допомогу адвокатів чи консультантів. У процесі розгляду справи уповноважена особа: подає зауваження у письмовій формі чи інші документи, клопотання; надає достатню інформацію, необхідну для встановлення особи свідків, експертів чи інших осіб, які підлягають виклику, а також їхні адреси; ставить запитання уповноваженим особам, адвокатам чи радникам сторін, заявникові, свідкам та експертам, а також будь-якій іншій особі, присутній на засіданні делегації з розслідування, та відповідає на поставлені йому запитання [7].

Згідно з рішеннями ЄСПЛ, винесеними проти України, можна виокремити два способи здійснення представництва інтересів держави в ЄСПЛ:

– одноособове представництво, в більшості справ, для прикладу рішення у справі “Кузьміна проти України” (заява № 11984/06) від 16.06.2016 р., Уряд України на останніх етапах провадження представляла виконувач обов'язків Урядового уповноваженого пані О. Давидчук;

– колективне представництво, в незначній кількості справ, для прикладу рішення у справі “Бучинська проти України” (заява № 35493/10) від 30.04.2015 р., Уряд України представляли його Уповноважені Н. Кульчицький та О. Давидчук.

Із рішень ЄСПЛ проти інших країн Ради Європи вбачається, що представництво інтересів держави забезпечується Урядом шляхом залучення у справу адвокатів, представників органів державної влади, правоохоронних органів, науковців, для прикладу рішення у справах: *заява № 53139/11* від 04.10.2016 р. – Португальський Уряд був представлений своїм агентом, М. Ф. да Граса Карвальо, заступник Генерального прокурора; *заява № 29187/10* від 04.10.2016 р. – Уряд Словенії був представлений його агентом, Л. Бембіц, державним прокурором; *заява 16033/12* від 20.09.2016 р. – Іспанський Уряд був представлений його агентом, Леоном Каверо, державним адвокатом з права людини при Міністерстві юстиції; *заява 9154/10* від 15.12.2015 р. – Федеративну Республіку Німеччини представляли його агенти Федерального Міністерства юстиції та захисту прав споживачів, а також Шатцгер, професор кримінального права в Університеті Мюнхена, Циммерман, помічник юриста в університеті Мюнхена, Тегетоф, суддя, Нижня Саксонія, Міністерство юстиції.

У поодиноких випадках вважається, що для забезпечення інтересів держави як сторони у справі залучалася іноземна юридична фірма, наприклад у справі Ю. Тимошенко [8]. Як зазначено у рішенні у справі “Пічкур проти України” (заява № 10441/06) від 07.02.2014 р., Уряд України представляла В. Лутковська, яка на цей час обіймала посаду Уповноваженого ВРУ з прав людини [9].

У діяльності Урядового уповноваженого немає чіткого розмежування між забезпеченням представництва та здійсненням представництва у справах. З огляду на це, на нашу думку, доцільно ввести термін “агент”, яким оперує ЄСПЛ у своїх рішеннях для позначення особи, яка бере участь у процесі розгляду справи ЄСПЛ, відтак буде виокремлено Урядового уповноваженого як посадову особу, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ.

3. *Процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація.* На будь-якій стадії провадження Суд може надати себе у розпорядження заінтересованих сторін для забезпечення дружнього врегулювання спору [10]. Переговори стосовно дружнього врегулювання є конфіденційними і не впливають на доводи сторін під час основного розгляду справи [11]. Урядовий уповноважений, відповідно до покладених на нього завдань, живає на національному рівні заходів для запобігання констатації ЄСПЛ порушення Конвенції, з власної або ініціативи заявника проводить переговори про укладення угоди про дружнє врегулювання, у разі потреби узгоджує на міжвідомчому рівні умови врегулювання спору, укладає угоду про дружнє врегулювання спору [12].

Якщо Договірна сторона відхилила пропозицію дружнього врегулювання, Урядовий уповноважений може подати до суду односторонню декларацію. За виняткових обставин декларація може бути подана за відсутності попередніх намагань досягти дружнього врегулювання [13].

Згідно з п. 7 Інтерлакенської декларації (2010 р.), держави-учасники закликаються до прийняття дружнього врегулювання і подання односторонніх декларацій [14].

У п. E.1 Ізмірської декларації (2011 р.) пропонується державам-учасникам приділяти пріоритетну увагу вирішенню повторюваних випадків шляхом дружніх врегулювань або односторонніх декларацій [15].

На пріоритетну увагу альтернативним способам судових процесів, таких як дружнє врегулювання та односторонні декларації, було вказано у п. 9 Брюсельської декларації (2015 р.) [16].

Досліджуючи процедуру дружнього врегулювання в Європейському суді з прав людини, професор Б. Гроновська відзначає, що переваги дружнього врегулювання спорів у сфері міжнародного публічного права є беззаперечними, успішне досягнення взаємної згоди сторін у спорі не може бути конкурентоспроможним із використанням механізмів, заснованих на елементах державного примусу [17]. Науковець С. Бурума констатує загальну зацікавленість в ефективній, добре функціонуючій системі здійснення правосуддя у сфері міжнародного захисту прав людини, яка підтримує використання дружнього врегулювання, в той час як суспільні інтереси громадськості можуть бути проти неї. Загалом структура інтересів демонструє суспільну схильність до укладення угод про дружнє врегулювання [18].

У загальному спостерігається тенденція до збільшення кількості рішень про дружнє врегулювання та односторонніх декларацій, що спонукатиме удосконаленню діяльності Урядового уповноваженого у цьому напрямі.

Порівняльний аналіз кількості винесених рішень ЄСПЛ по суті скарги та кількості рішень щодо дружнього врегулювання і односторонніх декларацій може бути підставою для висновку щодо ефективності застосування вказаних процедур Урядовим уповноваженим у ЄСПЛ. Дані щодо кількості рішень ЄСПЛ по суті скарги, кількості рішень стосовно дружнього врегулювання і односторонніх

декларацій, вказані у табл. 2, отримані зі щорічних звітів Урядового уповноваженого за 2006 – 2015 рр.

**Таблиця 2**

**Статистичні дані щодо кількості рішень ЄСПЛ по суті скарги, дружнього врегулювання і односторонніх декларацій**

Рік	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Рішення по суті скарги	120	109	110	126	109	105	70	69	40	51
Дружнє врегулювання	22	39	2	22	17	48	25	24	8	12
Одностороння декларація	-	-	-	-	-	380	37	15	21	5

Наведені статистичні дані вказують на невелику кількість рішень із дружнього врегулювання та односторонніх декларацій порівняно з кількістю винесених рішень по суті скарги, в більшості яких констатовано порушення положень Конвенції Україною. Збільшення кількості рішень щодо дружнього врегулювання та односторонніх декларацій пропорційно зменшує кількість рішень по суті скарги, в яких Україну визнано порушником основних прав людини.

4. *Виконання рішень ЄСПЛ.* На означеному етапі також спостерігаються взаємовідносини між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ у розгляді питання про:

– надання консультативних висновків. Якщо Комітет Міністрів вважає, що нагляд за виконанням остаточного рішення ускладнений проблемою тлумачення рішення, він може звернутися до ЄСПЛ з метою надання відповідного роз'яснення [19]. Копія рішення з питань тлумачення передається до Комітету Міністрів і сторонам, яких це стосується [20], для виконання;

– дотримання Договірною стороною зобов'язання виконати рішення ЄСПЛ. Якщо Комітет Міністрів вважає, що Висока Договірна Сторона відмовляється виконувати остаточне рішення у справі, в якій вона є стороною, він може, після формального повідомлення цієї Сторони, звернутися до ЄСПЛ з питанням про дотримання цією стороною свого зобов'язання щодо виконання рішення ЄСПЛ [21]. Голова Великої палати повідомляє Комітет Міністрів і сторони, яких це стосується, про можливість надати письмові зауваження щодо питання, яке розглядається [22].

До основних завдань Урядового Уповноваженого належить координація виконання рішень ЄСПЛ [23] та інформування Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку про виконання Україною рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною [24].

За даними Департаменту з питань виконання рішень ЄСПЛ, наведених у табл. 3, станом на 25 січня 2017 р. від Урядового уповноваженого не отримано письмового підтвердження про виплату справедливої компенсації національними органами державної влади або така інформація є неповною у 232 заявах, розглянутих ЄСПЛ.

**Таблиця 3**

**Інформація щодо невиконаних або частково невиконаних рішень ЄСПЛ станом на 25 січня 2017 р. [25]**

Дата остаточного рішення ЄСПЛ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
К-сть заяв	1	6	5	11	14	7	11	33	20	36	88
Загальна кількість: 232											

## **Висновки**

Аналіз організаційно-правового регулювання відносин Урядового уповноваженого України і ЄСПЛ дає змогу виокремити такі основні стадії їх здійснення: підготовка та подання заяви у ЄСПЛ; розгляд заяви ЄСПЛ; процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація; виконання рішень ЄСПЛ.

На кожній стадії цих відносин виявлено “вузькі місця” у їх здійсненні: не розмежовано повноваження представника в статусі заявника (позивача), відповідача, третьої особи; у діяльності Урядового уповноваженого немає чіткого розмежування між забезпеченням представництва та здійсненням представництва у справах, які на національному рівні можна усунути шляхом: а) визначення повноважень Урядового уповноваженого у статусі заявника (позивача); відповідача; третьої особи, що підвищить ефективність виконання завдань із координації роботи, пов’язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у суді; б) визначення терміна “агент” як особи, що бере безпосередню участь у засіданні ЄСПЛ щодо розгляду справи по суті спору, відмежує поняття Урядового уповноваженого як посадової особи, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ.

Процес дружнього врегулювання – швидкий та ефективний спосіб захисту прав людини. Здійснення Урядовим уповноваженим оцінки справ на предмет порушення умов Конвенції та вироблення процедури дружнього врегулювання на національному рівні як з посередництвом ЄСПЛ, так і без посередництва ЄСПЛ значно зменшить кількість рішень, у яких констатується факт порушення Конвенції Україною.

На останньому етапі взаємовідносин між Урядовим уповноваженим і ЄСПЛ спостерігається системна проблема невиконання рішень ЄСПЛ. Підвищення ефективності виконання рішень ЄСПЛ досліджувалося багатьма науковцями і автором зокрема.

Предметом подальших наукових досліджень у цьому напрямі може стати: дослідження та розмежування повноважень Урядового уповноваженого в статусі представника заявника (позивача), представника відповідача та третьої особи; виявлення недоліків на міжнародному рівні в організаційно-правовому регулюванні взаємовідносин між ЄСПЛ і представниками країн Ради Європи.

## **Список використаної літератури**

1. Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF>.

2. Там само.

3. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2014 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <file:///C:/Users/kv/Phone%20Browser/Downloads/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E.pdf>.

4. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <file:///C:/Users/kv/Phone%20Browser/Downloads/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%A3%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D>

0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%202015%20%D1%80%D1%96%D0%BA%20(1).pdf.

5. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1959 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

6. Положення про Урядового уповноваженого...

7. Регламенту Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980\\_067](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_067).

8. Офіційний веб-сайт ГПУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_c=view&\\_t=rec&id=190903](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=190903).

9. Офіційний веб-сайт Уповноваженого ВРУ з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/ukr-model>.

10. Конвенція про захист прав людини...

11. Регламент Європейського суду...

12. Положення про Урядового уповноваженого ...

13. Регламент Європейського суду...

14. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration. 19 February 2010 [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.echr.coe.int/documents/2010\\_interlaken\\_finaldeclaration\\_eng.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/2010_interlaken_finaldeclaration_eng.pdf).

15. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Izmir Declaration. 26 – 27 April 2011 [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.echr.coe.int/Documents/2011\\_Izmir\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf).

16. High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” Brussels Declaration 27 March 2015 [Electronic resource]. — Access mode : [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Declaration-Brussels\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Declaration-Brussels_EN.pdf).

17. Gronowska B. Polubowne załatwienie sprawy (friendly settlement) w systemie Europejskie Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. / B. Gronowska, K. Balcerzak // Studia Prawnicze [Tekst]. — 2006. — № 1(167). — S. 5—22.

18. Бурма С. К. Міжнародно-правова характеристика інституту дружнього врегулювання в Європейському суді з прав людини [Текст] : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.11 / Сергій Костянтинович Бурма. — Одеса : [б. в.], 2015. — С. 65.

19. Конвенція про захист прав людини...

20. Регламент Європейського суду...

21. Конвенція про захист прав людини...

22. Регламент Європейського суду...

23. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

24. Положення про Урядового уповноваженого ...

25. Information relating to payment awaited or information received incomplete. Status as of 25 January 2017 [Electronic resource]. — Access mode : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a9af7>.

**B. Mukan**

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL REGULATIONS OF THE RELATIONS  
BETWEEN THE GOVERNMENT AGENT OF UKRAINE BEFORE  
THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

**This article examines organizational and legal regulations of the relations between the Government Agent of Ukraine before the European Court of Human Rights and the European Court of Human Rights. The main stages of these relations are distinguished and the analysis of the activities of the Government Agent before the European Court of Human Rights is made. The problems of regulating relations between the Government Agent of Ukraine and the European Court of Human Rights are defined and the ways of their solution are suggested.**

**Key words: European Court of Human Rights, Government Agent of Ukraine before the European Court of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, relations between the Government Agent and the European Court of Human Rights.**

УДК 323.3.

М. Обіход

## СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Розглянуто досвід Європейського Союзу у розробці та реалізації молодіжної політики. Проаналізовано ключові моменти основних нормативно-правових актів, що регламентують політику стосовно молодих людей в Україні у процесі європейської інтеграції. Особливу увагу приділено сучасному стану головних напрямів, механізмів і завдань молодіжної політики Європейського Союзу.

**Ключові слова:** молодь, законотворчість, державна молодіжна політика, розвиток молоді.

На сучасному етапі однією з найбільш цілісних моделей роботи з молоддю є молодіжна політика Європейського Союзу. Вона багато в чому визначає напрямок розвитку національної молодіжної політики в більшості країн ЄС, що є його членами.

Дослідження наявних наукових розробок проблеми свідчить, що питання європейського досвіду відносно механізмів залучення молодого покоління до участі у політичних процесах є досить актуальною та багатоаспектною проблемою, яка привертає увагу багатьох іноземних та вітчизняних державних діячів, науковців. До наукових досліджень, присвячених цьому питанню, належать, насамперед, праці таких авторів, як: Г. Алтинбекової, Зб. Бжезинського, С. Безклетного, В. Боряза, Є. Бородіна, В. Бортнікова, Д. Гончарова, І. Гайвановича, Ю. Галабурди, В. Вербеца, І. Ільїнського, Т. Сторожук, М. Кербаль, Г. Коваль, Ч. Козловського, Н. Колісниченко, В. Криворученко, Ю. Криворучко, В. Куліка, О. Кулеби, О. Мелешкіної, Н. Паніна.

В Україні на вищому офіційному рівні за необхідне визнано прискорення євроінтеграційних процесів, що, безумовно, стосується й молодіжної сфери. Однак комплексні дослідження, присвячені аналізу європейського досвіду щодо модернізації молодіжної політики, ще не проведені, системно українські дослідники не зверталися до європейських інструментів удосконалення молодіжної політики, що обумовлює актуальність обраної проблематики.

Метою статті є аналіз ключових напрямів, механізмів та інструментів молодіжної політики ЄС та узагальнення європейського досвіду щодо шляхів залучення молодого покоління до участі у політичних та соціальних процесах.

Система європейських інститутів молодіжної політики пройшла довгий шлях становлення і розвитку. Молодіжна політика стала певною концепцією в другій половині ХХ ст., коли західноєвропейські країни зрозуміли, що їм потрібно розробити спеціальну довгострокову стратегію, яка відповідала б потребам молодих громадян. Така стратегія повинна не тільки вирішувати проблеми молоді як соціальної групи, а й розглядати їх як важливий ресурс, який може сприяти розвитку всього суспільства загалом.

Європейські інститути молодіжної політики займають важливе місце також у системі міжнародних інститутів, розуміння основних принципів і вивчення досвіду

яких можуть мати суттєве значення для розробки ефективної національної молодіжної політики.

Особлива увага при розробці загальноєвропейської молодіжної політики концентрується на процесі формування європейської юнацької самосвідомості у контексті розширення освітніх можливостей і можливостей культурного й духовного розвитку суспільної системи: європейські молоді люди є більшими “європейцями”, ніж попередні покоління. Відповідно, саме вони можуть стати основною рушійною силою нового етапу євроінтеграційних процесів.

Розглянувши досвід європейських країн зі створення молодіжних міністерств і департаментів та узагальнивши результати європейських дослідників з питань молодіжної політики, було отримано таку класифікацію:

- країни зі спеціалізованим молодіжним міністерством та молодіжним директором або подібною адміністративною структурою (Німеччина, Австрія, Люксембург, Франція);

- країни, в яких молодіжна політика віднесена до відання одного з міністерств, у складі якого є молодіжний департамент (Швеція, Ірландія, Португалія, Греція, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Фінляндія, Норвегія);

- країни, в яких молодіжна політика координується декількома міністерствами без молодіжного директорату (Данія);

- країни без молодіжних директоратів та спеціальних координуючих структур в органах виконавчої влади (Італія, Великобританія).

До запропонованої класифікації можна додати ще один підхід до розгляду питання. На першому рівні класифікації доцільно розподілити усі країни на дві групи. До першої групи належать країни, в яких існує міністерство, до завдань якого належить формування та реалізація державної молодіжної політики. До другої – ті, в яких відповідних органів виконавчої влади немає. На другому рівні класифікації основним критерієм поділу має стати наявність слова “молодь” в офіційній назві владної структури. Третій рівень класифікації передбачає групування країн із урахуванням того, з якими іншими напрямками поєднується державна молодіжна політика. Підсумовуючи треба зазначити, що створення в європейських країнах молодіжних міністерств та прирівняних до них владних структур відбувалося за дещо різними схемами. Як результат, не в усіх країнах Європи на сьогодні існують однопрофільні молодіжні відомства. Це свідчить про розуміння молодіжної проблематики не тільки як комплексної та потребуючої окремої уваги з боку держави, але й як такої, що тісно пов’язана з іншими проблемами загальнодержавного значення, серед яких: освіта, культура, спорт, дозвілля тощо [1].

Держави-члени ЄС розвивають свою власну національну молодіжну політику, а на рівні Спільноти створено основу для співробітництва. Найбільш важливу роль відіграє Рада ЄС на рівні міністрів, відповідальних за молодь. Молодіжна робоча група, що складається із представників міністерств молоді в державах-членах, готує засідання відповідної ради.

У процесі вироблення і практичної реалізації спільної політики щодо європейської молоді були враховані принципи та положення офіційних нормативно-правових документів Єдиної Європи. Договір про заснування Європейського Союзу багато в чому визначив головні пріоритети спільноти в сфері освіти, професійної підготовки та молодіжної політики. Так, зокрема, в ньому фіксуються основні цілі співтовариства в напрямку забезпечення якості освіти, а саме: заохочення і підтримка молодіжних обмінів та обмінів викладачів соціально-освітніх установ і

служб; наголошується на необхідності посилення співпраці з боку співтовариства і країн-членів ЄС з третіми країнами та компетентними міжнародними організаціями в галузі освіти і молодіжної політики тощо.

Зокрема використовується відкритий метод координації, що дає можливість державам-членам визначати свої власні національні стратегії замість того, щоб впроваджувати централізовано розроблену стандартизовану політику на всій території ЄС. Головна мета відкритого методу координації – спрямування національних політик на забезпечення та реалізацію спільних цілей. Водночас у межах цього способу міжурядового співробітництва дії одних держав-учасників оцінюються іншими державами ЄС (елемент “тиску рівних”). Такий метод допомагає урядам вчитися один у одного і обмінюватися передовим досвідом, що дає змогу їм удосконалити власні внутрішні політики. Загалом відкритий метод координації у молодіжній політиці має такий вигляд:

1. Європейська Комісія визначає свої довгострокові пріоритети в галузі молодіжної політики.

2. У процесі діалогу з державами-членами Європейська Комісія пропонує загальні цілі для кожного пріоритету. Окрім того, члени ЄС спільно визначають інструменти оцінювання досягнення визначених цілей (методи статистики, індикатори тощо). Країни-члени, працюючи над досягненням цілей, регулярно звітують Комісії щодо ступеня їх досягнення. На основі звітів Європейська Комісія готує та представляє доповідь Раді Міністрів з молодіжних питань. Відбувається порівняння результатів держав-учасниць, а також обмін досвідом. Саме тут і виникає можливість застосування елемента “тиску рівних”, адже кожна з країн прагне до кращих досягнень порівняно з іншими. Після публікації доповіді збираються нові пропозиції щодо вдосконалення роботи. Такий формат координації висуває до країн-членів мінімум централізованих, нав’язаних ззовні вимог – навіть підготовка звітів є практично їхньою власною відповідальністю.

Не тільки відкритий метод координації, а й Європейський молодіжний пакт, прийнятий Європейською Радою ЄС у 2005 р., показали, що, з одного боку, потрібне ефективне партнерство між молодими людьми та їх організаціями, а з іншого – з інститутами Євроспільноти як наднаціонального об’єднання, якщо відбувається визначення, здійснення, спостереження і оцінка політики, що дало б змогу забезпечити облік реальних інтересів молоді. Політичні заходи, що зачіпають інтереси молоді, у цьому випадку повинні мати відповідну спрямованість.

Комюніке Єврокомісії ЄС “Підтримка повноцінної участі молоді в сфері освіти, зайнятості та в суспільному житті”, прийняте в 2007 р., містить основні принципи і перспективи розвитку молодіжної політики Євросоюзу, наголошує на необхідності сприяння і надання фінансової допомоги молодим європейцям з метою поліпшення рівня освіти, скорочення безробіття, участі в суспільному житті і прояві активної громадянської позиції, надання підтримки молодим людям і створення сприятливих умов для розвитку їх здібностей працювати і брати активну участь у суспільному житті є невід’ємним елементом економічно і соціально стабільного Європейського Союзу, насамперед у рамках процесу глобалізації і заснованої на знаннях економіки, а також в старіючому суспільстві, де визначальним фактором є молода людина і можливості, які надані їй для реалізації її потенціалу.

У 2009 р. Єврокомісія ЄС затвердила нову Стратегію молодіжної політики до 2018 р., що отримала назву “Молодь – інвестування і розширення можливостей” [2]. У цьому документі наголошується, що молодь є однією з найбільш уразливих груп

суспільства, насамперед в умовах глобальної фінансової економічної кризи, і в європейському старіючому суспільстві є найважливішим ресурсом.

Стратегія містить у собі міжсекторальний підхід, передбачає короткострокові і довгострокові заходи щодо ключових сфер молодіжної політики: освіти, зайнятості, творчості та підприємництва, соціальної інтеграції, охорони здоров'я, спорту, громадської участі та волонтерства. У документі наголошується на важливій ролі молодіжної політики в функціонуванні Європейського Союзу, а також визначаються заходи щодо посилення її ефективності в країнах-членах Євроспільноти. Стратегія “Молодь – інвестування і розширення можливостей” передбачає двосторонній підхід:

- інвестиції в молодь, що виражаються в збільшенні обсягу ресурсів, що надаються для розвитку галузей, які мають щоденний вплив на молодь і забезпечують її благополуччя;

- наділення молоді правами і повноваженнями за допомогою розвитку та використання потенціалу молодих людей в оновленні суспільства і реалізації європейських цілей і цінностей.

Пріоритетами розвитку молодіжної участі в ЄС на найближчу перспективу є:

- забезпечення повноправної участі молоді в житті суспільства за допомогою її залучення в громадське життя на місцевому і регіональному рівнях;

- залучення молоді до процесу участі в різних формах представницької демократії;

- підтримка молодіжних організацій та інших форм навчання участі;

- стимулювання участі неорганізованої молоді;

- забезпечення якості інформаційних послуг.

Для вирішення поставлених завдань Єврокомісія визначила план дій на короткострокову перспективу, де серед іншого можна виділити:

- розробку стандартів якості молодіжної участі, інформування та консультивання;

- подальшу політичну та фінансову підтримку молодіжних організацій, національних і місцевих молодіжних парламентів;

- подальший розвиток можливостей для діалогу між європейськими, національними інститутами та молодими людьми.

У Стратегія “Молодь – інвестування і розширення можливостей” зазначено, що молодіжна політика повинна ґрунтуватися на доказах / фактичних даних і повинна призвести до помітних видимих результатів, які мають представлятися, переглядатися та поширюватися на регулярній основі і в структурованому вигляді, створюючи тим самим основу для безперервного оцінювання. Для цього знання про умови життя, цінності й установки молоді повинні збиратися та поширюватися спільно із суміжними областями політики, що дало б змогу вживати відповідних і своєчасних заходів.

Європейська молодіжна стратегія 2010 – 2018 пропонує нову стратегію для європейської молодіжної політики. Вона націлює на міжсекторальний підхід у молодіжній політиці та зміцнює співпрацю в галузі розробки політики і прийняття рішень на всіх рівнях. Європейська Комісія сприяє діалогу між молоддю і політиками для підвищення активної громадянської позиції, соціальної інтеграції і забезпечення включення молоді в розробку політики ЄС. Ці пріоритети є основною частиною Європейської молодіжної стратегії 2010 – 2018, яка має дві мети:

- надання більших і рівних можливостей для молоді в освіті й на ринку праці;

– заохочення молодих людей до активної участі у житті суспільства.

Стратегія пропонує ініціативи у 8 областях діяльності (освіта і навчання; працевлаштування і підприємництво; здоров'я і благополуччя; участь; волонтерська діяльність; соціальна включеність; молодь і світ; творчість і культура, а також відповідні заходи політичного втручання. Ця робота здійснюється шляхом реалізації молодіжних програм, розвитку політичної співпраці, посилення помітності молоді та молодіжних організацій. Головними інструментами реалізації стратегії є:

- співпраця країн ЄС;
- “структурований діалог”;
- доповіді про становище молоді в ЄС;
- молодіжна робота;
- обґрунтована молодіжна політика;
- взаємне навчання молодих людей.

Нова стратегія є своєчасною відповіддю на ті виклики, з якими стикаються молоді люди, і відкриває свої двері в нову еру розвитку молодіжної політики на рівні Європейського Союзу. Структури ЄС повинні надавати молоді підтримку з труднощами, з якими вони стикаються на сьогодні в епоху глобалізації [3].

Одним із головних інструментів у здійсненні молодіжної політики в країнах-членах Європейського Союзу до початку 2014 р. була програма “Молодь в дії”, що враховувала ключові пріоритети молодіжної політики в Європі: європейське громадянство, участь молоді, культурне різноманіття, залучення молоді з обмеженими можливостями. Серед основних цілей програми, що відображені у відповідних проектах і програмах, виділялися такі:

- підтримка формування молоді як категорії активних громадян у широкому сенсі, розвиток самосвідомості молодих громадян Європи;
- підтримка толерантного способу мислення серед молоді з акцентом на збільшення соціальної взаємодії в рамках Євроспільноти поліпшення взаєморозуміння серед молоді різних культур;
- мотивування до поліпшення якості діяльності, спрямованої на підтримку молодіжних заходів та забезпечення безперервної діяльності організацій, пов'язаних із реалізацією молодіжної політики;
- підтримка спільної діяльності в галузі молодіжної роботи в Європі [4].

У 2014 р. Програма “Молодь в дії” разом із іншими шістьма напрямками діяльності (зокрема освітою, тренінгами, спортом тощо) була об'єднана в єдину програму дій Європейського Союзу, що отримала назву “Еразмус Плюс” і розрахована на 2014 – 2020 рр.

Вектори нової програми ЄС включають децентралізовані і централізовані програми. Перші керуються Національними агентствами країн-учасниць, що реалізують певну підпрограму в межах “Еразмус Плюс”, другі – на загальноєвропейському рівні за допомогою функціонування спеціалізованого загальноєвропейського органу – Виконавчого агентства з освіти, аудіовізуальних засобів і культури, розташованого в Брюсселі.

Серед ключових завдань Програми “Еразмус Плюс” щодо молоді необхідно виділити такі:

- посилення співпраці та обмінів між учасниками Програми “Еразмус Плюс” та державами-партнерами з різних регіонів світу;

- підвищення якості та визнання молодіжної роботи, неформальної освіти та волонтерської діяльності в країнах-партнерах, підвищення їх взаємодії, інтеграції та взаємодоповнюваності з іншими освітніми системами, ринком праці і суспільством;
- сприяння транснаціональній мобільності неформальної освіти між учасниками зазначеної програми та країнами-партнерами;
- поглиблення стратегічної співпраці між молодіжними організаціями та органами державної влади країн-партнерів, представниками бізнесу та ринку праці;
- розширення можливостей молодіжних рад, молодіжних платформ на місцевому, регіональному та державному рівнях;
- посилення взаємодії в питаннях управління, інноваційних можливостей і інтернаціоналізації молодіжних організацій в країнах-партнерах;
- розширення прав і можливостей молодих людей у суспільстві, сприяння в їх участі в процесах прийняття рішень [5].

Доцільно зазначити, що, незважаючи на суміжність напрямків діяльності в питаннях розробки та реалізації молодіжної політики, діяльність Європейських Співтовариств і Ради Європи значно диференційована в механізмах реалізації цих напрямків. Так, наприклад, Рада Європи значну увагу намагається приділяти дослідницькій і освітній діяльності, а також міждержавному співробітництву своїх держав-учасників, а Євросоюз, володіючи значними фінансовими можливостями, обрав основним інструментом функціонування вироблення централізованої програми дій. Проте зазначена диференціація відкрила низку додаткових можливостей у питаннях співпраці між Євросоюзом та Радою Європи, зокрема, що стосуються взаємодоповнюваності порядків денних, формування позитивного тренду в сфері вироблення спільної найбільш ефективної і гнучкої стратегії щодо молоді на середньо- і довгострокову перспективу.

На початковому етапі співпраця була націлена, насамперед, на вироблення і практичне втілення загального договору, що заміняє низку існуючих угод у відповідних напрямках діяльності. Сторони уклали спеціальну Угоду про здійснювані дії і рамки фінансування і визначили спільні цілі: громадянськість, участь, виховання в галузі прав людини, міжкультурний діалог; соціальна згуртованість, включеність, рівність можливостей; якість, визнання і наочність роботи з молоддю та тренінгів; більше знань про молодь та розвиток молодіжної політики.

Так, Радою Європи у партнерстві з Європейською Комісією ЄС і Європейським молодіжним форумом була організована спільна реалізація програм “Усі різні – усі рівні”, “Рух проти мови і ненависті”, “Молодіжне партнерство” в рамках кооперації з вісьмома ресурсними центрами “Салтів” (підтримка, поглиблене вивчення, тренінги в рамках європейської молодіжної програми), різних європейських молодіжних освітніх програм та інших заходів.

Окрім цього, функціонує чимало спеціалізованих установ, що займаються питаннями вироблення і реалізації європейської молодіжної політики. Так, наприклад, Європейське молодіжне інформаційне та консультативне агентство, яке включає представників національних молодіжних інформаційних і координаційних центрів та мереж, займається інтенсифікацією і поглибленням інформаційної підтримки в сфері загальноєвропейської молодіжної політики; центр молодіжної інформації “Євродеск” надає молоді країн-членів ЄС, ЄАВТ і Туреччини доступ до інформації, що стосується європейської політики, можливостей, відкритих для молоді і для тих, хто буде з нею безпосередньо взаємодіяти.

Доцільно зазначити, що протягом минулих років партнерство між Європейськими Співтовариствами та Радою Європи систематично розвивалося і зміцнювалося і на сьогодні є складовою, без якої неможливо уявити цілісну та дієву систему європейської молодіжної політики.

Таким чином, можна зробити висновок, що європейська інституційна система молодіжної політики пройшла довгий шлях становлення і розвитку та на сьогодні постає перед нами як цілком дієвий механізм реалізації молодіжної політики в регіоні.

Зміни в управлінні молодіжної сферою на сьогодні ставлять перед європейцями нові вимоги і завдання зі створення необхідних умов і можливостей для формування ефективної національної та загальноєвропейської молодіжної політики, а також повноцінної самореалізації молодих людей і їх інтеграції в суспільство. Залежно від того, наскільки гнучкою, оперативною і придатною до трансформування виявиться політика Європейського Союзу, буде залежати, насамперед, рівень інтеграції молоді в суспільно-політичне життя суспільства зокрема і процес формування стабільного, здорового і процвітаючого європейського суспільства загалом.

#### **Список використаної літератури**

1. Трансформація державної молодіжної політики в контексті європейської інтеграції України [Текст] : наук.-метод. розроб. / авт. кол. : Є. І. Бородін (кер.), Н. М. Літвінова, Ю. В. Борисова [та ін.]. — К. : НАДУ, 2008. — С. 15.

2. EU Strategy for Youth – Investing and Empowering 2009 [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1472634381175&uri=CELEX:52009SC0548>.

3. Ibid.

4. Youth in Action Programme [Electronic resource]. — Access mode : [http://ec.europa.eu/youth/success-stories/youth-in-action\\_en](http://ec.europa.eu/youth/success-stories/youth-in-action_en).

5. Erasmus+ [Electronic resource]. — Access mode : <http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus>.

**M. Obikhod**

#### **THE CURRENT STATE OF PUBLIC YOUTH POLICY IMPLEMENTATION IN EUROPEAN COUNTRIES**

**This article considers the experience of the European Union in development and implementation of youth policy. The article provides an analysis of the key moments of basic normative legal acts regulating youth policy in Ukraine in the process of European integration. Particular attention is paid to the current state of the main directions, mechanisms and targets of the European Union youth policy.**

**Key words: young people, lawmaking, public youth policy, young people development.**

УДК 35.084 : 342.518

О. Оргісць

## ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ СЕКРЕТАРІВ, ЯК ОДНА З УМОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано вітчизняний досвід впровадження посад державних секретарів у центральних органах влади та зарубіжну багаторічну практику функціонування інституту цих посад. Встановлено, що введення посад державних секретарів міністерств є одним із найважливіших елементів реформи державної служби, яка наближує державне управління України до європейських стандартів. Визначено, що формування інституту державних секретарів має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в системі державної служби, сприяти збереженню інституційної пам'яті в системі органів виконавчої влади, забезпечувати стабільність у їх функціонуванні, ефективно використовувати накопичений професійний досвід і знання державних службовців державної установи.

**Ключові слова:** інститут державних секретарів, інституційна пам'ять, органи виконавчої влади, принцип наступності.

Одна з головних проблем державної служби в Україні – залежність державних службовців від політичних коливань. Висока плінність кадрів негативно впливає не лише на якість надання адміністративних послуг, а й на впровадження більшості економічних та соціальних реформ у країні, які проводяться силами державних службовців.

Від всебічного врахування в процесі розвитку органів виконавчої влади позитивних досягнень попереднього досвіду їх функціонування значною мірою залежить інституційна пам'ять організації системи державного управління. Актуальним у цьому питанні є розгляд впровадження інституту державних секретарів в Україні, які мають забезпечити стабільність апарату міністерств, сприяти примноженню професійного потенціалу кадрів державної служби.

Доцільно зазначити, що проблематиці кадрової політики в системі державного управління вітчизняні науковці приділяють значну увагу. Серед авторів останніх публікацій, які присвячені модернізації державної служби, необхідно назвати таких вітчизняних науковців: Н. Гончарук, О. Линдюк, Ю. Ковбасюка, С. Серьогіна та інших. Безпосередньо запровадження інституту державних секретарів в Україні розглядається в роботах В. Дерещ, І. Коліушко, І. Письменної, С. Сороки.

Не зважаючи на велику кількість публікацій, які розглядають проблеми реформування вітчизняної державної служби, функціонування інституту державних секретарів, з огляду на забезпечення інституційної пам'яті державних установ, потребує додаткового вивчення.

Мета статті – аналіз вітчизняного досвіду впровадження посад державних секретарів у центральних органах виконавчої влади та зарубіжної практики функціонування інституту цих посад з огляду на забезпечення інституційної пам'яті в системі державної влади.

Складовою успіху для реформування державного управління в Україні є професійні кадри на державній службі, насамперед на вищих посадах, проте щоразу з приходом нового уряду змінюється її кадровий склад, який не завжди у змозі зразу ж виконувати поставлені перед ним управлінські завдання. Якщо більшість вищих посад у державі політизовані, а зміна уряду неминуче призводить до великих кадрових перестановок, то протистояти реформам буває важче. Крім того, політизовані чиновники вищого рангу можуть мати меншу легітимність в очах своїх підлеглих, внаслідок чого їм складніше здійснювати зміни.

В умовах українських реалій, як зазначає А. Шкрум, новопризначений міністр приходить з чіткою коаліційною угодою, програмою уряду, яку має виконувати. Проте з першого дня роботи він не компетентний у тих питаннях, за які відповідає. До того ж, новий очільник або звільняє державних службовців, які до його призначення працювали в міністерстві, і призначає своїх людей, які ні в чому не компетентні і все розхитують, або зовсім не розуміє, як будувати державну політику [1]. Саме через це розмежування політичних та адміністративних функцій у керівництві міністерств, що передбачено новим Законом України “Про державну службу”, має стати базовою умовою дотримання принципу наступності в державній службі. Адже центральна проблема державної служби в Україні, на думку І. Коліушка, – це ступінь політичної незалежності та незаангажованості, нейтральності державних чиновників. “Уряди приходять і йдуть, а апарат професійних державних службовців повинен залишатися на місці, зберігати інституційну пам’ять і не залежати від коливання політичної температури в країні”, – сказав він [2].

Законом “Про державну службу” запроваджена нова посада – державний секретар (Кабінету Міністрів України та міністерств), який є вищою посадовою особою з числа державних службовців відомства, підзвітним і підконтрольним міністру [3]. Держсекретар міністерства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п’ять років з правом повторного призначення. Відбір кандидатури на посаду державного секретаря міністерства здійснюється за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу [4]. Загальна кількість секретарів становить 19 осіб, зокрема і державний секретар Кабінету Міністрів України [5].

Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, враховуючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, знає вітчизняне законодавство, необхідне для роботи на цій посаді, володіє професійними знаннями, вільно володіє державною мовою. Претенденти також повинні володіти особистісними менеджерськими та лідерськими якостями, вміти приймати ефективні рішення, проводити публічні виступи, бути комунікабельними, переконливими, налагоджувати партнерську взаємодію, працювати з інформацією.

Не менш важливо, на думку І. Коліушко і В. Дерезь, держсекретарю вміти формувати план змін та поліпшень, управляти змінами і реакцією на них, оцінювати ефективність змін, володіти навиками управління організацією та персоналом, публічними фінансами, працювати в умовах електронного управління. Лідер повинен вміти розпізнавати потенціал і можливості організації та її співробітників, націлювати їх на досягнення поставлених завдань. Уряд визначив і особистісні компетенції претендентів на посаду державного секретаря: принциповість, рішучість

і вимогливість при прийнятті рішень; налаштованість на служіння суспільству, захист національних інтересів; системність; інноваційність та неупередженість; самоорганізацію і саморозвиток; вміння працювати в стресових ситуаціях [6]. Тобто людина, яка буде призначена на посаду державного секретаря міністерства, повинна бути не тільки професіоналом, а й наділена відповідними особистісними якостями.

Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організація поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства. Перелік обов'язків державного секретаря визначений ст. 10 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [7]. В. Бондаренко наголошує, що держсекретар відповідає в міністерстві за все, що стосується державної служби. При цьому прийняття політичних рішень залишається за міністром [8].

Сам термін “державний секретар міністерства” для України є не новим, в 2001 – 2003 рр. цей пост намагався ввести президент Л. Кучма. Проте перший досвід реалізації ідеї розмежувати політичні та адміністративні функції і повноваження міністрів і державних секретарів не був успішним. Причина, як зазначає І. Коліушко, в тому, що з рекомендацій експертів з питань адміністративної реформи запозичили тільки назву нової посади – “державний секретар”. Все інше – спосіб їх призначення, визначення повноважень, відповідальності – абсолютно не відповідало традиціям європейських урядів і відбувалося вкрай суперечливо і непослідовно. Державний секретар отримав тоді низку політичних повноважень, зокрема виконував обов'язки міністра в разі його відсутності, брав участь в засіданнях уряду, хоча функції державного секретаря повинні бути чисто адміністративними. Порядок призначення державних секретарів також мав політичне забарвлення – державні секретарі призначалися в тому ж порядку, що і міністри, – президентом України. До того ж, у різних міністерствах до розподілу функцій між міністром і державним секретарем підходили по-різному. Були приклади, коли міністр брав на себе функції контролю апарату, а державний секретар представляв міністерство в парламентських заходах.

Зазначена посада була ліквідована через два роки, але це не означало, що державний секретар був не потрібен вітчизняному державному управлінню. Проблема полягала в тому, що введена модель не повною мірою відповідала самій ідеї, яка в неї була закладена. І. Письменна наголошує, що ліквідація інституту державних секретарів пов'язана не стільки з відмовою від самої ідеї розподілу політичної та управлінської діяльності, скільки з відмовою від тієї специфічної ситуації, яка склалась в органах виконавчої влади, коли в них було утворено фактично два центри управління: політичний та адміністративний. Про це писала і В. Скрипнюк, яка цілком слушно звертала увагу на те, що проблеми, які можуть виникнути з діяльністю державних секретарів в Україні, пов'язані не стільки з вадами самого цього інституту (адже принцип розподілу на управлінські й політичні посади не піддається сумніву), скільки з тією специфічною ситуацією в Україні, коли традиційні для західних держав принципи й інститути починають використовуватись зовсім в інших цілях і служать уже не інтересам народу, ефективного управління тощо, а допомагають розбудовувати стратегічні плани в боротьбі за владу [9].

Введення посад державних секретарів в Україні нині експерти сприймають по-різному. Так, Д. Бродський стверджує, що інститут держсекретарів – це “реформаторська фікція” уряду, який може бути використаний як політичний інструмент контролю і впливу над міністрами. Є побоювання, що держсекретар,

який представляє інтереси попереднього керівництва або лобістських груп, може також виявитися зручною і потужною зброєю для блокування небажаних реформ або нововведень, ефективним інструментом дискредитації будь-якого, навіть найкращого міністра. Тобто новий уряд може виявитися де-факто заблокованим старими держсекретарями, якщо ті не є незалежними професіоналами, а чиймись ставлениками [10].

Більшість експертів вважають, що документально функції, повноваження, завдання інституту держсекретарів прописані логічно, але є величезна проблема вже на стадії імплементації, коли вступає в дію людський фактор під час конкурсних процедур. Експерт А. Октисюк зазначає, що результати роботи Комісії з питань вищого корпусу держслужби з відбору претендентів на посади державних секретарів підтвердили висловлені раніше побоювання і підтвердили, що комісія є занадто політизованою, а її діяльність – непрозорою і часом некомпетентною. “Члени від громадськості в комісії грали в одну руку з владою, замість того, щоб стати тим рупором, який би голосно повідомляв, хто саме намагається знову пробратися на керівні пости. Саме тому, на мою думку, багато з відібраних комісією держсекретарів не відповідають тим критеріям, які повинні бути пред’явлені чиновникам такого рівня”, – вважає А. Октисюк. Досить песимістично про результати реформи висловлюються й інші експерти і громадські діячі, називаючи її причиною саме незадовільну роботу комісії. А міністр охорони здоров’я У. Супрун прямо назвала ситуацію, що склалася, реваншем старої корупційної системи [11].

Проте прихильників запровадження інституту державних секретарів в Україні більше. І. Коліушко та В. Дерезь наводять п’ять доказів на підтвердження необхідності цих посад. По-перше, міністр, очолюючи відповідну сферу державної політики, зосереджується на найважливіших для країни питаннях: виборі найкращої стратегії розвитку відповідної сфери, формуванні на її основі державної політики і втіленні її в життя шляхом проведення реформ або інших заходів. Він не повинен витрачати час на вирішення таких питань, як кадрові призначення в апараті міністерства, його зміст і функціонування. Власне, державний секретар повинен розвантажити міністра, звільнивши його від другорядних справ [12]. На думку А. Шкрум, на сьогодні 80% доручень міністра не виконується. Якби таке було в бізнесі, то компанія давно б “загнулася”. Але оскільки гроші виділяються з Держбюджету, то це особливо нікого не хвилює. Тим більше, дуже часто міністра саботують, його ідеї не пропускають. Тепер держсекретар керуватиме міністерством. Він підписує папери, контролює документообіг, оголошує конкурси. Звичайно, міністр може контролювати все, але секретар повинен бути компетентними у темі, знатися на управлінні персоналом. Оскільки останній повинен бути професіоналом своєї справи, він може порадити міністру, як вчинити правильно [13].

По-друге, держсекретарі як державні посадовці повинні займати нейтральну політичну позицію до будь-яких партій та рухів, бути усвідомлено лояльними, а отже сприяти зростанню професіоналізації державної служби. Виконуючи доручення міністра, вони повинні виходити, насамперед, з позиції неупередженого служіння всьому суспільству, тобто попереджати міністра про можливі ризики та негативний вплив на певні соціальні групи під час реалізації дій уряду, при цьому пропонувати альтернативні шляхи вирішення урядових завдань.

По-третє, виходячи з попереднього судження, введення посад державних секретарів дасть можливість забезпечити паритет міністерських політичних ініціатив і інтересів громадян на засадах законності. Ініціативи та вказівки міністра

держсекретарями повинні виконуватися виключно у правовому полі, про будь-які невідповідності чинному законодавству чи суспільним інтересам державний секретар мусить попереджувати очільника міністерства.

По-четверте, наявність стабільно працюючого державного секретаря повинно забезпечити стабільність всього апарату міністерства, сприяти накопиченню його професійного потенціалу і збереженню інституційної пам'яті. При регулярній зміні урядів, зазначає Державний секретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко, щороку міняються певні пріоритети діяльності конкретних органів виконавчої влади, і органи підлаштовуються під нових керівників. Виходячи зі своєї практики, посадовець наголошує, що найгіршою є ситуація, коли вже готовий проект, над яким група людей працювала півроку, при погодженні у нового керівника, виявляється непотрібним, а він каже, що це не відповідає його новому баченню [14]. Ефективно працюючий апарат міністерства, що забезпечує діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань, формується роками. Зміна керівництва для держсекретаря, безумовно, буде викликом, і він, звичайно, завжди має вибір – може і піти у відставку, проте така поведінка буде суперечити самому духу реформи. Саме державний секретар, залишаючись на посаді навіть при зміні уряду, буде піклуватися про те, щоб зміна міністра не спричинила дестабілізацію роботи міністерства. У цьому полягає збереження інституційної пам'яті органу влади як дієвого інструменту і застави ефективності функціонування державного апарату загалом. Це означає, що в разі зміни голови міністерства адміністративна робота в ньому не буде починатися кожен раз ніби з чистого аркуша, а навпаки, накопичений професійний досвід та знання державних службовців і надалі будуть застосовуватися без витрачання часу на напрацювання вже відомого або повторення допущених раніше помилок.

По-п'яте, ефективність інституту державних секретарів вже підтверджена багаторічним європейським досвідом функціонування публічної адміністрації, а також економічним зростанням держав, у яких він був введений. Фактично в Європейському Союзі в усіх країнах робота урядів впорядкована на розмежуванні функцій і співпраці політично призначуваних міністрів і постійно працюючих державних службовців, очолюваних державним (генеральним, постійним...) секретарем або директором [15]. Однак, на нашу думку, питання щодо європейського досвіду функціонування інституту державних секретарів потребує додаткового вивчення.

Інститут держсекретарів або аналогічних за суттю посад у державному апараті виконавчої влади існує в багатьох європейських країнах – здебільшого у парламентських республіках чи конституційних монархіях (наприклад, у Нідерландах, Великій Британії, Данії, Бельгії, Німеччині, Чехії і багатьох інших). Проте однакові за назвою посади “державних секретарів” мають у різних країнах неоднакове функціональне значення і можуть бути як політичними (Польща), так і адміністративними посадами. Вищою посадовою особою з числа державних службовців у міністерствах Польщі є генеральний директор, у Німеччині – державний секретар, у Нідерландах – генеральний секретар, у Великій Британії – постійний секретар, в Угорщині – державний секретар державної служби.

Максимальний період роботи на посаді генерального секретаря встановлений у Нідерландах, який обмежений семирічним терміном. Однак можливе й продовження строку служби на чітко визначений строк, якщо з'ясується, що звільнення може призвести до зупинення певних поточних операцій і процесів у

міністерстві, а також за наявності інших поважних причин. У Німеччині обов'язковою умовою для призначення на посаду державного секретаря є проходження п'ятирічного випробувального періоду, який, за необхідності, може бути скорочено [16].

У більшості європейських країн до службових повноважень державних секретарів належить відповідальність за функціонування міністерства, забезпечення діяльності міністра, виконання заходів із упровадження урядової політики. Проте характерною особливістю посади постійного секретаря у Великій Британії є додаткове покладання на нього функцій політичного радника, обов'язками якого є присутність на систематичних нарадах із питань урядової політики і контроль щодо виконанням рішень, прийнятих на них.

Серед функціональних завдань генерального секретаря в Нідерландах немає обов'язків, які б мали політичне спрямування. Проте міністр може залучати особу, яка обіймає цю посаду, до участі у заходах, на яких приймаються політичні рішення. До того ж, держсекретар може бути членом політичної партії, хоча сам політичною діяльністю займатися не має права.

У Німеччині політична позиція державного секретаря не обов'язково має збігатися з позицією міністра. Якщо після призначення нового міністра згодом виявиться, що в нього і в державного секретаря існують суттєві відмінності в баченні політики або окремих політичних питань чи вони не можуть "ужитися" один із одним через особисті причини, держсекретаря можуть перевести на менш впливову адміністративну посаду. Відповідна рекомендація має бути обговорена у федеральному уряді [17].

Розмежування політичних і адміністративних посад у системі органів виконавчої влади існує в усіх без винятку країнах-членах Європейського Союзу, до того ж політична нейтральність у державній службі є однією з рекомендацій програми SIGMA – одного з найпрестижніших аналітичних центрів, метою якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країнокандидатів до вступу в Європейський Союз, допомагає потенційним кандидатам і сусіднім країнам у реформуванні державних адміністрацій та зміцненні їх адміністративних правових меж.

Оскільки вища ланка державної служби відіграє центральну роль у поширенні європейських принципів адміністрування всередині держслужби, у регулярних звітах ЄС і оцінках SIGMA особлива увага приділяється професіоналізації та політичній нейтральності державної служби в країнах-кандидатах. Для забезпечення деполітизації вищої ланки держслужби європейські принципи і політика ЄС спрямовані на те, щоб знизити (або мінімізувати) можливості щодо застосування політичного розсуду при відборі і призначенні вищої ланки в державній адміністрації.

У 2009 р. було опубліковано доповідь SIGMA "Стійкість реформ державної служби в Центральній та Східній Європі через п'ять років після вступу до ЄС". Аналіз фактичної глибини політизації в міністерській бюрократії восьми країн показав, що найменше вища ланка міністерського чиновництва політизована в трьох прибалтійських державах. Проте, з моменту приєднання до ЄС, політизація вищої бюрократії посилилася в Словенії, Угорщині, Словаччині та Польщі. Вона залишилася на незмінному рівні в прибалтійських державах і, з застереженнями, в Чеській Республіці.

Негативна траєкторія країн в галузі реполітизації вищої ланки держслужби після вступу в ЄС спричинила особливий подив, з огляду на те, яке значення Єврокомісія надавала цьому питанню. Після приєднання оновлені закони про державну службу не втратили чинність, проте якість законодавства погіршилася. Для полегшення політичного втручання в політику державної служби часто скорочується сфера застосування цих законів. Таким чином, спостерігається тісний зв'язок між якістю правових основ, зростаючою політизацією старшого рівня держслужби і зниженням гарантій захисту зайнятості в держслужбі, насамперед у її вищій ланці [18]

У доповіді SIGMA “Професіоналізація державної служби в Західних Балканах” (2012 р.) також була відзначена тенденція формального інституціонального поділу між політикою і адмініструванням у вищому корпусі державної служби в балканських державах. Не зважаючи на те, що в законах про державну службу було визначено відкриті процедури конкурсу з відбору та призначення вищих посадових осіб, де-факто ці процедури виявилися досить неефективними, посади старших цивільних службовців, як правило, значною мірою політизовані, а політичні стимули для контролю і політизації вищого корпусу державної служби очевидні. Експерти програми відзначають, що Європейська комісія та SIGMA не можуть запобігти подальшій повторній політизації в тих країнах, де не піднімається перспектива або інтенсифікація процесу вступу в ЄС.

Так, в Албанії, Косово, на державному і федеративному рівнях Боснії і Герцеговині, у Чорногорії всі керуючі посади в адміністрації міністерств класифікуються як державні службовці. В Албанії найвищий рейтинг в управлінні має генеральний секретар, потім генеральні директори та директори департаментів. У Боснії і Герцеговині верхню позицію займає генеральний секретар міністерств, далі асистенти міністра, які очолюють сектор політики в межах міністерств. У Чорногорії верхні позиції займають секретар і заступник міністра, які, відповідно до югославської традиції державного управління, є частиною державної служби. У Косово вищими посадовими особами у міністерствах є генеральні секретарі, якій до недавнього часу мали назву постійні секретарі.

Навпаки, в Хорватії, Сербії та колишній Югославській Республіці Македонія посади державних секретарів виключені з державної служби і мають політичне призначення. У колишній Югославській Республіці Македонія державний секретар був виключений зі сфери цивільної служби відповідно до поправки, яка була прийнята в 2010 р., і ясно показує поступовий відхід від європейських принципів у країн. У Хорватії у ході підготовки закону про державну службу у 2005 р. державні секретарі кваліфікувалися як державні службовці, але ця пропозиція була політично неприйнята. Інституційні зміни, зроблені після виборів 2011 р. та підписання Договору про вступ до ЄС, навіть повернули посаду генерального директора назад в політичне призначення. Інші країни також обговорювали зміни сфери дії закону про державну службу. Наприклад, у Боснії і Герцеговині, уряд зробив кілька спроб перетворити посади генерального секретаря і асистента міністра як два вищих рівні державної служби у політичні призначення. Але ці спроби були зупинені зусиллями ЄС.

Огляд процедур призначення державних секретарів у балканських країнах свідчить про те, що Європейська комісія, SIGMA та інші міжнародні організації та консультанти не змогли переконати уряди Західних Балкан про переваги стандартів заслуг під час призначення вищих посадових осіб. Навіть якщо були оголошені

процедури публічного конкурсу, встановлення низьких вимог професійних якостей претендентів, політичний розсуд, фаворитизм і паралельні процедури найму, такі як тимчасові призначення, залишалися широко поширеними в регіоні.

Тривалість призначення вищих посадових осіб відрізняється в західних балканських державах. Завдяки своєму формальному статусу, призначення державних секретарів у Хорватії, Сербії та колишній Югославській Республіці Македонія є у компетенції міністра. У Сербії і Чорногорії генеральні секретарі та помічники міністрів призначаються на п'ятирічний термін. Ці терміни довші, ніж конституційно визначений виборчий цикл, проте, на практиці, більш тривалі терміни призначення не захищають від звільнення вищих посадових осіб. В Албанії, Боснії і Герцеговині генеральні секретарі призначаються на невизначений термін. Однак на практиці відмінності між невизначеними і терміновими контрактами не мають ніякого значення з точки зору безпеки праці вищих посадових осіб.

Дослідження показників плинності кадрів цивільної служби в європейських країнах набагато нижчі порівняно з новими країнами-членами ЄС, де після виборів зміни в вищих рівнях посадовців досягали 70 – 90% [19]. На підтримку ефективності інституту державних секретарів свідчить і той факт, що в тих державах, де він був введений, відмічалось стабільне економічне зростання.

### **Висновки**

Отже, після створення інституту держсекретарів в міністерствах у Україні з'явився формальний розділ між політичним керівництвом і професійним держапаратом, який в тій чи іншій формі успішно діє в більшості європейських країн. На міністра покладається відповідальність за формування стратегії відомства, політична і представницькі функції, а держсекретар приймає на себе функції реалізації політики і адміністративного управління міністерством, включаючи призначення співробітників.

Приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських принципів державного адміністрування наближує Україну до вступу в Європейську спільноту. Однак, як свідчить зарубіжний досвід, лише чітке дотримання вимог прийнятого законодавства на практиці не тільки на етапі вступу в ЄС, а й після одержання членства в ньому, надасть можливість успішно провести реформу державного управління, яка б створила професійну державну службу, забезпечила ефективність її роботи, сприяла реальним змінам у різних галузях і сферах суспільного життя. Ключовим принципом запровадження посад державних секретарів міністерств має стати політична незалежність і професіоналізм державного секретаря, який повинен бути особою висококваліфікованою, порядною, самостійною і рівновіддаленою від усіх політичних сил, оскільки з ідеології реформи його персона повинна задовольняти будь-якого нового політичного керівника. Високопрофесійний, чесний і принциповий держсекретар повинен створити умови, коли з перших днів приходу нового міністра відомство впроваджуватиме його політичну лінію.

### **Список використаної літератури**

1. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей” или аполитичный менеджер / Я. Собко // Судебно-юридическая газета [Электронный ресурс]. — 2016. — 4 ноябр. — Режим доступа : <http://sud.ua/news/2016/11/04/97066-gossekretar-dolzhnost-dlya-nuzhnikh-lyudej-ili-apolitichnij-menedzher>.

2. В Украине готовятся изменить правила игры для госчиновников [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://news.liga.net/news/politics/4260215-v\\_ukraine\\_gotovyatsya\\_izmenit\\_pravila\\_igry\\_dlya\\_goschinovnikov.htm](http://news.liga.net/news/politics/4260215-v_ukraine_gotovyatsya_izmenit_pravila_igry_dlya_goschinovnikov.htm).

3. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. (Редакція від 05.01.2017). — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. (Редакція від 01.05.2016, підстава 889-19). — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

5. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

6. Письменна І. І. Формування інституту державних секретарів як базова умова дотримання принципу наступності / І. І. Письменна // Вісник Академії митної служби України [Електронний ресурс] : наук. зб. — 2014. — № 1. — С. 92—96. — (Серія “Державне управління”).

7. Про центральні органи виконавчої влади...

8. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря Кабінету Міністрів України Володимира Бондаренка агентству “Інтерфакс – Україна” (30.01.2017 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249698286](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249698286).

9. Письменна І. І. Формування інституту державних секретарів... — С. 92—96.

10. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

11. Ткачук Н. Реанимационный пшик или пакетный шиш: кто виноват в провале реформы госслужбы [Электронный ресурс] / Н. Ткачук. — Режим доступа : <https://apostrophe.ua/article/politics/2017-01-19/reanimatsionnyiy-pshik-ili-paketnyiy-shi-sh-kto-vinovat-v-provale-reformyi-gosslujby/9641>.

12. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря...

13. Собко Я. Госсекретарь: должность для “нужных людей”...

14. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря...

15. Колиушко И. Государственные секретари министерств: старт новой управленческой реформы / И. Колиушко, В. Дерез // Зеркало недели. Украина” [Электронный ресурс]. — 2016. — № 41. — 4 ноябр. — Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/internal/gosudarstvennye-sekretari-ministerstv-start-novoy-upravlencheskoj-reformy-.html>.

16. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 312.

17. Там само. — С. 314.

18. Meyer-Sahling J. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession / J. Meyer-Sahling // SIGMA Papers [Electronic resource]. — 2009. — № 44. — Access mode : <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.

19. Meyer-Sahling J. Civil Service Professionalisation in the Western Balkans / J. Meyer-Sahling // SIGMA Papers [Electronic resource]. — 2012. — № 48. — Access mode : <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>.

**O. Orhiets**

**FUNCTIONING OF THE INSTITUTION OF STATE SECRETARIES  
AS A CONDITION OF PROVIDING INSTITUTIONAL MEMORY  
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**This article analyzes the home country experience of implementing state secretary positions in the central governmental bodies and the foreign multi-year practice in the functioning of these positions. The implementation of state secretary positions in the Ministries is ascertained to be one of the most important elements of civil service reform that brings public administration of Ukraine closer to the European standards. The author states that the formation of the institution of state secretaries ought to become a basic condition of observance of the principle of continuity in the system of civil service, and to support the preservation of institutional memory in the system of executive bodies, the provision of their stable functioning and the effective use of the acquired professional experience and knowledge of civil servants.**

**Key words: institution of state secretaries, institutional memory, executive bodies, principle of continuity.**

УДК 32:614

Я. Шегедин

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ МЕДСЕСТРИНСТВА: СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Унаслідок структурно-функціонального аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я обґрунтовано виокремлення та запропоновано визначення її складової частини – державної політики в галузі медсестринства. Окреслено зміст та види механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні. Запропоновано схематичне відображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління на регіональному рівні галузю медсестринства.

**Ключові слова:** державна політика, децентралізація, медсестринство, механізми реалізації, регіональний рівень, реформування, система охорони здоров'я, структурно-функціональний аналіз.

Побудова системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити якісне медичне обслуговування, потребує всебічного розвитку галузі медсестринства, а з огляду на процеси децентралізації, регіональний аспект удосконалення механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства набуває особливої актуальності. Саме з огляду на ці обставини, є необхідним дослідження механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні. Для пошуку шляхів удосконалення механізмів реалізації державної політики, направленої на реформування системи охорони здоров'я, доцільно на основі комплексного аналізу наукових досліджень та нормативно-правових документів щодо питань державної політики в галузі медсестринства окреслити структурно-функціональний аспект її реалізації на регіональному рівні.

З огляду на зазначену мету, до дослідницького дискурсу поставлені такі цілі: проаналізувати комплекс наукового доробку вчених, який стосується зазначеного кола питань; окреслити структурно-функціональний аспект механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні; визначити основні проблеми та шляхи щодо механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні.

Дослідження концептуальних засад та механізмів реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я в предметній площині науки державного управління від 90-х рр. ХХ ст. проводили, зокрема: Т. Авраменко, В. Бакуменко, М. Білинська, О. Валецький, Н. Васюк, А. Віленський, Ю. Вороненко, З. Гладун, О. Дем'янчук, Т. Дігтяр, В. Долот, Л. Жаліло, Д. Карамішев, О. Кілієвич, Н. Кризіна, Б. Лемішко, В. Лещенко, В. Лобас, Л. Ляховченко, О. Мартинюк, Л. Мельник, С. Мокрецов, В. Москаленко, З. Надюк, Я. Пітко, Я. Радиш, В. Ребкало, І. Рожкова, В. Романов, В. Рудий, О. Рудік, А. Терент'єва, В. Тертичка, О. Фірсова, І. Фуртак, І. Хожило, О. Худоба, Н. Ярош. Окремі аспекти проблеми взаємодії суб'єктів у процесах розроблення та реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні актуалізовано в наукових дослідженнях С. Антонюк, В. Безпрозванної, І. Білоус, С. Вовка, Р. Грицко, Д. Джафарової, Н. Дуб,

В. Дудки, П. Кузьмінського, Б. Лемішка, В. Лобаса, Я. Пітка, О. Торбаса, Т. Чернишенко, М. Шегедин, М. Шутова та інших.

Із аналізу контенту дефініцій державних політик у різних суспільних сферах, галузях, областях [1, 2] випливає, що основними складовими їх визначень є такі змістовні блоки:

1. Окреслення місця в системі державної політики щодо певної сфери, галузі, області, процесу (“є частиною загальної політики”, “різновид політики”, “складова частина державної політики” тощо).

2. Зазначення способу, засобів, шляхів реалізації управлінського впливу на певні суспільні явища та процеси (“сукупність заходів, спрямованих державою на розвиток”, “комплекс взаємопов’язаних напрямів, засобів, важелів, методів та способів держави”, “система науково-обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів), заходів щодо удосконалення взаємовідносин”, “цілеспрямована регулююча і організуюча діяльність на основі політичної влади держави, її структур та інститутів”, “сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, які розробляються й реалізуються державою у сфері”, “діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення, прийняття та втілення в життя управлінських рішень з прискорення розвитку” тощо).

3. Окреслення певних суспільних явищ та процесів у певній сфері, галузі, області (“розвиток аграрних відносин і продуктивних сил аграрної сфери економіки”, “обмеження монопольного становища суб’єктів господарювання на ринку”, “забезпечення гендерної рівності в суспільстві, у сфері взаємовідносин між статевими групами суспільства”, “соціалізація, підтримка, сприяння соціальному становленню молоді”, “розвиток інформаційного середовища охорони здоров’я”, “культурний розвиток суспільства”, “зміцнення здоров’я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини” тощо).

4. Зазначення суспільної мети, завдання управлінського впливу політики (“недопущення (запобігання) процесу розкручування інфляції”, “вплив на кількість грошей, що перебувають у обігу”, “захист національного ринку праці, а також забезпечення соціального захисту громадян, що працюють поза своєю державою”, “розв’язання проблем молодого покоління в цілому або його окремих категорій”, “ефективне функціонування податкової системи відповідно до соціально-економічної мети суспільства”, “ефективне вирішення невідкладних та перспективних задач розвитку охорони здоров’я”, “забезпечення основної ролі культури в розвитку і самореалізації сутнісних сил людини” тощо).

5. Окреслення структурованості певної державної політики (“внутрішня політика у сферах відносин політичних, економічних, соціальних, інформаційних, екологічних, етнічних відносин (політик)”, “економічні політики охоплюють комплекси: промисловий, енергетичний, агропромисловий, будівельний, транспортний, дорожнього господарства, зв’язку, торгівлі, житлового господарства; побутового обслуговування населення та сфера використання й охорони природних ресурсів тощо”, “молодіжна політика у сферах освіти, науки, культури, фізичної культури та спорту тощо”, “державна політика у галузі освіти: дошкільної, шкільної, професійно-технічної, вищої; на ієрархічних рівнях – глобальному, наднаціональному; національному, регіональному, місцевому, навчального закладу, навчальної групи” тощо).

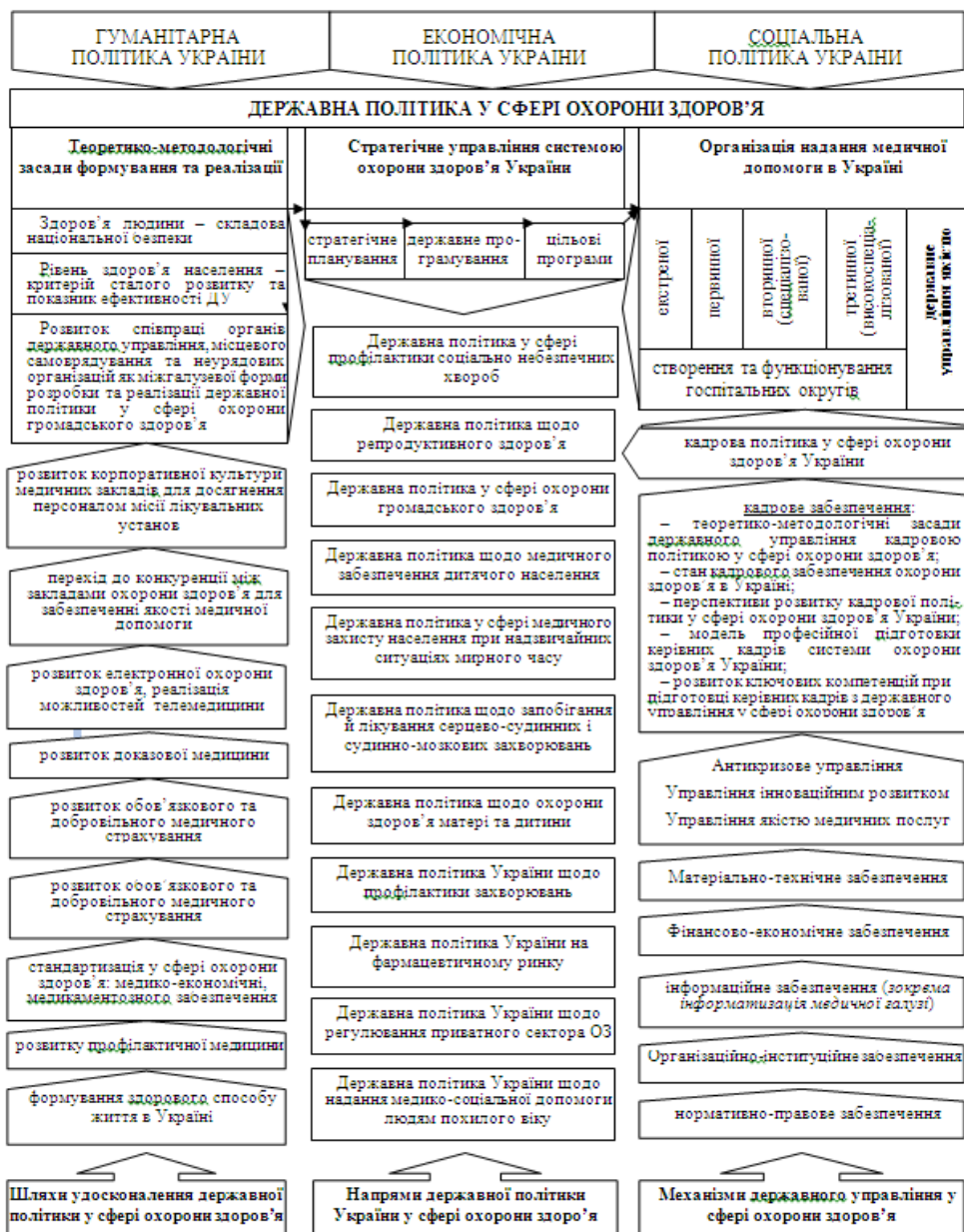
За такими критеріями поняття “державна політика у сфері охорони здоров’я” визначене як “комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов’язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров’я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому” [3]. Однак у цьому визначенні недостатньо конкретизовано структурно-функціональний аспект державної політики у сфері охорони здоров’я, зокрема, і в площині окреслення як суб’єктів державної політики, так і її рівнів та складових, зокрема галузі медсестринства на регіональному рівні.

Сферу охорони здоров’я і відповідну державну політику доцільно розглядати системно та процесуальною:

– системно як відкриту, динамічну, складну суспільну систему, яку утворюють комплекси (підсистеми) “різноманітних державних і недержавних органів і організацій, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих стосунків і направлені на збереження, зміцнення і відновлення здоров’я населення” [4];

– процесуально у напрямках державно-управлінської діяльності: державного будівництва, яке охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей; формування державної політики, яке полягає у розробленні державної політики з різних напрямів діяльності держави; реалізація державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне й тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави у певний період її історичного розвитку [5].

Якщо із систематизованого викладу державної політики у сфері охорони здоров’я, здійсненого колективом науковців Національної академії державного управління при Президентіві України [6, 7], абстрагувати загальну структурно-функціональну схему (рис. 1), то побачимо, що в ній потребують більшої структурно-функціональної визначеності суб’єкти управління (центрального, регіонального, місцевого рівнів) та надання медичних послуг (лікарів, середнього та молодшого медичного персоналу). Отже, питання державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні не отримали належного опрацювання в науці державного управління та відображення у наукових дискурсах державної політики у сфері охорони здоров’я. Натомість, “вивчення міжнародного досвіду з питань розвитку медсестринства засвідчує, що раціональне використання сестринських кадрів сприяє значному покращанню якості, доступності та економічності надання медичної допомоги населенню, ефективному використанню ресурсів в охороні здоров’я, профілактиці захворювань” [8].



**Рис. 1. Загальна структурно-функціональна схема державної політики у сфері охорони здоров'я**

Реалізація Програми розвитку медсестринства України на 2005 – 2010 рр., (була розроблена відповідно до Концепції розвитку охорони здоров'я населення України і передбачала реалізацію інноваційної і кадрової політики у системі охорони здоров'я щодо медсестринства, а саме: “удосконалення системи підготовки

медичних сестер, розроблення та реалізація програми розвитку сестринства, розширення функцій медичних сестер відповідно до світового досвіду, що знизить потребу в лікарях у державі” [9]) була направлена на “здійснення основних напрямків кадрової політики в розвитку медсестринства; розвиток системи підготовки і післядипломної освіти медичних сестер; вирішення питань щодо нормативно-правового забезпечення діяльності медичних сестер; інформаційне забезпечення в управлінні діяльністю медичних сестер; забезпечення розвитку професійних сестринських об’єднань та асоціацій; розвиток міжнародного співробітництва в медсестринстві” [10] і мала позитивний вплив на: розвиток менш затратної медичної допомоги; удосконалення системи підготовки і підвищення кваліфікації, атестації середнього медичного персоналу та бакалаврів з медицини та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів; покращення надання доступної ефективної медичної допомоги населенню в країні; більш ефективне використання кадрових ресурсів у галузі охорони здоров’я. Була зреалізована медсестринська модель, зосереджена на: наданні медсестринської допомоги і догляду; здійсненні медсестринського процесу (оцінки загального стану пацієнта, планування, проведення та оцінки результатів проведених сестринських втручань) у напрямках основ сестринської справи, медсестринства загальної практики сімейної медицини, медсестринства в хірургії, в терапії, в акушерстві та гінекології, в педіатрії, невідкладних станів тощо.

На сьогодні у Національній стратегії реформування системи охорони здоров’я в Україні на період 2015 – 2020 років, яка є складовою Національного плану дій з реформування, який затверджено Указом Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” № 5/2015 від 12.01.2015 р. та Урядом України (програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена Постановою Верховної ради України № 26-VIII від 11.12.2014 р.), безпосередньо галузі медсестринства приділено недостатньо уваги, однак акцентується увага на тому, що “регуляторна роль держави буде обмежена встановленням певних вимог до інфраструктури та стандарту якості послуг”, а “заклади охорони здоров’я та місцеві органи влади пройдуть процес інституціонального розвитку за напрямками: 1) розробка власного плану розвитку; 2) оцінка результатів із застосуванням сучасних інформаційних і комунікаційних технологій; 3) підзвітність і використання медичної інформації; 4) забезпечення якості; 5) співпраця з пацієнтами та залучення до управління представників громадянського суспільства” [11]. Загалом, децентралізація та ініціативи знизу є тендом успішного розвитку медичної галузі. Формування такої нової реальності щодо охорони здоров’я тісно пов’язане з процесами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і неможливе без становлення відповідних інституцій громадянського суспільства.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] визначає трьохрівневий адміністративно-територіальний устрій України, розподіл повноважень, компетенції та взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях, зокрема щодо охорони здоров’я (табл. 1).

Таблиця 1

**Повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо охорони здоров'я на різних рівнях адміністративно-територіального устрою України**

Рівні адміністративно-територіального устрою	Адміністративно-територіальні одиниці	Органи		Повноваження органів місцевого самоврядування щодо охорони здоров'я
		місцевого самоврядування	виконавчої влади	
Базовий	громади	сільська, селищна, міська ради, їх виконавчі органи (далі – ВО)	представництва (представники) окремих органів виконавчої влади	надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб
Районний	райони	районні ради, їх ВО	РДА, територіальні органи ЦОВВ	надання медичних послуг вторинного рівня
Регіональний	АРК, області, міста Київ і Севастополь	обласні ради, їх ВО, міські ради Києва, Севастополя, їх ВО	РМ АРК, ОДА, КМДА, СМДА, територіальні органи ЦОВВ	надання високоспеціалізованої медичної допомоги

Реалізація повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у забезпечення охорони здоров'я на регіональному рівні (табл. 2) шляхом покращення медсестринської допомоги і догляду, здійснення медсестринського процесу при наданні послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, профілактики хвороб, при наданні медичних послуг вторинного рівня та високоспеціалізованої медичної допомоги потребує реалізації комплексу принципів та заходів, основними з яких є [13]:

- забезпечення необхідними ресурсами та відповідними обсягами дотацій вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань охорони здоров'я;

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2

Статично-динамічний (структурно-функціональний) зміст процесу управління із забезпечення на регіональному рівні медсестринської допомоги і догляду, здійснення медсестринського процесу при наданні медичних послуг

Рівні	Повноваження щодо охорони здоров'я органів		Модель	Напрямки сестринської справи	Заходи із забезпечення розвитку на регіональному рівні	Механізми
	місцевого самоврядування	виконавчої влади				
Базовий	– надання послуг швидкої медичної допомоги; – первинної охорони здоров'я; – з профілактики хвороб		– надання медсестринської допомоги і догляду; – здійснення медсестринського процесу (оцінка загального стану пацієнта, планування, проведення та оцінка результатів проведених сестринських втручань)	– медсестринство невідкладних станів; – медсестринство загальної практики сімейної медицини – медсестринство; – в хірургії; – в терапії; – в акушерстві та гінекології; – в педіатрії; – невідкладних станів; – інше	– максимальне залучення населення та ІГС до прийняття упр. рішень з питань ОЗ; – розвиток форм прямого народовладдя; – підвищення прозорості та ефективного використання бюджетних коштів; – утворення при ОМСВ консультативно-дорадчих органів; – проведення громадської експертизи проектів рішень та рішень ОМСВ	– удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності медичних сестер; – кадрове забезпечення, розвиток системи підготовки і післядипломної освіти сестер; – матеріально-технічне забезпечення; – фінансово-економічне забезпечення; – інформаційне забезпечення в управлінні діяльністю медичних сестер; – забезпечення розвитку професійних сестринських об'єднань та асоціацій; – розвиток міжнародного співробітництва в медсестринстві
Районний	– надання медичних послуг вторинного рівня					
Регіональний	– надання високоспеціалізованої медичної допомоги					

## **Висновки**

Унаслідок структурно-функціонального аналізу державної політики в галузі медсестринства останню доцільно визначити як складову частину державної політики у сфері охорони здоров'я, яка є упорядкованою сукупністю цілей, принципів, функцій, механізмів, методів інструментів та заходів скоординованої діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства спрямованих на забезпечення якісного надання медсестринської допомоги і догляду та здійснення медсестринського процесу на всіх рівнях (екстреної, первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої)) і напрямках системи охорони здоров'я (загальної практики сімейної медицини, невідкладних станів, хірургії, терапії, акушерства та гінекології, педіатрії тощо).

Механізмами реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні є послідовна і узгоджена діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, яка є на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній визначеності з використанням відповідних форм і методів управління, направлена на нормативно-правове, організаційно-інституційне, кадрове, фінансово-економічне, матеріально-технічне, інформаційне забезпечення якісного надання медсестринської допомоги і догляду та здійснення медсестринського процесу в охороні здоров'я населення адміністративно-територіальних одиниць базового, районного та регіонального рівнів.

Схематичне відображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління із забезпечення на регіональному рівні медсестринської допомоги і догляду, здійснення медсестринського процесу при наданні медичних послуг – це узгоджена взаємодія органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у реалізації заходів правового, організаційного, інституційного, кадрового, фінансового, інформаційного сприяння розвитку медсестринської складової в охороні здоров'я населення адміністративно-територіальних одиниць регіону.

Перспективи подальших розвідок у напрямку дослідження державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні доцільно зосередити на аналізі правового та організаційного механізмів реалізації зазначеної політики.

## **Список використаної літератури**

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 648 с.
2. Там само. — 408 с.
3. Державна політика у сфері охорони здоров'я [Текст] : кол. моногр. : у 2 ч. Ч. 1 / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. — К. : НАДУ, 2013. — С. 7.
4. Корвецький О. Д. Система охорони здоров'я / О. Д. Корвецький // Енциклопедія державного управління... — С. 583—585.
5. Бакуменко В. Д. Напрями державно-управлінської діяльності / В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління... — Т. 2 : Методологія державного управління... — С. 400—402.

6. Державна політика у сфері охорони здоров'я... — 396 с.
7. Там само. — Ч. 2. — 484 с.
8. Програма розвитку медсестринства України на 2005 – 2010 рр. [Електронний ресурс] : Додаток до наказу МОЗ України № 585 від 08.11.2005 р. — Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20051108\\_585.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20051108_585.html)
9. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України : затверджена Указом Президента України “Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України” № 1313/2000 від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
10. Програма розвитку медсестринства України на 2005 – 2010 рр. ...
11. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 — 2020 років [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <HTTP://WWW.APTEKA.UA/ARTICLE/327094>.
12. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Там само.

**Ya. Shehedyn**

#### **PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF NURSING: STRUCTURAL-FUNCTIONAL ASPECT**

**Based on the structural-functional analysis of the healthcare public policy, the author proposes to distinguish its component – public policy in the field of nursing. The article outlines the essence and types of mechanisms for the implementation of public policy in the field of nursing at the regional level. The author suggests schematic reflection of the statistic-dynamic content of the process of nursing management at the regional level.**

**Key words: public policy, decentralization, nursing, implementation mechanisms, regional level, reform, healthcare system, structural-functional analysis.**