

УДК 332.142.2

Є. Матвійшин,  
О. Нєма

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ПОТЕНЦІАЛУ ВІДСТАЛИХ І ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто напрямки і форми державної підтримки відсталих і депресивних територій низки країн світу. Визначено основні причини виникнення депресивних територій в Україні. Проведено класифікацію інструментів державної підтримки розвитку відсталих і депресивних територій. Розкрито доцільність запровадження різнорівневої диверсифікаційної моделі регіонального розвитку.

**Ключові слова:** відсталі і депресивні території, державна підтримка розвитку територій, інструменти державної підтримки розвитку територій, державна політика підтримки відсталих та депресивних територій.

Вітчизняний і зарубіжний досвід соціально-економічного розвитку суспільства показує, що співвідношення продуктивних сил і обсягів виробництва відрізняються у регіонах країни. Це є однією з основних причин різного рівня доходів населення регіонів. Відповідно, всередині окремої країни може істотно відрізнитися й добробут населення різних територій. Така ситуація спонукає жителів вдаватися до пошуку кращих умов життя, мігруючи в межах держави, або й виїжджати як тимчасово, так і на постійне проживання в інші країни. Це призводить до ще більшого загострення проблем розвитку окремих регіонів, зокрема соціальних і демографічних. В окремих випадках у країнах із диспропорціями регіонального розвитку може відчутно зростати соціальна і політична напруга, що призводить до регіональних антагонізмів. Тому, в аспекті ефективного державного управління важливо, передбачаючи появу негативних тенденцій, своєчасно запобігати загостренню таких проблем, використовуючи засоби державної підтримки розвитку відсталих і депресивних регіонів.

Результати функціонування в Україні діючого механізму державної підтримки розвитку відсталих і депресивних територій та наявні інструменти вирішення проблем зазначених територій не є достатньо ефективними. Це, зокрема, стосується низки програм соціально-економічного розвитку територій, які характеризуються недостатньо всебічним і ґрунтовним опрацюванням регіональних проблем та шляхів їх подолання. Окрім того, більшість затверджених програм регіонального розвитку не виконуються в повному обсязі через недофінансування як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади. Низькою є ефективність і галузевих програм.

Аналогічні проблеми періодично виникали й вирішувалися в практиці державного управління розвинутих країн світу. Тому актуальним є ознайомлення з досвідом вирішення зазначених проблем із метою застосування його кращих результатів у вітчизняній практиці.

Дослідники приділяли значну увагу проблемам вирівнювання розвитку регіонів. Зокрема, зарубіжний досвід державного впливу на розвиток депресивних

територій висвітлювали В. Мамонова [1], Н. Чурсіна [2] та інші. Вітчизняні науковці наголошують на необхідності відповідності сучасного розвитку регіонів України таким світовим пріоритетам: інноваційність економіки, соціалізація, гуманізація та екологізація [3]. Дослідники вважають, що державне втручання у життєдіяльність територій здебільшого здійснюється через управлінську функцію планування з використанням такого інструментарію, як баланси, карти, моделі, стратегії, стратегічні плани, цільові програми, конкретні проекти [4]. Т. Безверхнюк доводить, що запровадження європейських принципів у практику вітчизняного регіонального управління повинно відповідати таким принципам: узгодження цілей та інтересів усіх суб'єктів регіонального управління, оптимального співвідношення функцій адміністрування і регулювання, збереження конкретності та адресності державно-управлінського впливу, ієрархічності управління, процесного підходу [5]. Отже, загалом питанням вивчення і запровадження світового досвіду в галузі державного впливу на регіональний розвиток постійно приділяється увага дослідників.

Серед проблемних питань, які недостатньо висвітлені у наведених дослідженнях, залишаються ті, що стосуються особливостей державного втручання з метою підтримки розвитку відсталих і депресивних територій. Поки що не можна стверджувати навіть про існування однозначного трактування самих термінів “відсталий регіон”, “депресивний регіон” та відмінностей від подібних словосполучень “відстала територія”, “депресивна територія”. Основними причинами такого становища, на нашу думку, є недоліки вітчизняної нормативно-правової бази та недостатній рівень досліджень щодо зазначених аспектів. Для використання зарубіжного досвіду важливим завданням є класифікація інструментів державної підтримки за певними ознаками, що дозволить системно використовувати їх у вітчизняній практиці.

Метою статті є спроба класифікації й систематизації інструментів державної підтримки розвитку відсталих і депресивних територій на основі вивчення зарубіжного досвіду та дослідження можливості адаптації кращих його досягнень для застосування у вітчизняній практиці.

Інформаційною базою для аналізу є зарубіжні і вітчизняні публікації й нормативно-правові акти, які стосуються зарубіжного досвіду державної підтримки регіонального розвитку. У наукових публікаціях вітчизняні дослідники вживають терміни “депресивний”, “відсталий” як стосовно регіонів, так і окремих територій. Для з'ясування змісту відповідних термінів доцільно вдатися до нормативно-правових актів, наукових публікацій і довідкових матеріалів, що стосуються розвитку територій та регіонів.

Словосполучення “депресивні регіони” і “депресивні території” були застосовані у Концепції державної регіональної політики. Зокрема, в цьому документі серед напрямків державного регулювання названо “стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території)” [6]. У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” використовується поняття “депресивна територія” у значенні “регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу” [7]. Отже, “територія” може бути і регіоном, і його частиною. Під регіоном розуміють частину країни зі специфічними природнокліматичними й

економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил із урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей [8].

Про відсталий регіон (територію) говорять, якщо за комплексними показниками соціально-економічного розвитку він (вона) значно відстає від середнього рівня, бо там ніколи не було достатньо виробничих об'єктів [9]. У вітчизняному законодавстві не визначено терміну “відстала територія”. У Законі України “Про Генеральну схему планування території України” [10] вжито вислів “території, розвиток яких потребує державної підтримки”, який, очевидно, охоплює і відсталі, і депресивні території. Іноземні дослідники використовують також поняття “периферійний регіон” і називають такі його характеристики, як “ступінь периферизації” і “міру господарської недорозвинутості” [11].

У категорію депресивних може потрапити територія, яка з певних причин втратила стабільність розвитку, а кризовий стан, що виник там, є затяжним. Відстала або депресивна територія (місто, район тощо) може бути розташована у відносно благополучному регіоні. Тому для державної підтримки важливо здійснювати облік саме таких територій, а не оперувати показниками, що стосуються тільки регіонів загалом, бо їх виявленню може завдати відомий ефект “середньої температури хворих у палаті”. Насамперед доцільно назвати основні причини появи депресивних територій в Україні:

1. Різний рівень пристосування до ринкових умов регіонів із різною структурою господарства, бо із включенням механізму ринкової конкуренції змінилися темпи розвитку регіонів відповідно до притаманних їм конкурентних переваг і недоліків.

2. Послаблення ролі держави у регулюванні регіональної економіки, що виявилось у скороченні державних інвестицій у розвиток регіонів. Одночасно існує проблема забезпеченості доходами місцевих бюджетів відповідних органів місцевого самоврядування на виконання своїх повноважень.

3. Зміна виробничої інфраструктури регіонів із занепадом та зникненням з виробничого простору низки крупних підприємств, що мали важливе економічне значення та надавали велику кількість робочих місць, забезпечуючи зайнятість населення території.

4. Низькі темпи розвитку малого бізнесу, який міг би стати альтернативою джерел зайнятості та доходів замість занепалих виробничих об'єктів.

Відповідно до названих причин повинні спрямовуватись і заходи державної підтримки відсталих та депресивних територій. Аналіз зарубіжного досвіду підтверджує цю тезу. Державна політика підтримки регіонального розвитку в західних країнах розпочалась у 30-ті рр. ХХ ст. унаслідок тогочасної кризи і пов'язаної з нею депресії. Автор теорії просторової організації виробництва А. Льош наприкінці 30-х рр. ХХ ст. пропонував пільгові заходи для стимулювання розміщення у депресивних регіонах нових підприємств [12]. Він також звертав увагу на вплив демографічних процесів на економічне зростання окремих територій.

Загальний підхід до реалізації державних заходів підтримки відсталих і депресивних регіонів базується на тезі Міжнародної організації праці про те, що державна політика повинна бути скерована насамперед на досягнення добробуту і розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу [13]. Пріоритети державної політики повинні оцінюватися за їх спрямованістю на задоволення суспільних очікувань та людських потреб. Суспільні очікування (концентровані на рівні суспільства, потреби громадян і соціальних

угруповань) охоплюють такі компоненти: господарські очікування; згуртованість, спільність духовних інтересів; вплив на зовнішнє середовище; імідж, авторитет; зниження загроз і ризиків [14]. Оскільки добробут передбачає не просто економічне благополуччя, але й низку соціальних чинників, то й відповідні заходи державної підтримки повинні бути націлені і на покращення соціальних параметрів. Про це також ще століття тому зазначав М. Туган-Барановський [15], акцентуючи увагу на тому, що зняття соціально-політичної напруги в суспільстві є головним завданням соціальної політики.

Державна політика підтримки відсталих і депресивних територій повинна сприяти стійкості, збалансованості (пропорційності) і соціальній спрямованості регіонального розвитку. Під стійкістю тут розуміється чітка тенденція позитивної динаміки соціально-економічних параметрів. При цьому можуть бути відхилення відповідних показників розвитку, але тільки короточасні, які пов'язані з певними заходами стратегічного спрямування. Проте недопустимо орієнтуватися на досягнення короткострокових позитивних результатів (наприклад, надходження від приватизації об'єктів державної власності), які можуть призвести до втрати майнового, господарського, ресурсного, соціального чи екологічного потенціалу території. Збалансованість (пропорційність) регіонального розвитку означає, що нові пропорції між параметрами відтворюваного потенціалу регіональної системи повинні бути економічно обґрунтовані.

Досвід країн, які свого часу долали економічні кризи, що супроводжувалися значним спадом виробництва в основних галузях, показує, що державна підтримка скеровувалася, здебільшого, у двох напрямках: по-перше, спрямування ресурсів на оновлення або формування окремих галузей економіки (реалізація структурної політики); по-друге, збереження громадянської злагоди і політичної стабільності завдяки вирівнюванню умов життя в різних територіях (реалізація соціальної політики).

Наприклад, у Великобританії уряд зіткнувся з великим рівнем безробіття та іншими наслідками занепаду основних галузей у 30-х рр. XX ст. Основними заходами з боку держави стали ті, що орієнтувалися на вирівнювання рівня життя в регіонах країни: підготовка територій до промислового освоєння, надання пільг підприємцям, переміщення робочої сили з депресивних регіонів до розвинених. У тій же країні в середині 80-х рр. XX ст. унаслідок переходу від індустріального до інформаційного суспільства державні заходи були скеровані на розвиток у депресивних регіонах сфери послуг: компанії з цієї галузі отримали право на субсидії. Кредити та різноманітні фінансові заохочувальні заходи стали основними інструментами регіональної політики уряду Великобританії. Окрім того, паралельно із заходами, спрямованими на розвиток депресивних регіонів, регіональна політика передбачала і дії щодо розвантаження крупних агломерацій.

Франція у 30 – 40-х рр. XX ст. зіткнулася з проблемою надмірної концентрації робочої сили, промислових, фінансових установ і організацій у столиці. Значною мірою такий стан був зумовлений нерозвиненістю транспортного сполучення між провінціями: основні шляхи мали радіальну структуру з центром у Парижі. Для подолання диспропорції вживалися стимулюючі заходи: субсидії, податкові пільги для підприємств, що розміщувалися у провінціях, та обмеження щодо розширення діючих чи створення нових підприємств поблизу столиці. Наступний поштовх розвитку регіонів Франції був отриманий з початком адміністративно-територіальної реформи на початку 60-х рр. XX ст. Утворене в той час Агентство з питань

координації та планування регіонального розвитку (DATAR) відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку країни [16]. Зокрема, це агентство розподіляло кошти спеціального фонду планування регіонального розвитку (FIAT) на реалізацію проектів розвитку інфраструктури. Були утворені регіональні комітети економічного розвитку, до складу яких належали представники органів влади, підприємництва та громадських організацій. Їхнім завданням був аналіз економічних і соціальних результатів здійснення у відповідних регіонах національних планів економічного розвитку. Відповідно до цих планів передбачалося залучення прямих інвестицій у периферійні райони і покращення транспортної інфраструктури між містами й аграрними регіонами. Політика децентралізації у Франції продовжувалася і у 80 – 90-ті рр. XX ст. Зокрема, регіони стали повноправними адміністративними одиницями, які укладали контракти “держава – регіон”. За цими контрактами, відповідно до обґрунтованих регіонами запитів, держава надавала підтримку тим проектам, які передбачали зростання зайнятості, професійного навчання, розвиток освіти і охорони здоров’я [17]. Така практика державної підтримки триває й дотепер.

Із утворенням Європейського Співтовариства почала формуватися регіональна політика ЄС, основною метою якої була саме допомога найбільш відсталим і депресивним регіонам. Фінансова підтримка полягала у зменшенні внесків до Європейського фонду регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) для слабших країн [18]. Але це не давало можливості концентрувати ресурси саме в депресивних регіонах. У 1986 р. був прийнятий Єдиний європейський акт і в Договорі про ЄС було додано розділ “Економічне і соціальне об’єднання”. Відповідні статті (130а – 130е) визначили, що Співтовариство намагається усунути “найважливіші регіональні дисбаланси через участь у розвитку та структурному реформуванні регіонів із недостатнім розвитком та в конверсії промислових регіонів, що занепадають” [19]. Передбачалася допомога таким регіонам через так звані “структурні фонди” і скеровувалася вона, здебільшого, на забезпечення зайнятості населення, освіту, а також на розвиток аграрних районів.

Після приєднання до ЄС десяти країн Східної Європи зросли територіальні диспропорції, що вимагало додаткових заходів і коштів на вирівнювання з боку наднаціональних інституцій. Основна увага приділялася таким цілям регіональної політики: підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення, конвергенція (долання контрастності розвитку); розвиток транскордонного співробітництва. Так звана ініціатива INTERREG передбачала співпрацю не лише економічну, але й місцевих органів влади сусідніх країн. На 2007 – 2013 рр. серед цілей регіональної політики ЄС й надалі визначено конвергенцію, фінансову підтримку змін на ринку праці, підтримку територіальної конкуренції, розвитку прикордонних і периферійних регіонів [20]. Формування єврорегіонів стало чинником інтенсифікації економічного життя на периферійних частинах відповідних країн. Це дало можливість застосувати своєрідний “механізм переведення енергії відцентрових тенденцій периферії держав, що існують у зв’язку зі своєю природою (географічним положенням), у конструктивну енергію економічного зростання” [21].

У Сполучених Штатах Америки в 60-х рр. XX ст. підтримка депресивних регіонів здійснювалася з використанням таких інструментів: позики приватним підприємцям і місцевим органам, проведення громадських робіт. На важливу особливість державної підтримки звернув увагу американський економіст

Е. Денисон, який зауважив, що ключовим у забезпеченні економічного зростання є людський фактор, зокрема залучення нової робочої сили, підвищення рівня освіти і прогрес у знаннях) [22]. У 70-х рр. XX ст. надавались федеральні гранти у сфері освіти, зайнятості, страхування, соціального забезпечення і на різноманітні тренінги. У 80-х рр. XX ст. пряма державна підтримка (фінансування соціальних і цільових програм) скоротилася через процеси децентралізації. Значно розширилися права штатів щодо наповнення власних бюджетів і регулювання економічного та соціального розвитку їхніх територій. З федерального бюджету скеровувалися кошти у формі кредитів та субсидій проблемним регіонам для здійснення природоохоронних заходів, розвитку сфери послуг та промисловості.

Російська Федерація використовує заходи прямої мотивації проживання у віддалених регіонах. Наприклад, законодавством встановлено районні коефіцієнти до заробітної плати, стипендій і компенсацій, а також допомоги, додаткові відпустки і відсоткові надбавки до заробітної плати осіб, які працюють у районах Крайньої Півночі і прирівняних до них місцевостях Російської Федерації [23]. Окрім того, відповідні коефіцієнти до заробітних плат встановлено за роботу в пустельних і безводних місцевостях та у високігорних районах [24]. Частина таких заходів використовується і в Україні: доплата за проживання в гірських районах [25], у зонах підвищеного радіаційного фону.

Узагальнюючи наведені вище варіанти державної підтримки відсталих і депресивних територій, доцільно поділити їх на прямі та опосередковані. Вони можуть скеровуватися як на реалізацію структурної політики, так і на забезпечення громадянської злагоди і політичної стабільності (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Класифікація інструментів державної підтримки розвитку відсталих і депресивних територій**

| <b>Скерованість інструментів</b>                                 | <b>Тип дії інструментів</b> | <b>Для відсталих територій</b>  | <b>Для депресивних територій</b>   |
|--|-----------------------------|---|--|
| <b>1</b>   | <b>2</b>                    | <b>3</b>  | <b>4</b>   |
| Структурна політика (оновлення або формування галузей економіки) | Прямий                      | Підготовка територій до промислового освоєння, зокрема покращення транспортної інфраструктури                 | Відновлення основних виробництв через цільові програми                           |
|  |                             | Заохочувальні заходи (пільги, позики, субсидії) для розміщення виробничих підприємств і розвитку сфери послуг | Пільгові заходи для перепрофілювання і розвитку нових виробництв та сфери послуг |
|  | Опосередкований             | Утворення економічних зон   | спеціальних  |

Закінчення табл. 1

| 1   | 2               | 3   | 4  |
|---|-----------------|---|--|
| Громадянська злагода і політична стабільність | Прямий          | Доплати до заробітної плати і додаткові відпустки за проживання у відсталому регіоні          | Розміщення державних замовлень на продукцію і послуги у депресивних територіях |
|   |                 | Програми професійного навчання  | Програми професійної перепідготовки  |
|   | Опосередкований | Сприяння утворенню і діяльності транскордонних економічних суб'єктів (на зразок єврорегіонів) |  |
|   |                 | Запровадження контрактів “держава – регіон”   |  |
|   |                 | Організація громадських робіт   |  |
|   |                 | Державне фінансування соціальних і природоохоронних програм                                   |  |
|   |                 | Рационалізація розселення   |  |

На нашу думку, доцільно поєднувати декілька інструментів, які б втілювали різнорівневу диверсифікаційну модель регіонального розвитку. Для вітчизняної практики дієвими можуть стати такі інструменти:

- надання різноманітних пільг інвесторам, які розміщують капітал у відсталих і депресивних територіях;
- участь місцевих органів влади у програмах міжнародної співпраці, зокрема в напрямку транскордонного співробітництва;
- укладання контрактів “держава – регіон” відповідно до визначених у стратегічних документах спільних інтересів.

Укладання контракту “держава – регіон” дає можливість розробити та впровадити комплекс спільних заходів для реалізації пріоритетних напрямів діяльності регіональної влади та держави. Для цього регіональна влада повинна підготувати свою стратегію розвитку, яка б відповідала державній стратегії регіонального розвитку. Проте важливо уникнути формування занадто великого переліку пріоритетів і програм, що може призвести до ускладнення координації виконання контракту.

Цільове скерування капіталу у депресивні регіони може мати і непередбачувані наслідки. Нові локалізовані утворення (кластери, технопарки тощо) стають “магнітами”, які залучають з прилеглих територій робочу силу та інші фактори виробництва. Це може призвести до спаду економічної активності прилеглих територій і поглиблення їх депресивності. Учені звертають увагу на феномен “виникнення маргінальних та субмаргінальних місць у глобальній економіці, які залишаються такими упродовж багатьох років попри всі зусилля компліментарної дії місцевих, регіональних, національних та наднаціональних структур, що відповідають за реалізацію політики регіональної конвергенції” [26].

Таке явище своєрідної дивергенції (зростання контрастності) поки що не знайшло повноцінного наукового тлумачення. Існує модель Г. Мюрдаля [27], заснована на припущенні, що потік факторів виробництва з регіонів із низькими темпами розвитку до аналогічних із високими завжди змінюватиме його початкову конкурентоспроможність. Вітчизняні дослідження у цій сфері представлені дослідженням В. Чужикова [28], який виявив чотири типи вітчизняних регіонів на основі дослідження рівня їх конвергентності: активний, проблемний, депресивний, ультрадепресивний. За рівнями “регіональної еластичності” цей дослідник пропонує визначити сучасний стан і перспективи економічного зростання (занепаду) та сформувати науково обґрунтовану політику стимулювання активних зон і вирівнювання депресивних. Він прогнозує, що у XXI ст. відбудеться загострення конкуренції міст і поглиблення соціально-економічної кризи у маргінальних та субмаргінальних місцях, пов’язане з делокацією виробництва і невиробничої сфери та розвитком техноміст.

### **Висновки**

1. Світовий досвід свідчить, що проблема депресивності окремих територій була і залишається актуальною для більшості країн. Самостійно місцевим органам влади подолати регіональну відсталість практично неможливо, оскільки необхідно реалізовувати національні або наднаціональні заходи прямої і опосередкованої дії. Відповідні заходи повинні скеровуватися як на реалізацію структурної політики, так і на збереження громадянської злагоди.

2. Здатність території досягти потенційно можливого рівня розвитку визначається не лише її природними і матеріальними ресурсами, але й рівнем людського капіталу. Це випливає з того, що розподіл доходів залежить не лише від процесів формування цін і обміну факторів виробництва, але й від взаємозалежності між різними соціальними групами.

Напрямами подальших досліджень повинен стати пошук шляхів збереження і розвитку майнового та трудового потенціалу, а також людського капіталу регіонів.

### **Література**

1. Мамонова В. В. Світовий досвід державного регулювання депресивних територій / В. В. Мамонова // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (20). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. — С. 245—251.
2. Чурсіна Н. В. Вирівнювання територій: європейський досвід / Н. В. Чурсіна // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (22). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. — С. 447—455.
3. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети [Текст] : монографія / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — 515 с.
4. Мамонова В. В. Управлінські впливи на розвиток територій: принципи, функції, інструментарій / В. В. Мамонова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 358—363.
5. Безверхнюк Т. М. Принципи регіонального управління: порівняльний аналіз вітчизняного та європейського досвіду / Т. М. Безверхнюк // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 19.

6. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001>.

7. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України № 2850-15 від 08.09.2005 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.

8. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.), Б. Д. Гаврилишин (голов. редакц. ради), А. С. Гальчинський [та ін.]. — К. : Видавничий центр “Академія”, 2002. — С. 164.

9. Розвиток регіонів України зусиллями влади, громадськості і бізнесу [Текст] / М. Дацишин, М. Демкова, О. Мегада [та ін.]. — К. : Ін-т Реформ, 2004. — С. 32. — (Економічні Есе ; вип. 17).

10. Про Генеральну схему планування території України [Електронний ресурс] : Закон України № 3059-III від 07.02.2002 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3059-14>.

11. Popławski T. Region peryferyjny w procesie zmian / Tadeusz Popławski // Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego [Text] : studia i materiały Instytutu Zarządzania i Marketingu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego / [red. Marek Lisiecki, Henryk Ponikowski]. — Т. 6. — Lublin : Wydawnictwo KUL, 2006. — S. 387—392.

12. Леш А. Пространственная организация хозяйства / Август Леш ; Рос. акад. наук, Гос. науч.-исслед. учреждение “Совет по изучению производ. Сил” ; под ред. А. Г. Гранберга ; [пер. с нем. В. Н. Стрелецкого]. — М. : Наука, 2007. — 662 с.

13. Конвенция об основных целях и нормах социальной политики [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv117.htm>.

14. Сербогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ [Текст] : монографія / С. М. Сербогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Сербогіна. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — С. 62.

15. Кузьменко В. П. Від соціально-економічної політики Михайла Туган-Барановського до сучасної антикризової політики в Швеції й Австрії [Електронний ресурс] / В. П. Кузьменко // Режим доступу : <http://iee.org.ua/ru/pub/p95>.

16. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы [Текст] / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. — СПб. : Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. — 384 с.

17. Регіональний контракт: європейський досвід та українські перспективи [Електронний ресурс] // Режим доступу : [www.eru.org.ua/docs/Report\\_Sanzharovsky\\_UKR.pdf](http://www.eru.org.ua/docs/Report_Sanzharovsky_UKR.pdf).

18. Структурні фонди та Фонд гуртування [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://europa.dovidka.com.ua/s.html#\\_Structural\\_Funds\\_and](http://europa.dovidka.com.ua/s.html#_Structural_Funds_and).

19. Єдиний Європейський Акт [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://uaei.org/files/ua/legalacts/Single\\_european\\_act\\_ukr.doc](http://uaei.org/files/ua/legalacts/Single_european_act_ukr.doc).

20. Greta M. Euroregionalizacja a zmiana aktywnosci regionow / Marianna Greta, Teresa Kostrzewa-Zielińska, Jacek Otto // Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego [Text] : studia i materiały Instytutu Zarządzania i Marketingu Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego / [red. Marek Lisiecki, Henryk Ponikowski]. — Т. 6. — Lublin : Wydawnictwo KUL, 2006. — S. 129—138.

21. Малик Я. Й. Світова та європейська інтеграція. Організаційні засади [Текст] / Я. Й. Малик, М. З. Мальський. — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. — С. 224.

22. Denison Edward F. Trends in American Economic Growth, 1929-82 [Text] / Edward Fulton Denison. — Washington, D. C. : Brookings Institution, 1985. — 220 p.

23. О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации № 4520-1 от 19.02.1993 г. // Режим доступа : [http://compatriot.su/pdf/fz\\_garantii\\_sever.pdf](http://compatriot.su/pdf/fz_garantii_sever.pdf).

24. О порядке начисления процентных надбавок к заработной плате лицам, работающим в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, в южных районах Восточной Сибири, Дальнего Востока, и коэффициентов (районных, за работу в высокогорных районах, за работу в пустынных и безводных местностях) : разъяснение Минтруда России № 3 от 11.09.1995 г. : утверждено постановлением Минтруда России № 49 от 11.09.1995 г. // Бюллетень Министерства труда Российской Федерации [Текст]. — 1995. — № 10. — С. 5.

25. Про статус гірських населених пунктів в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 56/95-ВР від 15.02.1995 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56%2F95-%E2%F0>.

26. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, 2007. — С. 617.

27. Nanako Fujita. Myrdal's Theory of Cumulative Causation / Nanako Fujita // Evolutionary and Institutional Economics Review [Electronic resource]. — Vol. 3 (2). — P. 275—283 (2007) // Access mode : [http://www.jstage.jst.go.jp/article/eier/3/2/275/\\_pdf](http://www.jstage.jst.go.jp/article/eier/3/2/275/_pdf).

28. Чужиков В. І. Регіональний розвиток у європейському спільному економічному просторі (динамізація та структурні зміни) [Текст] : автореф. дис... д-ра екон. наук : спец. 08.05.01 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / В. І. Чужиков. — К. : Київ. нац. економ. ун-т, 2003. — 33 с.

**Ye. Matviyishyn,**

**O. Niema**

#### **FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING STATE SUPPORT OF POTENTIAL DEVELOPMENT TO THE BACKWARD AND DEPRESSING TERRITORIES**

**Ways and forms of state support to the backward and depressing territories of some world countries are considered. Main reasons of backward territories appearing in Ukraine are defined. Classification of state support devices in the backward and depressing territories developing is done. The expediency of many-sidedness diversificational model of regional development implementation is revealed.**

**Key words: backward and depressing territories, state support of territories development, devices of state support territories development, state policy of the backward and depressing territories.**

УДК 17.01:32:303.035.2

О. Гук

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОВІДНОШЕННЯ ЕТИКИ ТА ПОЛІТИКИ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

На основі компаративного аналізу виділено основні підходи щодо вирішення проблеми взаємозв'язку політики та моралі в історії філософської і суспільно-політичної думки: сумісний, автономний, антагоністичний, компромісний та дискурсивний. Зазначено, що комунікативна етика епохи постмодерну висуває концепцію універсального громадського дискурсу, суть якого полягає у відродженні рівноваги між державою і громадянським суспільством та підвищенні рівня політичної культури, що дасть змогу гуманізувати політику і досягти балансу між політикою та мораллю.

**Ключові слова:** етика, політика, мораль, обов'язок, справедливість, відповідальність, етика принципу, етика відповідальності, етика дискурсу, політична культура.

Жвавий науковий дискурс різноманітних сфер людської життєдіяльності в останній третині ХХ ст. в умовах актуалізації принципу гуманізму призвів до появи нової специфічної галузі людського знання – прикладної етики. Ця галузь сформувалась на межі медицини, екології, техніки, економіки, політики, управління, з одного боку, та етики – з іншого, маючи на меті врегулювати наявні протиріччя, дати відповіді на злободенні питання суспільного життя, владнати соціокультурний дисонанс, вирішити конфлікт між прагматизмом та гуманізмом. Окремим напрямом нової галузі філософського знання стає політична етика, яка осмислює проблему взаємозв'язку політичної діяльності і моралі. На сьогодні потреба з'ясування шляхів гуманізації суспільства, пошук оптимальних форм демократичного врядування та шляхів виходу з політичної кризи обумовлює особливу актуальність цієї проблеми.

Починаючи від Конфуція й Аристотеля, суспільно-політична думка намагається дати відповідь на запитання: наскільки зміст політики, її спрямованість та конкретні дії співвідносяться з моральними принципами? Ця проблема гостро обговорювалася в період Відродження, Нового часу та у ХХ ст. Без сумніву, можна стверджувати, що проблема сумісності, співіснування цих різних сфер суспільного життя належить до так званих відкритих проблем сучасного суспільства. Серед сучасних українських дослідників зазначеної галузі треба відзначити праці В. Малахова, А. Єрмоленка, О. Кисельова, М. Логунової, які і започаткували вирішення цієї проблематики.

Основним завданням статті є компаративний аналіз основних концептуальних підходів, які сформувались в історії філософської і політичної думки щодо вирішення проблеми взаємозв'язку моралі і політики, а також визначення основних напрямів реалізації моральних принципів у професійній діяльності сучасного українського політикуму.

Щоб вирішити цю проблему, звернемося насамперед до етимології самих понять. Поняттям “етика” (від грецької *ethos*, що означає “звичай”, “натура”, “характер”) з часів Аристотеля позначається галузь філософського знання, яка досліджує, котра з людських вдач є найдосконалішою. На сьогодні предметом

вивчення етики є мораль як специфічний практично-оцінний спосіб ставлення людини до дійсності, що регулює поведінку людей з огляду принципового протиставлення добра і зла. Коли постає питання про мораль, ми розуміємо, що цей світ незрівнянно серйозний і пов'язаний із особливими зобов'язаннями. Він наповнений такими категоріями, як совість, добро, справедливість, обов'язок, відповідальність, чесність, шляхетність. Ці категорії відкриваються нашому духовному зорові у своїй внутрішній правдивості та своєрідності, як тільки ми входимо у пізнавальний контакт із ними. Ключовим для етики є поняття вчинку як свідомої реалізації намірів, оскільки моральні добро чи зло, чесноти чи вади, провини чи заслуги з'являються внаслідок вчинків особи. Тобто людські вчинки дозволяють визначити моральні чесноти тієї чи іншої особистості.

Поняття “політика” походить від грецького polis, що означає “місто-держава”, “громада”, “суспільство”. Отже, політика – це “суспільні справи”, “містечтво управління”, тобто діяльність, спрямована на зорганізування суспільної форми життя, її збереження та зміцнення, захист від зовнішніх ворогів та забезпечення прав і добробуту окремих індивідів, які становлять певну спільноту.

Таким чином, якщо існує конфлікт між етикою і політикою на категоріальному рівні, то це конфлікт між індивідуальним і загальним, який є основою буття людини як соціальної істоти. Відношення ж моральних належностей і соціального буття є ще більш складною проблемою. Це стосується насамперед співвідношення етики й політики. Стверджувати про несумісність політики і етики, влади та моралі – це те ж саме, що стверджувати про несумісність тіла і душі людини (цією проблемою займається, зокрема, філософська антропология, виділяють навіть такі її напрямки, як політична антропология, моральна антропология тощо). Коли ми співвідносимо “культуру і владу”, “мораль і владу” тощо, під останньою розуміємо політичну її форму, а в поняття моралі і культури вкладаємо сукупність позитивної духовності, яка облагороджує некультурну й аморальну владу. Але поняття “мораль” включає у себе не лише позитивне й негативне, як добро, так і зло, як право, так і безправ'я... Політична влада має недоліки, бо її носії – люди невисокої культури і моралі. Ці недоліки – сила, що проявляється в хибах володарювання. Саме той факт, що недосконала політика впливає із низької культури політичних діячів, свідчить про важливість останньої. Є різні думки щодо існування цієї проблеми, що є підтвердженням її актуальності, дискурсивності, а значить і необхідності дослідження самої проблеми взаємозв'язку етики й політики, що є власне предметом дослідження політичної етики. Такі відомі дослідники в галузі комунікативної етики, як К. Апель та Ю. Габермас наголошують на тому, що проблема взаємозв'язку етики й політики є проблемою, яка вирішується в умовах дискурсу.

Нинішня суперечливість поглядів на співвідношення етики й політики має свою передісторію в європейській думці. Розглянемо основні філософські концепції, які закладають теоретичні підвалини політичної етики.

Так, Аристотель, який у своїй “Нікомаховій етиці” визначив життя політичне (“bios politicos”) основним способом життя людини як істоти соціальної розглядав як етику, так і політику в єдиній системі практичних знань. Вони обидві опікуються питаннями виховання добродетельності і звичаїв гідного життя заради досягнення щастя, тільки етика розглядає ці питання в аспекті природи окремої людини, політика – в аспекті громадського життя полісу. Власне політику грецький мислитель розглядає як прагнення до блага. Гармонійне поєднання етики й політики

в Аристотеля базується на специфічному їх баченні, обумовленому самим духом античної класики: етиці тут відповідає дух полісу [1]. Таке розуміння співвідношення політики і моралі було характерне для класичного античного мислення, основа якого – визнання того, що місія держави полягає у забезпеченні щасливого життя індивідів із метою досконалого та самодостатнього існування, а політична діяльність як така спрямована на досягнення спільного блага.

У новітній час такі принципи політики, доведені до морального абсолютизму, відображені ідеології та практики ненасилля, найбільш яскравими представниками якої були М. Ганді, М.-Л. Кінг та А. Швейцер. Цей підхід до вирішення проблеми взаємозв'язку політики та моралі деякі дослідники, зокрема М. Логунова, називають моралізаторським. Однак, на нашу думку, більш доцільною буде назва сумісного підходу, оскільки він передбачає гармонійне співвідношення політики й моралі як двох важливих аспектів соціального буття людини.

Зовсім інший тип теоретичного осмислення політики і етики, що передбачає їх граничне розмежування, демонструє відомий трактат італійського мислителя XVI ст. Н. Макіавеллі “Володар”. Тут автор утверджує абсолютну дистанцію між внутрішніми цілями політичної діяльності і приписами та цінностями людської моралі. Правитель у нього – це загальний тип суб'єкта дії у політичній галузі, який налаштований використовувати людей і їх моральні цінності по суті так само, як використовуються в процесі діяльності будь-які предметні ресурси, аби тільки ціль була вартою цього. Таким чином, Н. Макіавеллі виносить моральні критерії за рамки політичного вибору. Політичних цілей, вважав він, потрібно досягати політичними засобами, а якщо керуватися моральними критеріями – успіху в політиці не досягти. Таке тлумачення співвідношення політики й моралі отримало назву макіавеллізму і втілено у принцип “Мета виправдовує засоби”.

Умовно цей другий підхід можна назвати автономним, оскільки він обстоює позицію, згідно з якою політика і мораль є автономними сферами і не повинні втручатися в компетенції одна одної. Мораль, на думку представників цього підходу, є сферою громадянського суспільства та особистої відповідальності, а політика є сферою протиставлення групових інтересів, вільною від моралі. В історії філософської і політичної думки тезу заперечення будь-якої самостійної ролі моралі в політиці обстоювали також Г. Моска та Р. Міхельс. На відміну від прихильників принципу моральності в політиці, для представників цього підходу характерним є те, що “справедливий” політиці вони протиставляли “ефективну” політику. Один із сучасних відомих дослідників у галузі політичного лідерства А. Кравченко називає Н. Макіавеллі “родоначальником ефективного менеджменту” [2]. Принцип ефективності виправдовував прийнятність засобів, які не обмежувалися принципами моралі.

Через два з половиною століття І. Кант суворо заборонить підходити до принципів моралі з позиції так званої емпіричної корисності, так само як перетворювати людину на засіб для досягнення будь-яких цілей, сформулювавши свій знаменитий “категоричний імператив”. В етиці І. Канта дістала своє завершення тенденція універсалізму, яку сучасні дослідники виводять ще з філософії Платона.

Як засвідчила історична практика, спроби звільнити політичну діяльність від моральних оцінок, як правило, були пов'язані з виправданням антигуманних дій і, у підсумку, призводили до втручання політики у сферу моралі та її поступове руйнування. В історії суспільно-політичної думки можна виділити також антагоністичний підхід, який полягає у трактуванні політики і моралі як

непримиренних протилежностей добра (моралі) і зла (політики). Як вважав, зокрема, анархіст М. Бакунін, зло коріниться в самій природі політики – у владі. Влада, за його твердженням, розбещує не лише політиків (через спокусу придушення і підкорення суспільства), а й тих, хто змушений їй підкорятися. Негативні оцінки політики, з позиції моралі, характерні для марксизму і окремих представників лібералізму. По суті своїй цей третій підхід є крайньою формою вираження автономного підходу. З іншого боку, до представників антагоністичного напрямку можна віднести мислителів, які стверджували верховенство моралі над політикою, її пріоритетності (Ф. Достоевський, М. Ганді, А. Сахаров). Тому доречним, на нашу думку, буде застереження щодо умовності будь-якої спроби класифікації та систематизації тих чи інших суспільних підходів.

Епоха Нового часу висунула дуже важливу ідею договору як процедуру легітимації, що базується на ідеї свободи й рівності всіх громадян. Функцію легітимації держави на себе перебирає право, функцію ж моральної легітимації – універсальний громадський дискурс. Щоби правові норми справді могли претендувати на об'єктивність, тобто партійну незалежність, і не слугували лише інтересам певних груп, класів чи кланів, вони повинні мати інтерсуб'єктивну значущість, тобто мають бути визнаними усіма. Саме ця ідея стала початком утвердження компромісного підходу, що базується на визнанні необхідності такого впливу моралі на політику, який враховував її специфічні ознаки, зокрема необхідність використання насилля.

Яскравим представником, навіть основоположником цього підходу, став незаперечний теоретик політичної етики ХХ ст. М. Вебер. У праці “Політика як покликання та професія”, детально аналізуючи політику як окремий вид людської діяльності, що базується на легітимному насильстві, а також якості політика-професіонала, він пропонує своє вирішення проблеми взаємовідносин етики та політики. Протиставивши релігійній етиці принципу етику відповідальності, він наголошує на тому, що існує глибинна суперечність між тим, хто діє відповідно до максими етики принципу – мовою релігії “християнин чинить як повинен, а стосовно результату покладається на Бога”, а між тим, хто діє згідно з максимою етики відповідальності, оскільки добре розуміє, що потрібно розплачуватися за наслідки (особливо передбачувані) своєї діяльності, він ніколи не буде покладати на інших наслідки своїх вчинків.

Специфічний засіб легітимного насильства, який є основою політичної діяльності, обумовлює, на думку М. Вебера, особливість всіх етичних проблем політики: “Той, хто хоче займатися політикою взагалі й зробити її своїм єдиним фахом, повинен усвідомити дані етичні парадокси і свою відповідальність за те, що під їх впливом вийде із нього самого. Він... сплутується з диявольськими силами, котрі підстерігають його при кожній акції насильства” [3]. Однак, наголошує М. Вебер, це не означає, що етика переконання чи етика принципу тотожна безвідповідальності, а етика відповідальності тотожна безпринципності, вони не є абсолютно протилежними, навпаки – повинні взаємно доповнювати одна одну, тільки їхня раціональна цілісність може закласти підвалини правдивої політичної етики. Вибір на користь етики переконань або етики відповідальності у кожному конкретному випадку повинен визначати сам політик і такий вибір може набувати для нього ознак моральної дилеми.

Основу категоріального апарату сучасної політичної етики, яка постійно повинна вирішувати моральні дилеми у сфері політичної діяльності, поряд із

поняттями відповідальності й обов'язку, становить категорія справедливості. Етика справедливості виходить з уявлення, що люди за своєю суттю є суспільними істотами, які повинні жити в суспільстві і створювати соціальні структури для підтримання його існування. Основна цінність для її представників – людська рівність і справедливість як її вираження.

На сьогодні досить популярна і найбільш відповідна в контексті етики політики концепція американського дослідника Дж. Ролза, сформульована у “Теорії справедливості”, опублікованій у 1971 р. Дослідник висуває два фундаментальних принципи досягнення соціальної справедливості: 1) принцип рівної свободи, який утверджує рівноправність людей щодо їх базових свобод; 2) принцип відмінності, котрий зумовлює можливість нерівного розподілу благ його спрямованістю до найбільшої вигоди найменш забезпечених членів суспільства [4].

Тут мимоволі напрошується аналогія з ідеєю так званої “нерівної рівності” Г. Сковороди: всі люди рівні, але саме в тому, що кожен має віднайти свій власний тільки йому спосіб скласти подяку за дари буття, реалізувати себе в саме для нього призначеній галузі. Така діалектика рівності й нерівності, уявлення про яку на сьогодні аж ніяк не застаріло, передбачає відповідне поєднання зрівняльних і більш тонких, вибіркового засад у загальному моральному ставленні до людини – тільки в такому поєднанні й реалізується справжня справедливість. Кожен індивід повинен мати потенційну можливість зайняти у суспільстві будь-яке соціальне становище, відповідно до своїх індивідуальних здібностей, задатків, прагнення до самореалізації.

Моральні проблеми політичного життя багатоманітні і вирішити їх, враховуючи одини напрямком, навряд чи можливо. Тому на сьогодні рівноправно існують різні етичні підходи. Окремі проблемні ситуації викликають потребу застосування того чи іншого підходу. Так, зокрема, теорія справедливості закладає підвалини сучасної соціальної політики. Однак перехід до прикладної етики, складовою якої є політична етика, обумовив переосмислення предмета етики з позиції постмодерної філософії. Етика зливається з життєвим моральним досвідом у кожному її індивідуальному прояві, стає множинною, багатоликою, відкритою. Розкриваючи теоретичні підвалини політичної етики сучасності, потрібно насамперед звернутися до етики відповідальності Г. Йонаса.

Г. Йонас слідом за М. Вебером долає етику переконання етикою відповідальності. Нагальна потреба в цій новій етиці обумовлена, на думку автора, глобальними процесами сучасної науково-технологічної цивілізації. Оскільки етика має справу з діяльністю, а суть людської діяльності змінюється, то це обумовлює потребу змін і в етиці, – наголошує він. Отже, етика відповідальності – це теперішня етика, яка дбає про майбутнє.

Г. Йонас усвідомлює, що люди від природи ані добрі, ані лихі, що вони в майбутньому не доконечно будуть добрими... Він критикує утопію, яка, знецінюючи сучасність і апелюючи до етики досконалої людини, несе у собі загрозу фанатизму. Кінцевою метою та постулатом розуму для мислителя є не створення досконалої людини, а збереження її сутності, що дається їй від природи, сприяння її моральності, і особливо такої нагальної для сучасної цивілізації здатності до відповідальності.

Як бачимо, замість Кантового почуття обов'язку у етиці Г. Йонаса виступає почуття відповідальності (розглядається як універсальна здатність людини, так само невідокремлена від неї, як і здатність говорити). Однак Г. Йонас пропонує іншу

парадигму відповідальності: не відповідальність суб'єкта перед ним самим встановленим законом (як і у Канта), і не відповідальність перед моральним законом комунікативної спільноти, а відповідальність “за” – за те, щоб людство існувало. Тут доцільно зауважити, що у німецькій мові, так само як і в українській, слово “відповідальність” (Verantwortung) має два тісно пов'язані одне з одним значення: 1) відповідальність “за” щось, когось; 2) відповідальність “перед” кимось. Перше передбачає відповідальність людини за свої вчинки, за наслідки своєї діяльності, за когось. У такому розумінні це поняття має монологічний, асиметричний зміст. Це монологічна відповідальність, підгрунтям якої є суб'єкт-об'єктне відношення. Тому відповідальність “за” має перевагу над відповідальністю “перед” (такою є батьківська відповідальність за долю своєї дитини), і такою є відповідальність політика. Друге ж значення містить у собі комунікативний зміст. Відповідальність перед кимось передбачає симетричні відносини і рівноправну участь у дискусії.

Що стосується етичних аспектів діяльності політика, то основний акцент, на думку Г. Йонаса, треба робити саме на його відповідальності за долю майбутнього. Адже політик “прагне влади, щоб взяти на себе відповідальність, і прагне найвищої влади задля найвищої відповідальності” [4]. Відповідальність політиків, як він вважає, – це відповідальність видатних індивідів. Політик відповідальний за таких, як він сам, за тих, з кого складається суспільство на сьогодні, за суспільство сучасників, які довірили йому владу. Він повинен передати отриманий спадок у невизначене майбутнє.

Доцільно зауважити, що така концепція критикується як патерналістська, вона доволі консервативна і потребує доповнення на рівні політичної теорії. На відміну від теорії відповідальності Г. Йонаса, діалогічна егалітарна відповідальність постмодерної комунікативної етики забезпечується демократичним горизонтом, вихідним пунктом якого є етос взаємності зрілих особистостей та регулятивний принцип справедливості, що передбачає спільну відповідальність на основі розумного консенсусу.

Так, відомий представник комунікативної етики К. Апель зауважує, що потрібно відзначити те нове, що характеризує сучасне становище кожної людини, зокрема світової спільноти загалом: “Нова проблема полягає ... у необхідності макроетики. Тут ідеться про те (якщо винести за дужки моральну відповідальність індивіда щодо свого ближнього, і навіть відповідальність політика в сенсі “державного розуму”), щоб організувати відповідальність людства за наслідки ... своїх колективних дій у планетарному масштабі” [5].

У сучасних умовах розвинутих технологій виникає потреба розробки нової моралі, яка могла б передбачити позитивні критерії вирішення конфліктних ситуацій, визначити міру реальної відповідальності окремої особистості, сформулювати такий світогляд, завдяки якому б людина відчувала свою причетність до глобальних процесів і була б готовою працювати над локалізацією негативних наслідків.

Власне на таку роль у ХХ ст. стала претендувати комунікативна філософія, побудована на етиці дискурсу. Нового значення тут набувають такі класичні етичні категорії, як “відповідальність”, “справедливість”, “обов'язок”. Людству потрібна нова всезагальна етика, яка ґрунтується як на знаннях, так і на здоровому глузді. Ця етика повинна відштовхуватися від принципової тези про те, що в процесі прийняття моральних рішень повинні враховуватись інтереси всіх учасників, навіть інтереси майбутніх поколінь. Отже, комунікативна етика прагне довести не лише можливість, а й історичну необхідність раціонального дискурсивного обґрунтування

моральних норм універсалістської етики відповідальності, яка має втілюватись у демократичних інституціях сучасного суспільства. Звідси постає завдання застосування етики до конкретної цілераціональної діяльності, якою і є політична діяльність, і передусім до вирішення політичних конфліктів.

Комунікативна теорія пропонує конкретні підходи до вирішення цієї проблематики. Основний підхід стосується легітиміційного аспекту моралі щодо політичної системи. Дослідження цього аспекту починається із запитання: наскільки взагалі політичний лад потребує морально-етичної легітиміції, тобто як саме і в якій спосіб мораль може виконувати легітиміційну функцію щодо держави, правових норм, політичного ладу загалом? Влада, що засвідчує етимологія слова в багатьох мовах (у німецькій – Macht, в англійській – Power), – є сила. Тому держава, яка визначається владою, теж є засобом застосування сили. А політика означає прагнення до участі у владі чи до здійснення впливу на розподіл влади. Практично держава постає “єдиним джерелом права на насильство”. Щоправда, це право на насильство обмежене нормами позитивного права, гарантією яких є знову ж таки держава, тобто влада, тобто насильство.

Як бачимо, проблема легітиміції політичної сфери конкретизується в проблемі співвідношення правових та моральних норм. Зазначимо, що держава як влада не може базуватися лише на силі тих, хто керує. Цьому має передувати ще згода підпорядковуватись цій силі, тобто бажання тих, ким керують, жити разом. Отже, держава повинна мати авторитет і право підпорядковувати. Звісно, цей авторитет має визнаватися тими, кого підпорядковують. Водночас держава має виправдати свій авторитет, аби мати право підпорядковувати, зробити його легітимним, тобто виправданим, узаконеним, обґрунтованим. Отже, легітиміція є й певною угодою між державою, суспільством та особистістю щодо монопольного права держави на насильство. А тому проблема легітиміції конкретизується питанням, завдяки чому досягається консенсус чи згода.

Аби держава існувала, люди, які підлягають пануванню, мають підпорядковуватися авторитетові, на який претендують ті, хто панує. Які є внутрішні підстави для виправдання держави і які зовнішні засоби слугують їй за підвалину? Як показав Дж. Роулз у своїй “Теорії справедливості”, держава, як і інші соціальні інституції, виправдана тоді, коли її вважають справедливою. Отже, легітимність означає, що пов’язане з політичним ладом домагання визнання як правильного, справедливого панування, має достатні підстави.

Представники комунікативної етики наполягають на тому, що чинність правових норм у підсумку підлягає моральному обґрунтуванню. У цьому контексті вони й висувають концепцію універсального громадського дискурсу, що постає як подальший розвиток ідеї формування громадянського суспільства. Ідея полягає у тому, щоб відродити відмінність і рівновагу між державою і громадянським суспільством. Нормативні акти такого (всесвітньо громадянського) суспільства мають слугувати регулятивною ідеєю для прийняття правових норм в окремих державах і таким чином виконувати функцію й морально-етичної легітиміції. Тут лежить точка перетину моралі та права, моралі та політики.

Представники етики дискурсу продовжують використовувати кантівську методологію. Універсалізація для них означає те, що правила поведінки, що пропонуються для широкого загалу (не тільки морального, а й політичного життя), повинні розглядатися будь-якою особою як такі, що є прийнятні для інших. У процесі прийняття моральних рішень повинні враховуватися інтереси всіх

учасників, навіть інтереси майбутніх поколінь, а всі конфлікти повинні вирішуватися лише практичними дискурсами.

Динамізм ХХ ст. зумовив дедалі сильніші прагнення до нового союзу етики й політики. Виникає своєрідний онтологічний феномен – політична культура, що спрямовує у певне русло всю послідовність дій суб'єктів політичних відносин. Істотним виміром онтології політики в такому розумінні є наявність публічного простору, тобто відкритість, прозорість політики. Політик – це завжди людина, яка не тільки прагне досягти якихось об'єктивних результатів, але й живе політикою – веде політичну гру. Висока політика – це завжди гра і мистецтво (“мистецтво можливого”). Наявність такого аспекту ще більше ускладнює завдання внесення в реальність політичного життя етичних настанов. Адже політик – це й людина, якій властиво помилятися. У житті політика, беручи до уваги величезну відповідальність за масштабність його дій і вчинків, чимало моральних ризиків. І саме тому так важливо знаходити достатньо гнучкі, відповідні історичній, соціальній і людській ситуації, шляхи реального залучення “bios politicos” до світу моральних цінностей. Тоді можна сподіватися на те, що політична гра буде підпорядковуватись морально-правовим нормам.

Підводячи підсумок, доцільно наголосити на актуальності підвищення рівня як політичної, так і моральної та правової культури у їх синкретичній єдності як нашої політичної еліти, так і суспільства загалом. Адже одним із найперспективніших демократичних шляхів виходу із кризового стану є зміни саме у сфері культури та моралі.

Серед усіх підходів, які ми виділили, окремої уваги заслуговують компромісний та дискурсивний. Саме вони визначають політичне обличчя постмодерної епохи. Без вміння йти на компроміси, відкрито й прозоро обговорювати злободенні проблеми і спільними силами шукати вихід із кризових ситуацій ми не зможемо сформувати ні громадянського суспільства, ні правової демократичної держави.

Вирішити раз і назавжди складну та суперечливу проблему ролі моральних норм у політичній діяльності досить складно і практично неможливо. Йтися може лише про прийнятні форми взаємодії політики та моралі. Їх баланс можливий лише за умови гуманізації політики, зміцнення засад публічності, розгортання громадського дискурсу як основи морально-етичної легітимізації політики. А невіршеність цієї проблеми на сьогодні свідчить про перспективність подальших наукових розвідок у цьому напрямку і, відповідно, подальший розвиток нової специфічної галузі філософських досліджень – політичної етики.

### Література

1. Аристотель. Никомахова етика / Аристотель // Аристотель. Этика [Текст] / Аристотель ; пер. Н. В. Брагинский, Т. А. Миллер ; вст. ст. Ф. Х. Кессиди ; прим. Н. В. Брагинской, В. В. Бибихина. — М. : АСТ: АСТ МОСКВА, 2006. — С. 41—45.
2. Кравченко А. И. Макиавелли: технология эффективного лидерства / А. И. Кравченко // Райгородский Д. Я. Психология и психоанализ власти [Текст] : у 2 т. Т. 2 : Хрестоматия / Д. Я. Райгородский. — Самара : БАХРАХ, 1999. — С. 177.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер // Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма [Текст] / М. Вебер. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. — С. 525, 526.

4. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації [Текст] / Г. Йонас ; пер. з нім. — К. : Лібра, 2001. — С. 148.

5. Ролз Дж. Теорія справедливості [Текст] / Дж. Ролз. — Новосибірськ : [б. и.], 1995. — С. 45.

6. Апель К. О. Ситуація людини як етична проблема / К. О. Апель // Єрмоленко А. М. Комунікативна практична філософія [Текст] / А. М. Єрмоленко. — К. : Лібра, 1999. — С. 231—255.

**O. Huk**

#### **CONCEPTUAL APPROACHES TO THE PROBLEM OF RELATIONSHIP BETWEEN ETHICS AND POLITICS (COMPARATIVE ANALYSIS)**

**On the basis of comparative analysis main approaches to the problem solving of relationship between politics and morality in the history of philosophic and socially-political idea: compatible, autonomous, antagonistic, compromise and discourse are defined. It is mentioned that communicative ethics of postmodernism suggests a concept of universal social discourse, essence of which is in the revival of equilibrium between the state and society and increasing political morality, this will give the opportunity to humanize politics and reach the balance between politics and morality.**

**Key words: ethics, politics, morality, duty, justice, responsibility, ethics of principle, ethics of responsibility, ethics of discourse, political culture.**

**О. Кучабський**

## **ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ**

Досліджено небезпеки, пов'язані з ймовірним адміністративно-територіальним реформуванням в Україні. Запропоновано нову модель раціонального відображення локальних соціальних систем у адміністративно-територіальному устрої держави. Здійснено аналіз небезпек укрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою України.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, локальна соціальна система, територіальне управління, укрупнення.

Згідно із чинним законодавством, в Україні сформовано трирівневу ієрархічну систему адміністративно-територіального устрою. Натомість на практиці наявна адміністративно-територіальна система України класифікується як багаторівнева та неупорядкована. Тому одним із дискусійних питань майбутньої трансформації адміністративно-територіальної структури України залишається питання чіткого визначення параметрів для формування адміністративно-територіальних утворень локального рівня. Насамперед це впливає із завдання підвищення ефективності територіального управління, оскільки адекватне відображення локальних систем у адміністративно-територіальній структурі є важливим ресурсом підвищення дієздатності місцевих органів влади.

За останні роки в Україні проблеми реорганізації адміністративно-територіального устрою стали об'єктом досліджень у галузях державного управління та місцевого самоврядування, соціально-економічної географії та регіональної економіки тощо. Окремі аспекти, пов'язані з адекватним відображенням локального рівня в адміністративно-територіальній структурі України досліджували: М. Дністрянський, В. Жук, В. Нудельман, О. Павлов, В. Яцуба та інші.

Метою статті є дослідження основних ризиків та загрози ймовірного адміністративно-територіального реформування в Україні. Окрім цього, вивчалися обставини раціонального відображення локальних соціальних систем у адміністративно-територіальному устрої держави. Зокрема, аналізувалися небезпеки, пов'язані з трансформацією локального рівня адміністративно-територіального устрою України шляхом укрупнення.

Територіальні форми соціальної організації, відповідно до ієрархічних рівнів системи інтересів, можна класифікувати на: міжнаціональний (зокрема глобальний), національні, регіональні та локальні. Інтенсивність та особливості соціалізації на різних ієрархічних рівнях є неоднаковими. На національному рівні реалізується практично весь комплекс колективних інтересів, завдяки чому держави є системами найбільш самодостатніми та найменш відкритими. На локальному рівні реалізація колективних інтересів є хоча й неповною, проте найбільш ефективною. Міжнаціональний та регіональний рівні територіального системотворення є другорядними, однак їх значення в процесі історичного розвитку зростає.

Локальний інтерес є рушійною силою формування на найнижчому ієрархічному рівні держави найбільш ефективних, базових соціально-територіальних

систем. Ефективність локальних систем досягається завдяки мінімізації видатків на забезпечення системних зв'язків через високого рівня контактності їх елементів. Водночас обмежена дієздатність та брак ресурсів зумовлюють необхідність входження локальних систем у надсистеми, які забезпечують їх повнокровне функціонування.

Порівняно з державою як найбільш самодостатньою соціальною системою локальні системи є більш відкритими і не обов'язково інституціонізованими. Для окреслення локальних систем в Україні утвердився термін “територіальна громада”, що означає стійку систему соціальних відносин, що виникає між жителями конкретної території в зоні їх контактної взаємодії з метою реалізації спільних інтересів. Нижньою межею локальної системи є родина (сім'я), що з методологічного боку є конкретною точкою географічного простору, щодо якої формується система контактів із іншими учасниками суспільних відносин.

Верхню межу локальних систем із методологічного боку визначати складніше. Для цього, зазвичай, застосовують два основні критерії, які в окремих випадках не узгоджуються між собою. По-перше, критерієм локальності є компактність території. Тобто зазвичай кожне окреме поселення, як “компактно заселене місце постійного проживання людей” [1] є складовою локального рівня. По-друге, ознакою локальності є контактність. За умов дисперсності розселення зона контактності може виходити за межі конкретного поселення, поширюватися на їх сукупність та творити локальні системи розселення. Наприклад Е. Алаєв під локальною системою розселення розуміє “розміщену в рамках контактної території мережу поселень, зв'язаних між собою спільністю виробничих зв'язків, системи обслуговування населення, транспортної мережі (чи системи), системи інформації, єдиної політики природокористування і охорони навколишнього середовища, спільністю та централізацією управління автономними об'єктами системи” [2].

Унаслідок науково-технічної рефолуції, еволюційних змін у системах розселення та тенденцій емансипації індивідів у демократичному суспільстві є суттєве зростання ролі чинника соціальної активності у формуванні ефективності локальної системи. Окрім цього, наявна тенденція до розщеплення локального рівня на окремі підрівні: сублокальний, суперлокальний та квазілокальний.

Власне локальний рівень представлений конкретними поселеннями або локальними системами розселення, на основі яких функціонують низові одиниці адміністративно-територіальної структури. Сублокальний рівень формується у випадку максимізації ефективності локальної системи не в межах всього поселення, а лише його частини. Суперлокальний рівень виникає при об'єднанні дрібних сусідніх поселень (локалітетів), які перебувають у зоні контактної взаємодії, в більшу територіальну систему з метою максимізації її ефективності. На думку Е. Алаєва, термін “локалітет” означає “поселення, яке не виконує жодних адміністративних функцій, в тому числі самоврядування” [3]. Квазілокальний рівень можливий у випадку, коли ефективність локальної системи вимагає поділу великого міста на адміністративні підрозділи. Виникнення квазілокального рівня є свідченням тенденції витіснення територіальних форм соціалізації у великих містах і агломераціях нетериторіальними формами: професійними, ідеологічними, соціально-культурними тощо.

В адміністративно-територіальній структурі України локальний рівень представлений поселеннями: містами, селищами та селами. До локального (суперлокального) рівня також належать адміністративно-територіальні утворення

на базі декількох адміністративно об'єднаних поселень. На їх основі формуються органи місцевого самоврядування – місцеві ради. На відміну від інших держав, зокрема Польщі, в Україні не існує терміна, який поєднував би у собі визначення територіальної громади, найнижчої одиниці адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування. Таким чином, в Україні паралельно вживається три окремі означення, які частково відповідають польській гміні: місцева рада (як представницький орган місцевого самоврядування, що функціонує на певній чітко окресленій території), населений пункт (як елемент системи розселення), територіальна громада (як основа місцевого самоврядування). Проблемою також є те, що місцеве самоврядування в Україні почало формуватися на основі місцевих рад, які, згідно з Конституцією, не є одиницями адміністративно-територіального поділу. Натомість на рівні поселень (міст, селищ та сіл), які за Конституцією є низовими одиницями територіального поділу, в багатьох випадках неможливо сформувати дієвих органів місцевого самоврядування [4].

За радянських часів в Україні не існувало інституту місцевого самоврядування, а окремі локальні утворення (локалітети) взагалі були позбавлені будь-яких органів територіального управління. Лібералізація системи управління в останні роки існування СРСР позначилася намаганнями розширити рівень автономії органів влади на місцях шляхом впровадження ознак місцевого самоврядування. Відповідно, суб'єктами такого самоврядування стали низові адміністративно-територіальні одиниці. Абзац перший ст. 2 Закону “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” визначав первинною територіальною основою самоврядування сільраду, село, район, місто (район у місті) [5]. Таким чином, локалітети й надалі випадали з системи територіального управління.

Після відновлення державної незалежності України і трансформації попереднього законодавства перелік суб'єктів права на місцеве самоврядування в Україні скоротився виключно до одиниць власне локального рівня. Ст. 1 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” територіальною основою місцевого самоврядування визначала лише сільраду, селище та місто. Водночас цей рівень визначався базовим для місцевого самоврядування [6]. Ця обставина на той час була принциповою для розуміння завдань державного будівництва. Л. Кравчук застерігав із цього приводу, що “позбавлення статусу базового рівня знову поверне нас до тих часів, коли держава фактично сприяла занепаду сіл, селищ, містечок, ба й навіть міст” [7].

Прийняття Конституції України у 1996 р. позначилося розширенням переліку суб'єктів права на місцеве самоврядування та, відповідно, формування окремої адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки в ст. 140 Конституції вдалося уникнути означення “сільрада”, право на самоврядування отримали всі без винятку села (ті в яких була створена сільрада та ті, які адміністративно належали до інших сільрад). До того ж, починаючи від введення в дію Конституції України, розпочалися дискусії щодо законності функціонування сільських рад, які поширювали свій управлінський вплив на декілька поселень.

Основні суперечки у питанні організації територіального управління на локальному рівні в сучасній Україні зводяться до таких питань. По-перше, дискутується доцільність концентрації управлінських повноважень на суперлокальному рівні шляхом укрупнення слабких у ресурсному плані низових адміністративних утворень. По-друге, активно обговорюється проблема формування

повноцінних адміністративно-територіальних одиниць також на квазілокальному рівні (райони в містах). По-третє, висувається пропозиція перетворення локального рівня адміністративно-територіального устрою на основний (базовий) рівень. По-четверте, пропонується саме з локального рівня розпочинати реформування адміністративно-територіального устрою України. Адже таким шляхом за останні роки була реалізована адміністративна реформа у більшості європейських держав, зокрема у Польщі [8].

Досвід України та зарубіжних країн свідчить про загальну тенденцію зниження управлінської ефективності на локальному рівні. Критичний соціально-економічний стан дрібних поселень України вкрай негативно позначається на їх дієздатності як суб'єктів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу. Серед проблем адміністративно-територіального устрою України традиційно називають “надмірну подрібненість, яка гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни” та “недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл” [9]. Якщо в питанні самоорганізації населення сільські поселення традиційно випереджають міста, то брак соціально-економічного ресурсу піддає сумніву можливість самотужки реалізовувати управлінські завдання.

Російський дослідник І. Кокарев відзначав, що сусідська взаємодопомога та підтримка завжди були характерною рисою сільського життя [10]. Правомірно наголошується на факті більшої згуртованості сільської громади. Ю. Сас пояснює цю обставину “меншою кількістю населення, а також прозорістю особистого життя і родинними зв'язками між більшістю селян” [11]. Своєю чергою, О. Павлов класифікує сільські територіальні громади як “відносно замкнені, локалізовані у просторі та часі етнонаціональні спільноти” [12]. Таким чином, можна стверджувати, що, внаслідок функціональної специфіки сільських поселень, на їх основі зазвичай формується відносно замкнута соціально-територіальна система, здатна до ефективної самоорганізації. Натомість функціональні переваги дрібних поселень в Україні не відображається у формуванні реальних дієздатних інститутів місцевого самоврядування. Г. Монастирський прямо стверджує, що “найбільш декларативним і нежиттєздатним на сьогодні в Україні є місцеве самоврядування в сільських поселеннях” [13]. Окрім того, окремі вчені вважають, що “відсутність реального самоврядування сільських населених пунктів як природних територіальних колективів, стала однією з причин втрати сільськими мешканцями України вміння самоорганізовуватись для спільного вирішення різних проблем, властивого сільським громадам у минулому” [14].

У такій ситуації серед науковців панують певні розбіжності у баченні перспектив реорганізації адміністративно-територіального устрою на локальному рівні. Деякі науковці обстоюють право громади кожного поселення на формування самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Як зазначають М. Федчишин та В. Фрончко, “в умовах функціонування місцевого самоврядування кожний територіальний колектив людей вправі реалізувати свої можливості самостійно господарювати, бути суб'єктом правовідносин” [15]. З цією метою розглядається необхідність перегляду чинного адміністративно-територіального поділу України на локальному рівні.

Деякі дослідники переконані, що деградація дрібних поселень в Україні не є тотальною і може бути усунена за порівняно короткий період часу. Інші вбачають у

проблемах сьогодення лише тимчасовість, яка не здатна змінити глибоко закорінених традицій до самоорганізації та самоврядування. Наприклад, І. Федів переконаний, що “нашарування десятків років епохи окупації не знищили обличчя малих міст і містечок Західної України, де ініціатива місцевих громад створювала властиве даному місту обличчя із збереженням місцевих традицій” [16]. Однак стійкі традиції самоорганізації, які продовжують існувати в окремих українських поселеннях, не дають відповіді на питання, чи вдасться створити ефективну систему управління в умовах кожного дрібного поселення зокрема.

Компромісний варіант вирішення цього протиріччя пропонує М. Дністрянський, який закликає, з одного боку, укрупнити малі села та передати загальні функції певному центру такого міжсільського утворення, а з іншого – одночасно виділити у кожному із сіл елементи місцевого самоврядування, яке б забезпечувалося, наприклад, на рівні старости та міні-системи управління [17].

Ідея укрупнення дрібних сільських поселень із метою підвищення дієздатності локальних адміністративних одиниць у світовій практиці державного управління є не новою. Ще у 1984 р. А. Транін відзначив, що в багатьох країнах виявилось, що низова ланка адміністративно-територіального устрою є надто малою та слабкою, щоб комплексно вирішувати багато проблем, зокрема планування. Серед причин кризи локальних адміністративних утворень А. Транін назвав нестачу фінансових засобів, невідповідність між роллю комуни та її повноваженнями, а також непристосованість комунальних структур до нових викликів та завдань дійсності [18]. Аналогічна ситуація спостерігалася і в СРСР. На думку Б. Хорева, сільради були “практично недостатньо дієздатні”, внаслідок чого їх укрупнення вважалося однією з найбільш назрілих мір [19]. Зокрема, ще на початку 80-х рр. ХХ ст. у СРСР пропонувалося провести укрупнення сільських рад “з передачею їм функцій управління, властивих сучасним адміністративним районам” [20]. Однак подальша логіка суспільно-політичних трансформацій не дозволила розпочати процедуру укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Не було досягнуто консенсусу також щодо реальних механізмів та очікуваних наслідків такого укрупнення.

Схожі пропозиції були закладені вже у 2001 р. у Концепції державної регіональної політики, якою зокрема передбачається: “укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень; приведення у відповідність із Конституцією України мережі селищ міського типу, інших населених пунктів, відповідних органів місцевого самоврядування, пов’язане з цим упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць” [21]. Попри постійні декларації з боку урядовців щодо доцільності адміністративного укрупнення на локальному рівні, на практиці відбувається зворотній процес. Науковцями визнається, що на сьогодні в Україні переважає практика роз’єднання сільських громад [22].

Закладення ідеї адміністративного укрупнення в низці концепцій трансформації локального рівня територіального устрою викликає занепокоєння щодо обґрунтованості та коректності його застосування на практиці. Зокрема звертається увага, що право на самоврядування кожної територіальної громади закладено в Конституції України, тому їх об’єднання може відбуватися виключно на основі врахування всіх місцевих інтересів. Наголошується, що таке укрупнення не

може відбуватися централізовано. О. Павлов, наприклад, застерігає, що “історична ретроспективна не свідчить на користь штучного об’єднання кількох сільських поселень” [23].

А. Транін ще у 1984 р. відзначав, що укрупнення адміністративно-територіальних одиниць можна здійснювати двояко. По-перше, простим “технічним” злиттям дрібних адміністративних підрозділів, а по-друге, шляхом створення публічно-правового утворення, тобто створенням своєрідного співробітництва низових адміністративно-територіальних одиниць [24].

Неодноразові спроби нав’язати в Україні варіант вирішення проблеми укрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою шляхом “технічного злиття” зіштовхнулися з обґрунтованими застереженнями науковців та практиків. Логіка демократичного розвитку та становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає забезпечення права на адміністративну автономію кожного поселення зокрема, незважаючи на його розміри та віддаленість від центрів соціально-економічного життя. Вважається, що у кожному населеному пункті повинна бути посадова особа, яка дбала б про інтереси своїх односельців, перспективи розвитку населених пунктів тощо [25]. Натомість висловлюються також сумніви щодо раціональності автоматичного злиття локалітетів. Наприклад, В. Жук висловив застереження, що “функціонування, наприклад, сільських рад, навіть в укрупненому вигляді, не здатне забезпечити надання необхідного обсягу соціальних послуг населенню передусім через слабкість економічної бази” [26].

### **Висновки**

Оскільки локальні соціальні системи у розвиненому суспільстві зазвичай є найбільш дієздатними, раціональне відображення їх в системі адміністративно-територіального устрою є фактором підвищення ефективності територіального управління.

Адміністративно-територіальне реформування зазвичай приховує низку ризиків та загроз. По-перше, намагання максимізувати організаційно-технічний чинник ефективності територіальної системи може призвести до зниження соціальної ефективності адміністративної одиниці, внаслідок чого замість очікуваного збільшення сумарної ефективності досягається зворотній ефект. По-друге, ініціатори реформування можуть необ’єктивно оцінити приховані непрямі втрати, які пов’язані з реорганізацією системи, внаслідок чого реальна ефективність системи буде суттєво нижчою, ніж прогнозувалося. По-третє, навіть при досягненні на перший погляд у результаті реформи зростання ефективності територіальних систем, сама реформа може себе не виправдати з економічного боку.

Підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць в Україні часто пропонується досягати завдяки механізму укрупнення. Однією з основних небезпек адміністративного укрупнення на локальному рівні вважається очікуваний занепад найдрібніших поселень, що призведе до поглиблення існуючих проблем депресивності периферійних територій. З огляду на це, на противагу пропозицій укрупнити систему адміністративно-територіального устрою на локальному рівні, вважаємо за доцільне вивчити питання формування факультативних адміністративно-територіальних утворень на основі кожного локального утворення. Натомість у випадках, коли доцільність укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є очевидним, треба однозначно відмовитися від практики їх технічного злиття.

У подальших дослідженнях вважаємо за доцільне зосередитися на проблемах моделювання дієздатних адміністративно-територіальних утворень локального

рівня, а також розробки механізму добровільного злиття тих локальних адміністративно-територіальних утворень, досягнення дієздатності яких у інші способи є неможливим.

### Література

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвішин [та ін.]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 141.

2. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология [Текст] / Э. Б. Алаев. — М. : [б. и.], 1977. — С. 123.

3. Там же. — С. 85.

4. Kuchabsky O. Use of Polish Experience in Reforming of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine / O. Kuchabsky // Problems of Regional Development in Ukraine and Poland [Text] / ed. : A. Chemerys, J. Wendt. — Lviv : LRIPA NAPA, 2006. — P. 19.

5. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 р. // Відомості 3'їзду народних депутатів СРСР [Текст]. — 1990 — № 16. — Ст. 2.

6. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР №533-ХІІ від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

7. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України [Текст]. — 1993. — № 5/6. — С. 6.

8. Kuchabsky O. Use of Polish Experience in Reforming of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine... — P. 22.

9. Пояснювальна записка до проекту Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] : Додаток № 3 до листа Міністерства юстиції України № 19-9-5068 від 27.08.2002 р. // Режим доступу : [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua).

10. Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России [Текст] / И. Е. Кокарев. — М. : Прометей, 2001. — С. 59.

11. Приховані резерви самоврядування [Текст] / упор. : Ю. Сас. — Черкаси : ЧОО КВУ, 2001. — С. 6.

12. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об'єктно-суб'єктна сутність / О. І. Павлов // Менеджер [Текст] : вісн. Донецьк. держ. акад. упр. — 2005. — № 3. — С. 81.

13. Монастирський Г. Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності сільських органів місцевого самоврядування / Г. Монастирський // Ефективність державного управління (регіональний аспект) [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (22 січня 2001 р., м. Львів). — Львів : ЛФ УАДУ, 2001. — С. 114.

14. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 244.

15. Федчишин М. АТУ вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче [Текст]. — 2000. — № 9. — С. 44.

16. Федів І. Місцеве та регіональне самоврядування в період трансформації суспільства в Україні / І. Федів // Ефективність державного управління (регіональний аспект) [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (22 січня 2001 р., м. Львів). — Львів : ЛФ УАДУ, 2001. — С. 162.

17. Дністрянський М. В. Україні потрібно створити ще 3 – 4 області / М. В. Дністрянський // Поступ [Текст]. — 2005. — 9 квіт.

18. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 112.

19. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) [Текст] / Б. С. Хорев. — М. : Мысль, 1981. — С. 164.

20. Там же. — С. 165.

21. Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22. — 15 лип.

22. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [Текст] : наук.-практ. комент. / гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. — К. : [б. в.], 1999. — С. 29.

23. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об’єктно-суб’єктна сутність... — С. 79.

24. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 89.

25. Регіональна економіка [Текст] : навч. посіб. / І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець. — Львів : Українські технології, 1998. — С. 32.

26. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. — К. : ШСД, 2005. — С. 62.

## **O. Kuchabskyi**

### **LOCAL LEVEL OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORDER IN UKRAINE: PROSPECTS OF REORGANIZATION**

**In the article risks related to probable administrative and territorial reformation in Ukraine are investigated. The new model of rational reflection of the local social systems in the administrative and territorial order of the state is offered. Risks of enlargement of local level of administrative and territorial order in Ukraine are analysed.**

**Key words: administrative and territorial order, local social system, territorial administration, enlargement.**

УДК 316.485.6:35.086

**І. Кіянка****ПСИХОЛОГІЧНИЙ ЧИННИК У ВРЕГУЛЮВАННІ  
ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ КОНФЛІКТІВ**

**Розглянуто проблему впливу психологічного чинника на врегулювання політико-управлінських рішень. Це свідчить про те, що психологічний елемент відіграє важливу роль у політичній конфліктології. До уваги взято сучасну психологічну концепцію “справа життя”.**

**Ключові слова: конфлікт, політичний конфлікт, толерантність, плюралізм.**

Історія людства з давніх часів свідчить про неминучість конфліктів, які існували всюди і будуть існувати стільки, скільки існує взаємодія між людьми.

Ринкові перетворення, утвердження плюралізму, толерантності та суспільної згоди на справедливу нерівність, реальний суверенітет нації потребують переходу до якісно нових методів політичного управління соціально-трудовими відносинами та організації суспільного життя. Тому завдання відтворення ефективної системи політичного управління конфліктами, безпосередньо в сфері соціально-трудових відносин, формування механізмів узгодження суспільних інтересів, що спроможні гарантувати стабільний еволюційний розвиток держави, запобігати масштабним внутрішнім потрясінням і забезпечувати соціальний мир та спокій, визначають актуальність теми цієї статті.

Вивчаючи конфлікти, необхідно брати до уваги чинник зростання практичної потреби в конфліктологічних підходах. Сучасний період розвитку українського суспільства характеризується значним посиленням напруженості, зростанням протиріч, виникненням численних конфліктів у різних сферах суспільного життя. Однак більшість суб'єктів управління – державних, суспільно-політичних, професійних організацій – виявляють слабе розуміння внутрішніх причин того, що відбувається неспроможність адекватно реагувати на вибухонебезпечні процеси. Досить часто це є наслідком відсутності прикладних методик моніторингу конфлікту, експертизи та оптимізації останнього [1].

Сучасні дослідження звертають увагу на недостатньо розроблену проблему, пов'язану з регулюванням конфліктів та управлінням ними, співвідношенням суперництва і співробітництва. На часі перехід української конфліктології від загальнотеоретичних досліджень та аналізу фундаментальних категорій до прикладних аспектів, від пояснювальних функцій до конструктивних. Основою їх мають бути такі поняття, як регулювання та управління соціальними конфліктами, конфліктний моніторинг і конфліктний менеджмент. Дослідники В. Кремень, О. Чумиков, В. Бекешкіна, В. Небоженко, М. Пірен, Е. Степанов, К. Боулдінг та інші розглядають конфлікт як динамічний тип соціальних відносин, пов'язаних із потенційно можливим чи реальним зіткненням суб'єктів на ґрунті тих чи інших суперечливо усвідомлених переваг інтересів чи цінностей, які постійно наявні і не піддаються повному усуненню.

Вивчення конфліктів є одним із головних завдань політології, конфліктології, оскільки сучасну епоху розглядають політики та дипломати як період загострення (з

тенденцією до наростання) конфліктів, а управління ними – одну з найважливіших умов підтримки соціально-політичної стабільності всередині країни та на міжнародній арені [2].

Важливість теоретичних і практичних аспектів цього поняття обумовлена загостренням різнопланових конфліктів в Україні та в інших посткомуністичних країнах. Сучасна політико-конфліктна ситуація в Україні, що склалася внаслідок трансформації “безконфліктно тоталітарного” типу суспільства у посттоталітарний, потребує фундаментального вивчення суспільно-цивілізаційних і ненасильницьких форм регулювання соціально-політичних конфліктів, які вважаються нормальним явищем суспільного життя. Тому вивчення конфлікту в суспільному розвитку, методів соціального управління, гармонізації суспільних відносин зумовили появу самостійної галузі знань – конфліктології, яка сформувалась на перетині соціології, політології, політичної психології [3].

У період трансформаційних процесів українського суспільства проблема політичних конфліктів є важливою і актуальною, оскільки перехід від одного політичного режиму до іншого різко посилює дію конфліктогенних факторів в усіх сферах людської життєдіяльності. Водночас загострюється боротьба за статус і ресурси, права та вплив найрізноманітніших суб’єктів: політичної еліти, регіонів-центру, груп-лоббі, трудових колективів і власників підприємств, профспілок та лідерів, партій і суспільних груп, великих та малих національних спільнот, різних гілок влади. Проте наявність у суспільстві конфлікту має багато позитивних чинників, про що свідчать дослідження Т. Гоббса, М. Вебера, Л. Гумпловича, Г. Спенсера, Г. Зімеля, К. Маркса, Р. Дарендорфа, Л. Козера, В. Банса, Ю. Мацієвського, Н. Гришиної. Адже конфлікт є своєрідним “адреналіном” для політичної системи і запобігає стагнації.

Уся сукупність проблем становить предмет конфліктологічних досліджень. Конфліктологія – міждисциплінарна наука про причини, форми, динаміку соціальних конфліктів і шляхів їх запобігання та вирішення.

Психологічний чинник відіграє важливу роль у конфліктології, зокрема в політичній конфліктології. Ми хочемо зосередити свою увагу на тому, як описується конфлікт у різних напрямках класичної психології, як різні теоретичні основи призвели до виявлення різної феноменології конфлікту, які є сучасні тенденції у вивченні конфліктів.

Ми зосередимо свою увагу на баченні конфлікту у дослідженні З. Фрейда, де він проілюстрував конфлікт як постійний елемент духовного життя людини. Адже “батько психоаналізу” зауважив, що людина протягом свого життя вирішує і знищує конфлікти, які були створені в перші місяці її життя. Виходить так, що неусвідомлені конфлікти контролюють поведінку людини. Візьмемо до уваги, за К. Хорні, “наші внутрішні конфлікти” та інтерпретацію інтерперсональних проблем, а також когнітивістські підходи з поглядами К. Левіна (теорія балансу) і конфлікт як когнітивну схему [4].

Необхідно відштовхуватись від бачення З. Фрейда: конфлікт інстанцій особистості є постійною домінуючою силою, яка може сприяти розвитку особистості, але може й переростати в невроз. Він описує структуру особистості у формі трьох інстанцій: Воно (Id), Я (Ego), Над-Я (Super-ego). Кожна з інстанцій керується своїм принципом (Воно – принципом задоволення, Я – принципом реальності, Над-Я – принципом обов’язку), тому вони перебувають у стані тривалого, часткового чи повністю не усвідомленого особистістю конфлікту, суть

якого полягає у суперечності біологічного та соціального складників особистості. Порушення психосексуального розвитку в дитинстві й подальші психічні травми провокують загострення внутрішньо особистісного конфлікту, що виявляється в невротичній поведінці у дорослому та зрілому житті.

На думку З. Фрейда, який запропонував поняття психологічного захисту й описав його механізми, особа використовує ці механізми, щоб уникнути конфлікту між примітивними прагненнями Воно (Id) та установками Я (Ego). В цьому сенсі захист – “загальне позначення для всіх прийомів, якими Я користується в ситуації конфліктів, здатних викликати невроз” (З. Фрейд). Однак ці маневри Я не досягають успіху й самі стають джерелом невротичної поведінки, оскільки віддаляють нас від реального світу.

3. Фрейд запропонував у процесі аналізу захисних механізмів застосовувати принцип “інтерпретації згори до низу”. Спочатку психотерапевт виявляє захисні механізми і звертає на них увагу пацієнта. Важливою є впевненість у тому, що пацієнт визнає наявність опору. Якщо людина вважає свої реакції адекватними, не потрібно її переконувати, бо спровокуєте захист від ваших пояснень. У цьому випадку краще або почекати, доки захист виявиться з такою силою або очевидністю, що сам пацієнт визнає його наявність, або розповісти про схожі випадки прояву захисту в когось іншого й визнати внесок реальності в захист. Необхідно з повагою та розумінням ставитись до проявів механізмів захисту як до вияву сили характеру людини (а не як до її слабкості й неадекватності її реакцій на реальні ситуації). Необхідно пам'ятати, що захисні механізми є важливим джерелом інформації про те, як саме структурує свій психічний та емоційний досвід певна особистість, що дає їй змогу утримувати психічний біль і тривогу на мінімальному рівні [5].

У будь-якому випадку конфлікт – це явище не випадкове, а становить суть внутрішнього життя індивіда. Тому конфлікт є важливим теоретичним конструктом у психоаналітичних концепціях. Розуміння внутрішніх протиріч і конфліктів особистості – це ключ до пояснення того, що відбувається з нею.

Автор праці “Наші внутрішні конфлікти” К. Хорні зауважив, що в житті людей часто виникає конфлікт між прагненням людини і соціальним тиском (соціальним статусом, соціальними нормами), і це може бути основою до виникнення неврозів. Автор розрізняє нормальні та невротичні конфлікти.

Нормальний конфлікт пропонує вибір між різними можливостями, позиціями, поглядами тощо, втілюючи певний вибір, людина і вирішує конфлікт. Невротичний конфлікт завжди несвідомий: внутрішні протиріччя поїдають саму ж людину, не залишаючи їй вибору, і роблять її безпорадною. К. Хорні описує такий тип конфлікту: “конфліктна ситуація невротичної людини проходить із нав'язливого бажання бути першим (ою) і водночас іншого бажання стримувати себе. І тому людина невротичного складу діє відразу ж в двох напрямках, які є несумісними: нею рухає агресивне прагнення до домінування “ніхто крім мене”, і відразу прагнення бути улюбленою для всіх. Це та ситуація, коли людина перебуває між честолюбством і любов'ю (загальним суспільним визнанням), що і є одним із центральних конфліктів при неврозях”.

Їх відмінність полягає у більшій значимості конфлікту для невротика, неусвідомленості та неможливості вирішення невротичного конфлікту, доки не відбудуться зміни у ставленні невротика до інших і до самого себе, які дадуть йому змогу повністю позбавитися невротичних потягів [6].

На думку К. Левіна, “психологічно конфлікт можна визначити як ситуацію, коли на суб’єкта одночасно діють протилежно спрямовані сили однакової величини”. За силами, що діють на суб’єкт і спрямовують його поведінку, розглядають чотири типи конфліктних ситуацій (з них три визначив К. Левін, а четвертий – К. Ховленд та Р. Сирс):

1) конфлікт “прагнення – прагнення”: коли два об’єкта або дві цілі мають приблизно однакову привабливість для суб’єкта, але він не може володіти обома, а мусить зробити вибір між двома можливостями (так звана “ситуація буриданового осла”);

2) конфлікт “уникання – уникання”: ситуація коли доводиться вибирати одну з двох однакових неприємностей;

3) конфлікт “прагнення – уникання”: одне й те саме водночас і приваблює, і відштовхує;

4) конфлікт “подвійного прагнення – уникання” (конфлікт подвійної амбівалентності): коли суб’єкт вагається між вибором однієї із двох цілей, кожна з яких має свої переваги і недоліки (наприклад, при виборі професії).

Змістом досліджуваних К. Левіном та Н. Мілером конфліктів є боротьба мотивів. Зіткнення несумісних уявлень описується в теорії когнітивного дисонансу Л. Фестингера. Згідно з нею, дисонанс виникає тоді, коли в індивіда одночасно є два когнітивні елементи (ідеї, переконання, думки), що не сумісні між собою. Величина дисонансу залежить від значимості цих елементів для людини. Існування дисонансу призводить до дії, спрямованої на його зменшення.

Якщо подолання дисонансу людина переживає як складну психологічну проблему, то маємо внутрішній конфлікт особистості.

Вивчення конфліктів як реакція на певні особливості з боку зовнішнього середовища тісно пов’язане з експериментальними роботами М. Дейча у вивченні інтерперсональних конфліктів і М. Шерифа в галузі міжгрупових конфліктів. Адже ключовим моментом теорії М. Дейча є “закон соціальних відносин”, згідно із яким характерні процеси і ефекти, зумовлені певним типом соціальних відносин, мають тенденцію спричиняти такий самий тип [7].

Щодо ситуації в українському суспільстві, то психологічний чинник тривалий період не брався до уваги у прийнятті важливих політико-управлінських рішень, використовувались “старі” радянські методи прийняття політичних рішень. І тому на цьому етапі розвитку українського суспільства вивчення психологічного клімату та врахування психологічних чинників є важливими та актуальними. Досить цікавою і ординарною концепцією є запропонована “Психологічна концепція впровадження морально-етичних пріоритетів кадрової політики державних службовців на основі психологічної категорії “справи життя”. Ця концепція акцентує увагу на тому, що Україна вступила в новий етап свого політичного та соціально-економічного розвитку, який потребує докорінної перебудови суспільної і особливо державної системи організації кадрової політики. На перше місце виходять морально-етичні та загальнолюдські принципи і цінності. Це потребує розробки нових психологічних концептуальних засад кадрової політики у роботі з державними службовцями, насамперед середньої та вищої ланки [8].

На сучасному етапі розвитку України об’єктивно склалося принципове протиріччя між прогресивними морально-етичними тенденціями вищого державного керівництва, які остаточно сформувалися упродовж Помаранчевої революції, і застарілими гальмівними тенденціями державного керівництва вищої та середньої

ланки, що сформувалися упродовж періоду “кучмізму”. Таке протиріччя повинно вирішуватися здебільшого соціально-психологічними, а не адміністративними методами.

Ця концепція передбачає проведення теоретичного та експериментального дослідження і практичну апробацію концептуальних засад, інтегральних критеріїв оцінки державних службовців середньої та вищої ланки на основі характеристик професійної надійності та здатності виконувати професійні функції на принципах моральності, правдивості, чесності, що передбачає запропонована нами міждисциплінарна психологічна категорія “справа життя” [9].

Основною метою концепції є науково-теоретичне й експериментальне дослідження та практична апробація психологічних концептуальних засад формування кадрової політики при відборі та атестації державних службовців середньої і вищої ланки на основі професійної надійності та принципів моральності, чесності, правдивості. Основним суспільним фактором, що вимагає докорінної психологічної переорієнтації на морально-етичні цінності і розробки психологічних концептуальних засад кадрової політики у роботі з державними службовцями середньої та вищої ланки, є феномен Майдану, який започаткував нові принципи подальшого розвитку українського суспільства. Основною ідеєю концепції є створення спеціальної психологічної практики для державних службовців на основі введення міждисциплінарної психологічної категорії “справа життя”. Це дає можливість окремо виділити матеріальні та морально-етичні і духовні фактори завдяки справожиттєвим критеріям оцінки особистості державного службовця.

### **Висновки**

Психологічний чинник відіграє важливу роль у прийнятті політико-управлінських рішень, оскільки до уваги беруться раціональні та ірраціональні моменти впливу на людське “Я”. Як свідчить динаміка історичних вчень, психологічний чинник закладений в основі конфлікту. А конфлікт – це явище не випадкове, а становить суть внутрішнього життя індивіда. І тому конфлікт є важливим теоретичним конструктом у психоаналітичних концепціях. Розуміння внутрішніх протиріч та конфліктів особистості – це ключ до пояснення того, що відбувається з нею. І тому вивчення та проведення низки досліджень у сфері політичної конфліктології завжди будуть актуальними, адже суспільство розвивається і постійно вносяться нові корективи у вивченні цієї проблематики.

### **Література**

1. Гришина Н. В. Психология конфликта [Текст] / Н. В. Гришина. — СПб. : Питер, 2000. — 12 с.
2. Емельянов С. М. Практикум по конфликтологии [Текст] / С. М. Емельянов. — СПб. : Питер, 2000. — 35 с.
3. Левин К. Типы конфликтов / К. Левин // Психология личности [Текст]. — М. : Изд-во МГУ, 1982. — С. 93—96.
4. Ложкин Г. В. Практическая психология конфликта [Текст] / Г. В. Ложкин, Н. И. Повякель. — К. : МАУП, 2000. — 21 с.
5. Майерс Д. Социальная психология [Текст] / Д. Майерс. — СПб. : Питер, 2000. — 54 с.
6. Фройд З. Вступ до психоаналізу [Текст] / З. Фройд. — К. : Основи, 1998. — 32 с.

7. Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность [Текст] : в 2 т. Т.1 / Х. Хекхаузен. — М. : Педагогика, 1986. — 21 с.

8. Хорни К. Ваши внутренние конфликты. Конструктивная теория невроза [Текст] / К. Хорни. — СПб. : Лань, 1997. — 45 с.

9. Психологічна концепція впровадження морально-етичних пріоритетів кадрової політики державних службовців на основі психологічної категорії “справа життя” [Електронний ресурс] // Режим доступу : [archive.kraina.org.ua](http://archive.kraina.org.ua) (module).

**I. Kiyanka**

#### **PSYCHOLOGICAL CHARACTERISTIC CONCERNING REGULATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE CONFLICTS**

**In the article views of the problem influence of psychological characteristic concerning regulation of political and administrative conflicts are considered. It proves that psychological element plays important part in the political conflictology. Special attention is paid to the contemporary psychological concept “work of life”.**

**Key words: conflict, political conflict, tolerance, pluralism.**

УДК 342.81

**К. Глодя**

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

**Проаналізовано стан та ефективність законодавчого регулювання виборчих технологій. Визначено характерні ознаки технологій, що підлягають юридичній регламентації. Розглянуто проблему законності використання окремих виборчих технологій. Особливу увагу приділено пропозиціям щодо вдосконалення законодавчої бази виборчих технологій.**

**Ключові слова:** виборчий процес, громадяни, політична система, парламент.

В умовах посилення впливу вибору громадян на прийняття політичних рішень і формування демократичної та правової держави особливої актуальності набувають питання щодо оптимізації технологій виборчих процесів.

В Україні за роки незалежності відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні виборів, продовжується пошук оптимальної виборчої системи, налагодження шляхів забезпечення законності проведення виборів. Для того, щоб краще зрозуміти, яким чином ці зміни вплинуть на систему державного управління, необхідно розглянути систему правил, за посередництвом якої обирається парламент, більшість якого формуватиме уряд. Необхідність такого дослідження зумовлена також і тим, що на відміну від європейської практики, конституційно-інституційні зміни в Україні відбулись упродовж настільки короткого періоду часу, що його об'єктивно не вистачило для належної оцінки всіх реальних та потенційних наслідків цих змін як для українського суспільства загалом, так і для політичної системи зокрема.

У процесі дослідження поставленої проблеми ми звертались до напрацьованих визнаних дослідників із питань порівняльної політології, інституційного дизайну, виборчих систем та технологій. Серед авторів, праці яких були використані при підготовці цього дослідження, потрібно згадати Дж. Лапаломбару, Дж. Сарторі, А. Лійпхарта, Д. Ноглена, А. Жуковського, а також П. Панова, В. Лапкіна, В. Пантіна, А. Мельвіля. Серед українських науковців, які досліджують суміжну тематику, потрібно згадати Ю. Шведа та А. Романюка, які вважаються експертами в галузях партійного будівництва і виборчих систем відповідно.

Історично так склалося, що Закон України “Про вибори народних депутатів України” є модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства держави загалом. Кожний із законів про вибори народних депутатів України на відповідному етапі розвитку Української держави виступав визначальним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя.

Становлення нового виборчого законодавства в Україні, як і в інших пострадянських державах, було непростим. Це підтверджується процесом прийняття і реалізації на практиці виборчих законів. Однією з ознак стабільної політичної системи є стабільне виборче законодавство. Поки що українські парламентарі демонструють стабільність лише у тому, що чотири (окрім позачергових парламентських виборів 2007 р.) скликання українського парламенту обиралися за виборчим законом, що приймався буквально напередодні виборів.

На сьогодні вибори в Україні регулюються такими найважливішими законодавчими актами, як: Конституція України [1]; Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 25.03.2004 р. [2]; Закон України “Про Центральну виборчу комісію” від 30.06.2004 р. [3]; Закон України “Про політичні партії в Україні” від 05.04.2001 р. [4]; Закон України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 р. [5]; Закон України “Про громадянство України” від 18.01.2001 р. [6]; Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. [7]; Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. [8]; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [9]; укази Президента України; рішення судів та Центральної виборчої комісії.

Світовою спільнотою у міжнародно-правових актах вироблено низку норм, міжнародних виборчих стандартів у галузі прав людини, спрямованих на забезпечення вільних, справедливих виборів. Ці стандарти закріплені, зокрема, у Загальній декларації прав людини (ст. 21) [10], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 25) [11], Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (пункти 5 – 8) [12] і визнають головним правом особи право брати участь в управлінні країною, право обирати і бути обраним, право на рівний доступ до державної служби.

На сьогодні у законодавстві відсутнє єдине визначення поняття “виборча система”, не наведено й досі правових дефініцій таких злободенних виборчих понять, як “політична агітація”, “політична пропаганда” або “політична реклама”. А про чітке визначення таких тонких “технологічних” рекламних матеріалів, як, наприклад, “прихована політична агітація”, навіть і говорити не доводиться.

Роль виборчої системи як своєрідного методу переведення голосів виборців у депутатські мандати зумовлює гостроту зіткнення не лише відмінних позицій фахівців, а й суперечливих інтересів політиків. Зміни виборчої системи розглядалися і розглядаються з огляду на зменшення чи збільшення парламентського представництва окремих політичних сил за незмінності рівня їх суспільної підтримки. Відповідним чином формувалися і вимоги до виборчої системи. Вихідним положенням аналізу існуючої виборчої системи і вибору найоптимальнішої її модифікації має бути орієнтація на певні пріоритети. Зрозуміло, що при цьому мають бути враховані й існуючі суспільно-політичні і соціально-економічні реалії. Виборча система має забезпечувати:

- результативність виборів – гарантувати обрання у визначені законодавством терміни конституційної більшості від складу парламенту із тим, щоб він міг розпочати свою роботу;

- ефективність виборів – проведення результативних виборів у межах передбачених і виділених коштів;

- структурування нового складу парламенту, без чого неможливе формування стійкої парламентської більшості, відповідальної за стан державного управління. В умовах неструктурованого суспільства, яким нині є українське суспільство, виборча система має забезпечити повну структурування парламенту, створення у ньому парламентської більшості, швидкість утворення якої, а головне її стійкість і продуктивність, насамперед залежать від кількісного й якісного складу депутатських фракцій та їх загальної кількості у парламенті. Це буде сприяти політичній стабільності в країні та працездатності парламенту;

– професіоналізм, порядність, чесність, відповідальність парламентарів перед виборцями, що є важливим чинником забезпечення політичної стабільності і утвердження повноцінної демократії у суспільстві;

– формування професійного парламенту, здатного у повному обсязі реалізовувати ті завдання, які на нього покладені Конституцією України;

– адекватність представництва виборців у парламенті як окремими депутатами, так і депутатським корпусом загалом, достатність представництва політичних меншин;

– усвідомлення більшістю виборців безпосередніх наслідків власного волевиявлення і довіра до результатів голосування.

Необхідно наголосити також на тому, що виборча система повинна сприяти налагодженню відносин між владою і громадянським суспільством, зокрема: забезпечити якість суспільства, обрання до владних органів дійсно політичної еліти, яка відповідає професійним, етичним, моральним якостям; виборча система повинна бути сформована таким чином, щоб вона працювала в інтересах суспільства, а не задля власних вигод окремих осіб.

Взаємопов'язаність цих вимог у багатьох випадках не дає можливості їх одночасного і максимального використання. Наприклад, вищий рівень представництва політичних меншин може істотно ускладнити формування стійкої парламентської більшості.

Окрім того, обираючи ту чи іншу виборчу систему, ми повинні враховувати такі моменти: необхідність розвитку партій та затвердження такої виборчої системи, яка б стимулювала зміцнення, укрупнення партійних утворень у політичному спектрі держави. На сьогодні Україна регіонально досить відмінна держава (різними є пріоритети виборців, наприклад, Заходу і Сходу України), тому вибір виборчої системи залежить від завдань, які ставить держава: врахування регіональних відмінностей на загальнонаціональному рівні чи, навпаки, уніфікація держави, зміцнення її цілісності, зменшення відмінностей між регіонами. Від розуміння пересічними виборцями сутності існуючої виборчої системи залежить суспільна легітимність результатів виборів.

Проблеми вдосконалення виборчого законодавства України, розвитку виборчої системи, підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу передбачають обов'язкове врахування як історичних, національних традицій, так і передового досвіду світової виборчої практики. Особливої актуальності набуває подальше вдосконалення методології дослідження й оптимізації виборчих процесів, аналіз технологій виборчої кампанії. Головним пріоритетом розвитку політичних виборів в Україні є національні й суспільні інтереси на користь держави, суспільства й кожного окремого громадянина.

Виборча система, виборчі правила, процедури та інші заходи й методи, що застосовуються під час виборчої кампанії як управлінський інструментарій, впливають на стабільність політичної системи й розвиток демократії в країні і, своєю чергою, залежать від чіткості й виваженості правових норм, рівня політико-правової культури учасників виборчого процесу.

Виборча система України пройшла шлях від мажоритарної абсолютної більшості до пропорційної. Моделювання модернізації виборчої системи показує, що для посилення державного управління суспільними процесами оптимальною може бути чутлива до інновацій мажоритарна виборча система відносної більшості, а якщо ставиться за мету мінімізація негативних наслідків управління, то в нагоді

може стати пропорційна виборча система як більш консервативна до змін [13]. Мажоритарні вибори відрізняються персоніфікацією, пропорційні ж втрачають у ній, однак, з іншого боку, пропорційні вибори гарантують точніше й ширше представництво різних соціальних груп і прошарків суспільства. Не існує досконалої чи погані в абсолютному сенсі системи. Питання вибору виборчої системи є швидше політичним, ніж правовим. Виборча система повинна задати напрям розвитку суспільства, зокрема його політичної складової, та забезпечити певні умови представництва суспільних поглядів у законодавчому чи іншому виборному органах.

Пропорційна виборча система відображає те, який тип партійної системи склався. Пропорційна виборча система в Україні пропонується до реалізації ще з 1993 – 1994 рр., проте лише до виборів 2006 р. відбулося запровадження нового парламентського виборчого закону на основі пропорційної виборчої системи.

Ефективність пропорційної системи вимірюється тим, наскільки швидко політичні партії, що за її посередництвом опинились у законодавчому органі, зможуть утворити парламентську коаліцію, яка була б спроможна сформувати уряд. Складність формування більшості та уряду в Україні зумовлена не тільки достатньо низьким прохідним бар'єром, що дозволить деяким партіям за певних умов використовувати стратегію “золотої акції”, але й достатньо високою конфліктністю між квазіелітними середовищами, що може стати джерелом перманентних урядових криз.

Щодо пропорційної системи, за якою відбувалися парламентські вибори в Україні у 2006 та 2007 рр., можна зробити певні висновки. По-перше, механізм запровадження цієї системи не відповідає правилам інституційного дизайну, який передбачає можливість такої зміни шляхом референдуму. По-друге, очевидним наслідком зміни системи виборів стала консервація попередніх владних квазіеліт, які одержали карт-бланш на формування представницької влади не тільки на загальнодержавному, а й на місцевому рівнях. По-третє, партійна відповідальність майбутніх народних депутатів виключно перед політичними партіями підсилена імперативним мандатом разом із депутатською недоторканістю та повністю нівелюють механізми і необхідність персональної відповідальності та звітності перед громадянами. По-четверте, запровадження пропорційної системи виборів за відсутності загальнодержавних політичних партій із розвиненими структурами ще більше дискредитує інститут політичної партії. По-п'яте, одним із об'єктивних ефектів нової виборчої системи, який повною мірою реалізував себе в Україні вже на сьогодні, є роздріблення партійної системи. По-шосте, за сучасних умов вона (тобто пропорційна виборча система) є неприйнятною до вимог державного управління, тобто до необхідності ефективного управління.

На сьогодні ситуація складається таким чином, що шляхи реформування виборчого законодавства України чітко не окреслено. Життя вимагає удосконалення системи владних відносин, а досягти злагодженої роботи державного механізму можна різними шляхами. У період 2003 – 2004 рр. було обрано шлях невідкладної політичної реформи і видано Указ Президента України “Про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України”. “Політична реформа” – у певний період ці слова бувають на слуху всього суспільства. Загальний зміст політичної реформи полягав у трансформації всіх державних і суспільних інститутів у напрямку демократичних змін. Отже, державний механізм повинен працювати ефективніше, а отже, взаємодія всіх гілок

влади має бути продуктивнішою, а відповідальність перед суспільством має посилитися. Для досягнення такого результату необхідно переглянути повноваження всіх органів державної влади, посилити контрольні функції парламенту, уточнити механізми виборів до нього та процедуру формування і відставки уряду. Було заявлено про намір перетворити Україну на парламентсько-президентську республіку. У такому разі йшлося про розширення повноважень парламенту і, відповідно, звуження повноважень президента. Отже, саме парламент на той період повинен стати домінуючим органом державної влади і взяти на себе відповідальність за політику у державі, маючи, звісно, повноваження для її ефективної реалізації. Головною метою Президента на період 2003 – 2004 рр. було встановлення контролю над діяльністю Верховної Ради України, оскільки це є однією з необхідних умов забезпечення його інтересів на президентських виборах 2004 р. У результаті вдалося створити ситуативну більшість для обрання керівництва Верховної Ради України, яке повністю складалося з представників пропрезидентських фракцій. Однак спроби формування стабільної більшості шляхом адміністративного та “силового” впливу виявилися неефективними. У період 2003 – 2004 рр. пропрезидентська більшість була формальною, а голосування відбуваються ситуативно. Парламентська більшість може бути дієздатною лише у тому разі, якщо вона сформована на програмно-ідеологічних засадах, конституційно пов’язана із формуванням та діяльністю уряду.

Необхідно наголосити на тому, що новий виборчий закон має врахувати механізми юридичної відповідальності партій та блоків, а також і окремих депутатів перед електоратом, це є дуже важливим. Взагалі ж за порушення виборчого законодавства формально передбачено кримінальну, адміністративну та конституційно-правову відповідальність, яка існує у двох формах: попередження (на зразок “жовтої картки”) та зняття з реєстрації.

Аналіз законодавчої бази проведення виборів до парламенту України за роки незалежності дає можливість зробити певні висновки і пропозиції:

1. З метою підвищення політико-правової культури учасників виборчого процесу доцільно запровадити певні заходи, а саме: включення державними теле- й радіокомпаніями спеціальних навчальних, інформаційно-аналітичних програм про перебіг виборчого процесу; проведення науково-практичних семінарів, конференцій, круглих столів із залученням представників політичних партій (блоків), органів державної влади, громадськості; проведення спеціальних тренінгів, лекцій для учасників виборчого процесу; запровадження у навчальних закладах усіх рівнів акредитації обов’язкових спецкурсів з теорії і практики політичних виборів тощо.

2. Існує очевидна необхідність впорядкування членства депутатів у фракціях, щоб запобігти нескінченним “блуканням” певної частини депутатів різними фракціями, що негативно впливає на стабільність і працездатність вищого законодавчого органу країни. Тому в законі про вибори потрібно внести доповнення такого змісту: депутати, обрані за списком однієї партії (блоку), не можуть перебувати в різних фракціях; під час перебування у виборчому органі депутат не має права змінювати партійну приналежність, окрім випадків, коли:

– позапартійний депутат вступає до партії, за списком якої (або блоку, до якого ця партія належала на виборах) він був обраний;

– діяльність партії, від якої обрано депутата, була заборонена або призупинена згідно із законодавством;

– перехід депутата в іншу фракцію заборонений.

3. Важливим питанням виборчого законодавства, яке необхідно буде вирішити насамперед, є встановлення певної відповідної виборчої системи – мажоритарної, пропорційної або змішаної. Важливість встановлення тієї чи іншої системи виборів пов'язується із майбутнім розвитком України. Введення ефективної виборчої системи є умовою існування стабільної та сильної багатопартійної системи та високої правосвідомості й політичної культури населення [14].

Інститут виборів і власне інститут виборчого права України загалом на сьогодні перебувають у стадії становлення. Закон про вибори має вирішити такі завдання: якнайповніша реалізація волі громадян на основі виборчого законодавства; підвищення ефективності виборчого процесу; сприяння утвердженню партій у суспільстві і піднесенню їх авторитету; партійність виборчого закону, тобто основними суб'єктами виборчого процесу мають бути політичні партії; структурування парламенту; сприяння політичній структуризації суспільства; забезпечення обрання стійкої парламентської більшості, яка спроможна буде створити дієвий Кабінет Міністрів і взяти на себе відповідальність за дії Верховної Ради України; підготовка закону разом із іншими законодавчими і підзаконними актами, які потребують свого прийняття на підставі закону про вибори.

Без вирішення таких нагальних законодавчих завдань у царині виборів, Україна буде позбавлена повноцінного політичного розвитку, головними показниками якого є розвиток політичної системи, громадянського суспільства та правової держави.

Україна пережила уже п'ять виборчих кампаній до парламенту. І якщо виборче законодавство не врегулює питання виборів оптимальним чином, то з кожними новими виборами виборчий процес вимагатиме все більше коштів, а сама виборча кампанія перетворюватиметься в індустрію створення депутатів. У цьому випадку будь-яка деталізація виборчого закону в подальшому стане неможливою, а вільне волевиявлення громадян буде замінене боротьбою тіньових капіталів.

В українському законодавстві практично не оговорюється статус правлячої і опозиційної партій. Не відпрацьовано механізм взаємодії владних структур з партіями і з опозицією. Невідкладною є корекція ролі партії у виборчому процесі, необхідно переглянути умови збереження об'єднанням громадян статусу політичної партії і його участь у виборчій кампанії, забезпечити чесну конкуренцію на виборах.

Недосконалим є наявний механізм контролю за виділенням і витрачанням коштів на передвиборчу кампанію, а також брак чіткої відповідальності за порушення виборчого законодавства. Необхідно вжити певних заходів щодо подальшого поліпшення виборчого законодавства, а саме:

- перехід на пропорційну (преференційну) систему у поєднанні з парламентською реформою держави, що є характерним для більшості країн Західної Європи;

- підвищення рівня виборчого бар'єру;

- збільшення його величини для партійних блоків;

- уніфікація виборчих моделей на всіх рівнях формування влади – глави держави, парламенту і органів місцевого самоврядування;

- узгодження виборчого законодавства із законами про партії, Кабінет Міністрів, регламентом Верховної Ради, яке б закріпило статус правлячих та опозиційних сил, їхньої партійної відповідальності перед суспільством;

- законодавче врегулювання відповідальності депутатів перед громадянами України.

Досвід багатьох держав світу підтверджує, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільств і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, займають проблеми створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільних відносин. Правове регулювання виборчого процесу за кордоном необхідно вивчати, давати йому оцінку і екстраполювати на виборчі процеси, які відбуваються у нас в країні із урахуванням конкретних особливостей українського суспільства, розстановки сил у ньому, рівня розвиненості демократії.

Загалом, подальше удосконалення виборчих систем в Україні має здійснюватися у декількох напрямках: по-перше, у напрямі їх персоніфікації шляхом збільшення кількості округів, в яких перерозподіляються мандати на парламентських та місцевих виборах, запровадження преференційного голосування; по-друге, у напрямі надання можливості висувати свої кандидатури на парламентських і, особливо, місцевих виборах незалежним кандидатам.

Головне завдання держави, державного управління на сучасному етапі полягає у тому, щоб забезпечити суспільну довіру до результатів виборів, як з боку своїх громадян, усіх учасників виборчого процесу, так і з боку міжнародної спільноти, через механізми активного залучення їх до виборчого процесу на всіх етапах.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 51/52. — Ст. 265.

3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 36. — Ст. 448.

4. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

5. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 1. — Ст. 1.

6. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 13. — Ст. 65.

7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2001. — № 25/26. — Ст. 131.

8. Цивільно-процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 40/41. — Ст. 492 ; Там само. — №42. — Ст. 492.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1123.

10. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_015](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015).

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий 16.12.1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс] : ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).

12. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру (НБСЄ) від 29.06.1990 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data2008/base65/ukr65952.htm>.

13. Кочубей Л. О. Виборчі технології: політологічний аналіз (на прикладі виборів до парламенту сучасної України) [Текст] : монографія / Л. О. Кочубей. — К. : Юридична думка, 2006. — 280 с.

14. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування [Текст] / за заг. ред. Є. В. Радченка. — К. : [б. в.], 2003. — С. 85.

**К. Hlodia**

#### **SEPARATE ASPECTS OF NATIVE LEGISLATION ON THE ELECTION PROCESS IMPROVEMENT**

**In the article condition and efficiency of legislative regulation of election technologies has been analysed. The characteristic features of technologies that are liable to legal regulation are defined. The problem of legal use of separate election technologies is considered. Special attention is given to the offers concerning legislative base of election technologies improvement.**

**Key words: election process, citizens, political system, parliament.**

УДК 35.071.55(1–2/–4)+(44)

М. Коваль

## СТАНОВЛЕННЯ РЕГІОНУ ФРАНЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Висвітлено етапи формування регіону Франції як адміністративно-територіального утворення. Охарактеризовано кризь призму реформ процес становлення органів регіональної влади, зокрема регіональної ради, виконавчого бюро та префекту. Визначено основні нововведення Конституційної ревізії 2003 р.

**Ключові слова:** регіон, адміністративно-територіальне утворення, конституційна реформа, територіальний поділ, регіональна рада, префект, регіональний комісар Республіки, місцеве самоврядування, децентралізація.

Вирішуючи глобальні проблеми на вищих щаблях влади, Україні треба пам'ятати, що основою кожної держави є її місцеве самоврядування. З часів незалежності, регіональне самоврядування в Україні залишається тією сферою, в якій, попри різноманітні проекти та пропозиції, ще не було обрано конкретного шляху реформування. Історія становлення регіонального самоврядування Франції теж пройшла чималий шлях, який тривав понад півстоліття.

Із початку ХХ ст. різноманітні спроби утворення французьких регіонів мали за мету або координувати економічні ініціативи, або поліпшувати дії держави, групуючи департаменти під владою регіону. Тим не менше, у 1986 р. регіон на рівні адміністративно-територіального утворення отримав необхідну базу, щоб прогресивно затвердити своє місце у місцевій інституційній структурі Франції. Подальша Конституційна ревізія 2003 р. остаточно закріпила регіональну територіальну одиницю, затвердивши принцип субсидіарності, скасувавши опіку одного територіального колективу над іншим та визнавши нормативну владу регіону.

Отже, на сьогодні французький регіон є вагомим демократичним простором для проведення структуроутворюючих політик між комунами, які залишаються базовим рівнем і є найбільш наближеними до населення, та державою, що повинна дбати про виконання своїх компетенцій.

Серед останніх досліджень із означеної проблематики доцільно згадати праці таких науковців, як: Ж.-Ш. Андре, П. Бостона, Ю. Ганущака, В. Графського, Ж.-Ф. Девемі, М. Камінської, Ф. Лабі, В. Малиновського, Д. Філо, О. Фрицького, Ж. ле Шательє, О. Яцунської, П. Ворони, Ж.-Ф. Дюмон та інших [1].

Відаючи належне результатам проведених наукових досліджень, зауважимо, що комплексний аналіз етапів становлення регіону як адміністративно-територіального утворення, зокрема формування органів регіональної влади, а саме регіональної ради, виконавчого бюро та префекту не отримали систематизованого викладу і потребують ретельних розвідок та узагальнення з урахуванням останніх реформ, однією з яких була Конституційна ревізія 2003 р.

Відтак метою публікації є висвітлення результатів досліджень щодо етапів розвитку моделі регіонального самоврядування у Франції, становлення регіональних органів влади шляхом аналізу нормативно-правової бази та інших джерел, що

стосуються регіонального самоврядування. Для цього зміст публікації викладено крізь призму таких завдань:

- проаналізувати нормативно-правову базу регіонального самоврядування у Франції, включаючи перші законодавчі акти щодо виникнення регіону;
- виокремити та охарактеризувати основні реформи щодо становлення регіонального самоврядування;
- узагальнити та систематизувати результати досліджень щодо формування та функціонування органів регіонального самоврядування;
- напрацювати висновки.

Французький регіон, наймолодший із адміністративно-територіальних утворень, чекав до 2003 р., щоб отримати конституційне підтвердження, тоді як комуни і департаменти з'явилися в установчій структурі Франції з 1789 р. і були записані в Конституцію [2] вже з 1946 р.

Справа у тім, що регіональна ідея довго закріплювалася у Франції, перш ніж знайти конкретне застосування у її територіальній організації. У XIX ст., обговорення цього питання створило ідеологічну тему, що мала своїх прихильників у різних кінцях політичної арени. Регіоналізм захищався правими силами з метою повернення до монархічних принципів в ім'я відновлення цінностей старого режиму – Ф. Містраль, М. Барре, К. Морра. Але він мав також своїх прихильників і в числі лівих сил, одним із яких був П. Прудон, який говорив, що регіоналізм удосконалив державну організацію.

Проте регіони повинні були очікувати кінця першого світового конфлікту, щоб з'явитися у французькій реальності. Вперше створені у 1919 р. п'ятнадцять регіональних об'єднань, що були названі "регіонами Клементель", поєднували адміністративних представників держави і соціально-професійних органів. Вони включають три органи: регіональну раду, що складається з представників торговельних палат, регіонального секретаря і консультативний комітет економічної дії. Але ця система функціонувала недовго.

Після кризи 1929 р. регіон знову з'являється як вагомий рівень для реформування держави в економічному плані. У 1934 р. технічний комітет Державної Ради рекомендує поділ території на 26 адміністративних регіонів на чолі з префектами-управліннями, яким допомагала б регіональна рада, але цей намір не був утілений в життя. Згодом бажання модернізації французької економіки змусить правління Народного фронту відновити цю ідею і створити двадцять економічних регіонів у формі суспільних установ зі статусом юридичної особи, що фінансуються шляхом обов'язкових внесків торговельних палат.

Друга Світова війна перервала цей процес. Згодом, уряд Віші вирішив суттєво переорієнтувати регіональний рівень. На базі Закону "Про загальну організацію поліцейських служб у Франції" від 23.04.1941 р. [3] регіону надаються повноваження стосовно функціонування регіональної поліції. Цей закон встановлює префектів регіону, які також мають право проводити репресивні дії. Наступне законодавство вирішило скасувати префекти, щоб замінити їх регіональними комісарами Республіки, яким би допомагали два інтенданти: один відповідальний за поліцію; інший – за економічну діяльність. Комісарам повернулися, окрім цього, обов'язки щодо відновлення місцевої адміністрації та комунікацій, зруйнованих війною.

Починаючи з цих перших кроків, виділяється подвійна сутність регіону. Перша, що відповідає логіці модернізації економічної площини і територіальної

рівноваги, завдяки динамічним регіональним полюсам. Друга, що переносить проблему реорганізації державної адміністрації на створення проміжного рівня між центральною владою й місцевими рівнями.

Реформи, які відбуваються одна за одною в 50 – 60-х рр. ХХ ст., впроваджують паралельно, навіть об'єднують, ці два адміністративний і економічний підходи. Регіон як адміністративний округ держави і регіон як рівень у децентралізованому призначенні користуються взаємною підтримкою. В економічному плані, під впливом потреб відновлення і реконструкції країни, регіон стає, здебільшого, одиницею планування й політики освоєння території. В адміністративному плані – основним важелем підтримання громадського порядку.

Необхідно відзначити, що регіональні комісари Республіки зникли, фактично, в 1946 р., коли парламент відмовився голосувати за фінансування, необхідне для цієї місії. Остаточо ці посади були скасовані у 1948 р.

У 1955 р. вийшли в світ програми регіональних дій (Декрет від 30.06.1955 р. [4]). Щоб приступити до їх виконання, проводиться “тимчасовий поділ” території на 22 програмних регіони з адміністративним напрямком. Потрібно відзначити, що цей поділ ще на сьогодні залишається тим, що обмежує регіони.

Регіональний простір стає також основою для політики територіальної реорганізації. У 1949 р. створюється Управління з освоєння території, а рівно через рік – Національний фонд з освоєння території, щоб допомогти реконструкції країни. Наслідком сполучення економічного і територіального напрямку є вихід в світ “регіональних планів економічного й соціального розвитку і освоєння території”, які закріплені Законом від 07.08.1957 р. [5] і Декретом від 31.12.1958 р. [6]. Регіон стає адміністративною рамкою виконання програм регіональних дій та регіональних планів. Як наслідок, Декрет “Про впорядкування адміністративних округів” від 02.06.1960 р. [7] встановлює 21 округ регіональної дії.

На цих підставах, адміністративна реорганізація держави, ґрунтуючись на трьох важливих декретах від 14.03.1964 р. [8], встановлює префектів регіону, відповідальних за організацію представництва держави на регіональному рівні для виконання урядової політики економічного розвитку й облаштування територій.

У Концепції генерала Ш. де Голля регіон також задуманий як простір діалогу для різних соціо професійних груп, типових для французького суспільства. З цією метою було створено комісії регіонального економічного розвитку, що склалися з місцевих обранців і соціально-професійних представників і здійснювали консультативні функції.

Проект політичної регіоналізації, що був представлений на розгляд французам у 1969 р. здебільшого ґрунтувався на ідеї модернізації країни і представляв регіональну територію як вагомий рівень для здійснення економічної діяльності. Запропонована схема надала регіону статус адміністративно-територіального утворення, наділеного регіональною радою, що складалася із двох колегій та префекта, який був виконавчим органом. Але за результатами референдуму 27 квітня 1969 р. цей проект було припинено.

Далі Закон “Про створення регіонів” від 05.07.1972 р. [9] знову пропонує невпевнену форму регіоналізації, яка не задовільняє справжніх її прибічників, які вбачають вибори регіональної асамблеї тільки в прямому загальному виборчому праві. Згаданий закон прагматично затверджує в кожному окрузі регіональної дії, що відтепер називається регіоном, регіональну суспільну установу, наділену повною юридичною здатністю, проте надає їй статусу “установи у випробуванні”. Регіон

представлений трьома органами: регіональна рада, що є дорадчою асамблеєю і обирається непрямыми виборами; економічний і соціальний комітет як консультативна асамблея; префект, що є виконавчим органом регіону.

Отже, еволюція регіону та органів регіонального управління Франції проходить неоднозначний шлях протягом чверті століття після Другої світової війни. Особливо це стосується префекта, який змінює своє призначення урядового представника держави в регіоні на виконавчий орган регіону.

Перетворення регіону в адміністративно-територіальне утворення – один із головних напрямків великої реформи французької децентралізації, проведеної Законом від 02.03.1982 р. [10].

Ст. 72 Конституції Франції у своїй колишній редакції перераховувала існуючі адміністративно-територіальні утворення – комуни, департаменти й заморські території, але відкривала можливість створювати законодавчим шляхом й інші адміністративно-територіальні утворення [11]. Саме такий шлях обрав Закон Франції “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” [12]. Ст. 59 цього закону проголошує, що регіони (до того часу – суспільні установи) “є адміністративно-територіальними утвореннями”. Окрім цього, ст. 60 закону впроваджує вибори регіональних рад у прямому загальному виборчому праві. Реагуючи на застереження певних політичних кіл, викликані цим новим децентралізованим рівнем, закон уточнює, що створення регіонів не повинно зазіхати ні на єдність Республіки, ні на цілісність території. Він не встановлює ієрархії між рівнями адміністративно-територіальних утворень, забезпечуючи відсутність опіки одного колективу над іншим.

Таким чином, новий регіональний колектив здобуває права, що майже не поступаються правам інших колективів, у яких вільне самоуправління захищене Конституцією. Регіон користується загальною компетенцією. Закон “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” [13] відновлює класичне формулювання “регіональна рада регулює своїми обговореннями справи регіону”. Без сумніву, щоб усунути побоювання, виражені іншими рівнями адміністративно-територіальних утворень, тобто комунами і департаментами, ст. 59 згаданого закону уточнює, що ця компетенція в питаннях економічного розвитку і освоєння території здійснюється “у дотриманні цілісності, самостійності й компетенції департаментів і комун”. Також регіон може провадити додаткову, притаманну лише йому, діяльність. Він має право укладати угоди з іншими адміністративно-територіальними утвореннями, щоб вести з ними діяльність, відповідно до їх компетенції. Також цей закон передав виконавчу владу голові регіональної ради, який з цього часу виконував повноваження префекта регіону. Регіональний економічний і соціальний комітет зберігає свою роль консультативної асамблеї при регіональній раді.

Але, незважаючи на це, регіони залишилися суспільними установами до першого засідання регіональної ради, що відбулося після регіональних виборів у прямому загальному виборчому праві у квітні 1986 р., на підставі Закону “Про коригування виборчого кодексу стосовно виборів регіональних рад” від 10.07.1985 р. [14].

Щоб здійснювати ефективний контроль за діяльністю регіональної ради, Закон від 22.07.1982 р. [15], що має наслідком рішення Конституційної ради від 25.02.1982 р. [16], надав це право представникові держави в регіоні, тобто префекту. Префект регіону має право протягом двох місяців передати акти, які вважає незаконними, до адміністративного суду. І лише останній може визнати передані

акти незаконними або такими, що компрометують суспільну чи індивідуальну свободи.

Завдячуючи цій реформі, місце регіонів прогресивно затвердилося у територіальній структурі Франції, а послідовне втручання наступних законів їм передало важливі галузі компетенції, так само як і нові ресурси, щоб їх фінансувати.

Вирішальне значення для регіонів мала Конституційна ревізія 2003 р. Нова редакція ст. 72 Конституції Франції [17], прийнятої в 2003 р., затверджує регіон як адміністративно-територіальне утворення Республіки поруч із комунами, департаментами, колективами з особливим статусом і заморськими колективами. Відтепер це визнання приносить регіону пряму юридичну силу, оскільки його існування не зможе більше бути відмінене на законодавчому рівні, а лише на конституційному.

Ревізія 2003 р. ввела й інші нововведення, які є важливими для регіонів. Насамперед, це затвердження принципу субсидіарності, права на дослідження та експерименти, визнання принципу підлеглості і, нарешті, існування нових фінансових гарантій, що дає можливість забезпечити вирішальну частку власних ресурсів у місцевому бюджеті. Ст. 72 Конституції [18] ввела, окрім цього, конституційний принцип заборони здійснювати опіку одного адміністративно-територіального утворення над іншим. Ця рівність між рівнями, у яких з 1982 р. була тільки проста законодавча цінність, записується у французьку традицію, надаючи комунам, департаментам і регіонам однакового значення в державі.

Також Конституційна ревізія 2003 р. визнає нормативну владу регіону. Регіональна рада, за умови дотримання чинних законоположень, може вживати нормативних заходів стосовно організації і функціонування, а також може користуватися цією нормативною владою, щоб пропонувати врегулювання для здійснення своїх компетенцій, не виходячи, звісно, за межі національної юрисдикції.

### **Висновки**

Отже, проаналізувавши етапи становлення регіонального самоврядування Франції можна зробити висновки, що тоді, як у більшості європейських країн регіональний рівень утворився на теренах політичного представництва, регіональна територія Франції визначала спочатку адміністративний округ держави перед тим, як стати, з запізненням, адміністративно-територіальним утворенням.

Після Другої світової війни новий регіональний поділ був спричинений, знову ж таки, необхідністю відродження та відновлення економіки і аж ніяк не враховував історичний аспект. І лише чверть століття тому, після численних спроб, із яких найбільш впевнено був, без сумніву, референдум, проголошений генералом Ш. де Голлем у 1969 р., регіон почав відокремлюватися від адміністративних структур координації держави, щоб стати адміністративно-територіальним утворенням з усіма правами та обов'язками.

Наступна реформа 1982 р., а також Конституційна ревізія 2003 р. остаточно закріплюють місце регіону як адміністративно-територіального утворення, і він у такий спосіб стає повноправним колективом, що відіграє важливу роль у модернізації країни та природним партнером для комун і департаментів, із якими він веде спільну діяльність на договірній основі.

На сьогодні регіон наділений дорадчою асамблеєю (регіональна рада), що обирається на основі прямого загального виборчого права. Голова регіональної ради та його бюро є виконавчим органом регіону. Поруч із наданою компетенцією регіон користується загальною компетенцією, що дає змогу йому втручатися в окремі

галузі, визначені законами. Якщо його ресурси залишаються відносно скромними, він користується реальною фінансовою і податковою самостійністю та способом демократичного функціонування. Окрім цього, Конституційна ревізія 2003 р. надала можливість регіонам здійснювати політики з метою експерименту. Отже, на сьогодні статус регіонів є повністю визначений та законодавчо затверджений, вони набули усіх можливих засобів, щоб здійснювати свою діяльність на рівні з іншими адміністративно-територіальними утвореннями Франції.

### Література

1. Dumont G. F. Le regions et la regionalization en France [Text] / G. F. Dumont. — Paris : Ellipses, 2004. — 175 p.
2. Constitution de la Republique francaise [Electronic resource] du 04.10.1958 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
3. Portant organisation générale des services de police en France [Electronic resource] : Loi № 41-213 du 23.04.1941 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
4. Relatif à l'établissement de programmes d'action régionale [Electronic resource] : Décret № 55-873 du 30.06.1955 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
5. Tendat à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs [Electronic resource] : Loi № 57-908 du 7.08.1957 // Access mode : <http://www.legifrance.com/>.
6. Relatif aux zones à urbaniser par priorité [Electronic resource] : Décret № 58-1464 du 31.12.1958 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
7. Portant harmonisation des circonscriptions administratives [Electronic resource] : Décret № 60-516 du 2.06.1960 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
8. Relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative [Electronic resource] : Décret № 64-250 du 14.03.1964 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
9. Portant création des régions [Electronic resource] : Loi № 72-619 du 5.07.1972 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
10. Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region [Electronic resource] : Loi № 82-213 du 2.03.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
11. Constitution de la Republique francaise...
12. Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region...
13. Ibid.
14. Modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux [Electronic resource] : Loi № 85-692 du 10.07.1985 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
15. Modifiant et complétant la loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du controle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales [Electronic resource] : Loi № 82-623 du 22.07.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
16. Portant statut particulier de la région de Corse [Electronic resource] : Décision № 82-138 DC du 25.02.1982 // Access mode : <http://www.legifrance.com>.
17. Constitution de la Republique francaise...
18. Ibid.

**M. Koval**

**CREATION OF FRANCE REGION AS THE ADMINISTRATIVE  
AND TERRITORIAL FORMATION:  
ORGANIZATIONAL AND LEGAL DIMENSION**

**Stages of France region creation as the administrative and territorial formation are highlighted. Process of regional authorities creation through the prism of reforms are generalized, especially regional council, executive bureau and prefect. Main innovations of Constitution revision in 2003 are defined.**

**Key words: region, administrative and territorial formation, constitutional reform, territorial partition, regional council, prefect, regional commissar of the Republic, local self-government, decentralization.**

УДК 342.553(477)+(430)

**Х. Кохалик**

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС БУРГОМІСТРА У НІМЕЧЧИНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Досліджено нормативно-правові джерела, які регулюють правовий статус бургомістра у Німеччині. Проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання процедури виборів та відкликання бургомістра у Німеччині. Висвітлено їх основні повноваження.**

**Ключові слова: правовий статус бургомістра, громада, рада, вибори, відкликання, повноваження.**

У процесі реформування місцевого самоврядування в Україні важливого значення набула проблема вдосконалення правового статусу сільських, селищних та міських голів. Вирішення цієї проблеми неможливе без урахування практики місцевого самоврядування демократичних країн світу, де завдяки успішному функціонуванню інституту міського голови досягається ефективне муніципальне управління. Тому важливим науковим завданням є дослідження та використання зазначеного досвіду з урахуванням особливостей розвитку України.

Удосконаленню правового статусу міського голови в Україні присвячені праці: В. Кампо, В. Козоріза та В. Третьцького, В. Косінського, В. Куйбіди, О. Сушинського та інших. Варті уваги також дослідження, підготовлені експертами виконавчої дирекції Асоціації міст України.

На сьогодні в Україні на законодавчому рівні недостатньо врегульовано правовий статус міських голів. Відчувається потреба доопрацювання та визначення такого правового статусу, який би чітко окреслював їх повноваження, функції та гарантії діяльності, відповідальність. Означена стаття спрямована на розкриття окремих аспектів правового статусу бургомістра, закріплених у змісті норм німецького законодавства та висвітлених у працях німецьких та частково вітчизняних вчених.

Об'єктом дослідження є процес обрання та функціонування бургомістра у Німеччині.

Особливості правового регулювання статусу бургомістра у Німеччині стали предметом дослідження.

Метою статті є аналіз нормативно-правових джерел Німеччини щодо визначення правового статусу бургомістра.

Для досягнення зазначеної мети були сформульовані такі завдання:

- 1) дослідити нормативно-правове регулювання правового статусу бургомістра у Німеччині;
- 2) проаналізувати правові норми, які регулюють процедуру обрання та відкликання бургомістра у Німеччині;
- 3) висвітлити основні повноваження бургомістра у Німеччині;
- 4) зробити висновки та пропозиції.

Очевидно, що після прямих виборів міських голів в Україні у 1994 р., як зазначає В. Кампо [1], їх позиція у відносинах із відповідними радами зміцніла: стало можливим реалізувати концепцію сильного міського голови.

За твердженням В. Козоріза та В. Третьцького [2], статус міського голови наблизився до європейського розуміння (у повсякденному вжитку міського голову дедалі частіше величають “мером”, а виконком – “мерією”).

Як наголошує В. Косінський [3], роль міських голів у справах місцевого самоврядування буде зростати і надалі, оскільки вони фактично покликані формувати та здійснювати комунальну політику.

Конституція України не містить норм, які б визначали статус міських голів. Частково визначення статусу міських голів та їх повноважень міститься у ст. 12, 42, 59 і 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, проте у його межах регулювання всіх аспектів діяльності міських голів не зроблено. Тому в механізмі визначення їх статусу є багато прогалин, що потребує ухвалення окремого закону, в якому окреслювалося б не тільки коло повноважень голів, а й порядок їх здійснення, гарантії діяльності цих осіб, судовий захист їх інтересів [4].

Ще у 1998 р. фахівцями з питань місцевого самоврядування був розроблений законопроект “Про статус сільського, селищного, міського голови”, проте він так і не знайшов законодавчого втілення.

Можна погодитись з думкою О. Сушинського [5], що обговорюючи та удосконалюючи Конституцію України та відповідні закони, треба боротись не за обмеження прав голови і ради, а за те, щоб їхні дії були підконтрольними.

Як наголошує В. Куйбіда [6], необхідно сприяти як закріпленню раціональної самостійності елементів системи міського самоврядування (рада – міський голова), так і їх співпраці. Також, на його думку, оптимальнішим при зміні закону буде залишатися право на дочасне припинення повноважень міських голів за місцевим референдумом, а запровадження, окрім політичної, цивільно-правової відповідальності голів буде додатковим спонукальним фактором участі у виборах міських голів лише справді відповідальних, професійно підготовлених осіб.

У тринадцяти територіальних землях Німеччини, які мають незалежний рівень місцевого управління, бургомістра обирають громадяни за мажоритарною системою виборів у загальних, безпосередніх, вільних, рівноправних виборах шляхом таємного голосування. Термін служби бургомістра на штатній посаді становить від 7 до 9 років, а на громадських засадах відповідає періоду, на який його обрано. Бургомістр на штатній посаді зобов’язаний висувати свою кандидатуру на перевиборах лише один раз. Після закінчення строку служби бургомістр залишається на своїй посаді до вступу на цю посаду свого наступника, але не довше 6 місяців. Строк служби бургомістра регулюється головним статутом громади.

У землі Баден-Вюртемберг передбачена можливість вибору однієї людини на посаду бургомістра декількох громад. Вибори відбуваються незалежно і можливі лише для визначених громад; терміни повноважень теж непов’язані між собою. У цьому випадку бургомістр має додаткові можливості координації діяльності громад [7].

Згідно з абз. 1 § 47 Положення про громади землі Баден-Вюртемберг [8], якщо вибори бургомістра необхідні у випадку закінчення терміну повноважень, звільнення у відставку чи через вік, то вони повинні проводитись не раніше як за 3 місяці і не пізніше як за 1 місяць до звільнення з посади. Конкурс на заміщення посади штатного бургомістра оголошується не пізніше як за 2 місяці до дня виборів.

Порівняльний аналіз процедури виборів бургомістра земель Мекленбург-Передня Померанія та Рейнланд-Пфальц (Німеччина) і міського голови (Україна) наведений у табл. 1.

За словами М. Вебера [9], бургомістр є найвищим політичним керівником бюрократії громади, оскільки є головним управлінським службовцем. Він керує адміністрацією і є відповідальним за дотримання закону при виконанні управлінських завдань.

**Таблиця 1**

**Вибори бургомістра (Німеччина) / міського голови (Україна):  
порівняльний аналіз**

| Бургомістр / міський голова                                  | Землі Німеччини  |   | Україна  |
|--|--|---|--|
|  | Меленбург-Передня Померанія  | Рейнланд-Пфальц   |  |
| Вибори бургомістра / міського голови                         | <p>– прямими виборами (абз. 1 § 37) [10];</p> <p>– на штатну посаду – на 7 – 9 років (абз. 2 § 37) [11];</p> <p>– на громадських засадах – на визначений період обрання (абз. 3 § 37) [12]</p>         | <p>– прямими виборами за мажоритарною системою (абз. 1 § 53) [13];</p> <p>– на штатну посаду – на 8 років (абз. 1 § 52) [14];</p> <p>– на громадських засадах на виборчий період ради громади (абз. 2 § 52) [15];</p> <p>– шляхом виборчих бюлетеней на відкритому засіданні ради шляхом таємного голосування (абз. 5 § 40) [16]*</p> | <p>– прямими виборами на 4 роки (ч. 2 ст. 12) [17];</p> <p>– громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад (ч. 1 ст. 2); за мажори-тарною систе-мою (ч. 8 ст. 2) на 5 р. (ч. 7 р. XIV) [18]</p> |
| Вимоги до кандидатів на посаду бургомістра / міського голови | <p>– громадяни Німеччини та країн-членів ЄС із місцем проживання у ФРН та непозбавлені виборчого права (абз. 2 § 61) [19];</p> <p>– на штатну посаду – віком від 18 до 58 років (абз. 2 § 61) [20]</p> | <p>– громадяни Німеччини та країн-членів ЄС із місцем проживання у ФРН та непозбавлені виборчого права (абз. 3 § 53) [21];</p> <p>– віком від 25 років (абз. 3 § 53) [22];</p> <p>– на штатну посаду – до 65 років (абз. 3 § 53) [23]</p>   | <p>– громадяни України від 18 років із правом голосу (ч. 1 ст. 9) [24];</p> <p>– з погашеною судимістю (ч. 2 ст. 9) [25]</p>   |

\* в окремих випадках

Закінчення табл. 1

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| Строки<br>призначення<br>виборів<br>бургомістра/<br>міського<br>голови | – не раніше як за<br>6 місяців, не<br>пізніше як за 2<br>місяці до<br>закінчення строку<br>служби бурго-<br>містра (абз. 2 § 57)<br>[26] | – не раніше як за<br>9 місяців, не<br>пізніше як за 3<br>місяці до<br>звільнення посади<br>бургомістра (абз. 5<br>§ 53) [27] | – не пізніше як за<br>120 днів до дня<br>виборів (ч. 1 ст. 15)<br>[28] |
|--|--|--|--|

З табл. 1 видно, що в Німеччині можуть обиратися бургомістри для роботи на штатній посаді та на громадських засадах. Строк служби бургомістра на штатній посаді довший від міського голови в Україні. Вікові вимоги до кандидатів на посаду бургомістра в Німеччині можуть бути вищими (від 25 років), аніж в Україні (від 18 років). Відмінні й строки призначення виборів. У Німеччині вибори призначаються за значно коротший термін до звільнення посади, аніж в Україні.

У багатьох німецьких землях (Рейнланд-Пфальц, Саар тощо) бургомістр вважається не тільки найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, але і представником уряду відповідної землі [29].

Відповідно до § 38 Положення про громади землі Мекленбург-Передня Померанія [30], незважаючи на те, що бургомістр є керівником служби чиновників, службовців і працівників громади, він не має права накладання дисциплінарних штрафів на своїх заступників. Задля забезпечення єдності управління бургомістр проводить консультації із безпосередньо підпорядкованими йому співробітниками на керівних посадах.

У власній сфері діяльності бургомістр готує і виконує рішення представництва громади і головної комісії. Він є відповідальним за справи поточного управління, а саме за виконання особливих рішень незначного економічного значення; рішень, яких дотримуються поточні комунальні підприємства, а також рішень щодо тарифів. До власної компетенції бургомістра належить вирішення всіх справ, які не делегуються представництву громади чи головній комісії. У термінових випадках бургомістр ухвалює рішення замість головної комісії, погоджуючи їх з головною комісією, якщо це в її компетенції, в інших випадках – з представництвом громади.

Бургомістр виконує завдання делегованої сфери діяльності і несе за них відповідальність перед органом правового нагляду. Якщо бургомістр виконує завдання на свій розсуд, він може консультиватись із представництвом громади чи комісіями.

Згідно з § 34 [31], бургомістр інформує представництво громади стосовно всіх суттєвих справ щодо управління, не рідше 1 разу на півроку щодо розпорядження майном громади, укладення договорів та вирішення інших питань.

Основні повноваження бургомістра у Німеччині та міського голови в Україні можна виокремити у такі групи: представницькі, конституційні, управлінські, організаційно-розпорядчі, виконавчі (табл. 2).

Таблиця 2

## Повноваження бургомістра / міського голови

| Повноваження   | Німеччина (§ 62 – 66) [32]  | Україна (ст. 42) [33]   |
|----------------|---|---|
| 1              | 2   | 3   |
| представницькі | – зовнішнє представництво громади щодо правових та управлінських справ; судових процесів; у відносинах із іншими органами, юридичними особами та об'єднаннями громадян  | – представництво територіальної громади, ради та її виконкому у відносинах із державними органами та іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, а також у міжнародних відносинах   |
| конституційні  | – дотримання правомірності рішень інших органів, за необхідності інформування органу фахового нагляду та опротестування неправомірного рішення  | – дотримання норм Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;<br>– звернення до суду щодо визнання незаконними актів інших органів, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;<br>– забезпечення дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян |
| управлінські   | – керівництво справами поточного управління;<br>– підготовка рішень управлінської комісії та районних рад;<br>– ухвалення рішень виключно у всіх справах у сфері оборони та цивільного захисту;<br>– вживання разом із заступником у невідкладних випадках необхідних заходів | – керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету  |

**Закінчення таблиці 2**

| <b>1</b>                        | <b>2</b>  | <b>3</b>  |
|---------------------------------|---|---|
| <p>Організаційно-розпорядчі</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– скликання першої сесії ради та формування порядку денного сесії;</li> <li>– участь у засіданнях комісій ради, районних рад;</li> <li>– призначення у погодженні з радою на посади та звільнення з посад чиновників та службовців</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– організація роботи відповідної ради та її виконавчого комітету;</li> <li>– скликання сесій ради, внесення пропозицій та формування порядку денного сесій ради і головування на пленарних засіданнях ради;</li> <li>– призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;</li> <li>– розпорядження бюджетними, позабюджетними цільовими коштами</li> </ul> |
| <p>виконавчі</p>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– виконання рішень ради, управлінської комісії та делегованих нею завдань;</li> <li>– виконання рішень інших органів та вказівок комунальних органів, а також органу фахового нагляду;</li> <li>– виконання завдань, які не підлягають розголошенню</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету</li> </ul>  |

У невідкладних випадках бургомістр ухвалює рішення, які зазвичай є в компетенції представництва громади чи її комісії. У законодавстві Нижньої Саксонії недопустиме ухвалення невідкладних рішень у випадках:

- зовнішнього представництва громади;
- правового контролю правомірності рішень представництва громади, управлінської та робочої комісії;
- повноваження керівника служби чиновників громади;
- складання та представлення річного звіту [34].

Повноваження бургомістра можуть бути припинені дочасно. У випадку відкликання бургомістра обирається новий бургомістр на решту виборчого строку представництва громади. Більшість, необхідна для дочасного припинення повноважень бургомістра, регулюється по-різному. У більшості земель дочасного припинення повноважень бургомістра може ініціюватись комунальними представництвами і лише в двох східно-німецьких землях (Бранденбург і Саксонія) передбачена, окрім цього, можливість ініціативи громадян [35].

Також треба зазначити, що згідно з § 16 Положення про громади Саксонії [36], у громадах із кількістю мешканців понад 100 тис. головним статутом може встановлюватись менший кворум, необхідний для ініціативи відкликання бургомістра, проте не менше 1/5 громадян.

Вирішальними причинами, які призводять до випадків відкликання бургомістрів, є такі:

- відсутність вотуму довіри між представництвом громади і бургомістром (наприклад, розходження у думках щодо цілі розвитку міста);
- особистий негативний стиль керівництва бургомістра;
- звинувачення бургомістра щодо розтрати фінансових засобів [37].

Порівняльний аналіз процедури дочасного припинення повноважень бургомістра в Положеннях про громади окремих земель Німеччини та міського голови в Україні наведений у табл. 3.

Таблиця 3

## Дочасне припинення повноважень бургомістра в Німеччині / міського голови в Україні

| Процедура відкликання бургомістра / міського голови                | Землі Німеччини   |                                  |                            |  |  |  | Україна (ст. 79) [44]   |
|--|---|----------------------------------|----------------------------|--|--|--|---|
|  | Пн.-Рейн-Вестфалія § 66 [38]  | Саксонія § 51 [39]               | Саксонія-Ангальт § 61 [40] | Шлезвіг-Гольштейн § 57d [41]                           | Рейнланд-Пфальц § 55 [42]                        | Тюрінгія § 28 [43]                               |   |
| Ініціатива відкликання бургомістра / міського голови відбувається: | на вимогу   |                                  |                            |  |  |  |   |
|  | – ½ від легітимної кількості членів ради                              | – ⅓ громадян громади*            | – ⅓ членів ради громади    | – 20 % тих, хто має право голосу                       | – ½ від легітимної кількості членів ради громади | _____  | – не < 1/10 громадян, що мають право голосу і проживають на відповідній території |
|  | за рішенням ради  |                                  |                            |  |  |  |   |
|  | – ⅔ від легітимної кількості членів ради                              | – ¾ від усіх членів ради громади | – ¾ від усіх членів ради   | – ⅔ від легітимної кількості членів представн. громади | – ⅔ від легітимної кількості членів ради громади | – ⅔ членів ради громади                          | – ⅓ депутатів ради  |
| Відкликання бургомістра / міського голови відбувається:            | шляхом референдуму більшістю дійсних голосів громадян, яка відповідає |                                  |                            |  |  |  |   |
|  | 25 %  | 50 %                             | 30 %                       | 20 %   | 30 %   | 30 %   | – більшістю голосів громадян від числа тих, хто взяв участь (ст. 41) [45]         |
|  | тих, хто має право голосу   |                                  |                            |  |  |  |   |
|  | за рішенням ради  |                                  |                            |  |  |  |   |
| _____  |   |                                  |                            |  |  | – ⅔ голосів депутатів від загального складу ради |   |

З табл. 3 видно, що всі основні моменти процедури дотермінового припинення повноважень бургомистра різняться між собою. Так, якщо в Україні ця ініціатива належить 1/3 депутатів від загального складу ради, то для означених рішень Німеччини цей показник становить половину і більше.

Лише в окремих землях Німеччини існує можливість ініціативи відкликання бургомистра на вимогу громадян, проте він може бути відкликаним зі своєї посади лише громадянами шляхом референдуму. Необхідна для цієї процедури більшість є меншою, ніж в Україні – від 20 до 50 % голосів громадян.

### **Висновки**

Отже, у німецькому законодавстві чітко регламентована процедура виборів бургомистра. На відміну від України, в Німеччині можуть обиратися бургомистри для роботи на громадських засадах, а строк служби бургомистра на штатній посаді значно довший від міського голови в Україні.

Аналіз процедури відкликання бургомистра засвідчує необхідність запровадження ініціативи на вимогу громадян в усіх землях Німеччини. Вважасмо доцільним закріплення права на дочасне припинення повноважень міських голів в Україні за місцевим референдумом.

Нормативно-правовий аналіз повноважень бургомистра у Німеччині дає можливість виділити такі їх основні групи: представницькі, управлінські, конституційні, організаційно-розпорядчі, виконавчі.

Напрямок подальших досліджень буде правовий статус заступників бургомистра в Німеччині.

### **Література**

1. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні [Текст] / Кампо В. М. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Ін-Юре, 1997. — С. 17. — (Б-ка “Нова Конституція України”).

2. Козоріз В. П. Хто такий міський голова і як його обирати [Текст] / В. Козоріз, В. Третецький. — К. : Ін-т громадянського суспільства, 2001. — С. 6. — (Серія “Реальне самоврядування”)

3. Косінський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косінський // Право України [Текст]. — 2000. — № 5. — С. 18.

4. Щодо проблеми статусу сільських, селищних, міських голів в Україні. [Підготовлено експертами Виконавчої дирекції Асоціації міст України], (липень 2001 р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.auc.rql.net/uk/news/ec/ec.htm>.

5. Місцеве самоврядування [Текст] : у 2 кн. Кн. 2 : Організація роботи міського голови / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : Ліга-Прес, 2004. — С. 129.

6. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / В. С. Куйбіда ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х. : [б. в.], 2001. — С. 6.

7. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Евдокимов, Я. Старцев. — М. : Спарк, 2001. — С. 178.

8. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GVBl. S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2003 (GVBl. S. 271) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gobawu.pdf>.

9. Schöber P. Kommunale Selbstverwaltung: die Idee der modernen Gemeinde [Text] / P. Schöber. — Stuttgart : Kohlhammer, 1991. — S. 72.

10. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 1998 (GVOBl. M-V S. 29, ber. S. 890 [Electronic resource] // Access mode : <http://www.mv-regierung.de/laris/daten/2020/2/0/2020-2-0-lr0.htm>.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 57) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gorhein.pdf>.

14. Ibid.

15. Ibid.

16. Ibid.

17. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К. : Парлам. вид-во, 1997. — С. 11. — (Бібліотека офіційних видань).

18. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих депутатів та сільських, селищних, міських голів : Закон України №68/69 від 10.04.2004 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2004. — 10 квіт. — С. 7.

19. Kommunalwahlgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalwahlgesetz – KWG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Oktober 2003 (GVOBl. M-V S. 458), ab dem 15. Dezember 2003 geltende Fassung 15.01.2003 [Text]. — Schwerin : Inneministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2003. — S. 43.

20. Ibid. — S. 43.

21. Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz... — S. 30.

22. Ibid.

23. Ibid.

24. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих депутатів та сільських, селищних, міських голів... — С. 7.

25. Там само. — С. 7.

26. Kommunalwahlgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern... — S. 42.

27. Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz... — S. 30.

28. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих депутатів та сільських, селищних, міських голів... — С. 7.

29. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов ; Ин-т государства и права РАН. — М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. — С. 81. — (Серия Библиотека сравн. права).

30. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern... — S. 22.

31. Ibid. — S. 20.

32. Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 22. August 1996 (GVBl. S. 382), zuletzt geändert durch § 80 des Gesetzes über die Region Hannover v. 5. Juni 2001 (GVBl S. 348) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gonieder.htm>.

33. Про місцеве самоврядування в Україні... — С. 45.

34. Ruthemeyer E. Grundlagen und Grenzen der kommunalrechtlichen Eilscheidungskompetenz in Niedersachsen: Inaug. — Diss... [Text] / Vorgelegt von Eckhard Ruthemeyer. — Wolfsburg : [s. n.], 1994. — S. 15.

35. Wollmann H. Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern / H. Wollmann // Wollmann H. Kommunalpolitik : Polit. Handeln in den Gemeinden [Text] / H. Wollmann, R. Roth. — Bonn : Bundeszentrale für polit. Bildung, 1998. — XII. — Bd. 356. — S. 47.

36. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (GVBl S. 55), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Mai 2005 (GVBl S. 155) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gosachse.pdf>.

37. Wollmann H. Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern... — S. 48.

38. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994 (Fn 1, 1a) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gonordrh.pdf>.

39. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen... — S. 25.

40. Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. November 2006 (GVBl. LSA S. 522) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/goanhalt.pdf>.

41. Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein – GO in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVBl. S. 57) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2006 (GVBl. 285) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/goschle.pdf>.

42. Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz... — S. 32.

43. Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO-), in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 2005 (GVBl. S. 455) [Electronic resource] // Access mode : <http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gothurin.htm>.

44. Про місцеве самоврядування в Україні... — С. 88.

45. Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Електронний ресурс] : Закон України № 1286-ХІІ від 03.07.1991 р. // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12#>.

**Kh. Kokhalyk**

#### **LEGAL STATUS OF BURGOMASTER IN GERMANY: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Legal sources, which regulate legal status of burgomaster in Germany are investigated. Peculiarities of legal regulation of election procedure and the recall of burgomaster in Germany are analysed. Their basic powers are highlighted.**

**Key words: legal status of burgomaster, society, council, election, recall, powers.**

**О. Ласійчук**

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Визначено різноманітні чинники, які впливають на розвиток законодавства про державну (цивільну) службу в державах Європейського Союзу, що є яскравим доказом багатоманітної палітри еволюційних процесів у національних інститутах державної служби. Описано, що, зберігаючи свою національну ідентичність та історичні традиції, дотримуючись власних інтересів у поєднанні з інтересами Євросоюзу, кожна країна-член товариства знаходить оптимальні варіанти законодавчого регулювання відносин у сфері державної служби, що забезпечує високу ефективність і результативність функціонування цього суспільного інституту.

**Ключові слова:** кадри, державне управління, державна кадрова політика, державний службовець.

Зі зміною суспільного устрою України виникає проблема вдосконалення кадрової політики в напрямку зміни концепції підготовки кадрів як інструменту формування владної еліти. На сучасному етапі трансформації суспільства відбувається реформування його інститутів. Внаслідок цього змінюються також завдання державного управління. Формування і раціональне використання кадрів та організаційно-правове забезпечення кадрової роботи апарату виконавчих органів – важлива й актуальна проблема державного управління. Ця проблема і принципи не відповідають рівню управлінської науки та вимогам Європейського Союзу. Необхідно виробити нові ідеї, принципи й технології вирішення кадрових питань та постійно удосконалювати управління персоналом державної служби на регіональному рівні.

Об'єктом дослідження є державна кадрова політика на рівні виконавчих органів державної влади області в Україні та досвід зарубіжних країн у контексті раціонального та ефективного використання і формування кадрових ресурсів.

Предметом дослідження є форми, методи та механізми реалізації державної кадрової політики в країнах Євросоюзу та України, які є похідними державної політики щодо розвитку кадрового ресурсу виконавчих органів влади регіонів.

Відомі українські вчені, що займаються дослідженнями проблем державного управління та місцевого самоврядування В. Авер'янов, О. Воронько, С. Дубенко, В. Князев, А. Чемерис, В. Луговий, П. Назимко, Н. Нижник, М. Лесечко, О. Лазор аналізують у своїх роботах ті суттєві зміни, які відбуваються в підготовці та просуванні державних службовців і вказують на необхідність формування системної кадрової політики.

Багато вітчизняних вчених займаються дослідженням зарубіжного досвіду про сутність та особливості функціонування інституту державної служби, кадрової політики в органах державного та муніципального управління. До них можна віднести таких науковців, як: С. Озірська, Л. Пашко, О. Куленкова, Ю. Полянський, І. Грицяк та інші. В їх дослідженнях та розробках міститься досить цікавий і корисний науковий матеріал із найрізноманітніших питань державного управління,

державної служби, кадрової політики в державах-членах Європейського Союзу та інших країнах світу. Проте на сьогодні вже потрібно вивчити більш конкретні, і навіть специфічні питання, пов'язані з державною службою як основним інструментом всієї системи державного управління. Серед них – питання, пов'язані з правовим регулюванням та законодавчим забезпеченням відносин у сфері державної служби держав-членів Європейського Союзу. Це дозволить виявити особливості функціонування та розвитку цього важливого державного інструменту і зробити рекомендації для використання досвіду зарубіжних країн у державному управлінні України, зокрема в кадровій політиці.

Метою дослідження є узагальнення теоретико-методологічних та прикладних засад державного управління кадрами в контексті формування та розвитку персоналу державних службовців обласної державної адміністрації, визначення їх регіональних особливостей та вирішення таких завдань:

- аналіз основних теоретико-методологічних засад державного управління кадрами, розвитку кадрового ресурсу;
- аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду формування та розвитку персоналу державних службовців регіонального рівня;
- з'ясування ролі кадрових служб у розробці та реалізації заходів щодо розвитку кадрового ресурсу державної служби на рівні регіону.

Україна, декларуючи своє бажання приєднатися до Євроатлантичного співтовариства, повинна враховувати багато різноманітних чинників, які суттєво впливають на принципи розбудови державної служби та проведення адміністративної реформи і які є визначальними та специфічними для різних країн цього товариства. Таким чином, можна зазначити, що:

- розвиток законодавства про державну службу в Україні, враховуючи досвід зарубіжних країн повинен визначатись історичним розвитком, правовою системою, державним устроєм;
- реформа законодавства про державну службу в Україні на даному етапі, як і в країнах Євроатлантичної інтеграції, має відбуватися за такими основними напрямками, як наближення різних моделей державної служби, посилення ролі базових системоутворюючих законів про державну службу, упорядкування системи державної служби, розширення сфери застосування конкурсів при вступі на державну службу, демократизація державної служби.

В Україні для прискорення проголошеної адміністративної реформи важливо ретельно проаналізувати не лише вітчизняний, але й зарубіжний досвід із цієї проблематики, а саме підбору, призначення та підготовки кадрів державної служби; ефективного управління персоналом у системі державної служби.

Серед реформ, що почалися у країнах Центральної і Східної Європи з переходом їх до ринкової економіки, прийняття закону про державну службу за зразком країн Західної Європи був сприяний багатьма як необхідна умова для створення професійної державної служби, побудованої на системі заслуг, яка здатна компетентно і ефективно задовольняти загальнонаціональні інтереси суспільства.

Історично розвиток системи стабільної адміністрації, яка побудована переважно за принципом набору державних службовців на основі загальних правил, відповідно до їх компетенцій, а не за принципом спадковості, є відносно новим у Європі, і саме цій вимозі професійної компетенції й нейтральності відповідає система державної служби, що будується на постійній основі [1].

У деяких країнах державні службовці становлять більшість серед агентів, що наймаються на роботу державними органами влади, в інших вони становлять лише незначну частку штатів органів управління (наприклад, 10 % у Польщі). Ця відповідність пояснюється принциповими розбіжностями у концепціях державної служби, які розроблялись під впливом як історичних традицій, так і політичних, економічних та соціальних умов, за яких відбувались реформи. Тож поняття державного службовця не є ідентичним у різних країнах.

Враховуючи усі ці розбіжності і коливання у визначеннях меж державної служби, будь-яке цифрове порівняння здається ризикованим, а отримані цифрові дані повинні трактуватися з великою обачністю. Водночас, вони є надзвичайно корисним матеріалом для політиків і управлінців.

Крах старої однопартійної системи призвів до величезної прогалини у питаннях визначення концепції і ведення державних справ, яка досі залишається далеко не заповненою. Труднощі, які виникають у процесі пошуку консенсусу на політичній арені, загострюють недоліки у питаннях координації та управління. В Угорщині та Польщі з метою забезпечення організаційно-координаційних функцій у галузі управління і реформування були створені на верхівці державної ієрархічної піраміди осередки реформ, але, ці, наділені владними повноваженнями, структури, не мають достатніх якісних і кількісних ресурсів для їх реалізації.

Досвід Естонії ілюструє, зокрема, всю складність впровадження в практику перманентних засобів координації [2]. У серпні 1995 р. була створена комісія з питань розвитку державного управління. Цю комісію очолював державний секретар. Для того, щоб забезпечити співробітництво і постійну координацію між міністерствами й державними установами та допомогти вирішити проблеми, що виникають при впровадженні статусу державної служби, при державній канцелярії був створений спеціальний департамент. Але через декілька місяців цей департамент був ліквідований, оскільки для нього не змогли знайти відповідного персоналу у питаннях впровадження адміністративних реформ.

В Угорщині досягли більших успіхів у цій сфері, очевидно через те, що її амбіції були більш обмеженими, а інституційна підтримка, яку вона обрала, була більш надійною.

Однією із головних проблем у країнах Європейського Союзу є процедури і реальні умови набору кадрів (недостатня кількість кандидатів, різноманітність критеріїв добору тощо). Однак необхідно згадати і ті еволюційні процеси, які відбулися в них із початку перехідного періоду: звільнення від контролю партійних органів, поява нових методів відбору, зростаюча значимість рівня дипломів про освіту.

Способи відбору коливаються між спокусою дотримуватися формальних процедур і привабливістю “сучасних” технологій (інтерв'ю, тести), які дають можливість виявити менеджерські здібності. Як і у більшості західних країн, процедури конкурсу, відбору за особовими справами чи більш складні методики загалом позбавлені від аналізу посади, на яку претендує кандидат. Часто кількість кандидатів є дуже незначною, внаслідок чого у процесі відбору кадрів відсутній компонент змагальності. Результатом цього є те, що на посади набираються особи, які не мають відповідної підготовки чи не володіють достатнім професійним досвідом. У цьому випадку знову вдаються до рятівних рішень, таких як набір студентів на неповний робочий день (Естонія).

Необхідно підкреслити й відсутність консенсусу в питаннях вибору найкращої методики набору кадрів, а також прагнення керівників служб зберегти за

собою право вибору своїх співробітників. У випадку, коли кількість кандидатів є такою, що необхідно застосувати значні зусилля для їх залучення до роботи в органах державного управління, особисті зв'язки можуть стати корисною підтримкою у цьому. Для працівників є також цінним те, що вони матимуть змогу опиратися на співробітників, яким вони довіряють, і гарантувати єдність між ними. Але деякі умови, що повинні забезпечувати об'єктивний набір кадрів, не завжди виконуються: не оприлюднюються вакантні посади, не дотримуються нормативні вимоги щодо дипломів тощо. У такій ситуації існує ризик щодо забезпечення нейтральності і правильності зроблених таким способом виборів. Однак, численні зусилля, які були затрачені для забезпечення об'єктивності відбіркових процедур, заслуговують уваги, оскільки вони можуть бути у майбутньому прикладом для розробки нових процедур [3].

В Естонії принцип конкурсного відбору (обов'язковий для найвищих посад, факультативний – для інших), проголошений у законі про державну службу, не знайшов свого застосування: окрім недостатньої кількості кандидатур, тяжкими і складними виявились і самі процедури набору. Терміни, що відводяться для кожного з етапів, роблять їх ще більш затяжними. Згідно із законом, кожне рішення про призначення на посаду повинне відповідати певним вимогам: наявність дипломів, професійні навички, особисті якості (уміння спілкуватися, працювати в автономному режимі, долати стресові ситуації тощо). Ці критерії були визначені для посад із різним рівнем відповідальності, а деталі для кожної посади були уточнені Комітетом з питань відбору і оцінювання кадрів. Оголошення про вакансії, у яких уточнюються необхідні вимоги до кандидатів, повинні бути опублікованими. Дуже часто кандидати не знайомі з критеріями відбору і не знають, як до нього готуватись. Недоліком набору у випадку, коли кількість кандидатів недостатня, є те, що відбір проводиться емпіричним шляхом за досить абстрактними критеріями (відбувається посилення особистих зв'язків). Але у більшості випадків відповідальні працівники скаржаться на формалізм критеріїв, поставлених перед відбірковими комісіями, і воліють самі вибирати особу, яка, на їх думку, найбільш спроможна інтегруватися у їх команду.

Інший урок може бути почерпнутий з естонського досвіду. Відповідно до декрету, кожна посада повинна бути визначена шляхом уточнення “головних завдань і повноважень, прав і функцій у питаннях управління, критеріїв успіху у досягненні цілей” тощо. Такий опис посад переважно сконцентрований не на переліку цілей, яких необхідно досягти, а на захисті агентів від їх вищих керівників: переконати, наприклад, у необхідності збільшення людських ресурсів чи коштів на обладнання, довести, що покладені обов'язки є нездійсненими.

В Угорщині законом не передбачено ані опублікування вакантних посад, ані проведення конкурсів, а відбір найчастіше проводиться шляхом співбесід (до яких іноді додаються психологічні тести). Відсутність таких формальних процедур відкриває широке поле для суб'єктивних оцінок керівником служби, без згоди якого жоден із кандидатів не може бути відібраним. Коли певні посади привертають увагу великої кількості кандидатів (наприклад, служба видачі патентів), тоді проводиться справжній професійний конкурс. Критеріями відбору є професійні компетенції у поєднанні з особистими якостями.

У Польщі умови набору кадрів закріплені у законі і нормативних документах. Оприлюднення посадових вакансій не дуже поширене. Однак воно всеж проводиться для деяких специфічних видів набору. Дехто ставить питання про те, чи

не ведуть опублікування вакантних посад до розбазарювання грошей. Теоретично процедури із відбору покладаються на департамент управління персоналом, тому іноді набір проводиться серед кандидатур, що перебувають у резерві і занесені до бази даних. Теоретично цей департамент повинен перевіряти, чи відповідають кандидати, висунуті для певної посади, умовам (вік, освіта, компетенції тощо). Але на практиці департамент часто повинен обмежуватись формальними аспектами цієї процедури, тобто перевіркою документів, що вимагаються нормативними актами. Чітке дотримання встановлених законодавством умов (рівень освіти, застосування шкали заробітної плати) може іноді стати основою конфлікту між департаментом управління персоналом і керівником відповідної служби [4].

Труднощі, яких зазнають системи підготовки кадрів у досліджуваних країнах, не відрізняються від тих, з якими зіштовхуються західні країни: недостатнє визначення політики підготовки на національному рівні, не сформульовані цілі, нерівність у розподілі коштів і доступі до підготовки, недостатнє оцінювання потреб щодо наявних ресурсів, відсутність оцінювання змісту і ефективності семінарів підготовки, труднощі у мотивації агентів. Зменшення кількості управлінських структур і невелика кількість залучених агентів, з одного боку, і плінність кадрів, з іншого, є тими факторами, які гальмують впровадження системи адаптованої професійної підготовки.

Підготовка до вступу на посаду проводиться за різними схемами. Загальна підготовка в галузях права, економіки, а іноді навіть і у галузі державного управління, здійснюється в університетах. В Естонії існує шість державних університетів і велика кількість приватних, які недавно почали видавати дипломи у галузі державного управління.

Початковим прагненням було забезпечити нейтральність і, водночас, якість підготовки для впровадження системи державної служби, базованої на принципі заслуг.

Підготовка та підвищення кваліфікації є важливим елементом у країнах Центральної Європи. Прагнення створити нову державну службу веде до великих зусиль щодо трансформації практичних прийомів, можливостей і адміністративної культури агентів, кар'єри яких розвиваються в управлінських структурах із негнучким ієрархічним підпорядкуванням. Обсяги потреб є значними: вони охоплюють сутність проблем від оволодіння новими технологіями до засвоєння нових цінностей через вивчення прийомів менеджменту і деяких галузей права.

З огляду на ці грандіозні цілі, система підвищення кваліфікації державних службовців, незважаючи на значний прогрес, здається ще недостатньо розвинутою. Вона піднімає численні проблеми, зокрема ті, що стосуються взаємозв'язку підготовки з професійною кар'єрою, а також можливості для органів управління отримувати користь від вкладених у підготовку інвестицій (іншими словами, не бачити тільки-но підготовлених агентів у пошуках застосування своїх знань у приватному секторі).

Професійний екзамен із державного управління повинні складати всі агенти державної служби (за декількома винятками) у певний період своєї кар'єри. Цей екзамен, у порівнянні з попереднім, є більш практичним і передбачає знання принципів управління і елементів права Європейського Союзу. Метою такого екзамену є підтвердження професійних компетенцій агентів державної служби і підготовка їх до реалізації комплексу завдань у галузі управління. Ті, хто зазнає невдачі під час екзамену, залишаються на початкових рівнях кар'єри (службовець

Прівня і адмінстратор II рівня, що позбавляє їх багатьох фінансових переваг, зокрема премій, які надаються вищим категоріям). Нарешті, організуються семінари високого рівня за участю міжнародних організацій і фондів. Велика кількість державних агентів відвідують ці семінари, які їм відкривають професійний шлях за кордон [5].

Угорська система є однією з найбільш сміливих серед тих, які були впроваджені у країнах Центральної і Східної Європи, хоча думки щодо якості запропонованої підготовки і щодо рівня екзаменів розходяться у самій Угорщині. Дехто зауважує, що необхідний професійний рівень залишається низьким і що екзамени більшою мірою слугують для оцінки формальних знань, аніж професійних навичок [6].

Угорщина є єдиною країною, яка зробила спробу піднести державну службу до світових стандартів і яка підготувала ґрунт для врахування підготовки при просуванні на службі.

У всіх системах державної служби розвиток службової кар'єри базується на урахуванні одночасно двох факторів: з одного боку, вислуги років, і з іншого – оцінки професійних здібностей. Якщо перший з цих елементів майже ніколи не викликає особливих труднощів внаслідок автоматичності процедури, то інший є набагато делікатнішим. До того ж, саме на ньому базуються мотивація і професіоналізм державних службовців.

Труднощі, пов'язані з оцінюванням і атестацією державних службовців та державних агентів, тією чи іншою мірою є спільними для більшості як європейських, так і позаєвропейських державних служб. Успіхи, які можуть бути досягнутими у цій галузі, є дуже відносними. Не існує жодного способу, і навіть у найкращих системах більшість державних службовців отримують добрі оцінки, а головним критерієм для просування по службі є стаж державної служби.

У Польщі, наприклад, законодавством передбачено проведення атестації державних службовців кожних два роки. У новому законі передбачено введення спеціальних особових справ єдиного зразка та атестаційних листків. Однак атестація за браком нормативних документів, які б визначали чіткі критерії і вказували на наслідки, до яких вона може призвести, навіть у своїх принципових положеннях наштовхується на опір. Із огляду службовців, атестація є узаконеним засобом звільнення з посади. На думку ж керівників, вона може бути приводом для вимоги про підвищення заробітної плати. Дехто навіть опротестовує право ознайомлення державного службовця із його атестаційними оцінками. На практиці конкретні форми атестації не були встановлені, тому органи управління залишаються вільними у своєму виборі щодо її проведення чи не проведення [7].

В Естонії не існує формального, чітко визначеного критерію для просування на службі, окрім мінімальної вимоги шести місяців стажу на попередній посаді. Проте керівники повинні обґрунтовувати свої пропозиції щодо службового підвищення. Система оцінювання передбачає паралельне врахування опису профілю посади, спецефічних вимог до неї і особистих якостей фахівця – тих, що можуть бути оцінені керівником. Таким чином, вона залишає певну нішу для суб'єктивних оцінок. Система просування і підвищення по службі в Естонії на сьогодні переглядається.

Угорщина – єдина країна, у якій запроваджена система індивідуального оцінювання. Державні агенти оцінюються щонайменше один раз перед тим, як бути

рекомендованими для просування на вищу категорію. Метою такого оцінювання є очевидне прагнення отримати об'єктивне судження щодо професійних результатів і особистих якостей службовця і вирішити чи заслугове він на підвищення в посаді. Керівник служби повинен чітко обґрунтовувати своє судження, оскільки воно призводить до важливих наслідків у професійній кар'єрі особи. Із свого боку, державний службовець повинен бути ознайомлений з оцінками, винесеними щодо виконання ним своїх службових обов'язків, він також повинен підписати атестаційний листок, заповнений його керівником. Він може, висловити свої судження і подати позов у робочий трибунал, а також оскаржити прийняте щодо нього рішення. Одним із наслідків спотворення цієї досить удосконаленої системи є той факт, що керівники прагнуть уникати конфліктів, оцінюючи весь свій персонал більш-менш позитивно [8].

Наявна істотна суперечність між домінуючими стандартами поведінки державних службовців як соціальної групи та їх власними життєвими орієнтирами. З одного боку, це – свідчення щойнозазначеної вимушеності та нетривкості корпоративної замкненості корпусу державних службовців, з іншого – у вирішенні цієї суперечності, на нашу думку, полягає основний резерв ефективного розвитку людського ресурсу державної служби та його використання в інтересах адміністративної реформи.

За цих умов, сама ідея реформування адміністративної системи держави загалом відповідає як реальному стану речей, так і домінуючим очікуванням корпусу державної служби.

Здійснення реформи переважно у формі “прямих дій” (ті чи інші структурно-функціональні зміни, реорганізації, скорочення тощо) не обіцяє бути ефективним, оскільки практично ігнорує реальні життєві орієнтації державних службовців і не зачіпає наявні протиріччя в діяльності державної служби.

Таким чином, можна зробити висновки, що вивчення зарубіжного досвіду, запровадження окремих прогресивних елементів розбудови державної служби в Україні на підставі цього досвіду є важливою складовою формування професійного, відданого своїй справі корпусу державних службовців. На основі зроблених висновків пропонуються такі рекомендації:

- мобілізація людського ресурсу, який сконцентровано в державному апараті, є необхідною передумовою успішності адміністративної реформи, без такої мобілізації сама реформа загрожує перетворитись на низку чергових реорганізацій, які позбавлені єдиної стратегічної мети;

- така мобілізація може стати можливою за умови вирішення істотної суперечності між домінуючими стандартами поведінки державних службовців як соціальної групи та їх власними життєвими орієнтирами;

- практично це означає перебудову принципів кадрової політики, професійно-кваліфікаційних вимог та унормованих стандартів взаємин у державній службі відповідно до реальних життєвих орієнтацій державних службовців, тобто з орієнтацією на особисту ініціативу, а не жорстке ієрархічне підкерування;

- в цьому контексті можливо було б доцільним запровадженням в структурі адміністративного апарату підрозділів, ланок, організацій тощо, які були б побудовані не за традиційною “вертикальною” схемою ієрархічної координації, а за сучасними принципами на зразок “проектного менеджменту” (робочі групи, тимчасові колективи з конкретних питань тощо); більш детальне визначення таких підходів вимагає окремого дослідження.

### Література

1. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах центральної і східної Європи [Текст]. — К. : УАДУ, 2000. — 50 с.
2. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] / В. В. Лісничий. — Х. : Торнадо, 2001. — 352 с.
3. Там само. — 352 с.
4. Prawo Europejskie a funkcjonowanie organow administracji publicznej [Text] / pod red. Grzegorza Laszczycy Sosnowiec. — S. p. : [s. n.], 2003. — P. 45.
5. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах [Текст] / пер. з англ. Ю. Д. Полянського. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 424 с.
6. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн... — 352 с.
7. Prawo Europejskie a funkcjonowanie organow administracji publicznej.... — P. 45.
8. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади... — 50 с.

**O. Lasiychuk**

#### **PECULIARITIES OF PUBLIC SERVICE IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES – EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**It is proved that different factors that influenced on the legislation development of public service in the EU countries are the shining example of evolutionary processes in the national institutes of public service. It is outlined that under conditions of maintaining national identity and historical traditions, keeping their own interests in conjunction with the European Union interests every country can find optimal ways for legislative regulation in the public service sphere that will ensure high efficiency and successfulness of this society institute functioning.**

**Key words: cadres, public administration, state personnel policy, public servant.**

Б. Мелех

**СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ З РАДОЮ ЄВРОПИ  
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ  
НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

**Проаналізовано стан співробітництва України з Радою Європи в сфері прав людини. Наголошено на виконанні зобов'язань України перед Радою Європи.**

**Ключові слова: права людини, співробітництво, зобов'язання, громадянське суспільство, європейська інтеграція.**

Входження України в європейський простір вимагає відповідності законодавства України європейським стандартам. Сприяти цьому повинна співпраця України з Радою Європи у сфері прав людини. Неналежне виконання зобов'язань України перед Радою Європи у сфері прав людини перешкоджає європейській інтеграції України.

Дослідженням співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини займалися такі автори: А. Полешко, Л. Гіждіван, О. В'юницька, М. Анісімова.

Мета статті – проаналізувати стан виконання зобов'язань України перед Радою Європи в сфері прав людини.

Розбудова громадянського суспільства, правової держави, демократизація всіх сфер суспільного життя – стратегічна мета України, що набуває особливого значення на шляху просування України у європейський та світовий простір, наближення до європейських стандартів демократії.

Перспективи входження України у європейський простір зобов'язують визнавати права людини провідним цілісним орієнтиром у розбудові українського громадянського суспільства та правової держави. Вони є системоутворюючою складовою такого суспільства та правової держави, а також є нормативною формою вираження міри свободи індивіда. Отже, природні права людини – це безумовні домагання індивіда на вільне волевиявлення, самореалізацію у суспільстві і державі [1].

Співпрацюючи саме з такою організацією як Рада Європи, Україна спроможна суттєво вдосконалити своє законодавство у галузі забезпечення прав людини та інтегрувати його відповідно до європейських стандартів, а отже, покращити своє становище у міжнародному просторі.

Конкретний результат співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини позначився на вдосконаленні законодавства. Це зазначено у Резолюції №1346 (2003 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи “Виконання обов'язків та зобов'язань Україною”, де у пункті 2 стосовно національного законодавства та здійснення реформ зазначено, що:

1. 7 лютого 2002 р. Верховною Радою України прийнято Закон “Про судоустрій”, який набув чинності 1 червня 2002 р.

2. Цивільний кодекс остаточно прийнято Верховною Радою України 16 січня 2003 р. та підписано Президентом України 3 березня 2003 р., він вступить в силу 1 січня 2004 р.

3. 15 травня 2003 р. Верховною Радою України було прийнято новий Закон “Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”.

4. Цивільний процесуальний кодекс України було прийнято у першому читанні з добрими перспективами щодо його ухвалення у найближчому майбутньому.

5. Україна досягла прогресу в подальшому реформуванні судової системи, зокрема створивши в рамках системи судів загальної юрисдикції Апеляційний суд України, Вищий адміністративний суд України та Державну судову адміністрацію.

6. Україна приєдналася до низки важливих юридичних інструментів Ради Європи, зокрема до Протоколу 13 Європейської конвенції з прав людини стосовно заборони смертної кари без жодних застережень, Протоколів 1 і 2 до Європейської конвенції про запобігання тортурам, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню [2].

Що стосується решти зобов'язань у сфері покращення національного законодавства та здійснення реформ, Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – Асамблея) закликає органи влади України продовжувати роботу, активізувати свої зусилля, а також зміцнювати співробітництво з Радою Європи задля забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики правозастосування принципам і стандартам згаданої організації, передусім стандартам, гарантованим Європейською конвенцією з прав людини, а також повної відповідності рішенням Суду у Страсбурзі щодо індивідуальних та загальних заходів, яких може вимагати Комітет міністрів.

Серед невідкладних кроків у цьому напрямі Асамблея наполегливо спонукає органи державної влади України:

1. Якомога швидше завершити прийняття тих основних законів, що ще залишаються важливими елементами зобов'язань України у сфері права, зокрема Цивільного процесуального кодексу та Кримінального процесуального кодексу; стосовно Кримінального процесуального кодексу наполегливо рекомендується запровадити його в дію на основі попередньо отриманих висновків експертів Ради Європи.

2. Повністю здійснити реформування Генеральної прокуратури відповідно до принципів і стандартів Ради Європи та у тісній взаємодії з відповідними органами Ради Європи реалізовувати Спільний план дій у частині реформування української прокуратури.

3. Забезпечити повне дотримання верховенства права органами державної влади, зміцнити незалежність суддів від органів державної виконавчої влади та відновити довіру громадян до судової системи загалом.

Також Парламентська Асамблея Ради Європи наголошує, що під час внесення змін до Конституції України мають бути сумлінно дотримані всі положення діючої Конституції, особливо щодо процедури внесення змін до Конституції. Вона закликає органи влади України повною мірою співпрацювати в цьому аспекті з органами Ради Європи та, зокрема, зважати на висновки Венеціанської Комісії під час внесення змін до Конституції.

Із вищевикладеного Асамблея робить висновок, що хоча з часу прийняття Асамблеєю резолюції №1262 (2001 р.) Україною досягнуто помітного прогресу у сфері законодавства, Україна ще не виконала всіх своїх обов'язків та зобов'язань як держава-член Ради Європи та у багатьох сферах верховенство права ще не повністю встановлено. Тому Асамблея приймає рішення продовжувати процедуру моніторингу щодо України у тісній співпраці з українською делегацією.

У резолюції №1364 (2004 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи “Політична криза в Україні” зазначено, що нещодавні рішення Конституційного суду ще раз довели, що незалежність судової влади в Україні є вразливою. Із переконанням, що лише цілковито незалежна судова влада може забезпечити стабільність, яка є необхідною для встановлення верховенства права, Асамблея стурбована рішенням Конституційного суду України від 25 грудня 2003 р. (№22-рп), оскільки воно не відповідає ані теперішній, ані попередній Конституції України, яка була чинною, коли Президента Л. Кучму було вперше обрано у 1994 р. Асамблея все ж таки сподівалася, що Президент України поведеться як відповідальний демократ, склавши повноваження по закінченні другого терміну перебування на посаді, як це передбачено Конституцією України [3].

Стосовно подальших президентських виборів у жовтні 2004 р., Асамблея поділила стурбованість багатьох українських громадян, що ці вибори можуть не бути по-справжньому вільними, справедливими, відкритими і прозорими. Вона вважала, що будь-яка форма авторитарних дій, таких як залякування виборців, натиск на членів виборчих комісій, обмеження свободи вираження поглядів і переконань або заангажованість засобів масової інформації (далі – ЗМІ) на користь окремих кандидатів від правлячих політичних сил, є однозначно неприйнятною. Якщо б усі складники були повністю дотримані, то мали бути й сприятливі результати виборів.

Асамблея закликала Президента України найближчим часом внести запропоновані ним кандидатури на посади у Центральній виборчій комісії, які були вакантними з моменту закінчення повноважень колишніх членів комісії.

У світлі викладеного вище Асамблея закликала Генерального секретаря Ради Європи невідкладно призначити Спеціального представника в Україні, уповноваженого відстежувати поточні політичні процеси в Україні, надавати консультативні поради та експертні висновки Ради Європи, якщо і коли це буде необхідно, та, загалом, зміцнювати і координувати існуюче співробітництво з органами державної влади України.

Вона також вважала, що діяльність, спрямована на виконання погодженого з Україною Плану дій Ради Європи щодо ЗМІ, мала бути посилена з метою досягнення помітного покращення загальних умов функціонування засобів масової інформації та сприяння істотним змінам у царині культури професійної діяльності ЗМІ з урахуванням подальшої передвиборчої кампанії.

Асамблея також була занепокоєна подіями у м. Мукачево, пов’язаними з виборами мера, і закликала вирішити цю проблему відповідно до законодавства України. Асамблея рекомендувала, щоб Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи взяв на себе моніторинг за подальшими виборами мера м. Мукачево з метою забезпечення проведення цих виборів вільно та неупереджено.

Асамблея також наголошувала, що порушення процедури голосування у Верховній Раді щодо внесення змін до Конституції України є порушенням зобов’язань України за ст. 3 Статуту Ради Європи і зазначала, що коли буде здійснено будь-які подальші спроби проштовхнути політичну реформу шляхом внесення змін до Конституції у спосіб, який не є передбаченим законом, та неконституційними засобами, або якщо Україна не зможе забезпечити вільні та справедливі вибори 31 жовтня 2004 р., то Асамблея може прийняти рішення поставити під питання повноваження української делегації відповідно до правила 9 Правил процедури Асамблеї і, як наслідок, може вирішити звернутися до Комітету

міністрів з вимогою зупинити членство України в Раді Європи, відповідно до ст. 8 Статуту Ради Європи.

Асамблея продовжуватиме уважно стежити за розвитком подій в Україні і заявляє про свою готовність сприяти ефективному діалогові між політичними силами, представленими у Верховній Раді України.

Із метою підвищення ефективності державного управління Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову “Про виконання завдань, що випливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” №1394 від 17 вересня 2002 р., у якій зазначається, що з метою врегулювання на законодавчому рівні процедури розгляду позасудового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб та реалізації громадянами своїх прав і свобод, їх охорони та захисту у разі порушення, потрібно Міністерством юстиції України, Головною Державною Службою України, Міністерством Фінансів України та Міністерством Економіки України удосконалити нормативно-правову базу з питань діяльності органів виконавчої влади [4].

Вагомою проблемою в реалізації державної політики України стала відсутність дієвого механізму імплементації чинних правових норм. Йдеться не про підготовку, а про виконання нового законодавства. Адаптацію законодавства України з прав людини до європейського законодавства забезпечують Верховна Рада України, Комітет з парламентського співробітництва між Україною і ЄС. Президент України, Кабінет Міністрів України та ряд інших інституцій.

Стан справ із підписанням і ратифікацією євроконвенцій суттєво відрізняється за рівнем і за термінами виконання зобов'язань. Для підписання міжнародних угод показник вчасно виконаних зобов'язань становить 94,12% із незначним відставанням лише по одному з пунктів, тоді як для ратифікації належні терміни дотримані лише щодо третини (31,25%) міжнародних документів. Загальну динаміку ратифікації погіршують деякі тіньові аспекти, зокрема відсутність правового механізму застосування ратифікованих євроконвенцій та інших міжнародних угод, без якого вони залишаються просто деклараціями.

Здебільшого проблеми із забезпеченням прав людини в Україні виникають через недосконалість або ж відсутність окремих ланок чи інститутів механізму правового захисту, що давно діє у багатьох демократичних країнах Європи [5].

Аналіз стану виконання зобов'язань України щодо перебудови роботи пенітенціарної системи засвідчив, з одного боку, відповідність чинного законодавства держави, що забезпечує діяльність цих установ, вимогам євростандартів, а з іншого – значне відставання України від розвинених європейських країн за умовами утримування ув'язнених і матеріально-технічним оснащенням місць позбавлення волі.

У правовій системі України закріплено весь перелік прав та свобод людини, встановлених міжнародними нормами права. Україна взяла на себе зобов'язання щодо їх реального забезпечення. Розвиток державної політики співробітництва України з Радою Європи, членом якої вона стала 1995 р., спрямовувався на вирішення цього завдання і дав на сьогодні вагомий позитивний результат. Проте імплементація міжнародно-правових норм у галузі прав людини в законодавстві України діє не так безболісно, як передбачалося. Законодавчі реформи відбуваються надто повільно і непослідовно, парламент країни постійно запізнюється з

виконанням затверджених ним планів законодавчих заходів, особливо щодо реформування галузевого законодавства [6].

Для прискорення динамізму вирішення проблеми дотримання прав і основних свобод людини в Україні, реалізації державної політики співробітництва з Радою Європи щодо захисту прав громадян, завершення виконання зобов'язань у цій галузі перед Радою Європи пропонується: продовжити започаткований процес впровадження в національне законодавство ратифікованих Україною конвенцій та угод Ради Європи; форсувати темпи остаточного прийняття Кримінально-процесуального кодексу України, зважаючи на терміни, відведені на виконання цих зобов'язань перед Радою Європи і визначені Концепцією розвитку законодавства України на 1997 – 2005 рр.

Необхідно визнати, що захист прав людини в Україні ще не досяг того рівня, який передбачений універсальними міжнародно-правовими документами, насамперед Пактами про права людини 1966 р. і особливо конвенційними нормами Ради Європи. За оцінкою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини порушення прав людини в Україні мають масове спрямування. У зв'язку з цим Україні необхідно вжити серйозних заходів як щодо виконання своїх зобов'язань перед Радою Європи, так і щодо реалізації конституційних прав особи, зважаючи на наслідки визнання Україною механізму міжнародного контролю за дотриманням стандартів Європейської конвенції з прав людини, що передбачає пряму дію норм Конвенції у внутрішньому правопорядку держав-членів, а також розгляд індивідуальних скарг Європейським судом із прав людини [7].

Одним із ключових питань державної політики співробітництва України з Радою Європи є упорядкування її законодавства відповідно до міжнародних стандартів організації, зокрема і сфери прав людини. Зобов'язання України щодо цього містяться у згаданому Висновку № 190. Відповідно до цього, у 1996 р. в Україні прийнята Конституція, що встановила демократичні принципи управління державою, та Каталог прав і свобод людини, що цілком відповідають вказаним стандартам. Важливим є і те, що Конституція, базуючись на принципі сумлінного виконання державою своїх міжнародних зобов'язань, встановила, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість, яка надана Верховною Радою України, є частиною її національного законодавства.

Ще серйознішою проблемою, порівняно з імплементацією стандартів Ради Європи у законодавство України, є їх дотримання в реальному житті. Саме ця сфера виконання державою своїх зобов'язань викликає найбільшу критику як у Раді Європи, так у світі загалом.

Аналізуючи діяльність Ради Європи як найстаршої європейської організації, можна підсумувати, що однією з основних підстав її створення є інтернаціоналізація проблеми прав людини на європейському континенті. Геополітичні зміни надали нового імпульсу діяльності Ради Європи, пріоритетним завданням якої є розвиток та зміцнення демократичних перетворень у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи, які стали на шлях побудови демократії.

Рада Європи неодноразово критикувала Україну за повільне виконання взятих зобов'язань. Зокрема, вказувалося на зволікання у проведенні законодавчих реформ, передусім неприйняття рамкового документа про державну політику України в галузі прав людини, порушення свободи слова та втручання державних органів у діяльність засобів масової інформації. Отже, Рада Європи суттєво впливала на хід демократичних перетворень в Україні. Основні методи, які Рада Європи

використовувала в Україні з метою зміцнення демократії, мало відрізнялися від тих, які використовувалися Організацією у країнах Вишеградської групи. Тим не менше, через складність процесу демократизації в Україні Рада Європи була змушена шукати ефективніші інструменти та механізми впливу. У результаті було значно розвинено механізм політичного моніторингу, який набув більшої ваги та значущості в оцінці та впливі на політичні процеси в Україні. Окрім того, було досягнуто домовленості між Радою Європи та Європейським Союзом щодо спільного фінансування програм зміцнення демократії та захисту прав людини в Україні.

Незаперечним залишається той факт, що необхідною умовою суспільного розвитку є удосконалення системи захисту прав людини і громадянина в Україні органами державного управління. Сприяти цьому також повинно психологічне ставлення людини до прав інших учасників суспільного життя і суспільства загалом, усвідомлюючи те, що тільки дотримання законодавства України всіма учасниками суспільного життя є основою для досягнення правового порядку і забезпечення дотримання прав людини і громадянина в Україні.

### **Висновки**

Неналежне виконання взятих Україною зобов'язань при приєднанні до Ради Європи і при співробітництві з цією організацією не тільки негативно впливає на позицію України у міжнародному просторі, але і негативно відображається на стані захисту прав людини в Україні.

### **Література**

1. Гіждіван Л. Про деякі питання адаптації законодавства України з громадянських прав людини до норм Ради Європи / Л. Гіждіван // Право України [Текст]. — 1999. — №11. — С. 27—29.

2. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною [Електронний ресурс] : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1346 (2003) від 29.09.2003 р. // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_608](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_608).

3. Політична криза в Україні [Електронний ресурс] : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1364(2004) від 29.01.2004 р. // Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_610](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_610).

4. Про виконання завдань, що випливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України №1394 від 17.09.2002 р. // Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права [Текст] / П. М. Рабінович. — К. : [б. в.], 1994. — 120 с.

6. В'юницька О. І. Сучасний стан та перспективи розвитку співробітництва України та Ради Європи / О. І. В'юницька // Актуальні проблеми міжнародних відносин [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 42 (4.2). — К. : Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка ; Ін-т міжнар. відносин, 2003. — С. 15.

7. Там само. — С. 12.

**B. Melekh**

**COOPERATION OF UKRAINE WITH EUROPE COUNCIL  
IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS DEFENCE  
ON THE WAY TO EUROPEAN INTEGRATION**

**The state of cooperation between Ukraine and Europe Council in the sphere of human rights is analysed. Special attention is paid to implementation of obligations that Ukraine has taken before Europe Council.**

**Key words: human rights, cooperation, obligation, civil society, European integration.**

УДК 329:321.01(477.87)

Л. Цубов

## ВІД КАРПАТСЬКОЇ РУСІ ДО КАРПАТСЬКОЇ УКРАЇНИ

Зазначено, що незалежність Карпатської України була задекларована 15 березня 1939 р. Досліджено особливості процесу зародження та етапи розвитку українських політичних партій Закарпаття в умовах багатопартійності у міжвоєнний період, висвітлено їх участь на шляху до національної незалежності.

**Ключові слова:** національна незалежність, політичні партії, багатопартійність, Закарпаття, Карпатська Україна.

70 років тому важливою віхою в історії українського державотворення стало проголошення незалежності Карпатської України. Цьому маленькому краєві судилося також зіграти несподівано велику роль у міжнародних подіях напередодні Другої світової війни. Двадцятирічний досвід українських політичних партій у Закарпатті в умовах багатопартійності засвідчив, що за тих умов завоювати українську державність, досягти незалежності, хоч і на незначній території та на дуже короткий період, було можливо. Логічно припустити, що закарпатці єдині серед усіх мешканців сучасної України мали найсприятливіші умови для багатопартійності у першій половині ХХ ст., яка, зокрема, і дала їм змогу виконати свою місію у здобутті політичної самостійності України.

Предметом наукового дослідження є складний процес становлення та еволюції багатопартійного життя історичного Закарпаття у міжвоєнний період ХХ ст. Належну увагу присвячено і державницьким орієнтаціям діяльності політичних партій, зокрема українських, їх ставленню до автономії Підкарпатської Русі, відносинам із центральною владою, прагненню до незалежності та її проголошенню у 1939 р. тощо.

Хронологічні межі статті охоплюють період 1919 – 1939 рр., починаючи з офіційного входження Закарпаття під назвою Підкарпатська Русь до складу Чехословацької Республіки і завершуючи вершиною політичного державотворення – проголошенням незалежності Карпатської України.

Серед авторів-дослідників діяльності політичних партій Закарпаття у міжвоєнний період доцільно назвати таких науковців: М. Болжинар, М. Вегеш, С. Віднянський, В. Гиря, О. Довганич, І. Король, І. Ліхтей, О. Малець, О. Мишанець, І. Поп, В. Худанич та інші [1]. Особливо треба відзначити колективну монографію ужгородських істориків “Вони боронили Карпатську Україну: Нариси історії національно-визвольної боротьби закарпатських українців” [2]. Багатий матеріал щодо вивчення досліджуваної проблеми дають праці ужгородського науковця М. Токаря, зокрема: “Проукраїнські політичні партії Закарпаття в 1919 – 1939 роках” [3], “Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності ( 1919 – 1939)” [4].

Поставлено завдання: 1) визначити передумови та причини активної розбудови багатопартійності в Закарпатті у 20 – 30-х рр. ХХ ст.; 2) подати аналіз політико-партійного розшарування суспільства; 3) вказати на відношення партій до проблем автономії Підкарпатської Русі та незалежності Карпатської України; 4) з'ясувати причини політико-партійної консолідації проукраїнських партій та вказати на їх наслідки.

Західноукраїнські землі в період 1919 – 1939 рр. поділили між собою три держави – Польща, Румунія і Чехословаччина. Становище західних українців у складі трьох держав не було однаковим. Загалом, воно відображало особливості соціально-економічного і політичного життя панівних націй. На підставі Сен-Жерменського договору від 10.09.1919 р. територія українського Закарпаття увійшла до складу Чехословацької Республіки під історичною назвою Підкарпатська Русь (1919 – 1938 рр.).

Становлення багатопартійної системи в новоствореній у 1919 р. Чехословацькій Республіці відбувалася у своєрідному комплексі розбудови державних політико-правових основ. Його головними засадами стали принципи демократії за загальносвітовим прикладом, а тому процес їх впровадження у суспільно-політичне життя проходив досить швидкими темпами і вже у 1920 р., хоч і не в ідеальній формі, був оформлений і юридично закріплений у Конституції Чехословаччини. Правова основа багатопартійної системи була також побудована на принципах демократії, захисту політичних прав та інтересів населення різних національностей тощо. Оскільки багатих політико-партійних традицій в населення, яке проживало в республіці, не було, то цей “новий” процес схвально зустріла громадськість, що й засвідчив бурхливий розвиток політичних організацій на їх початковому етапі. Зрозуміло, що для продуктивної організації роботи партій, розбудови їх структурно-організаційних основ потрібні були спеціалісти відповідного рівня політичної культури. Тому й не дивно, що на першому етапі розвитку політичних організацій їх успіх залежав насамперед від рівня партійного керівництва, ролі політичного лідера.

Всього на території краю впродовж міжвоєнного періоду діяло сім найбільших загальнодержавних партій, які створили крайові партійні філії із власним структурно-організаційним апаратом. До таких можна віднести Чехословацьку соціал-демократичну партію, Аграрну партію, Комуністичну партію Чехословаччини. Таким чином, маючи потужні матеріально-фінансові можливості, структурно-організаційну, кадрову підтримку з боку своїх центральних органів, загальнодержавні партії в краї були стримуючим фактором у можливих антицентралістських, а подекуди і сепаратистських настроїв. Тому важливим для кадрових основ згадуваних партій був фактор інтернаціональності.

Зовсім іншою виглядала картина розвитку самостійних автономних партій у краю. Їх своєрідність полягала в тому, що автономні партії за своїм складом переважно не були інтернаціональними, а створювалися за національним типом [5]. Щодо програмних положень, то вони, як правило, проголошували відстоювання автономних прав краю у всіх сферах суспільно-політичного життя, юридичного оформлення статусу автономії та забезпечення національно-культурних прав місцевого населення. У різні часові проміжки згадуваного історичного періоду в краї діяло тридцять автономних політичних організацій, серед яких одинадцять були русофільськими, шість – українськими, шість – угорськими, чотири – єврейськими, дві – німецькими, Міжнародна соціалістична партія Підкарпатської Русі, що діяла в 1920 — 1921 рр., була побудована на принципі інтернаціоналізму [6]. Різноманітність політико-національної орієнтації та затягування з визначенням юридичного статусу автономій Підкарпатської Русі чехословацьким урядом загалом призводили до наростання антидержавних настроїв, які розпочалися на стратегічних діях деяких автономних партій. Усе радикальнішими ставали про-угорські політичні партії, до яких приєдналися потужні русофільські організації. Проте більшість крайових

партій лояльно ставилися до урядової політики і конкретних сепаратистських тенденцій в їх діях не було.

Період становлення та розвитку автономних політичних партій українського спрямування в Підкарпатській Русі мав свої особливості. Вони полягали в об'єктивних та суб'єктивних передумовах їх заснування, у своєрідному політично-партійному доборі членів та залученні своїх однодумців і, що найважливіше, в остаточному результаті. Період розвитку крайових українофільських політичних партій, на думку більшості науковців, можна поділити на три основні етапи [7].

Перший етап припав на час, коли завершилася Перша світова війна і місцеві мешканці отримали політичні права та свободи, що гарантувалися Конституцією Чехословацької Республіки 1920 р. Наслідком цього стало створення перших політичних партій, зокрема й проукраїнської орієнтації. Саме в цей час зародилися політичні сили, які визначилися із політично-національною спрямованістю і почали боротьбу за реалізацію своїх планів. Упродовж цього періоду лідери проукраїнського руху шукали впливових союзників у Празі, щоб мати змогу впливати на долю краю через своїх представників у сенаті та парламенті. Однак ставлення до Закарпаття чехословацької влади, яка не бажала проводити активне реформування суспільно-політичного життя в краї, змушувало автономні сили змінювати свою тактику і все серйозніше вимагати виконання центром даних зобов'язань.

Другий етап – це середина 20-х – осінь 1938 рр. ХХ ст. Це був час важкої боротьби за виживання в багатопартійній політичній системі, структурно-організаційного змужніння організацій і висунення ними більш конкретних завдань. На цьому історичному етапі викристалізовується національний елемент партійних організацій.

І, нарешті, третій етап (осінь 1938 р. – весна 1939 р.) збігся із процесом політичної довершеності, з еволюцією партійної організації у державний інститут політичної системи та його ліквідацією. Саме на третьому етапі розвитку політична активність партій українського спрямування, яка тривала майже двадцять років, досягла своєї вершини і показала свою структурно-організаційну і політично вивірену спроможність з'єднати партійні сили і очолити державне управління.

Ситуація, яка склалася в краї у 1938 р., все ближче підводила національно свідомих діячів українського руху до думки про об'єднання політичних сил української орієнтації в єдину національну організацію. Така постановка проблеми впливала, по-перше, з активізації русофільських політичних організацій. По-друге, польсько-угорські претензії щодо Закарпаття як зовнішньополітичний чинник напруження в регіоні також суттєво цьому сприяли. У резолюції останнього Народного з'їзду Українського національно-демократичного об'єднання, який відбувся у січні 1938 р. у Галичині, події на Підкарпатській Україні характеризувались так: "Одиноко в Чехословацькій Республіці на Закарпатті, українське населення переживає часи свого стихійного національного відродження. У важких змаганнях, всупереч несприятливим умовам та перепонам, які ставлять ворожі українській ідеї напливові чужонаціональні елементи та по-русофільські настроєні деякі чеські політичні чинники, – наш "поранений брат" виказує стільки життєвої енергії і національної свідомості. Що в останньому часі чесько-словацький уряд був приневолений започаткувати реалізацію автономії Закарпаття" [8].

У таких умовах політична влада українофільських партій зосередилася навколо Першої Руської (Української) Центральної Народної Ради. Аналогічне

об'єднання відбулося в русофільських автономних партіях, які зосередилися в Центральній Руській Народній Раді [9].

У цей час, опинившись перед загрозою політичної анархії, спричиненою як кризою внутріполітичного життя в Чехословацькій Республіці, активізацією словацького автономізму, так і небезпечною для держави зовнішньополітичною ситуацією, представники політичних сил краю зуміли порозумітися в основних напрямках тогочасної політики і знайшли компроміс щодо утворення 14 жовтня 1938 р. першого автономного уряду Підкарпатської Русі на чолі з одним із лідерів русинофілів А. Бродієм. Українофільську орієнтацію у першому уряді представляли лише дві особи – міністр Ю. Ревай і державний секретар А. Волошин. Але дуже скоро співвідношення сил в уряді кардинально змінилося. Прем'єр-міністра А. Бродія за його проугорську політику було заарештовано, а новий уряд очолив А. Волошин. Унаслідок цих змін в уряді та політичному житті автономного краю гору взяли українські сили [10].

У той час, як русофіли здебільшого займали агресивну античеську позицію і виношували план приєднання Закарпаття до Угорщини, українці виступили за розбудову автономної Карпато-Української Держави у федеративному зв'язку з чехами і словаками. Новий політико-правовий статус Закарпаття визначив конституційний закон 22 листопада 1938 р., за яким краєм мав керувати окремий автономний уряд, а законодавча влада мала перебувати в руках обраного карпато-українського Союму [11].

Перемога українофільської орієнтації затьмарилась певними подіями. 2 листопада 1938 р. німецько-італійський арбітраж у Відні присудив Угорщині не лише південну частину Словаччини і Закарпаття, де мешкали у переважно угорці, але й столицю Підкарпатської Русі – Ужгород та два її найбільші міста – Мукачеве і Берегове. Уряд А. Волошина змушений був евакуюватися до нової столиці – Хуста. Невдача не применшила запалу українських лідерів будувати Українську державу в межах обкрової автономії. Уряд А. Волошина українізував освіту та пресу, розширив мережу кооперативів, організував роздачу продовольства і налагодив комунікації. Для захисту кордонів були створені власні збройні сили – Карпатська Січ, яку визнав празький уряд [12].

30 грудня 1938 р. край отримав назву Карпатська Україна. 12 січня 1939 р., коли стало відомо, що вибори до крайового Союму відбудуться через місяць, було ще раз оголошено про розпуск всіх політичних партій, зокрема й українських. Це було зроблено для того, щоб зрозуміти реальну ситуацію на політичній арені краю після впровадження автономії і завчасно підготуватися до передвиборчої кампанії. Невдовзі почалася організаційна робота щодо створення нової національно-української партії, яка б включала у себе всі розрізнені до того часу політичні організації. Наслідком спільної роботи 18 – 20 січня 1939 р. стало утворення єдиної української політичної партії – Українського Національного Об'єднання (далі – УНО). Тоді ж було оголошено про участь УНО у виборах до Союму. Одним із результатів виникнення партії УНО стало, без сумніву, порозуміння колишніх керівників і членів різних партій українського спрямування в необхідності виступу спільними силами на виборах і вироблення єдиного кандидатського списку (Чи не варто б було сучасним українським політикам скористатися цим історичним досвідом? – Л. Ц.). Поява на політичній арені партії УНО зумовила швидку реакцію у місцевого населення. У перші два дні після створення партії до її лав залучилося майже п'ять тисяч осіб. Як слушно зауважує М. Токар, лідери новоутвореної партії

пішли найрадикальнішим шляхом унаслідок внутрішніх та зовнішніх обставин і в такий спосіб намагалися призупинити політичний хаос у краї. Тому цей шлях був обраний як прийнятний у тогочасних умовах і мав вирішити два основні завдання. По-перше, згуртувати і об'єднати всі національно-українські політичні й культурні сили та єдиним фронтом виступити на захист своїх завоювань. По-друге, не дати змоги організувати потужну опозицію, яка б звела нанівець всі намагання українського об'єднання створити передумови побудови повної автономії Закарпаття [13].

Докладені урядом зусилля, спрямовані на перемогу УНО, мали позитивний результат. 92,4 % виборців віддали свої голоси на підтримку УНО [14].

Однак міжнародні події перешкодили нормальному розвитку автономії Карпатської України, яка стала причиною неспокою одразу у декількох державах. Угорці і поляки вели пропаганду за спільний угорсько-польський кордон за рахунок Закарпаття. Чеський уряд, побоюючись націоналізму представників українських партій, почав заgravати з прихильниками русинофільської орієнтації, ще більшу тривогу у Празі викликало утворення Карпатської Січі. Можливість перетворення Карпатської України в зародок більшої самостійної Української держави створювало додаткову напруженість між Радянським Союзом і фашистською Німеччиною. Згодом саме вона вирішила остаточно ліквідувати Чехословацьку державу і, окупувавши Богемію і Моравію, дала згоду на окупацію Угорщиною Карпатської України. У ніч з 13 на 14 березня розпочалася угорська агресія. 14 березня 1939 р. на спільну нараду зібралися члени уряду, Української Народної Ради, послы Сойму і провід партії УНО. Зважаючи на ситуацію, урядом А. Волошина, який наївно сподівався на німецьку підтримку, була проголошена державна незалежність Карпатської України. Наступного дня, 15 березня, Сойм на чолі з А. Штефаном затвердив проголошення державної незалежності та ухвалив конституцію, яка визначила назву держави (Карпатська Україна), державний устрій (президентська республіка), державну мову (українська). Державними символами було визнано синьо-жовтий прапор, гімн “Ще не вмерла Україна” та герб – ведмідь у лівому червоному полі й чотири сині та три жовті смуги у правому півполі і тризуб св. Володимира Великого з хрестом на середньому зубі [15]. Президентом держави було обрано А. Волошина.

Та незалежність тривала недовго – вже 16 березня угорське військо захопило Хуст. Кількатисячна Карпатська Січ, слабо оснащена і погано озброєна, протягом декількох днів протистояла 40-тисячній регулярній армії [16]. Незважаючи на відчайдушний опір карпатоукраїнців, угорські війська швидко окупували все Закарпаття. Із загибеллю Карпатської України перестали існувати державні інститути й єдина національна українська політична партія УНО. Уряд Карпатської України та багато діячів емігрували за кордон.

### **Висновки**

Загалом політична історія Закарпаття 20 – 30-х рр. ХХ ст. мала певні, відмінні від інших українських земель, особливості розвитку. Процес створення політичних організацій на теренах історичного Закарпаття був дещо хаотичним. Незважаючи на це, він мав характерну рису, яка упродовж міжвоєнного двадцятиліття не зазнала суттєвих змін. Маємо на увазі групування в політичні партії за національною ознакою.

Протягом двадцятиріччя міжвоєнного періоду проукраїнські політичні партії, пройшовши добру школу багатопартійного життя, удосконалювали свою

національно-політичну ідеологію і на її основі пройшли щонайменше три етапи розвитку.

Характеризуючи згаданий період, потрібно наголосити на постійній боротьбі між русофільськими організаціями та партіями української орієнтації. Це була спільна риса всіх проукраїнських партій. Проте вони під тиском обставин зуміли порозумітися на певний час і здійснити важливий крок до автономії – утворити автономний уряд.

Одноставно також проукраїнські партії виступали проти зазіхань на територію краю з боку Угорщини і Польщі, посиленої чехізації та русифікації, відстоювали автономні політичні, економічні та культурні права і свободи мешканців краю.

Політична активність партій українського спрямування, яка тривала майже двадцять років, досягла своєї вершини і показала свою структурно-організаційну і політично вивірену спроможність з'єднати партійні сили й очолити державне управління.

Коротке існування і героїчна оборона незалежної Карпатської України мали також велике значення: вони не тільки допомогли закарпатцям остаточно усвідомити себе частиною єдиної української нації, а й стали прикладом самовідданої боротьби за національну державність для всього українського народу.

### Література

1. Вегеш М. Історичні дослідження: Закарпаття між двома світовими війнами [Текст] / М. Вегеш. — Ужгород : [б. в.], 2000. — Т. IV. — 339 с.; Віднянський С. Закарпаття у складі Чехословацької Республіки: Формування державних структур і громадсько-політичне життя в краї у 20-х — пер. пол. 30-х років ХХ ст. / С. Віднянський // Проблеми історії України: Факти, судження, пошуки [Текст] : міжвідом. зб. наук. пр. — Вип. 6. — К. : [б. в.], 2002. — С. 297—318; Вегеш М. М. Угорська іредента на Закарпатті між двома світовими війнами (1918 — 1939 рр.) [Текст] / М. М. Вегеш, В. І. Гирия, І. І. Король. — Ужгород : Карпати, 1998. — 130 с.; Довганич О. Д. Роки лихоліття: невідомі сторінки і трагічні долі [Текст] / О. Д. Довганич. — Ужгород : Патент, 1995. — 259 с.; Ліхтей І. Українське питання в діяльності політичних партій Підкарпатської Русі (1919 — 1939) / І. Ліхтей // Зб. мат. 6-ої наукової карпатознавчої конференції [Текст]. — Пряшів : [б. в.], 2000. — С. 81—90; Мишанич О. Життя і творчість Августина Волошина [Текст] / О. Мишанич. — Ужгород : Закарпаття, 2002. — 48 с.; Поп І. Енциклопедія Подкарпатської Русі [Текст] / І. Поп. — Ужгород : Изд-во В. Падяка, 2001. — 431 с.; Худанич В. І. Діяльність автономного уряду Карпатської України в 1938 — 1939 рр. / В. І. Худанич // Зб. мат. 6-ої наукової карпатознавчої конференції [Текст]. — Пряшів : [б. в.], 2000. — С. 103—114.

2. Вони боронили Карпатську Україну: Нариси історії національно-визвольної боротьби закарпатських українців [Текст] / за заг. ред. М. М. Вегеша. — Ужгород : Карпати, 2002. — 709 с.

3. Токар М. Проукраїнські політичні партії Закарпаття в 1919 — 1939 роках [Текст] / М. Токар. — Ужгород : Уж НУ, 2001. — 176 с.

4. Токар М. Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності (1919 — 1939) [Текст] / М. Токар. — Ужгород : Вид-во ПП Басараб М. М. “Наш рідний край”, 2006. — 380 с.

5. Худанич В. Участь політичних партій Закарпаття у боротьбі за автономію напередодні Другої світової війни / В. Худанич // *Carpatica – Карпатика: Історія і культура Карпат* [Текст]. — Ужгород : Два кольори, 2002. — Вип. 19. — С. 65.

6. Токар М. Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності (1919 — 1939)... — С. 313.

7. Вегеш М. Історичні дослідження: Закарпаття між двома світовими війнами... — 339 с.; Віднянський С. Закарпаття у складі Чехословацької Республіки: Формування державних структур і громадсько-політичне життя в краї у 20-х – пер. пол. 30-х років ХХст... — С. 297 — 318; Вегеш М. М. Угорська іредента на Закарпатті між двома світовими війнами (1918 – 1939 рр.)... — 130 с.; Довганич О. Д. Роки лихоліття: невідомі сторінки і трагічні долі... — 259 с.; Ліхтей І. Українське питання в діяльності політичних партій Підкарпатської Русі (1919 – 1939)... — С. 81—90; Мишанич О. Життя і творчість Августина Волошина... — 48 с.; Поп И. Енциклопедія Подкарпатской Руси... — 431 с.; Худанич В. І. Діяльність автономного уряду Карпатської України в 1938 – 1939 рр... — С. 103—114.

8. Тисяча років української суспільно-політичної думки [Текст] : у 9 т. Т. 7 : 20-ті – 40-ві рр. ХХ ст. / упор. прим. Т. Гунчака, Р. Сольчаника. — К. : Дніпро, 2001. — С. 370.

9. Токар М. Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності (1919 – 1939)... — С. 227.

10. Грицак Я. Нарис історії України: формування модерної укр. нації ХІХ – ХХ ст. [Текст] / Я. Грицак. — К. : Генеза, 1996. — С. 201.

11. Енциклопедія Українознавства [Текст] : в 10 т. Т. 2. / гол. ред. проф. д-р В. Кубійович. — 2-е вид. словникове. — Париж ; Нью-Йорк : Наук. т-во ім. Шевченка, 1955 – 1984. — С. 722.

12. Грицак Я. Нарис історії України: формування модерної укр. нації ХІХ – ХХ ст... — С. 202.

13. Токар М. Політичні партії Закарпаття в умовах багатопартійності (1919 — 1939)... — С. 235.

14. Грицак Я. Нарис історії України: формування модерної укр. нації ХІХ – ХХ ст... — С. 202.

15. Тисяча років української суспільно-політичної думки... — С. 375.

16. Енциклопедія Українознавства... — С. 722.

**L. Tsubov**

## **FROM CARPATHIAN RUS TO CARPATHIAN UKRAINE**

**In the paper it is mentioned that independence of Carpathian Ukraine was declared on March 15, 1939. The peculiarities of process formation and the stages of Transcarpathian Ukrainian parties' development in the multiparty circumstances in the interwar period have been considered, and political parties participation in the process towards national independence has been highlighted.**

**Key words: the national independence, political parties, the multiparty, Transcarpathian Ukrainian, Carpathian Ukraine.**

**В. Литвин****КЛАСИФІКАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПІВПРЕЗИДЕНТАЛІЗМУ**

Проаналізовано поняття “півпрезиденталізм”. Розглянуто типи та фази півпрезидентських форм державного правління у країнах Європи.

**Ключові слова:** півпрезиденталізм, президент-парламентаризм, прем’єр-президенталізм, когабітація, фаза півпрезиденталізму, президент-домінуючий, прем’єр-домінуючий, парламент-домінуючий, когабітаційний, збалансований півпрезиденталізм.

У статті ми пропонуємо комплексне розуміння поняття півпрезиденталізму і, особливо, його різновидів, що передбачає наповнення теоретичного політологічного досвіду у дослідженні цієї проблематики емпіричним матеріалом, який стосується демократичних держав Європи, на підставі досвіду яких ми намагатимемось класифікувати аналізоване поняття. Взявши до уваги сукупність загальнотеоретичних і політологічних категорій, а також значення різноманітних суміжних інституційних та конституційних конструкцій, які використовуються у конкретно-політичній практиці тієї чи іншої аналізованої країни, ми намагаємось створити довершене концептуальне розуміння різних півпрезидентських форм державного правління.

Об’єкт наукової роботи – півпрезидентська форма державного правління. Предмет – типи та фази європейського півпрезиденталізму. Мета дослідження полягає у теоретичному та практичному аналізі різновидів півпрезиденталізму; осмисленні теоретико-методологічних принципів та особливостей класифікації певних європейських політичних системи як півпрезидентських; дослідженні фаз півпрезиденталізму на європейському досвіді.

У дослідженні видів та фаз півпрезидентської форми державного правління ми оперували переважно теоретико-методологічними та емпіричними даними, отриманими із західних спеціалізованих наукових джерел. Серед ідей передових дослідників, які займались аналізом півпрезиденталізму, а також його різновидів у роботі використовуються доробки А. Нето [1], Дж. Кері [2], Р. Елгі [3, 4], Л. Хелмса [5], Г. Пескуіно [6], Р. Пірса [7], С. Ропера [8], Дж. Сарторі [9], М. Шугарта [10 – 13], С. Скач [14 – 16], Е. Сулеймана [17] та інших.

*Півпрезиденталізм* – це республіканська форма державного правління, яка передбачає посаду всенародно вибраного президента, а також прем’єр-міністра, відповідального перед законодавчою владою, і вимагає компіляції необхідності введення парламентської практики й її зіставлення з лідером нації. Саме тому ця конструкція вважається популярним варіантом політичної системи країн, що трансформуються протягом “третьої хвилі” демократизації. Наприклад, у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи і колишнього Радянського Союзу вдвічі більше півпрезидентських режимів, аніж президентських і парламентських разом.

Півпрезидентські країни характеризуються двома цілком відмінними сценаріями в термінах реалізації політики. Г. Пескуіно зауважує, що, наприклад, вивчення досвіду Франції показало: півпрезиденталізм є набагато кращим, ніж

попередня парламентська система, тому він допоміг консолідувати демократичні переходи у Португалії, Польщі та інших країнах [18]. За цією логікою Л. Меткелф довів, що півпрезидентські країни в Центральній і Східній Європі не стали менш демократичними за 5 років від моменту, коли вони прийняли свої конституції [19]. Дж. Сартрі вважає, що півпрезиденталізм – не обов’язково найкраща форма політичного режиму, проте наголошує, що “випадок проти двох крайнощів, чистого президенталізму і чистого парламентаризму, є сильним” [20].

Інші науковці, зокрема А. Степан та Е. Сулейман навпаки переконують, що півпрезиденталізм провокує більше ризиків, аніж сучасний парламентаризм, який еволюціонував у європейських країнах, за винятком Франції, починаючи з кінця Другої світової війни [21]. Вони апелюють до легкості, з якою популістський позапартійний кандидат може прийти до влади, і складності усунення такого некомпетентного політика, вибраного на фіксований термін.

Тому дебати про ефекти півпрезиденталізму дихотомують і одночасно припускають, що півпрезиденталізм – гетерогенна категорія. Тому методологічно й слідуючи за ідеями Р. Елгі [22], ми вважаємо, що необхідно обговорювати відносні достоїнства різних видів півпрезиденталізму і використовувати ці види як незалежні змінні, адже нюанси різних типів неоднаково впливають на політичний процес.

**Типи європейського півпрезиденталізму.** О. Анорім Нето та К. Стром зауважують, що на сьогодні в Європі півпрезиденталізм є найпоширенішою політичною системою [23]. Беручи до уваги таке твердження і одночасно погоджуючись із запропонованими вище міркуваннями, ми розуміємо, що досліджувана категорія містить надзвичайно різноманітний набір країн: з одного боку, півпрезидентські країни з номінальними президентами і сильними прем’єр-міністрами, наприклад, Австрія та Ірландія; з іншого – півпрезидентські системи з сильними президентами, наприклад Україна.

Тому очевидно, що для здійснення замірів встановлених впливів півпрезиденталізму у перспективах демократичної консолідації нам потрібно проаналізувати ефекти різних видів півпрезиденталізму замість його розуміння як єдиного цілого. Науковці використовують різні змінні, щоб ідентифікувати півпрезидентські типи: президентські повноваження [24, 25], індекс президентської та прем’єрської влади [26], партійну композицію парламенту (табл. 1) [27].

**Таблиця 1**

**Критерії класифікації півпрезиденталізму**

| <b>Автори класифікацій</b> | <b>Критерії класифікацій</b>                                     | <b>Види півпрезиденталізму</b>  |
|----------------------------|--|---|
| М. Дюверже                 | Президентська влада.<br>Партійна система.<br>Політичний контекст | Номінальний президенталізм.<br>Всесильний президенталізм.<br>Збалансований президенталізм         |
| М. Шугарт,<br>Дж. Кері     | Президентська влада  | Президент-парламентаризм.<br>Прем’єр-президенталізм   |
| Р. Елгі                    | Президентська влада.<br>Прем’єрська влада                        | Високопрезиденталізовані системи.<br>Системи сильних прем’єрів.<br>Системи збалансованої влади    |
| С. Скач                    | Партійний склад уряду  | Системи консолідованої більшості.<br>Системи розділеної більшості.<br>Системи розділеної меншості |

Цікава класифікація була запропонована Р. Елгі. Її основою є критерій президентської та прем'єрської влади та прив'язка до демократичного транзиту, тому півпрезидентські режими дослідник поділяє на високопрезидентіалізовані системи, системи церемоніальних президентів та сильних прем'єрів, системи збалансованої влади президента та прем'єра.

*Високопрезидентіалізовані півпрезидентські системи* викликають чимало суперечок, адже вони формуються здебільшого у невеликих країнах або неконсолідованих демократіях. А. Кройссант переконує, що, хоча “демократія і просунулась до консолідації в термінах громадянської переваги, посилення громадянських свобод і політичних прав, вона має серйозні дефекти в горизонтальній відповідальності, перевірці і балансі президентства” [28], тому поки що переважає свідчення того, що комбінація півпрезиденталізму з дуже сильним президентом і слабким прем'єр-міністром не завжди термінальна для розвитку демократії.

Ситуація із високопрезидентіалізованим півпрезиденталізмом підтверджує прогнози Ж. Лінца. Такі режими системи не обов'язково запобігають консолідації демократії, проте вони часто створюють їй перешкоди. Іноді вони посилюють існуючі проблеми трансформаційних систем, у інших випадках вони заохочують персоналізацію системи. Іншими словами, існує чимало фактів того, що транзитні демократії повинні уникати формування таких систем.

*Півпрезидентські країни з церемоніальними президентами* діють за парламентсько-подібним принципом. Президент – символічний лідер, який практично не має конституційних повноважень і вважається номінальним главою держави, а не активним творцем політичних рішень. Реальна влада належить прем'єр-міністру, який відповідальний за всі аспекти політичного курсу країни. За цього типу півпрезидентської системи прямі вибори президента можуть узаконити уряд і дозволити посадовцю бути представником цілої країни. Проте відсутність президентських повноважень означає, що будь-яка легітимність його влади ніколи не буде прямо спрямована проти прем'єр-міністра і ніколи не позиціонуватиме президента як політичного конкурента прем'єр-міністра.

Чимало півпрезидентських країн мають номінальних президентів і сильних прем'єр-міністрів – Австрія, Болгарія, Ісландія, Ірландія, Португалія й Словенія. До того ж, всі ці країни є вільними демократіями. Тому нам доведеться бути обережними, щоби не зробити поспішних висновків про очевидні переваги цієї форми півпрезиденталізму. У Португалії президент мав значніші повноваження в періоді, який слідував за переходом до демократії в 1974 р. Можливо тому і була прийнята ця форма півпрезиденталізму в момент, коли демократична система вважалась твердо встановленою. Те саме стосується й Ірландії та Ісландії. В Ірландії безпосередні вибори президента були введені в 1937 р., приблизно через 16 років після здобуття незалежності і через 14 років після громадянської війни. Тому ірландський досвід півпрезиденталізму не обов'язково встановлює його як ключовий чинник демократичного успіху країни.

Все-таки ми, як мінімум, можемо сказати, що цей вид півпрезидентської системи не є перешкодою демократії. Щодо цього найцікавішим є випадок Словенії. Тут вибір півпрезидентської системи був компромісом. Під час конституційних дебатів характерною була підтримка безпосередньо вибраного президента (значною мірою через популярність президента Соціалістичної Республіки Словенії М. Кучана). Опозиційні сили навпаки вимагали встановлення парламентської

системи правління. Результуючий компроміс став системою, яка передбачала безпосередньо вибраного президента, обмеженого конституційними повноваженнями.

Третій різновид півпрезиденталізму, який аналізує Р. Елгі, передбачає *баланс владних повноважень президента і прем'єр-міністра*. Цікаво, що автор критикує півпрезиденталізм найчастіше саме щодо країн, у яких характерний баланс президентських і прем'єрських повноважень. Тоді як президенталізм часто заперечується за створення потенціалу конфлікту між виконавчою і законодавчою владою, півпрезиденталізм нігілізується за створення потенціалу конфлікту в межах виконавчої влади. А. Степан і С. Скач переконують, що такий режим “невід’ємно спричиняє за собою можливість заблокованого урядового і конституційного конфлікту у подвійній виконавчій структурі у випадку, якщо виборці не проводять парламентської більшості”. Такі проблеми можуть спостерігатись навіть, коли президент і прем'єр-міністр представляють однакову політичну партію або коаліцію. Проте конфлікти, ймовірно, загострюються, коли президент і прем'єр-міністр представляють різні партії, тобто протягом періодів когабітації.

Фактично список півпрезидентських країн включає значну кількість систем, у яких істотні повноваження надаються як президенту, так і прем'єр-міністру. У деяких з них уряд – це головний центр відповідальності за ухвалення рішень, але президент має можливість істотного втручання (або спорадично, або в окремих політичних сферах, зазвичай у закордонних відносинах й оборонній політиці). Такі країни представлені Болгарією, Хорватією, Фінляндією, Литвою, Польщею й Україною. В інших країнах президент має більше повноважень і є головним центром політичного життя, хоча прем'єр-міністр також зберігає істотну роль. Ці країни представлені прикладом Франції. Спільним для таких систем є те, що вони пережили випадки когабітації.

Цікаве в цьому ракурсі зауваження свого часу зробив С. Ропер: він зосередився на взаємовідношенні між півпрезиденталізмом й урядовою стабільністю [29]. Автор зауважує, що урядова нестійкість практично завжди пов'язується з крахом демократії. Тому його дослідження також класифікується як випадок, коли вводиться залежна змінна – демократичне виживання або руйнування (як ситуація, що викликає стурбованість урядовою керованістю). Наприклад, аналіз когабітації у Франції надзвичайно доречний для вивчення півпрезиденталізму в цьому відношенні, навіть якщо аналіз не концентрується на перевагах і недоліках півпрезиденталізму як специфічного режиму. М. Льюїс-Бек [30] та і Р. Недео [31] зробили висновок, що когабітація впливає на інтенсивність голосування з економічних питань. В умовах таких періодів виборці вважають, що прем'єр-міністр, замість президента, відповідальний за ефективність реалізації політики. Це означає, що, якщо громадяни впевнені щодо економічної ситуації, то вони непропорційно підтримуватимуть кандидата в президенти від партії прем'єр-міністра або коаліції. Альтернативно, якщо вони невпевнені щодо економічної ситуації, то вони непропорційно засуджуватимуть прем'єр-міністра і/або кандидата в президенти від партії чи коаліції прем'єр-міністра.

Проте унікальну та найбільш витребувану класифікацію півпрезиденталізму, на нашу думку, запропонував М. Шугарт. Він наголошує, що “півпрезиденталізм – тип режиму, перевірений часом” [32], а тому й ідентифікує 28 демократій півпрезидентського типу [33]. Водночас М. Шугарт переконує, що ключове спостереження за півпрезиденталізмом полягає у тому, що існує широка встановлена

варіація в межах набору півпрезидентських режимів. У спробі охопити встановлену варіацію в межах півпрезиденталізму М. Шугарт і Дж. Кері [34] розрізняють два його види – прем'єр-президентські і парламентсько-президентські форми правління.

Для М. Шугарта і Дж. Кері відмінність між прем'єр-президентськими і парламентсько-президентськими режимами полягає у тому, що в прем'єр-президенталізмі прем'єр-міністр і кабінет винятково відповідальні перед парламентською більшістю, у президент-парламентаризмі прем'єр-міністр і кабінет роздвоєно відповідальні перед президентом і парламентською більшістю [35].

Окрім того, М. Шугарт звернувся до так званої “неомедісонської перспективи” (моделі), яка починається з ідейної конструкції делегування повноважень до колективних проблем дії, що властиві в переслідуванні теорії груп інтересів [36]. Неомедісонська модель зацікавлена в організації політики в термінах ієрархічного та ділового зіставлення установ. У ієрархії одна установа субординована іншій. Тому ієрархія є вертикальними взаєминами, коли один актор вищий за іншого в термінах повноважень. Ділові взаємини, з іншого боку, є рівними. Л. Хелмс вважає, що “дві установи або два актори в діловому взаємовідношенні мають незалежні джерела повноважень і повинні співпрацювати, щоби виконати свої завдання” [37].

Для М. Шугарта це ієрархічна та ділова інтермедія перспектив з “неформальними або конституційними особливостями, які формують фактичні динамічні зразки”, зокрема це партійна система і переваги чиновників. Тому неомедісонська перспектива охоплює “особливості роботи режиму, який в значній мірі незмінний”, маючи на увазі ієрархічні та ділові встановлені взаємини. Використовуючи цю перспективу, М. Шугарт ідентифікує важливу теоретичну відмінність між прем'єр-президентськими і парламентсько-президентськими режимами та обговорює різні варіанти, в яких вони втілюються на практиці.

У *прем'єр-президенталізмі* ключовий момент полягає у тому, що прем'єр-міністр відповідальний винятково перед законодавчою владою. Це означає, що, якщо законодавча влада вибирає прем'єр-міністра, який навіть ідеологічно та партійно протилежний президенту, то останньому доведеться прийняти це призначення. У термінології М. Шугарта результатом є те, що одного разу вже було призначено “кабінет, який володів парламентською підтримкою, не субординовано до президента, а лише до парламенту, і тому взаємовідношення між президентом і кабінетом власне кажучи ділове”. Взаємодія між прем'єр-президенталізмом і партійною системою в парламенті визначає, як взаємовідношення між президентом і прем'єр-міністром працює на практиці, чи прем'єр-міністр підпорядкований президентові і чи президент перебуває із прем'єр-міністром в ситуації когабітації.

У *президент-парламентаризмі* ситуація відмінна. Тут президент зберігає можливість звільнення прем'єр-міністра та кабінету. Тому взаємовідношення між президентом і прем'єр-міністром ієрархічне. Проте прем'єр-міністр залишається відповідальним перед законодавчою владою. У підсумку інститути також проводять ділове взаємовідношення, але в цьому випадку між президентом і законодавчою владою. Якщо законодавча влада намагається призначити політичного супротивника президента прем'єр-міністром, то прем'єр-міністр ризикує бути відправленим у відставку президентом. І навпаки, якщо президент пробує призначити політичного союзника, коли він опонує законодавчій владі, то законодавча влада може звільнити прем'єр-міністра.

Окрім того, М. Шугарт звернувся до аналізу президентських повноважень розпуску. Автор коротко обговорює зіткнення “медісонської” практики президентської влади розпуску. Дослідник дійшов висновку, що розпуск – це “засіб зміцнення здатності президента служити перевіркою парламенту і його партій”. На неомедісонській мові ми можемо сказати, що президентська влада розпуску створює ділове взаємовідношення між президентом і законодавчою владою. Іншими словами, розпуск, коли президент непопулярний, може не принести для президента бажаного результату.

Об’єднуючи президентські повноваження розпуску з дихотомією півпрезиденталізму, ми отримуємо чотири підтипи режиму, спільною для яких є здатність законодавчої влади звільняти прем’єр-міністра і кабінет. Перша встановлена варіація стосується того, чи прем’єр-міністр і кабінет відповідальні перед законодавчою владою. Якщо так, то режим – парламентсько-президентський. Якщо ні – прем’єр-президентський. Друга встановлена варіація стосується того, чи президент має здатність розпуску парламенту. Якщо так, то система – більше “медісонська”. Тому, ми маємо чотири підтипи: 1) президентсько-подібний (або чистий) президент-парламентаризм, коли президент може звільнити прем’єр-міністра і кабінет, але не може розпустити парламент; 2) президентський парламентаризм медісонського типу, коли президент може звільнити прем’єр-міністра та кабінет і може розпустити парламент; 3) медісонський прем’єр-президенталізм, коли президент не може звільнити прем’єр-міністра і кабінет, але може розпустити парламент; 4) парламентсько-подібний прем’єр-президенталізм, коли президент може звільнити прем’єр-міністра і кабінет, але не може розпустити парламент. Ми використовуємо термін медісонський для підтипів 2 і 3, тому що тут характерні два види ділових взаємин, тоді як підтипи 1 і 4 мають тільки одне таке взаємовідношення. Ми використовуємо термін “парламентсько-подібний прем’єр-президенталізм”, тому що цей підтип найближче нагадує класичний парламентський режим. Термін “президентсько-подібний президент-парламентаризм” використовуємо тому, що нездатність президента розпустити законодавчу владу – це стандартна особливість президентських режимів.

Використовуючи типологію М. Шугарта та Дж. Кері, а також запропоновані ними схеми розгляду ефектів півпрезиденталізму та індекси президентської влади Т. Фрая, ми будемо зведений список типів півпрезиденталізму для країн Європи (1975 – 2008 рр.): президентсько-подібний президент-парламентаризм: Білорусь (1994 – 2008 рр.), Хорватія (1991 – 2000 рр.), Росія (1991 – 2008 рр.), Україна (1991 – 2005 рр.); президент-парламентаризм медісонського типу: Португалія (1976 – 1982 рр.), Молдова (2001 – 2008 рр.); прем’єр-президенталізм медісонського типу: Франція (1975 – 2008 рр.), Португалія (1982 – 2008 рр.), Україна (2005 – 2008 рр.); парламентсько-подібний прем’єр-президенталізм: Австрія (1975 – 2008 рр.), Болгарія (1992 – 2008 рр.), Хорватія (2001 – 2008 рр.), Фінляндія (1999 – 2008 рр.), Ірландія (1975 – 2008 рр.), Ісландія (1975 – 2008 рр.), Литва (1992 – 2008 рр.), Македонія (1992 – 2008 рр.), Молдова (1991 – 2000 рр.), Польща (1990 – 2008 рр.), Румунія (1991 – 2008 рр.), Словаччина (1999 – 2008 рр.), Словенія (1992 – 2008 рр.).

**Фази європейського півпрезиденталізму.** Із розглянутих вище класифікацій ми змушені зауважити, що півпрезиденталізм здатний варіювати в часових рамках. Тому ми додатково пропонуємо розглядати цю форму державного правління у п’яти фазах, які запропонував Т. Чжун-Хсієнг: 1) президентсько-домінуючий; 2) прем’єрсько-домінуючий; 3) парламентсько-домінуючий; 4) когабітаційний;

5) збалансованій [38]. Ця класифікація етапів півпрезиденталізму відрізняється від попередніх типологій тим, що робить наголос на конституційних повноваженнях парламенту в тандемі з двома стандартними змінними – повноваженнями президента і партійною композицією парламенту. На підставі цієї структури ми підсумовуємо, що, коли два протилежні інститути влади (президент і парламент) досягають паритету, вони, ймовірно, змагаються за повноваження проводити законодавство. Це означає, що збалансований півпрезиденталізм значно частіше спричиняє політичні конфлікти та політичну безвихідь, аніж інші види півпрезиденталізму. Цікаво, що складність таких конфліктів може навіть призвести до відкату демократичного режиму. Йдеться про те, що політична безвихідь посилюється на ситуацію, коли президент і парламент мають приблизно рівні повноваження й змагаються за законодавчі прерогативи.

Використовуючи запропоновані конституційні підтипи як засіб класифікації півпрезиденталізму, ми отримуємо деякі переваги. С. Скач зауважує, що “конституційні підтипи допомагають відокремитись від мета-рівня конституційного аналізу і краще зрозуміти випадки, в яких конституційні проекти повернуті від недоліків до мудрості” [39]. Отож, з огляду на такі міркування, ми наполягаємо: півпрезиденталізм потрібно розглядати з прикметниками, що відсилають нас до певних його фаз, які означають різні етапи півпрезиденталізму залежно від взаємовідносин між конституційною ситуацією і політичною практикою. Тому будь-який півпрезидентський режим можна розмістити в одному з п’яти запропонованих варіантів. Наприклад, від 1991 р. до 1993 р. Росія випробувала збалансований півпрезиденталізм, проте після 2000 р., внаслідок конституційних змін і результатів виборів до парламенту, вона перейшла у фазу президентсько-домінуючого півпрезиденталізму.

Тому ми вважаємо, що запропонована класифікація фаз має щонайменше три переваги. По-перше, вона включає новий масштабніший ряд підтипів, аніж попередні класифікації півпрезиденталізму, наприклад парламентсько-домінуюча і збалансована системи, а тому охоплює всебічний набір ситуацій. По-друге, вона заснована на взаємодії всіх можливих домінуючих акторів (президент, прем’єр і парламент), що ілюструє багатогранність півпрезиденталізму. По-третє, запропонована класифікація виокремлює конституційні повноваження парламенту і виконавчо-законодавчі відносини, що вважаються критичними для опису ефектів півпрезиденталізму.

Безумовно, конституційна влада президента – важливий індикатор аналізу півпрезиденталізму. Проте для його дослідження не потрібно лінійного взаємовідношення між формальними і реальними політичними повноваженнями президента. Наприклад, президент зі слабкими формальними повноваженнями може мати сильні політичні повноваження, якщо він керує законодавчою більшістю в парламенті. І, навпаки, президент із сильними формальними повноваженнями може характеризуватись меншими політичними важелями, коли він володіє підтримкою меншості в парламенті. Іншими словами, робити наголос на формальних конституційних повноваженнях президента не достатньо, щоб охопити цілісне уявлення про політичну практику півпрезиденталізму.

С. Скач аргументує це так: “Конституційні повноваження президента самостійно не пояснюють конфлікт у межах півпрезидентської моделі; для константи залишку президентських повноважень потрібно постійно визначати, чи президент де-факто контролює законодавчу владу, внаслідок чого змінюється

ступінь встановленого конфлікту” [40]. Тому взаємовідношення між фактичними повноваженнями президента і його формальною владою залежить від політичних обставин у парламенті. Якщо президент управляє парламентською більшістю, то йому легко втручатись у законодавство, адже глава держави може змусити прем'єра ініціювати та проводити законопроекти, які відображають курс президента. Якщо ж президент володіє підтримкою меншості в парламенті, то малоімовірно, що він втручатиметься у законодавство, окрім випадків своїх унілатеральних (односторонніх) повноважень.

Формально президентські повноваження не існують у політичному вакуумі і є чинниками, наприклад, парламентських повноважень і політичної динаміки в парламенті. Окрім того, що конституційно сильні президенти іноді політично слабкі, а конституційно слабкі президенти іноді політично сильні. Іншими словами, президентські формальні повноваження не узгоджуються з президентськими політичними повноваженнями. Теоретично, їх взаємовідношення має три сценарії: коли президент має сильні формальні повноваження, а також управляє законодавчою більшістю, тоді він отримує найвищі політичні повноваження; коли президент має слабкі формальні повноваження, але управляє законодавчою більшістю, то він отримує значні політичні повноваження; коли президент має сильні формальні повноваження, але не управляє законодавчою більшістю, то його політичні повноваження вважаються слабкими.

З іншого боку, у півпрезидентських країнах парламентські повноваження поділяються на дві категорії: “проактивні” повноваження і “реактивні” повноваження. Проактивні повноваження включають владу осуду й ініціювання законопроектів. Реактивні повноваження – влада інвеститури і подолання вето президента. Коли парламенту потрібно дві третини більшості, щоб подолати вето президента, його реактивна влада обмежена. Коли парламенту довірена інвеститура, право осуду та подолання президентського вето, що вимагають простої більшості, парламент вважається могутньою законодавчою структурою. Політична динаміка в парламенті також впливає на політичні повноваження законодавчого органу. Коли опозиція очолює законодавчу більшість проти президента, парламент отримує значну автономію й істотні повноваження. І навпаки, коли законодавчою більшістю управляє президент, парламентська автономія й істотні повноваження зменшуються.

Тому влада провадити законодавство означає, що певна гілка влади або політичний інститут мають завершальну думку щодо змісту законодавства. Правила провадження законодавства – конституційні повноваження президента й парламенту, а також партійна сила конкретного політичного актора в парламенті. Деякі дослідники, зокрема Х. Бехро, наголошують на необхідності визначення того, яка гілка превалує у законодавчому процесі [41]. Хоча парламент – найвища законодавча гілка в кожній демократичній країні, на практиці це – не обов'язково установа, яка де-факто проводить законодавчу владу. В межах півпрезиденталізму законодавча влада може безпосередньо залежати від президента або парламенту, президента і парламенту, від відносин президента проти парламенту.

У цьому контексті може бути п'ять сценаріїв розвитку подій. По-перше, коли президент володіє значними повноваженнями (декрети і право вето), контролюючи більшість у парламенті, тоді глава держави здатний проводити законодавство. По-друге, коли президент не має істотних повноважень і є символічним лідером, то прем'єр-міністр, який управляє парламентською більшістю, отримує владу проводити законодавство. По-третє, коли президент не має значних повноважень, а

кабінет – уряд меншості, і коли опозиція управляє законодавчою більшістю проти президента й уряду, то парламент отримує владу проводити законодавство. По-четверте, коли президент володіє резервними повноваженнями, а прем'єр-міністр, що управляє законодавчою більшістю, виходить із опозиційної до президента партії або коаліції, то президент і прем'єр розділяють владу провадження законодавства. І, по-п'яте, коли два опозиційні інститути (президент і парламент) володіють однаковими фактичними повноваженнями, то вони змагаються за владу проводити законодавство.

Прикладом *президентсько-домінуючого президенталізму* вважається режим президента Ш. де Голля у Франції. Ст. 8 Конституції 1958 р. обумовлює, що президент повинен призначати і закінчувати повноваження прем'єр-міністра, коли останній подає у відставку. Ст. 9 Конституції наголошує, що президент повинен головувати на засіданнях Ради міністрів. Ці пункти уповноважують французького президента бути впливовим у здійсненні урядової політики. З 1962 р. французький президент обирається на всезагальних виборах; а це, на думку Ж. Рохра, означає, що він володіє важелями захисту своїх фактичних (політичних) повноважень щодо звільнення прем'єр-міністра [42]. Згідно із ст. 49, Національні Збори можуть порушити питання відповідальності уряду. Проте на практиці президент має достатньо повноважень для вирішення долі посади прем'єр-міністра, а сам прем'єр перебуває обабіч лінії відносин президента й парламенту. В термінах політичної динаміки це виглядає так: партія UNR (Унія для Нової Республіки), що “провела” президента Ш. де Голля до влади, управляла законодавчою більшістю в парламенті, тому законність прямих виборів і контроль законодавчої більшості в парламенті збільшили політичні повноваження президента. Ш. де Голль зміг використовувати й резервні політичні повноваження, не передбачені у конституції: крім того, що президент був керівником виконавчої влади, він також проводив законодавство. Ж. Кілер та М. Шейн наголошують, що французькі президенти Ж. Помпіду і Ф. Міттеран повторили роль президента Ш. де Голля, а тому також “вважаються супер-президентами” [10].

Варіантом *прем'єрсько-домінуючого півпрезиденталізму* є Австрія. Згідно із ст. 60 Конституції 1920 р. Федерального президента вибирає нація на підставі рівного, прямого, таємного й особистого голосування (це обумовлення слідує визначенням півпрезиденталізму). Окрім того, президент Австрії має значні політичні повноваження, такі як, наприклад, номінування і закінчення повноважень прем'єр-міністра, а також розпуск парламенту. По-перше, Федерального канцлера, а за його рекомендацією й інших членів Федерального уряду призначає Федеральний президент; і жодна рекомендація не потрібна для звільнення Федерального канцлера або усього уряду; звільнення ж індивідуальних членів Федерального уряду виходить із рекомендації Федерального канцлера (ст. 70-1). У цьому випадку Федеральний канцлер вважається першим або головним міністром. По-друге, Федеральний президент може розпустити Палату представників, але він може скористатись цією прерогативою лише один раз з однієї і тієї ж причини. Очевидно, що якщо ми розглядаємо лише формальні конституційні повноваження, то бачимо, що австрійський президент характеризується їх значною силою. Але якщо ми міркуємо над деякими іншими конституційними статтями і традиціями, то робимо висновок, що прем'єр домінуючий у рамках цієї півпрезидентської країни. Окрім того, як зауважує В. Мюллер, історія підтверджує, що у конституційному процесі президенти Австрії відігравали символічну роль лідерів держави [44]. І навпаки,

прем'єр-міністр, який управляє більшістю в парламенті, вважається відповідальним за провадження законодавства. Тому австрійський півпрезиденталізм нагадує парламентську систему, але відмінність полягає у тому, що всенародно вибраний президент Австрії має право розпуску парламенту.

Аналізуючи *парламентсько-домінуючий півпрезиденталізм*, звертаємось до випадку Португалії, який був детально досліджений у роботі А. Мартінса “Португальська півпрезидентська система: про закон в теорії та закон в дії” [45]. Відповідно до Конституції 1976 р., президента вибирають на загальних, прямих і таємних виборах (ст. 121). Президент має значні повноваження – номінування прем'єра, ветовання законів, прийнятих у парламенті, і розпуск парламенту. Що стосується номінування прем'єра, то конституція обумовлює, що президент повинен призначити прем'єр-міністра після консультацій з партіями, які за результатами виборів отримали місця в Асамблеї (ст. 187). Проте немає жодної вимоги інвестири; це, як зауважує Т. Бергман, означає, що президент може висунути прем'єра без схвалення парламентом [46]. Така особливість основного закону надає президенту деяку автономію у виборі прем'єра. Проте президент Португалії обмежений у виданні декретів. Протягом двадцяти днів із моменту отримання якогось декрету Асамблеї для промільгації його як закону або з моменту публікації рішення Конституційного суду, в якому норми, що містяться в цьому декреті, не визнаються неконституційними, президент повинен промільгувати його або використати своє право вето, обґрунтовано запропонувавши в своєму посланні розглянути цей акт знову. Якщо ж Асамблея підтверджує своє попереднє голосування абсолютною більшістю голосів повноважних депутатів, то президент зобов'язаний промільгувати цей акт протягом восьми днів із моменту його отримання (ст. 136). Окрім того, президент Португалії не має влади декретів унілатерального формування політичного курсу. Проте президент може розпустити парламент після консультації з Радою держави та партіями, які отримали місця в Асамблеї. Але парламент не може бути розпущений протягом перших 6 місяців, наступних за її парламентськими виборами або протягом останніх 6 місяців легіслатури президента. Інші закони обумовлюють, що парламент не може бути розпущений у періоди надзвичайного та військового стану або іншого непередбаченого випадку (ст. 132 і ст. 172). Іншими словами, президент Португалії має значні повноваження, які можуть зробити його сильним главою держави. Проте на практиці політичні повноваження президента може обмежити динаміка в парламенті.

Наприклад, від 1985 р. до 1987 р. у Португалії існував уряд меншості, який провела Соціал-демократична партія, що зайняла 110 з 250 місць у парламенті, тому опозиційна коаліція отримала законодавчу більшість [47]. Тому протягом цього періоду парламент був політичною законодавчою легіслатурою. Асамблея могла не лише змінити чи відкинути урядові заходи, але й замінити політику або навіть переформатувати політичний курс загалом. Істотне значення цього сценарію полягає у тому, що відсоток законопроектів уряду, схвалених на завершальних голосуваннях у період уряду меншості у 1985 – 1987 рр., становив лише 34,1%, що набагато менше, аніж відсоток урядових законопроектів (94,9%), схвалених на завершальних голосуваннях протягом періоду коаліційного уряду більшості від 1987 р. до 1991 р. [48]. Досвід уряду меншості в Португалії свідчить, що президент може висунути прем'єра і домінувати в утворенні виконавчого органу, але завершальні законодавчі повноваження перебувають “у руках” парламенту. Навіть, якщо

президент може використовувати право вето щодо актів парламенту, останній здатний відкинути вето голосами абсолютної більшості. Зрозуміло, що можливість успіху вето дуже низька, якщо партія президента не має контролю у парламенті. Тому політична динаміка в парламенті не лише зменшує політичні повноваження президента у законодавстві, але й зменшує президентські вето-повноваження.

Прикладом *когабітаційного півпрезиденталізму* вважається досвід Франції. Когабітація описує ситуацію, коли президент і прем'єрська частина виконавчої влади походять від протилежних партій і мають різні джерела легітимності. Легітимність президента залежить від прямих виборів, а легітимність прем'єра – від контролю більшості у парламенті. Тому прем'єр відповідальний за більшість законодавства, але в деяких резервних областях та випадках президент переймає частину його відповідальності. Ст. 20 Конституції 1958 р. встановлює, що уряд вирішує і спрямовує політику в певному курсі, а також відповідальний перед парламентом, а ст. 21 обумовлює, що конституція довіряє прем'єр-міністру національну оборону і виконання законів. Іншими словами, прем'єр керує урядом, але це не означає, що він може переважати в конкретних областях політики в періоди когабітації. Президент Франції також має додаткові повноваження, що стосуються до оборони і дипломатичних відносин. У цих областях прем'єру доводиться з'ясовувати думку президента перед здійсненням спільних повноважень. Глава держави отримує й іншу конституційну зброю, яка балансує його відношення з парламентом. На думку Л. Хелмса, він може розпустити парламент, запропонувати передати законопроекти парламенту на розгляд конституційного суду або повернути парламентські законопроекти на доопрацювання [49]. Окрім того, ст. 9 Конституції передбачає, що президент повинен контролювати Раду Міністрів. Він може впливати на провадження законодавства, керуючи засіданнями Ради. В умовах когабітації президент у півпрезидентських країнах не подібний до президента в парламентських системах. Президент у цих випадках не є символічним національним лідером, адже йому довірені значні повноваження, щоби впливати на ухвалення рішень і реалізацію політики. Загалом доцільно зазначити, що в умовах когабітації прем'єр превалює у переважній частині законодавчого процесу, проте президент володіє повноваженнями завершального ухвалення рішень у деяких сферах політики.

Ж. Пулард наголошує, що упродовж 1986 – 1988 рр. Франція випробувала свій перший досвід когабітації. Лівий президент від Соціалістичної Партії Ф. Міттеран висунув правого прем'єра Ж. Ширака, який володів підтримкою парламентської більшості [50]. З цією більшістю Ж. Ширак, на думку Р. Пірса, характеризується як найвпливовіший прем'єр-міністр П'ятої Республіки [51]. Проте президент в умовах когабітації не був безсилим главою держави. Ф. Міттеран наполягав на першості президентства в закордонних та оборонних сферах урядової політики.

*Збалансований півпрезиденталізм*, як було зазначено вище, передбачає конфронтацію президента та парламенту. Це передбачає, що жодна партія або коаліція не контролює законодавчої більшості. Тому С. Скач зауважує, що політична динаміка може дуже швидко зміщуватись, а політична система характеризується різноманітними ад hoc альянсами у будь-яких спробах проводити законодавство [52]. В одних випадках, коли формується законодавча більшість, парламент отримує повноваження проведення законодавства. В інших випадках така ситуація не досягається, внаслідок чого формується подвійне провадження законодавства. Серед базових прикладів збалансованого півпрезиденталізму ми використовуємо досвід Веймарської Республіки

(1918 – 1933 рр.) та Російської Федерації (1991 – 1993 рр.). У Конституції Першої Республіки закріплено, що президент номінує прем'єр-міністра (ст. 104 – 110). Окрім того, конституція містить положення про те, що президент може видавати декрети поза своїми повноваженнями доти, поки вони не суперечитимуть основним законам. Президент провадить унілатеральну владу декретів: це, на думку Дж. Кері та М. Шугарта, означає, що виконавча гілка має повноваження провадження законодавства поряд із парламентом [53]. До того ж, президент може відправити законопроекти на доопрацювання (ст. 121-5). Проте повноваження парламенту не були підпорядковані повноваженням президента, а інколи навіть перевищували їх. Конгрес вважався верховним органом державної влади (ст. 185). Парламент також наділявся правом застосування інвестиції, тобто повноваженнями відміни виконавчих заходів та правом подолання президентського вето. Після номінування прем'єра обов'язковою була процедура схвалення цієї кандидатури парламентом (ст. 104 – 110). Якщо президент не контролював законодавчої більшості, то парламент домінував у вирішенні вибору прем'єр-міністра. Тому законодавство зводило будь-який подоланий декрет президента у сферу інституційного конфлікту. Це означало, що парламент міг провадити законодавство та відмінити декрети глави держави. Окрім того, президентське вето долалось звичайною більшістю депутатів (ст. 121 – 125). Тому ситуацію співвідношення інститутів влади у Першій Республіці в Росії ми можемо класифікувати як варіант наявності сильного президента на протигагу сильному парламенту.

Узагальнюючи, можна зазначити, що традиційно півпрезидентські форми державного правління поділяються на такі види: за типом президентської влади – на президент-парламентаризм та прем'єр-президенталізм; за суміщенням повноважень президента та прем'єр-міністра – на високопрезидентіалізовані системи, системи сильних прем'єрів та системи збалансованої влади; за партійною композицією кабінету міністрів – на системи консолідованої більшості, системи розділеної більшості та системи розділеної меншості.

Окрім того, особливістю півпрезидентських форм правління вважається можливість зміни сили повноважень основних інститутів політичної системи, внаслідок чого доцільно використовувати поняття фаз півпрезиденталізму, що означає процес розвитку та становлення півпрезиденталізму у конкретній державі. Ми виділяємо президентсько-домінуючу, прем'єрсько-домінуючу, парламентсько-домінуючу, когабітаційну та збалансовану фази півпрезиденталізму, які за певних умов можуть траплятись у одній і тій же країні.

### Література

1. Neto A. Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies / A. Neto / Octavio Amorim Neto, Kaare Strom // *British Journal of Political Science* [Text]. — 2006. — Vol. 36. — № 4. — P. 619—643.
2. Carey J. Calling out the Tanks or Filling Out the Forms? / John Carey, Matthew Shugart // *Executive Decree Authority* [Text] / John Carey, Matthew Shugart. — N.-Y. : Cambridge University Press, 1998. — 333 p.
3. Elgie R. Semi-presidentialism in Europe [Text] / Robert Elgie. — Oxford : Oxford University Press, 1999. — 320 p.
4. Elgie R. What is Semi-presidentialism and Where is it Found / Robert Elgie // *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* [Text] / Robert Elgie, Sophia Moestrup. — London : Routledge, 2007. — 266 p.

5. Helms L. Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies / Ludger Helms // *Government and Opposition* [Text]. — 2004. — № 391. — P. 22—54.

6. Pasquino G. Semi-presidentialism: a political model at work / Gianfranco Pasquino // *European Journal of Political Research* [Text]. — 1997. — Vol. 31. — P. 128—137.

7. Pierce R. The executive divided against itself: cohabitation in France, 1986 – 1988 / Roy Pierce // *Governance* [Text]. — 1991. — Vol. 4. — № 3. — P. 270—294.

8. Roper S. Are all semi-presidential regimes the same? A comparison of premier-presidential regimes / Stephen Roper // *Comparative Politics* [Text]. — 2002. — Vol. 34. — № 3. — P. 253—272.

9. Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* [Text] / Giovanni Sartori. — [second edition]. — London : Macmillan, 1997. — 217 p.

10. Carey J. Calling out the Tanks... — P. 95—97.

11. Shugart M. *Comparative Executive-Legislative Relations* / Matthew Soberg Shugart // *The Oxford Handbook of Political Institutions* [Text] / R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman. — Oxford : Oxford University Press, 2006. — P. 344—365.

12. Shugart M. Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns / Matthew Soberg Shugart // *French Politics* [Text]. — 2005. — Vol. 3. — № 3. — P. 323—351.

13. Shugart M. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics* [Text] / Matthew Soberg Shugart, John Carey. — Cambridge : Cambridge University Press, 1992. — 316 p.

14. Skach C. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* [Text] / Cindy Skach. — New Jersey : Princeton University Press, 2005. — 151 p.

15. Skach C. Constitutional origins of dictatorship and democracy / Cindy Skach // *Constitutional Political Economy* [Text]. — 2005. — № 16. — P. 347—368.

16. Skach C. The newest separation of powers: semi-presidentialism / Cindy Skach // *International Journal of Constitutional Law* [Text]. — 2007. — Vol. 5. — № 1. — P. 93—121.

17. Stepan A. The French Fifth Public: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil / Alfred Stepan, Ezra Suleiman // *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies* [Text] / H. E. Chehabi, Alfred Stepan, Juan Jose Linz. — Boulder : [s. n.], 1995. — P. 394—414.

18. Pasquino G. Semi-presidentialism: a political model at work... — P. 128—137.

19. Metcalf L. Measuring presidential powers / Lee Kendall Metcalf // *Comparative Political Studies* [Text]. — 2000. — Vol. 33. — № 5. — P. 660—685.

20. Sartori G. *Comparative Constitutional Engineering...* — P. 135.

21. Stepan A. *The French Fifth Public...* — P. 394—414.

22. Elgie R. What is Semi-presidentialism and Where is it Found... — P. 1—13.

23. Neto A. Breaking the parliamentary chain of delegation... — P. 619—643.

24. Elgie R. *Semi-presidentialism in Europe...* — 320 p.

25. Shugart M. *Presidents and Assemblies...* — 316 p.

26. Elgie R. What is Semi-presidentialism and Where is it Found... — P. 98—111.

27. Skach C. *Borrowing Constitutional Designs...* — 151 p.

28. Croissant A. From transition to defective democracy: Mapping Asian democratization / Aurel Croissant // *Democratization* [Text]. — 2004. — Vol. 11. — № 5. — P. 156—178.

29. Roper S. Are all semi-presidential regimes the same... — P. 253—272.

30. Lewis-Beck M. Who's the chef? Economic voting under a dual executive / Lewis-Beck Michael // *European Journal of Political Research* [Text]. — 1997. — Vol. 31. — № 3. — P. 315—325.

31. Lewis-Beck M. French electoral institutions and the economic vote / Lewis-Beck Michael, Richard Nadeau // *Electoral Studies* [Text]. — 2001. — Vol. 19. — № 2/3. — P. 171—182.

32. Shugart M. Semi-presidential systems... — P. 323—351.

33. Shugart M. Comparative Executive-Legislative Relations... — P. 344—365.

34. Shugart M. Presidents and Assemblies... — 316 p.

35. Shugart M. Comparative Executive-Legislative Relations... — P. 357.

36. Shugart M. Semi-presidential systems... — P. 323—351.

37. Helms L. Five Ways of Institutionalizing... — P. 22—54.

38. Jung-Hsiang T. Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock / Tsaia Jung-Hsiang // *French Politics* [Text]. — 2008. — № 6. — P. 63—84.

39. Skach C. The newest separation of powers... — P. 93—121.

40. Skach C. Constitutional origins of dictatorship and democracy... — P. 347—368.

41. Bahro H. Virtues and vices of semi-presidential government / Horst Bahro // *Journal of Social Sciences and Philosophy* [Text]. — 1999. — Vol. 11. — № 1. — P. 1—37.

42. Rohr J. Executive power and republican principles at the founding of the fifth Republic / John Rohr // *Governance* [Text]. — 1994. — Vol. 7. — № 2. — P. 113—134.

43. Keeler J. Institutions, Political Poker and Regime Evolution in France / John Keeler, Martin Schain // *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* [Text] / Kurt von Mettenheim. — Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1997. — P. 95—97.

44. Muller W. Austria, in / Wolfgang Muller // *Semi-presidentialism in Europe* [Text] / Robert Elgie. — Oxford : Oxford University Press, 1999. — 320 p.

45. Martins A. The Portuguese semi-presidential system: about law in the books and law in action / Ana Martins // *European Constitutional Law Review* [Text]. — 2006. — № 2. — P. 81—100.

46. Bergman T. Formation rules and minority government / Torbjörn Bergman // *European Journal of Political Research* [Text]. — 1993. — Vol. 23. — № 1. — P. 55—66.

47. Leston-Bandeira C. The roles of the Portuguese parliament based on a case study: the discussion of the budget, 1983 – 95 / Cristina Leston-Bandeira // *The Journal of Legislative Studies* [Text]. — 1999. — Vol. 5. — № 2. — P. 46—73.

48. Leston-Bandeira C. The Portuguese parliament during the first two decades of democracy / Cristina Leston-Bandeira // *West European Politics* [Text]. — 2001. — Vol. 24. — № 1. — P. 137—156.

49. Helms L. Five Ways of Institutionalizing... — P. 22—54.

50. Poulard J. The French double executive and the experience of cohabitation / Jean Poulard // *Political Science Quarterly* [Text]. — 1990. — Vol. 105. — № 2. — P. 243—267.

51. Pierce R. The executive divided against itself... — P. 270—294.

52. Skach C. Constitutional origins of dictatorship and democracy... — P. 347—368.

53. Carey J. Calling out the Tanks or Filling... — P. 1—29.

**V. Lytvyn**

## **CLASSIFICATION OF EUROPEAN SEMI-PRESIDENTIALISM**

**The article is dedicated to examination of semi-presidential concept and also considers types and phases of semi-presidentialism in Europe.**

**Key words: semi-presidentialism, cohabitation, president-parliamentarism, premier-parliamentarism, phase of semi-presidentialism, president dominant, premier dominant, parliamentary dominant, cohabitational, balanced semi-presidentialism.**

УДК 311.42:65.012.32

**А. Ліпенцев,  
С. Ромашко,  
О. Красівський**

## **ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИМИ РОБОТАМИ**

**Досліджено сучасні підходи до застосування інструментів проектного менеджменту у процесі організації наукових досліджень та виявлення специфіки використання методів управління проектами на різних етапах науково-дослідної роботи.**

**Ключові слова:** проектний менеджмент, організація наукових досліджень.

Виконання завдань розвитку системи державного управління та пошук відповідей на глобальні виклики вимагають від навчальних закладів, які готують управлінців для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, нових форм організації та забезпечення якості результатів наукових досліджень. Застосування проектного підходу до організації наукових досліджень вважається одним із ефективних управлінських інструментів для: налагодження командної роботи та активного діалогу між викладачами різних дисциплін; підвищення фідучіарності та транспарентності на всіх етапах дослідження; створення внутрішніх мотивацій у викладачів, що сприяє забезпеченню необхідного синергетичного ефекту та відповідної якості дослідницьких результатів.

Метою статті є дослідження сучасних підходів до застосування інструментів проектного менеджменту до процесу організації наукових досліджень та виявленню специфіки використання методів управління проектами на різних етапах науково-дослідної роботи.

Науковому осмисленню теми дослідження особливо сприяли теоретичні ідеї сучасних вчених із проблем державного управління, проектного менеджменту та стратегічного управління: Г. Атаманчука, В. Бушуєва, Т. Василевської, О. Віханського, В. Загорського, В. Князева, О. Молодцова, А. Наумова, А. Пригожина, Р. Войтович [1 – 4].

Якщо розглядати проект як комплекс заходів і дій, спрямованих на досягнення унікального результату в умовах чинних обмежень щодо часу, коштів і виконавців, то науково-дослідні роботи (далі – НДР) можна розглядати як зручний об'єкт для застосування методології та технологій проектного менеджменту, а саме:

1. Науково-дослідна робота спрямована на досягнення унікального результату.
2. Науково-дослідна робота виконується в умовах визначених обмежень щодо часу, фінансування та виконавців.

Сучасна практика управління НДР на всіх етапах виконання (технічне завдання, планування, реалізація, звітність) орієнтована на максимальну формалізацію усіх виробничих процесів та процедур, що часто ускладнює оцінку міри змістового виконання окремих робіт, реальних затрат часу та коштів. Використання проектних підходів до управління НДР у поєднанні з сучасними інформаційними технологіями дозволить зробити передметнішим як процес планування робіт, так і процес контролю за їх виконанням.

Основним документом, що регламентує роботу колективу виконавців НДР, є технічне завдання, в якому визначено кількість етапів, їх загальний зміст, терміни виконання робіт та види документів, що створюються за результатами кожного з етапів.

Доволі поширеним випадком є виконання НДР протягом календарного року з розбиттям її на чотири етапи. Для прикладу розглянемо перелік етапів для однієї з перспективних тем науково-дослідної роботи. Цей перелік подано у табличній формі (табл. 1):

Таблиця 1

Перелік етапів науково-дослідної роботи

| Шифр етапів | Назва етапів виконуваного завдання  | Термін виконання |            | Чим закінчується етап                             |
|-------------|---|------------------|------------|---|
|             |   | початок          | кінець     |   |
| 01          | Вивчення та аналіз чинної нормативно-правової бази  | 01.01.2009       | 31.03.2009 | Анотований звіт, 5 публікацій                     |
| 02          | Аналіз існуючих моделей оцінювання якості навчальних послуг   | 01.04.2009       | 30.06.2009 | Анотований звіт, 5 публікацій                     |
| 03          | Обґрунтування та вибір моделі управління якістю надання навчальних послуг у сфері навчання державних службовців | 01.07.2009       | 30.09.2009 | Анотований звіт, 5 публікацій                     |
| 04          | Створення політики управління якістю надання навчальних послуг у ЛРІДУ НАДУ. Підготовка навчального посібника   | 01.10.2009       | 31.12.2009 | Заключний звіт. Макет посібника, готовий до друку |

Із сучасних інформаційних технологій для управління проектами у вітчизняній практиці найчастіше застосовується програмний продукт MS Project, який працює під управлінням операційної системи Windows.

На основі затвердженого переліку етапів роботи в програмі MS Project розробляється часовий графік виконання робіт і завдань етапів (рис. 1).

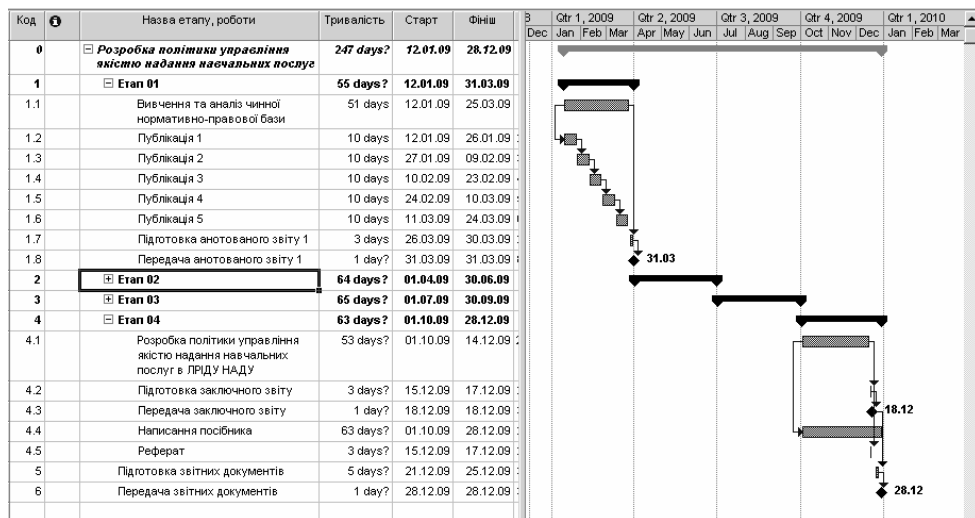


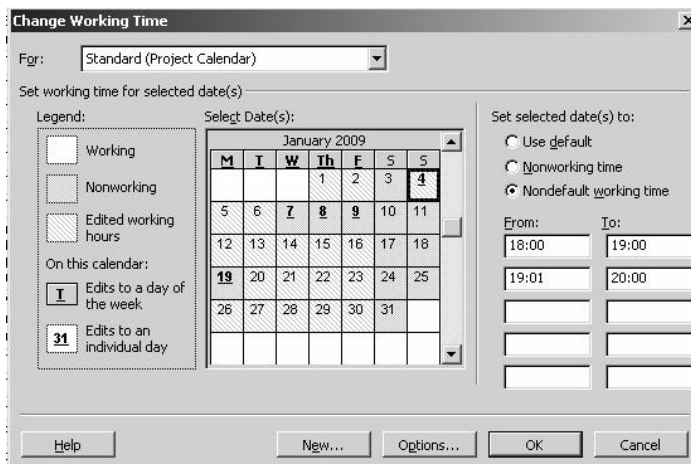
Рис. 1. Часовий графік виконання НДР, розроблений на основі переліку етапів, наведеного в табл. 1

Часовий графік складається з таблиці (ліва частина вікна) та часової діаграми (права частина вікна). На часовій діаграмі відображається послідовність виконання робіт, яка зумовлена чисельністю та складом колективу виконавців. Тут видно, що частина робіт повинна виконуватись послідовно (роботи 1.2 – 1.6), якщо для виконання наступної роботи потрібно мати результати попередньої, або якщо і попередню і наступну роботу виконує одна особа. Частина робіт може виконуватись одночасно (роботи 4.1, 4.4), якщо вони змістовно не пов'язані між собою, або якщо їх виконують різні особи.

Склад робіт етапів 02 та 03 подібний до складу робіт етапу 01, але для компактнішого відображення графіка на рисунку вони згорнені в одну лінію.

Під час визначення тривалості виконання окремих етапів використовується модифікований стандартний календар, в якому відзначені усі вихідні та святкові дні. Завдяки цьому автоматично визначається кількість робочих днів, відведених для виконання робіт кожного етапу. Відповідно до переліку етапів, кожний з них повинен виконуватись протягом трьох місяців (приблизно 90 календарних днів), але застосування MS Project дозволило автоматично встановити, що для дотримання загальних термінів виконання НДР на виконання першого етапу відведено 55 робочих днів, другого – 64, третього – 65 і четвертого – 63. За дотримання цих умов виконання НДР почнеться 12 січня 2009 р. і завершиться 28 грудня 2009 р., тобто за 247 робочих днів.

Окрім цього, в календарі, використаному у цьому проекті, вказано, що робочий день триває 2 год. (рис. 2).



**Рис. 2. Вікно діалогу для встановлення параметрів календаря проекту (стандартного)**

На рис. 2 видно, що в січні 2009 р. 7 – 9-е і 19-е число відзначені як вихідні. Робочий день триває з 18:00 до 20:00, хоча вибір конкретних робочих годин несуттєвий, оскільки облік тривалості робіт і проекту ведеться у днях.

Для подальшого планування необхідно мати склад виконавців НДР. Для цього вигідно використовувати так звані універсальні трудові ресурси (табл. 2).

Таблиця 2

## Склад виконавців НДР

| № з/п | Посада                          | К-сть | Ставка, грн./міс.* |
|-------|---------------------------------|-------|--------------------|
| 1     | Науковий керівник НДР           | 1     | 290                |
| 2     | Відповідальний виконавець       | 1     | 250                |
| 3     | Провідний науковий співробітник | 1     | 220                |
| 4     | Старший науковий співробітник   | 3     | 200                |
| 5     | Науковий співробітник           | 1     | 180                |

Використання універсальних ресурсів дає можливість легко змінювати персональну прив'язку конкретних виконавців до визначених планом проекту посад у випадку необхідності їх заміни під час виконання НДР. У такому проекті особа, яка обіймає посаду наукового керівника НДР, виконує функції керівника проекту.

Перелік виконавців уводиться в таблицю ресурсів програми (рис. 3).

|   | 📄 | Ресурс                          | Тип  | Позначення | Ставка          | Спосіб оплати | Календар |
|---|---|---------------------------------|------|------------|-----------------|---------------|----------|
| 1 |   | Науковий керівник НДР           | Work | НК         | 290,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 2 |   | Відповідальний виконавець       | Work | ВВ         | 250,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 3 |   | Провідний науковий співробітник | Work | ПНС        | 220,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 4 |   | Старший науковий співробітник 1 | Work | СНС1       | 200,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 5 |   | Старший науковий співробітник 2 | Work | СНС2       | 200,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 6 |   | Старший науковий співробітник 3 | Work | СНС3       | 200,00 грн./mon | Prorated      | Standard |
| 7 |   | Науковий співробітник           | Work | НС         | 180,00 грн./mon | Prorated      | Standard |

Рис. 3. Таблиця ресурсів проекту виконання НДР

У зазначеній таблиці вказується ставка для кожного ресурсу (грн./міс.), спосіб оплати (погодинно) та календар, за яким ресурси виконують роботи в проекті (стандартний). У порівнянні зі стандартною таблицею програми тут таблиця дещо спрощена, але стовпці “Тип” та “Позначення” в ній все ж доцільно залишити. Стовпець “Тип” може використовуватись у разі врахування у проекті необхідності використання не лише трудових, а й матеріальних (Material) ресурсів (обладнання, інструменти, прилади, меблі, канцтовари, витратні матеріали тощо). У стовпці “Позначення” можна вводити прізвища реальних осіб, призначених на цю посаду.

Склад колективу виконавців передбачає три посади старшого наукового співробітника, з огляду на що в переліку ресурсів є три однакових посади з різними номерами. Це необхідно для їх однозначного закріплення за різними роботами.

Наступним кроком процедури розробки плану проекту є призначення ресурсів конкретним роботам. Результатом має бути календарно-тематичний план виконання робіт, уточнення тривалості виконання робіт та їх вартості.

Розподіл робіт між окремими членами колективу та послідовність виконання робіт визначає науковий керівник теми, який виконує функції керівника проекту.

\* розмір ставок вказано довільно

У результаті розподілу робіт між виконавцями в наведеному прикладі автоматично визначається і вартість запланованих.

Після того, як план виконання НДР сформований, необхідно зберегти базовий план проекту. Основою процесу моніторингу реалізації проекту є останній збережений базовий план. У випадку, коли в процесі виконання робіт виникають суттєві зміни, які можуть вплинути на перебіг реалізації проекту, необхідно зберегти новий базовий план (усього їх може бути 11), не знищуючи попереднього базового плану.

У процесі моніторингу встановлюються відхилення від запланованого часового графіку та від запланованих обсягів і графіків використання коштів проекту. Якщо такі відхилення є, керівник проекту повинен якомога швидше вживати необхідні заходи для досягнення кінцевої мети проекту з дотриманням усіх чинних обмежень.

Таке автономне використання програми MS Project дає ефект лише з погляду автоматизації рутинних обчислень та формування періодичних звітних документів про виконання НДР. У випадку науково-дослідних робіт, що фінансуються з бюджету і тривають не довше року, та при кількості виконавців робіт до восьми осіб, вигоди від використання розглянутих інформаційних технологій не перевищують затрат на придбання, вивчення та експлуатацію спеціального програмного забезпечення. Для управління одною такою темою використовувати MS Project недоцільно.

Значний ефект від використання інформаційних технологій проектного менеджменту можна отримати, якщо одночасно координувати виконання понад п'яти НДР, особливо, якщо терміни та тривалість їх виконання не співпадають. У цьому випадку використання спеціального програмного забезпечення є виправданим і доцільним. Подібною є ситуація у науковому відділі, працівникам якого щорічно треба відслідковувати процес виконання десяти науково-дослідних робіт, тривалість яких відрізняється в межах від 1 до 2 років. Ще більшим може бути ефект від використання інформаційних технологій для управління проектами в масштабах Національної академії державного управління, оскільки тут йдеться про одночасне виконання майже сотні науково-дослідних робіт різної тривалості з різними терміналами початку і завершення.

Якщо виконання НДР із бюджетної тематики має свої специфічні обмеження, то виконання госпдоговірних наукових робіт у довільному випадку передбачає обов'язкове використання сучасних інформаційних технологій. Під час виконання госпдоговірних тем виконання бюджету проекту та досягнення цілей проекту (як за обсягом та якістю, так і за змістом) є необхідними умовами успішної реалізації проекту. Окрім цього, в таких проектах під час їх реалізації можливі зміни цілей проекту, складу виконавців робіт, а також випадки дочасного припинення з огляду на неможливість чи недоцільність завершення.

Перспективи розвитку системи вищої освіти та зокрема науки у вищих навчальних закладах в Україні вже достатньо добре відомі. Частка державного замовлення в переліку наукових тем зменшуватиметься, а частка робіт виконуваних на замовлення юридичних чи й фізичних осіб – зростатиме. Найчастіше науково-дослідні роботи будуть мати прикладне значення та будуть частиною більшої виробничої програми або проекту. За таких умов необхідним стає можливо точніше часове та ресурсне планування виконання роботи, її професійний контроль за виконанням усіх етапів роботи як в часі, так і за змістом (що є однією з умов якісного виконання роботи та досягнення поставлених цілей).

Необхідність планування термінів виконання роботи та її окремих етапів пов'язана із тим, що НДР є частиною більшого проекту, а також із необхідністю дотримання термінів надходження коштів.

Необхідність докладного ресурсного планування зумовлена тим, що для виконання таких робіт часто потрібні не лише людські, а й значні матеріальні ресурси, зокрема: обладнання, інструменти, витратні матеріали, сировина, канцелярське приладдя, меблі тощо.

Необхідність використання для управління НДР спеціального програмного забезпечення впливає із потреби інтегрування процесу моніторингу проведення наукових досліджень у процес реалізації більшого проекту чи програми, частиною яких є НДР.

В цих умовах планування роботи повинно базуватись не на загальному формальному переліку етапів, визначених технічним завданням, а на змісті підсумкового (заключного) звіту, яким завершується виконання роботи. Для цього керівники тем повинні готувати зміст підсумкового документу не перед завершенням роботи, а на початку її виконання. Зрозуміло, що такий зміст буде орієнтовним, може у певних межах змінюватись у процесі виконання досліджень, але це лише позитивно вплине на результати роботи і є додатковим обґрунтуванням доцільності використання технологій проектного менеджменту для управління НДР.

Загалом, вихідними даними для розробки плану виконання науково-дослідної роботи за умови використання пропонованих підходів до управління НДР повинні бути:

1. Зміст основного (заключного) звіту.
2. Перелік необхідних для виконання роботи людських ресурсів.
3. Перелік необхідних для виконання роботи матеріальних ресурсів.
4. Час, відведений для виконання НДР.
5. Можливий розмір фінансування.

Розробка плану проекту виконання НДР на основі таких вихідних даних дозволить мати доволі точну модель виконання роботи. Наявність і використання під час управління проектом такої моделі дасть можливість використовувати методологію управління проектами повною мірою з дотриманням усіх переваг, притаманних цій методології.

Під час планування проекту повинні бути враховані усі можливі ризики. Це дозволить мати обґрунтовані варіанти часового графіку виконання роботи (бажаний, песимістичний та оптимістичний), графік фінансування, план комунікацій, строки та зміст віх проекту. Виконання плану проекту передбачає постійний контроль результатів виконання проміжних етапів, що своєю чергою дасть змогу оперативно керувати якістю виконання робіт та максимально повно досягати поставлені цілі.

У результаті виконання НДР, на жаль, не завжди можна досягнути попередньо сформульованих цілей. За допомогою використання методології та технологій проектного менеджменту можна шляхом оцінки результатів виконання проміжних етапів своєчасно оцінити ймовірність отримання негативного підсумкового результату. Це сприятиме уникненню необґрунтованої перевитрати коштів і часу, внесенню потрібних змін до складу виконавців, регулюванню часових планів або обсягів і термінів фінансування, а можливо, й відмові від виконання роботи чи зміни змісту проекту.

Використання сучасного програмного забезпечення для управління проектами дозволяє підняти управління виконанням НДР для конкретного замовника на вищій

професійний рівень, спростити та автоматизувати генерування, формування та передачу проектних документів, динамічно інтегруватись у проектне середовище, яке активно функціонує в Європі і в світі.

### **Література**

1. Керівництво з питань проектного менеджменту [Текст]. — К. : УКРНЕТ, 2000. — 470 с.
2. Пономаренко Л. А. Комп'ютерні технології управління інноваційними проектами [Текст] : підручник / Л. А. Пономаренко. — К. : КНЕУ, 2001. — 423 с.
3. Ромашко С. Інформаційні технології проектного менеджменту [Текст] : навч. посіб. / С. Ромашко. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 162 с.
4. Режим доступу : [www.projectmanagement.com](http://www.projectmanagement.com).

**V. Lipentsev,  
S. Romashko,  
O. Krasivskyi**

### **IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT TECHNOLOGIES INTO SCIENTIFIC RESEARCH ADMINISTERING**

**Modern approaches to the usage of project management devices in the process of scientific research organization are investigated, peculiarity of project management methods usage on the different stages of scientific research is revealed.**

**Key words: project management, scientific organization of researches.**

**В. Мартиненко****ЗЕМЛЯ ЯК ІНВЕСТИЦІЙНИЙ РЕСУРС  
У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

**Проаналізовано суперечності введення приватної власності на землю сільськогосподарського призначення та можливість перетворення її на інвестиційний ресурс шляхом включення її у товарно-грошовий обіг, запропоновано шляхи зняття суперечностей.**

**Ключові слова: інвестиційний ресурс, система суспільного розвитку, приватна власність, сільське господарство, аграрна політика.**

В Україні на сучасному етапі відбувається пошук господарської моделі, яка має бути базовою у ХХІ ст. та забезпечити стабільний суспільний розвиток. Пошук триває уже з 1992 р., коли була проголошена незалежна Українська держава. Враховуючи, що Україна є аграрною країною, яка володіє третиною світових запасів чорноземів, провідною проблемою, від вирішення якої залежить майбутнє не тільки населення України, а усього світу, є встановлення ефективних земельних відносин. Введення приватної власності на землю сільськогосподарського призначення стало одним із структурних елементів нової парадигми суспільного розвитку в Україні. У цьому контексті закономірно виникають такі запитання: які подальші рішення мають бути здійснені для забезпечення ефективності сільськогосподарського виробництва в Україні, як впливає на суспільний розвиток в Україні введення приватної власності на землю, який вплив на тип суспільного розвитку в Україні загалом та на ефективність сільськогосподарського виробництва зокрема буде здійснювати перетворення земель сільськогосподарського призначення у товар? Ці та інші запитання визначають актуальність окресленої теми.

Введення приватної власності на землю сільськогосподарського призначення в Україні закономірно порушило питання про перетворення цих земель у товар, що на сучасному етапі набуло політичних вимірів, які не дають можливості об'єктивно дослідити наслідки прийняття певного рішення для майбутнього України та українців. Необхідність перетворення земель сільськогосподарського призначення у товар обґрунтовується відсутністю можливості продавати і купувати землю громадянами, які мають земельні ділянки у приватній власності, що порушує їх права. Окрім того, деякі державні діячі обґрунтовують необхідність перетворення землі у товар тим, що земля вже купується й продається, але у тіньовому режимі, що купівля-продаж землі може забезпечити сільське господарство необхідним фінансовим капіталом.

При дослідженні проблеми перетворення землі у товар не враховуються суперечності, які вже виникли між приватною власністю на землю та технологією сільськогосподарського виробництва, між загальною сумою коштів, які можуть поступати в обіг від реалізації землі як товару, та стабільністю гривні й усієї банківської системи. Окрім того, поза полем аналізу залишаються соціальні, екологічні, геополітичні чинники, які в умовах сучасної світової кризи набувають нових характеристик, які необхідно враховувати при прийнятті рішень про перетворення землі у товар.

Теоретичні аспекти, які є базою відносин на землю, досить добре вивчені. Відносини власності у сільському господарстві досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Актуальними в економічному вимірі є теорії, які розглядають землю як постійне джерело земельної ренти.

Відносини у сільському господарстві досліджують вітчизняні автори: М. Павлишенко, О. Савицький, М. Сакада, В. Тарасенко, М. Федорченко, В. Юрчишин. Ці дослідження охоплюють низку важливих чинників ефективності суспільного виробництва, проте в них відсутнє системне дослідження наслідків введення приватної власності на землю сільськогосподарського призначення, перетворення її в товар та встановлення її впливу на процес інвестування аграрної сфери, яке науково обґрунтувало б ефективні форми господарювання в Україні в умовах глобалізації економіки.

Мета статті – аналіз суперечностей, які виникають між приватною власністю на землю та формами господарювання у сільському господарстві у системі суспільного розвитку.

Відповідно до мети у статті визначені такі завдання:

- здійснити аналіз об'єктивних суперечностей між приватною власністю на землю агропромисловою технологією;
- вивчити суперечності функціонування землі як товару;
- запропонувати шляхи зняття суперечностей суспільного розвитку для перетворення земель сільськогосподарського призначення в інвестиційний ресурс.

Найважливішою складовою у дослідженні проблем перетворення землі у товар та на цій базі забезпечення достатньої ефективності сільськогосподарського виробництва і забезпечення стабільного суспільного розвитку є об'єктивна ідентифікація проблем, на вирішення яких мають бути спрямовані ефективні управлінські рішення, які впливають на якість інвестування суспільного розвитку.

**Проблема**, як зазначено у тлумачному словнику, – це складне теоретичне або практичне питання, що потребує вирішення [1]. У наукових дослідженнях практично скрізь застосовується тлумачення “проблеми” як певної ситуації під час діяльності, яка містить протиріччя наукового, організаційного або іншого змісту і є *перепонами*, що виникають при досягненні суб'єктом цілеспрямованого результату своєї діяльності.

Треба зазначити, що таке трактування терміна “проблема” страждає однобічністю, лінійністю, тому що у ньому розкривається тільки одна сторона як *недоробка* суб'єктом управлінських рішень, які у процесі виробничої, управлінської та іншої діяльності суб'єктів перетворюються у *перепони*. Відповідно до такого трактування, проблеми будь-якого процесу можна вирішити за один раз, знявши перепони у досягненні поставлених цілей. Проте справа значно складніша, що вимагає постійного превентивного управління, тотального моніторингу за господарськими процесами.

Для характеристики змісту та особливостей процесів потрібно розкрити суть суперечностей, які притаманні будь-яким суспільним відносинам, об'єктам. Для цього необхідно розкрити наявність об'єктивних властивостей будь-якого процесу, які йому притаманні, які його характеризують, без яких він втрачає свою ідентичність, повноту, динамізм. Будь-який процес характеризується протилежними векторами руху: об'єктивне-суб'єктивне, форма-зміст, зменшення-збільшення, вибуття-введення, матеріальне-духовне тощо. Тобто, суперечності – це об'єктивна властивість процесу, об'єкта, яка йому притаманна, характеризує

динаміку його функціонування, розкриває його якісні та кількісні характеристики без яких процес, об'єкт втрачає свою ідентичність, припиняє своє функціонування. Суперечності не можна вирішити за один раз. Вони потребують постійного управління у часі і просторі. Найефективнішим є превентивне управління суперечностями – прогнозування протилежних векторів руху процесу та розробки механізмів їх узгодження. Всі суперечності потрібно вивчити, розробити заходи щодо їх зняття, узгодження та постійно здійснювати моніторинг за їх динамікою. Наприклад, рух основних фондів на підприємстві характеризується процесами їх вибуття та введення, тобто протилежними потоками. Вирішення суперечності у русі основних фондів полягає у тому, щоб прийняти такі управлінські рішення, які спрямовуються на якісне та кількісне зростання основних фондів. Це рішення не може бути одноразовим, одномоментним.

Отже, наявність суперечностей у кожному процесі, об'єкті зумовлює необхідність його постійно контролювати, прогнозувати динаміку його руху, вивчати тенденції та закономірності і на базі отриманих знань про цей процес приймати рішення для постійного дотримання пропорцій, які забезпечать досягнення поставлених цілей. Ступінь контролю над протилежними потоками процесу зумовлює ступінь соціальних, економічних, політичних, глобальних, екологічних та інших ризиків, які виявляються у конкретних проблемах. Своєю чергою, проблеми мають забезпечуватися засобами вирішення. Проблеми, які не мають адекватних механізмів вирішення, поступово перетворюються в антагонізми, а останні, якщо не знаходять дієвих механізмів вирішення, перетворюються в катастрофи. Прикладом стихійного вирішення суперечностей сучасного світового господарського розвитку є глобальна криза ліберальної системи господарювання, яка розгортається у 2008 – 2009 рр., коли суб'єкти господарювання не вивчили сутність суперечностей, приймають їх як *перепони* (недоліки) господарського розвитку та спрямовують зусилля на їх ліквідацію на базі одномоментних рішень, а не розробки заходів їх попередження. Навіть тоді, коли перепони зняті, потрібно постійно контролювати динаміку руху суперечностей, тому що втрата контролю над останніми призводить знову до вихідної точки, але вже з іншими параметрами ускладнень, “перепон”.

У цьому контексті завдання вчених та суб'єктів господарювання полягає у тому, щоб у всій повноті розкрити суть суперечностей об'єкта дослідження та розробити управлінське рішення, яке їх знімає, управляє ними, контролює динаміку їх розвитку та у різних режимах (превентивному та у режимі реального часу), приймає управлінські рішення та вчасно їх коригує у процесі досягнення поставлених цілей.

Об'єктом дослідження статті є суперечності приватної власності на землю у сільському господарстві як базової умови розвитку цієї галузі та всієї економіки. Введення приватної власності на землю сільськогосподарського призначення в Україні мало на меті (офіційно) підвищити ефективність її використання\*.

---

\* Україна займає площу 603 тис. км<sup>2</sup>, що становить 5,7% території Європи і майже 0,5% земної кулі. Тут проживає 46 млн населення. Сільськогосподарські угіддя становлять майже 70% території держави, зокрема рілля займає 54%, пасовища – 9%, сіножаті – 4% і багаторічні насадження – 2%. Кліматичні умови та родючі ґрунти (третина світових запасів чорноземів або 54% власних угідь) є надзвичайно сприятливими для сільськогосподарського виробництва. Тому розораність продуктивних угідь тут є найвищою в Європі – майже 78% [2]

Дослідження ефективності використання земель сільськогосподарського призначення зумовлює необхідність дослідження *правових, агротехнологічних, вартісних, соціальних, екологічних, геополітичних вимірів*.

Насамперед необхідно дослідити правові засади введення приватної власності на землю в Україні, для чого потрібно розкрити суть земельних відносин через призму Конституції України, яка є мірилом усіх законів, що приймаються. У Конституції України зазначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності українського народу. Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству [3]. Тобто, введення приватної власності на землю суперечить Конституції України, де зазначено, що громадянин має право *користуватися* об'єктами права власності народу, а не володіти ними, а це означає, що розпаювання земель – антиконституційне. Після прийняття Конституції України у 1996 р. потрібно було привести у відповідність усі закони, які були прийняті раніше, чого не було зроблено. Це – правова суперечність, яка закладена у законодавство і яка уже завела реформу сільського господарства у глухий кут, вихід із якого потребує комплексного вирішення.

У Конституції України також записано, що “власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству”. Введення приватної власності на землю та її розпаювання уже нанесло шкоду суспільству. Йдеться про те, що приватна власність вступає у суперечність із агротехнологією вирощування сільськогосподарської продукції, яку неможливо застосовувати на окремих ділянках по 2 – 4 га. У цьому контексті потрібно конкретизувати, яку шкоду може нанести людині і суспільству перетворення землі на товар та порівняти із вигодами від нього. Виникає запитання: А коли приймали закон про розпаювання землі сільськогосподарського призначення, ніхто не передбачав, що дане законодавче рішення суперечить сучасній агротехнології сільськогосподарського виробництва? Відповідь очевидна – цей закон приймався не для забезпечення соціальної справедливості та підняття ефективності сільськогосподарського виробництва, а з метою наступного перерозподілу землі та обезземелювання селян, формування великих земельних власників.

Наступним етапом у дослідженні суперечностей приватної власності на землю має бути аналіз вигоди та шкоди, які настануть після введення земель у товарний обіг, коли потрібно відповісти на запитання: чим є для нас земля? Просто нерухомим майном, територією, засобом виробництва (**інвестиційним ресурсом**. – В. М.), екзистенційною реальністю, за яку можна вмирати [4]?

Деякі представники влади і вчених хочуть представити землю як звичайний інвестиційний ресурс, який потрібно залучити до сільськогосподарського виробництва, просто зробивши її товаром. Дійсно, земля є всезагальним, але одночасно унікальним засобом виробництва і має бути інвестиційним ресурсом, який може забезпечити не тільки сільське господарство, але й всю економіку необхідними обсягами ресурсів. Для відновлення розширеного відтворення в економіку України потрібно залучити, за мінімальними підрахунками, 3 – 5 трлн грн. Орієнтовна грошова оцінка земельних ресурсів України – від 3 трлн грн. [5] до 330 трлн грн. [6]. Ця сума, якщо вона навіть дещо перебільшена, може стати постійним джерелом інвестиційних ресурсів усієї економіки України протягом XXI ст. Однак перетворення землі в інвестиційний ресурс шляхом одномоментного введення її в товарно-грошовий обіг є неможливим за багатьма причинами.

Проти перетворення землі в товар виступають українські вчені [7]. По-перше, сучасна аграрна політика держави має на меті не забезпечення ефективності сільського господарства, а легітимізацію перерозподілу землі від багатих власників паїв до небагатих землевласників, що утворює небезпеку роз'єднання суспільства на власників засобів виробництва і найманих працівників із відомими соціальними наслідками у майбутньому. По-друге, повернення до приватної власності на землю означає повернення до менш ефективного сільськогосподарського виробництва, що є небезпечним для України. По-третє, перехід до приватизації землі без об'єктивного аналізу соціально-економічних наслідків приватизації в промисловості призводить до перекручення суті й закономірностей розвитку відносин власності. По-четверте, у товарооборот можуть включатися лише продукти праці, обмін яких зумовлений суспільним поділом праці, але не земля, не природне середовище. Диференціальна і абсолютна рента є *фальшивою соціальною вартістю*, що утворюється без відповідних витрат праці, тому включення її в загальний товарообіг призводить до інфляції, знецінення грошей. По-п'яте, перетворення землі в приватну власність і товар породжує спекуляцію нею з метою збагачення. Уже широко відомі факти рейдерства, захоплення ділянок, перепродаж площ. Як засвідчила практика, власник землі може навіть і не підозрювати, що його земельний наділ уже йому не належить, документи підроблені, а прізвища в комп'ютерній базі витерті. Земля не може бути товаром, тому що вона – середовище прожиття, поза яким немислиме існування біосфери на планеті і воно не повинно належати окремим особам на планеті [8].

Окрім вище перелічених аргументів, є один, який виділяється з-поміж усіх інших. Земля є сакральною територією. “Бог дав землю всьому роду людському, щоб годувала всіх його членів без винятку, не ставлячи нікого у привілейоване становище” [9].

Проти перетворення землі у товар свідчить ще один чинник. Йдеться про те, що на товарно-грошові відносини, на стихійну дію попиту й пропозиції у сільському господарстві покладаються (яке лукавство!) великі надії. Однак світова криза свідчить про інше. Існуюча модель англо-саксонського капіталізму, за оцінками учасників останнього саміту 20 найрозвиненіших країн світу, себе вичерпала. Ринок не може *саморегулюватися*, а може тільки *саморуйнуватися*. Тому ринкові механізми мають бути під жорстким контролем держав, а ідея перетворення землі в товар саме і передбачає, що забезпечення ефективності сільськогосподарського виробництва має забезпечити потреби ринку: конкуренції, вільні продаж-купівля землі тощо. Світова криза капіталізму спростовує такий підхід, чого українські політики та бізнесмени чомусь не помічають чи не бажають бачити.

Доцільно також здійснити аналіз суперечностей між приватною власністю на землю та агротехнологією вирощування сільськогосподарської продукції. Розпаювання сільськогосподарських земель призвело до утворення великої кількості власників невеликих (2 – 4 га) ділянок землі, які не мали та й не мають відповідних засобів обробітку землі, а здача землі в оренду не призвела до зацікавленості володарів земельних ділянок, які отримують незначні дивіденди навіть для малозабезпечених селян. Ситуація із землею повторила ситуацію із приватизацією підприємств, коли ваучери на приватизоване майно коштували 16 грн. Таким чином, введення приватної власності на землю без адекватного інституційного забезпечення несвідомо (чи свідомо) не забезпечило декларованого підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва.

Проведений вище аналіз свідчить про те, що пряме перетворення землі в товар не забезпечить перетворення цього загального засобу виробництва в

інвестиційний ресурс, тому що реформа власності на землі сільськогосподарського призначення не знімає, а поглиблює суперечності земельних відносин. Наприклад, базова суперечність ліберальної економіки між суспільним типом виробництва і приватним типом присвоєння його результатів знову постає у всій свої руйнівній силі. Первісне нагромадження капіталу – етап необхідний і закономірний, однак він здійснюється через нееквівалентний обмін товарами, махінації, шантаж, обман, грабунки [10]. У цьому варіанті нагромаджений капітал буде не легітимізований у суспільстві, що створює великі ризики соціальної революції у найближчому майбутньому.

У сферу дослідження негативних наслідків перетворення землі у товар потрібно ввести й екологічний чинник. Продовження стану стихійного розвитку земельних відносин в Україні поглиблює екологічну кризу, яка щорічно шляхом ерозії ґрунтів, пожеж у лісах, нещадної вирубки лісів, наявності значних обсягів хімічних речовин, які розміщені під відкритим небом, забирає десятки мільярдів гривень та здоров'я “маленьких” українців, яких вже 46 млн. Введення землі в товарно-грошовий обіг поглибить екологічну кризу, тому що на відтворення навколишнього середовища потрібна цілісна стратегія і тактика та астрономічні суми капіталу, які будуть зменшувати вартість інвестиційних ресурсів для економіки. Отже, аналіз *екологічного* чинника дає підстави для висновку, що перетворення землі в товар не гарантує розширеного відтворення природного середовища, придатного для проживання населення.

В аналізі чинників, які мають забезпечити умови перетворення сільськогосподарських земель у надійний інвестиційний ресурс, геополітичний чинник займає особливе місце. Світова екологічна, продовольча демографічна криза свідчать про те, що земля сільськогосподарського призначення буде тільки зростати в ціні.

Дж. Мейс, відомий дослідник українського голодомору, попереджав про новітнє лихо у статті “Трагедія, що назриває”, яке можливе від наслідків необдуманого продажу землі: “Селяни, які, по суті, перетворилися на рабів згідно із сталінською версією соціальної справедливості, залишилися ні з чим. А тепер, здається, їх готують до виселення із землі, яка годувала їх та їхніх прадідів”. Він попереджає про можливість нового голодомору, але уже в ринкових, капіталістичних умовах [11].

На порядку денному залишається одна й та сама мета: витолочити український дух і духовну прирощеність до своєї землі, а також максимально ослабити український генофонд, щоб самим облаштуватися на землі, яка тече “медом і молоком”. Нас поступово привчають до генетично модифікованих продуктів, а наші висококалорійні, чисті хліб, олію, картоплю та інші продукти споживатимуть “вибрані”, які вже керують “золотим мільярдом”. На сьогодні вже реальна картина, коли українські дівчата “знаходять” себе на ринку білих рабів у всьому світі. Це у наш час “багаті так допомогли бідним”, що люди у містах (і не тільки пенсіонери) блукають у пошуках паперових коробок, газет і пляшок з-під пива, щоб обміняти їх на шматок хліба [12].

Справедливими аргументами Дж. Мейса є такі: “Давати людям без грошей і влади сумнівне право продавати свою землю тим, хто має і те, й друге, без надання якомога більшої підтримки тим, хто намагається спробувати свої сили в приватному земледогосподарстві незалежно від клептократів, якими є голови колишніх колгоспів і які продовжують диктувати свої правила в більшості сіл, є неправильним. Однією з

відносних переваг України в цьому світі є її родюча земля. Нехай цю землю обробляють ті, хто робив це з діда-прадіда, й ця країна нагодує багатьох у цьому світі на користь усіх, хто тут живе [13].

Отже, у результаті можливого перетворення землі у товар зміниться геополітична ситуація: українські чорноземи будуть скуповуватися іноземними особами, державами за спекулятивними цінами, українські селяни будуть зайвими на уже проданій землі. Демографічна криза, яка вже почала свій рух на планеті, буде мати на Україні негативні наслідки планетарного переселення на українські землі. Отже, перетворення землі у товар в Україні може стати першим чинником зникнення Української держави, яка може так і не встигнути відчувати себе господарем на своїй землі.

Земля – не простий інвестиційний ресурс, який можна просто перетворити на товар. Це – суто економічний, наскрізь прагматичний підхід. Земля – це також ресурс соціокультурний. Фермер – не селянин, а підприємець-космополіт, який, на відміну від селянина, не творить ні національної народної пісні, ні музики, ні культури. “Земля – товар” як засвідчила практика капіталізму на Заході, що повністю розселяє селянина і знищує сільський соціум [14], що не утворює соціокультурної бази землі як інвестиційного ресурсу.

Підсумовуючи аргументи загалом, треба зазначити, що реформа у сільському господарстві вже “привела” українське село та селянина до таких наслідків, які страшніші за наслідки, які були після Великої Вітчизняної війни 1941 – 1945 рр. Тільки з великою натяжкою можна говорити про відсутність геноциду на селі в Україні, який твориться на сьогодні і який потрібно негайно зупинити, тому що перетворення землі у товар стане останнім актом, який розділить епохи в Україні на селі: до купівлі-продажу й після. Земля як товар може бути тільки в одному випадку: **землю має право купувати тільки держава**, тобто держава є господарським суб’єктом, який формує державний земельний фонд, а викуплену землю надає у довготермінову оренду, яка буде постійним джерелом постачання коштів державному бюджету.

Згадаємо думку класика економічної науки Дж. Міля: “Держава може виступати в ролі єдиного землевласника, а землероби мають бути орендарями, що одержують свої ділянки на основі строкового чи безстрокового договору” [15]. У цьому контексті треба нагадати, що не можна повторити помилку, яку було здійснено за часів соціалізму в СРСР. Держава може бути суб’єктом, який охороняє загальнонародну власність, контролює її використання, розпоряджається нею, використовує її, однак земля не може бути абсолютизованою державною власністю. Потрібно усвідомити, що існує суперечність між формою державної власності на землю і змістом, який розкриває суть загальнонародної власності. Однак, якщо відсутні механізми зняття суперечності між формою та змістом, держава перетворює об’єкт загальнонародної власності – землю – в державну власність. Потрібні відповідні інститути, які будуть забезпечувати функціонування загальнонародної власності на землю.

На практиці в СРСР ця суперечність ігнорувалася, механізми її вирішення були відсутніми, тому ризики узурпації державою загальнонародної власності на землю повністю реалізувалися: держава зловживала власністю на землю, свавільно нею розпоряджалася, державна власність на землю послужила основою для примусової колективізації [16].

Таким чином, використати землю сільськогосподарського призначення як інвестиційний ресурс шляхом лінійного введення її в товарно-грошовий обіг неможливо, тому що процес її перетворення здійснюється не шляхом пізнання

системи суперечностей та утворення механізмів їх вирішення, а шляхом їх стихійного поглиблення у соціальних, екологічних, геополітичних, фінансових та інших вимірах. У результаті, замість інвестиційного ресурсу за декілька років буде отримано соціальний антагонізм – протистояння безземельних селян та великих землевласників, яке відомо чим закінчується.

Земля може бути використана як інвестиційний ресурс, однак ця робота має бути виконана за певним алгоритмом: формування методологічного етапу; розробка аналітичного етапу, конкретизація мети формування інвестиційного ресурсу; прогнозування бажаних та можливих результатів; виявлення суперечностей, ризиків, проблем, антагонізмів процесу; проведення інвентаризації земель і наявних та необхідних ресурсів; встановлення повноважень, відповідальності суб'єктів господарської діяльності; формування рушійних сил розвитку сільського господарства; розробка стратегії й тактики досягнення поставленої мети; розробка механізмів гарантії реалізації стратегії й тактики; формування системи оцінки ефективності механізму перетворення землі в інвестиційний ресурс.

Держава може і повинна забезпечити перетворення земель сільськогосподарського призначення в інвестиційні ресурси шляхом зворотного викупу у селян земельних паїв, а виручені кошти спрямувати на інвестиції, формування земельних інвестиційних фондів. Зворотній викуп земель – акція вимушена, однак іншого ефективного шляху немає, тому що реформа відносин власності уже завела у глухий кут сільськогосподарське виробництво та суспільний розвиток. В Україні стихійно відновлюється старий спосіб виробництва, здійснюється повернення до уже віджилих, недемократичних та неефективних форм власності та господарювання, що не формує відповідного сучасному виробництву інституціонального забезпечення.

Аналіз суперечностей, які виникають між приватною власністю на землю та формами господарювання у сільському господарстві в системі суспільного розвитку, дає змогу зробити такі висновки:

- аналіз особливостей кожного процесу суспільного розвитку зумовлює необхідність розкриття суперечностей, ризиків, проблем, антагонізмів, катастроф;
- дослідження особливостей перетворення земель сільськогосподарського призначення в інвестиційний ресурс суспільного розвитку потребує дослідження суперечностей приватної власності на землю та форм господарювання;
- відносини приватної власності на землю характеризуються об'єктивними суперечностями між приватною власністю агротехнологією, між загальним (суспільний тип праці), особливим (формами організації праці) та одиничним (приватною власністю), між суспільним типом виробництва та приватним типом присвоєння результатів праці у сільському господарстві;
- об'єктивні суперечності потребують розробки відповідних механізмів їх зняття, забезпечення постійного моніторингу за процесом зняття суперечностей;
- земля не може бути перетворена в інвестиційний ресурс шляхом перетворення її у товар, тому що цей акт не знімає об'єктивні суперечності приватної власності на землю, а загострює їх, що негативно вплине на суспільний розвиток, призведе до протистояння класів. Загострення суперечностей зумовлене такими чинниками:

1. Сучасна аграрна політика держави має на меті не забезпечення ефективності сільського господарства, а легітимізацію перерозподілу землі від багатих власників паїв до небагатих землевласників.

2. Повернення до приватної власності на землю означає повернення до менш ефективного сільськогосподарського виробництва, що є небезпечним для України.

3. Перехід до приватизації землі без об'єктивного аналізу соціально-економічних наслідків приватизації у промисловості призводить до переключення суті й закономірностей розвитку відносин власності.

4. У товарообіг можуть включатися лише продукти праці, обмін яких зумовлений суспільним поділом праці, але не земля, не природне середовище. Ціна землі – це *фальшива соціальна вартість*, що утворюється без відповідних витрат праці, тому включення її в загальний товарообіг призводить до інфляції, знецінення грошей.

5. Перетворення землі в приватну власність і товар породжує спекуляцію нею з метою збагачення.

Земля – це не просто нерухоме майно, територія, геополітичний простір, універсальний засіб виробництва, *інвестиційний ресурс*. Земля – це сакральна реальність, неправильне суспільне використання якої, довільне поводження з нею окремих суспільних груп (бізнесових, політичних еліт), як засвідчила тривала історична практика, обов'язково призводить до соціальної катастрофи, “стихійного” (закономірного) відновлення її сакрального простору та соціальної справедливості.

Держава може і повинна забезпечити перетворення земель сільськогосподарського призначення в інвестиційні ресурси шляхом зворотного викупу у селян земельних паїв, а виручені кошти спрямувати на інвестиції, формування земельних інвестиційних фондів.

Процес перетворення земель в інвестиційний ресурс має здійснюватися за таким алгоритмом: формування методологічного етапу; розробка аналітичного етапу, конкретизація мети формування інвестиційного ресурсу; прогнозування бажаних та можливих результатів; виявлення суперечностей, ризиків, проблем, антагонізмів процесу; проведення інвентаризації наявних та необхідних ресурсів; встановлення повноважень, відповідальності суб'єктів господарської діяльності; формування рушійних сил розвитку сільського господарства; розробка стратегії й тактики досягнення поставленої мети; розробка механізмів гарантії реалізації стратегії й тактики; формування системи оцінки ефективності механізму перетворення землі в інвестиційний ресурс.

### Література

1. Новий тлумачний словник української мови [Текст] : у 4 т. Т. 3. / укл. : В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. — К. : Вид-во “Аконіт”, 1998. — С. 776.

2. Шмідт Р. Проблеми і перспективи консолідації земель в Україні [Електронний ресурс] / Р. Шмідт, Т. Кальна-Дубінюк // Режим доступу : [www.dorada.org.ua](http://www.dorada.org.ua).

3. Конституція України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.

4. Савицький О. Світоглядна “битва за землю” / О. Савицький // День [Текст]. — 2008. — № 116. — 5 лип.

5. Павлишенко М. Приватизація землі та її соціально-економічні наслідки / М. Павлишенко // Економіка України [Текст]. — 2008. — № 12. — С. 29—39.

6. Федорченко М. ІРЦ “Реформування земельних відносин в Україні” [Електронний ресурс] / М. Федорченко // Режим доступу : <http://www.myland.org.ua>.

7. Павлишенко М. Приватизація землі та її соціально-економічні наслідки... — С. 29—39.

8. Юрчишин В. Формування і системна розбудова новітньої державної аграрної політики / В. Юрчишин // Економіка України [Текст]. — 2007. — №10. — С. 4—14.

9. Енцикліка Святішого отця Іоанна-Павла II [Текст]. — Львів : [б. в.], 1992. — С. 69.

10. Юрчишин В. Формування і системна розбудова новітньої державної аграрної політики... — С. 32.

11. Савицький О. Світоглядна “битва за землю”...

12. Там само.

13. Там само.

14. Тарасенко В. Ринок землі – необов’язковий [Електронний ресурс] / В. Тарасенко, М. Сакада // Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua>.

15. Миль Дж. С. Основы политической экономии [Текст] : в. 3 т. Т. 1 / С. Миль Дж. — М. : [б. и.], 1980. — С. 383.

16. Юрчишин В. Формування і системна розбудова новітньої державної аграрної політики... — С. 35.

## **V. Martynenko**

### **LAND AS THE INVESTMENT RESOURCE IN THE SYSTEM OF SOCIAL DEVELOPMENT**

**Contradictions of private property introduction on the agricultural lands are analysed and possibility of changing it into investment resource by including it into commodity-money turnover. Ways of contradictions resolving are suggested.**

**Key words: investment resource, system of social development, private property, agriculture, agricultural policy.**

УДК 351.812.5 (477)

Долгий А. О.,  
Долгий О. О.,  
Манзюк В. В.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ІНВЕСТУВАННЯ ЗАЛІЗНИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Досліджено механізми державного регулювання процесу інвестування підприємств залізничної галузі, функції з державного управління якими виконує Державна адміністрація залізничного транспорту України.

**Ключові слова:** залізнична галузь, механізми, інвестиції, державне регулювання, управління.

За ринкових умов господарювання роль залізничної галузі, що перебуває у сфері управління Міністерства транспорту та зв'язку України, а функції з державного управління якою виконує Державна адміністрація залізничного транспорту України (далі – Укрзалізниця), набуває все більшого значення. Це, зокрема, зумовлено обсягами перевезень, що здійснюються залізницями, – понад 85 % вантажообігу (без трубопровідного транспорту) і майже 55 % пасажирських перевезень у країні. Водночас незадовільний стан, у якому, через обмеженість власних ресурсів, опинилися на сьогодні рухомий склад та інфраструктура Укрзалізниці, вимагає невідкладної ресурсної підтримки галузі, яка, до того ж, повною мірою відчуває на собі негативний вплив фінансово-економічної кризи. На забезпечення ресурсної підтримки галузі шляхом залучення додаткових інвестицій, власне, і спрямовується Програма інвестиційної діяльності Мінтрансзв'язку у 2009 р. [1], що розглядається нами як невід'ємний елемент реалізації Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 651-р. від 27.12.2006 р. Тому, на нашу думку, в умовах, що склалися, в інтересах ресурсного забезпечення успішного виконання державних і галузевих програм розвитку залізничного транспорту країни питання удосконалення державного регулювання процесу інвестування цієї галузі не повинно залишитися поза увагою органів державного управління.

Проблему інвестування, підвищення інвестиційної привабливості об'єктів національної економіки досліджували: О. Алімов, О. Амоша, О. Бідюк, І. Бланк, В. Бодров, Н. Боталова, О. Гордієнко, В. Горник, Н. Дацій, Г. Ейтутіс, А. Кабанов, О. Ляшенко, В. Микитенко, Л. Стариченко, О. Сторожук, Є. Стручкова, В. Федоренко, Л. Шкуріна, С. Янко та інші. Водночас, сучасний стан залізниць країни потребує подальших наукових розробок щодо вирішення актуальної проблеми їх розвитку, важливою складовою якого є забезпечення за рахунок інвестицій виконання державних і галузевих економічних та соціальних програм, пов'язаних із впровадженням нових технологій і забезпеченням конкурентоспроможності, підвищенням ефективності роботи залізничного транспорту.

Завданням дослідження є висвітлення механізмів державного регулювання процесу інвестування залізничної галузі України, управління якою здійснює Укрзалізниця. При виконанні завдання основна увага приділяється: дослідженню загальних питань державної інвестиційної політики, вивченню організації інвестиційної діяльності в залізничній галузі, визначенню недоліків податкової політики у цій сфері, обставин, що впливають на інвестиційну політику Укрзалізниці.

Для вирішення завдання дослідження спершу визначимося із поняттям інвестування та стратегічними цілями державної інвестиційної політики, що поширюються на всі галузі національного господарства.

Щодо загальних питань організації інвестиційної діяльності в країні, то правовий механізм її регулювання упорядковано низкою нормативно-правових актів – Законами України “Про інвестиційну діяльність” № 1560-XII від 18.09.1991 р. і “Про режим іноземного інвестування” № 93/96-ВР від 19.03.1996 р.; Указами Президента України “Про додаткові заходи щодо збільшення надходжень інвестицій в економіку України” № 108/2001 від 22.02.2001 р. та “Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні” № 1513/2005 від 28.10.2005 р.; Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002 – 2010 роки” № 1801 від 28.12.2001 р. тощо. На Укрзалізницю обов’язок здійснювати „реалізацію єдиної інвестиційної політики” покладено пп. 6 п. 4 Положення про Укрзалізницю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 262 від 29.02.1996 р.

Провідним у системі нормативно-правового регулювання інвестиційної діяльності, на нашу думку, є Закон № 1560-XII від 18.09.1991 р., у ст. 1 якого наведене таке визначення інвестиції – це “всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект”. Наведене тлумачення терміну “інвестиції” поширюється на всі галузі економіки і залізничну зокрема.

За допомогою аналізу наведених та інших чинних нормативно-правових актів можна виділити стратегічні цілі державної інвестиційної політики, що є міжгалузевими:

- 1) створення сприятливого інвестиційного клімату;
- 2) стимулювання капітальних вкладень у виробництво;
- 3) мобілізація всіх джерел інвестиційних ресурсів, їх ефективне використання тощо.

Інвестиційна політика повинна стимулювати інвестиційну та інноваційну активність господарюючих суб’єктів, збільшення джерел фінансування інноваційних процесів [2] – на основі покращення інвестиційної привабливості об’єктів інвестування. Відповідно, основною метою інвестицій у розбудову залізничної галузі є “забезпечення ефективності функціонування залізничного транспорту для своєчасного і якісного задоволення потреб населення всіх галузей народного господарства у необхідних перевезеннях і послугах, підтримки обороноздатності держави, зростання економічного потенціалу країни” [3], що вимагає належного фінансування галузі.

Згідно з наведеними цілями, одним із головних завдань інвестиційної політики держави є збільшення обсягу інвестиційних ресурсів за рахунок усіх джерел фінансування (кредитні ресурси комерційних банків, кошти приватних та іноземних інвесторів, кредитні лінії, бюджетні і власні кошти підприємств тощо) [4], кошти яких повинні спрямовуватися на задоволення нагальних потреб та перспективний розвиток залізничної галузі.

Наразі, за оцінками фахівців залізничної справи, впродовж 2000 – 2007 рр. інвестиційні потреби вітчизняних залізниць задовольнялися лише на 30 – 35 %. За рахунок власних коштів забезпечувалося 20 – 28 % цих потреб і ще 10 – 18 % становили залучені кошти. У 2008 р. ситуація також не покращилась. А якщо прискіпливіше проаналізувати “Програму інвестиційної діяльності Мінтрансв’язку у 2009 році” (табл. 1), до сфери управління якого віднесено Укрзалізницю, то цілком

обґрунтовано можна стверджувати, що, незважаючи на очевидне стратегічне значення для держави залізничної галузі, всі проголошені програми щодо її розвитку значною мірою є декларативними, оскільки належне фінансування їх реалізації бюджет України не передбачає.

**Таблиця 1**

**Інвестиційні проекти залізничного транспорту  
(загальна кількість проектів – 13)**

| № з/п | Джерела фінансування | Всього (млн грн.) | Питома вага (%) | Зокрема на 2009 р. (млн грн.) | Питома вага (%) |
|-------|----------------------|-------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|
| 1     | Державний бюджет     | 683,2             | 2,48            | –                             | –               |
| 2     | Місцеві бюджети      | –                 | –               | –                             | –               |
| 3     | Власні кошти         | 16548,2           | 60,12           | 5698,8                        | 65,34           |
| 4     | Залучені кошти       | 10294,4           | 37,40           | 3022,4                        | 34,66           |
| 5     | Всього               | 27525,8           | 100             | 8721,2                        | 100             |

Дійсно, на 2009 р. на інвестиційні проекти Укрзалізниці з бюджетів – Державного і місцевих – не передбачено жодної копійки. До того ж, 5698,8 млн грн. або 65,34 % річного обсягу фінансування інвестиційних проектів залізничного транспорту Мінтрансв'язку вважає за можливе залучити за рахунок власних коштів Укрзалізниці, поклавши на неї обов'язок відшукати ще 3022,4 млн грн. або 34,66 % річного обсягу фінансування з інших джерел. Не кращі перспективи щодо фінансування інвестиційних проектів залізничного транспорту накреслені відомчою Програмою взагалі: 16548,2 млн грн. або 60,12 % – за рахунок власних коштів Укрзалізниці, 10294,4 млн грн. або 37,40 % – залучені кошти; лише на суму 683,2 млн грн. або 2,48 % необхідних коштів передбачено фінансуванням із Державного бюджету. Участь місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проектів залізничного транспорту не передбачена. Хоча кошти для розвитку вітчизняних залізниць потрібні і не малі. Цього, зокрема, вимагає й те, що на сьогодні на стадії реалізації знаходиться декілька інвестиційних проектів Укрзалізниці, завершення яких потребує додаткового фінансування. Серед них [5]:

– проект “Упровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України” (необхідна сума кредиту становить 120 млн дол. США);

– реалізація комерційного проекту “Закупівля рухомого складу для потреб залізничного транспорту України”, метою якого є придбання сучасних вантажних вагонів (сума кредиту – 65,2 млн дол. США);

– проект “Модернізація залізничного напрямку Полтава – Кременчук – Бурти – Користівка з метою забезпечення енергозбереження при перевезеннях залізничним транспортом”, загальна вартість реалізації якого становить 315 млн євро (з урахуванням будівництва другої колії);

– на стадії підготовки перебуває спільний зі Світовим Банком проект : “Підвищення пропускної спроможності залізничного напрямку Знамянка – Долинська – Миколаїв – Херсон – Джанкой”, загальна вартість якого становить 1160 млн дол. США (Світовий Банк розглядає можливість фінансування на суму 500 млн дол. США, залишок – 660 млн дол. США – власні кошти залізниць) тощо.

Доцільно наголосити також, що заходам, спрямованим на залучення інвестицій у залізничну галузь, притаманна “вузька” спрямованість стосовно об’єктів інвестування. Це, переважно, інфраструктура, техніка, рухомий склад тощо. Інвестпроекти не завжди передбачають вирішення проблем відтворення та розвитку людського капіталу. До того ж, якщо звернутися до вітчизняної практики управління трудовими ресурсами транспортного комплексу, то з цієї позиції знаковою, на нашу думку, є Постанова Верховної Ради України “Про заходи щодо впорядкування Державного бюджету України” № 1047-VI від 03.03.2009 р., якою на Кабінет Міністрів України покладено обов’язок “...прийняти рішення щодо зменшення вдвічі фонду оплати праці державних підприємств-монополістів...”, до яких належать і підприємства Укрзалізниці. Виникає запитання: “Чи зможе за такої державної “підтримки” керівник будь-якого підприємства, не тільки залізничного, забезпечити його успішне функціонування?”. Відповідь очевидна – навряд чи. За цих умов узагалі успішна реалізація внутрішньої політики залізничної галузі щодо її розвитку і підвищення ефективності виробничої діяльності є сумнівною.

До того ж у теорії доведено, що такий підхід до управління трудовими ресурсами є безперспективним. Російські дослідники Л. Шкуріна та Є. Стручкова обґрунтовано стверджують: “в умовах обмеженості всіх видів ресурсів, зокрема фінансових, інвестиції у трудові ресурси можуть розглядатися як пріоритетний напрямок розвитку залізничного транспорту. Витрати на підвищення якості людського капіталу є основоположною умовою розвитку галузі загалом” [6]. Це положення цілком узгоджується із міжнародним стандартом “Інвестори в людей” (Investors in People) – інноваційною системою управління людськими ресурсами.

Отже, одна з вимог сьогодення полягає в уточненні політики інвестування залізничної галузі, зміщенні акцентів у державній підтримці її розвитку в напрямку збільшення інвестування в людський капітал, зокрема:

- професійну освіту, стажування, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу підприємств залізничного транспорту;
- систему оплати праці, преміювання, забезпечення соціальних гарантій залізничників;
- систему охорони праці, лікування, медичне страхування та реабілітацію;
- підбір, заміну, ротацію персоналу підприємств Укрзалізниці та створення сприятливих індивідуальних (групових) умов праці.

За існуючих обставин, в яких опинилися вітчизняні залізниці, особливої ваги набуває пошук джерел інвестування та удосконалення організаційного механізму державного регулювання процесу інвестування залізниць.

Зазначимо, що фінансування розвитку залізничного транспорту може здійснюватися із таких джерел:

- 1) за рахунок державної підтримки – з бюджету, оцінка якого наведена вище;
- 2) за власні кошти підприємств залізничного транспорту, що є доволі обмеженими;
- 3) шляхом інвестування – фінансового, реального, приватного або державного, зокрема прямого іноземного.

У науковій літературі, присвяченій дослідженню економічних та організаційно-правових механізмів регулювання інвестиційної діяльності та покращенню інвестиційного клімату, як на важливий елемент вказується на відповідні організаційні структури, що повинні бути утворені для роботи з інвестиціями [7].

На державному рівні організаційне забезпечення інвестиційної діяльності здійснюється Державним агентством України з інвестицій та інновацій. Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення проведення

державної політики у сфері сприяння іноземному інвестуванню національної економіки, що в умовах фінансово-економічної кризи, за обмеженістю власних ресурсів, є, безперечно, пріоритетним і для залізничної галузі, є Національне агентство України з іноземних інвестицій та розвитку (далі – Укрзовнішінвест), утворене Постановою Кабінету Міністрів України № 48 від 28.01.2009 р.

Щодо Укрзалізниці, то, як свідчить аналіз її організаційної структури, не зважаючи на масштабність завдань із залучення інвестицій, такий підрозділ у структурі цього органу управління відсутній. Хоча завдання щодо інвестування галузі Укрзалізниці поставлено.

Відповідно до Тимчасового розподілу обов'язків між заступниками Генерального директора Укрзалізниці [8] (далі – Розподіл обов'язків) завдання з реалізації інвестиційної політики в залізничній галузі покладено на першого заступника Генерального директора Укрзалізниці (ЦЗ-1). На іншого заступника Генерального директора (ЦЗО) покладено обов'язки координації діяльності підприємств залізничного транспорту щодо впровадження та виконання інвестиційних проектів, а також забезпечення моніторингу цін на рухомий склад, колійну техніку та інші засоби, що підлягають закупівлі залізницями, відповідно до інвестиційних планів. Ще один заступник керівника Укрзалізниці (ЦЗМ) відповідає за питання, які, хоч і побічно, але все ж стосуються фінансового забезпечення залізниць, особливо, якщо розглядати їх з огляду можливостей залучення іноземних інвестицій: збільшення валютних надходжень, взаємовигідне міжнародне співробітництво, здійснення взаємодії з питань комерційної діяльності залізничного транспорту з відповідними органами управління країн-учасників Співдружності Незалежних Держав та інших країн.

Таким чином, завдання з організації інвестиційної підтримки залізничного транспорту в Укрзалізниці на сьогодні розпорошено за різними напрямками управління залізницями й організаційною структурою цільового призначення не забезпечено. Вочевидь, такий підхід у залізничному відомстві держави до регулювання процесу інвестування галузі не сприяє підвищенню ефективності роботи на цьому напрямку і вимагає перегляду.

У зазначеному контексті, на нашу думку, було б доцільно у структурі Укрзалізниці створити – у межах штатної чисельності, за рахунок перерозподілу штату – спеціальний підрозділ – управління (відділ) інноваційно-інвестиційного забезпечення залізничного транспорту та міжнародних зв'язків із фінансових питань (пп.1 п.5 Положення про Укрзалізницю від 29.02.1996 р. надає їй право “безпосередньо взаємодіяти з відповідними органами інших держав й укладати з ними договори (угоди) з питань, що належать до її компетенції”). Для цього потрібно внести відповідні зміни в організаційну структуру і Розподіл обов'язків. Підпорядковуватися цей підрозділ повинен одному із керівників Укрзалізниці і виконувати такі основні завдання з:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері інвестування залізничної галузі;
- розробки інвестпроектів та планів інвестиційного розвитку залізничної галузі;
- пошуку пріоритетних напрямків інвестування підприємств залізничного транспорту;
- розробки й упровадження заходів з удосконалення інвестиційної політики Укрзалізниці тощо.

Наступний аспект проблеми, який ми спробуємо окреслити, – це недоліки податкової політики держави у сфері інвестування. У цьому контексті, на нашу думку, заслуговує уваги думка О. Гордієнка, який наголошує на існуванні істотних прорахунків у виробленні державної податкової політики, яка б надала змогу ефективніше стимулювати інвестиційний клімат в Україні. Окрім цього, О. Гордієнко вказує на “втечу” національного капіталу за кордон, явище, що є визначальною рисою вітчизняної економіки і яке аж ніяк не стимулює іноземних інвесторів. Бо ніхто не буде інвестувати економіку, де більше половини доходів привласнюється, зокрема і шляхом виведення їх у “тінь”, ухилень від сплати податків, і вивозиться за кордон, замість того, щоб інвестувати вітчизняну економіку. З огляду на це, одним із основних напрямків пошуку внутрішніх резервів інвестування є легалізація вітчизняних капіталів та їх переведення від “тіньового” обігу до ринку інвестиційних ресурсів. Таким важелем державного регулювання і повинна бути податкова система [9], що відбувається, на жаль, не завжди.

З огляду на зазначене вище, привертають увагу зміни, що внесені восени 2008 р. наказом Державної податкової адміністрації (далі – ДПА) України № 560 від 01.09.2008 р. – у чинне Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість (далі – ПДВ), затверджене наказом ДПА України № 79 від 01.03.2000 р. Ці зміни набули чинності з 20.10.2008 р. Відповідно до останніх змін, викладених у вступі до цього положення, тепер інвестор може бути зареєстрований платником ПДВ, якщо під час дії угоди про розподіл продукції він сплачує податок із урахуванням особливостей, передбачених Законом України “Про угоди про розподіл продукції” № 1039-XIV від 14.09.1999 р. Ст. 25 “Податки, збори та страхові внески, що сплачуються під час виконання угоди про розподіл продукції” цього закону визначає, що протягом строку дії угоди щодо стягнення з інвестора загальнодержавних та місцевих податків і зборів (обов’язкових платежів) “замінюється розподілом виробленої продукції між державою та інвестором на умовах такої угоди”. Ураховуючи вітчизняні “особливості” відшкодування ПДВ, що частіше відбувається в непрозорих умовах, навряд чи нововведення ДПА України сприятимуть стимулюванню інвестиційної діяльності іноземців.

З огляду на зазначене вище, зауважимо, що проведені дослідження та узагальнення результатів наукових публікацій фахівців, роботи яких присвячені проблемам реалізації державної політики у соціально-економічній сфері шляхом залучення вітчизняного й іноземного капіталу, удосконаленню державних механізмів економіко-правового й організаційного забезпечення інвестиційної діяльності зарубіжних і вітчизняних інвесторів, дозволяє звернути увагу на, принаймні, три групи взаємопов’язаних обставин, які потребують урахування у практиці державного управління залізними при розробці заходів інвестиційної політики як такі, що характеризують певні важливі аспекти досліджуваного питання:

1. Група обставин, яка є загальною і стосується інвестування розвитку всіх сегментів національної економіки та свідчить про:

– існуючу загальну потребу в активізації інвестиційного процесу з метою проведення ефективної інноваційної перебудови всього економічного комплексу України і нарощування темпів виробництва (С. Стефанович) [10];

– організаційну неспроможність держави забезпечити надходження необхідного обсягу інвестицій в економіку України й, з огляду на це, потребу переосмислення місця і ролі процедур стимулювання інвестиційної активності (М. Серебрянський) [11];

– необхідність створення стабільного і сприятливого для економіки України та іноземних інвесторів законодавства (О. Анісімова) [12];

– доцільність пошуку додаткових джерел інвестиційних ресурсів і вироблення умов для погашення кредитів із метою попередження зловживань із боку суб'єктів господарювання та підвищення стимулів ефективного використання державних коштів (Ю. Семенець) [13].

2. Група обставин, що характеризує податковий аспект інвестиційної політики держави і вказує на:

– недовершену національну податкову систему і незадовільний стан організації діяльності органів ДПС, поширення порушень законодавства про податки, налагоджені і тісні зв'язки представників державного апарату з кримінальними структурами як взаємодоповнюючими факторами, які перешкоджають надходженню інвестицій (О. Сторожук) [14];

– занадто фіскальне спрямування податкової системи України і високий рівень корумпованості, що є однією із головних перешкод на шляху до ефективної інвестиційної діяльності в державі (І. Грицаєнко) [15];

– високу чутливість інвестиційних рішень до структурних змін у податковій системі, нагальну потребу у виробленні і запровадженні дієвих податкових стимулів, істотну значущість та врахування ключового впливу системи державного контролю щодо податкових надходжень на інвестиційну політику (Л. Шостак, О. Бадрак) [16];

– необхідність забезпечення рівного підходу до оподаткування різних сегментів ринку, податкового стимулювання інвестицій та прагнення до гармонізації національних норм податкового законодавства з міжнародними стандартами (Г. Калач, С. Іванова) [17].

3. Група обставин, що характеризує залізничну галузь як об'єкт інвестування і дає підстави наголосити на:

– зношуванні основних фондів залізниць, яке збільшується і за різними оцінками вже сягнуло майже 80 %;

– необхідності модернізації інфраструктури залізниць, терміни і плани ремонту об'єктів якої, через брак коштів, залізниці не в змозі реально виконувати, що, зокрема, створює умови для підвищення рівня небезпеки руху залізничними магістралями, обмежує швидкість пересування ними;

– критичних термінах експлуатації значної частини вагонів і локомотивів, завершенні нормативних термінів служби рухомого складу і через це – його скороченні, та, з огляду на зазначене, можливості зниження конкурентоспроможності залізниць на ринку транспортних послуг;

– відсутності за цього фінансової підтримки Укрзалізниці із Держбюджету, практично, до 2008 р., незважаючи на те, що залізниці є бюджетоутворюючими підприємствами, а Законом України “Про залізничний транспорт” № 273/96-ВР від 04.07.1996 р., наприклад, ст. 7 і ст. 9 передбачені компенсації збитків залізниць за перевезення пільгових категорій пасажирів, а за ст. 10 цього закону будівництво і реконструкція магістральних залізничних ліній, об'єктів мобілізаційного призначення, придбання рухомого залізничного складу для перевезень пасажирів у поїздах далекого сполучення здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України в межах лімітів державних капітальних вкладень;

– нагальній потребі комплексної модернізації залізничної галузі країни, що передбачають державні та галузеві програми, реалізація положень яких у практику гальмується, оскільки не можлива без залучення додаткових коштів.

## Висновки

1. Проведений науковий пошук ще раз підтвердив, що особливості функціонування вітчизняних підприємств залізничного транспорту на сучасному етапі полягають у дефіциті коштів, високому ризику капіталовкладень, повільному темпі і незавершених процесах реформування галузі, наявності у галузі застарілої техніки, рухомого складу, залізничного полотна, необхідності посилення виробничого потенціалу тощо, головне – недостатньому обсязі капіталовкладень та інвестицій, механізми залучення яких потребують удосконалення на основі подальших наукових досліджень.

2. Актуальною вимогою сьогодення є необхідність додаткових вкладень – грошових, майнових тощо у залізничну галузь, її трудові ресурси, тобто інвестування в розвиток, наслідком чого повинно бути оновлення вітчизняних залізниць.

3. Запропоновані вище заходи щодо удосконалення державного регулювання процесу інвестування підприємств Укрзалізниці, на нашу думку, сприятимуть підвищенню ефективності і якості функціонування залізничного транспорту країни, його сталому розвитку, зміцненню позицій залізничної галузі на ринку транспортних послуг, зокрема й міжнародному.

## Література

1. Програма інвестиційної діяльності Мінтрансв'язку у 2009 році [Електронний ресурс] : за матеріалами Міністерства транспорту та зв'язку України // Режим доступу : <http://www.mintrans.gov.ua/uk/investing/10399.html>.

2. Кокурин Д. И. Инновационная деятельность [Текст] : [монографія] / Дмитрий Иванович Кокурин. — М. : Экзамен, 2001. — С. 425.

3. Эйтутис Г. Д. Оценка экономической эффективности инвестиций на железных дорогах Украины в условиях ограниченных ресурсов / Г. Д. Эйтутис // Залізничний транспорт України [Текст]. — 2006. — № 6. — С. 75.

4. Економічні та організаційно-правові аспекти іноземних інвестицій в Україні [Текст] : монографія / [В. Г. Федоренко, Т. О. Проценко, В. В. Солдатенко та ін.]. — Ірпінь : Національна Академія ДПС України, 2004. — С. 100.

5. Генеральний директор Укрзалізниці Михайло Костюк – про пріоритети галузі [Електронний ресурс] : за матеріалами Укрзалізниці // Режим доступу : <http://www.uz.gov.ua/?m=all.structure.today&lng=uk>.

6. Шкурина Л. В. Формирование трудовых ресурсов в условиях инновационного развития железнодорожного транспорта / Л. В. Шкурина, Е. В. Стручкова // Экономика железных дорог [Текст]. — 2004. — № 8. — С. 64; 69.

7. Економічні та організаційно-правові аспекти іноземних інвестицій в Україні... — С. 203.

8. Порядок прийому зі службових та особистих питань в Державній адміністрації залізничного транспорту України (Укрзалізниці) [Електронний ресурс] : за матеріалами Укрзалізниці // Режим доступу : <http://www.uz.gov.ua/?m=all.structure.direction&lng=uk>.

9. Гордієнко О. Вплив податкової та амортизаційної політики держави на інвестиційний клімат в умовах ринкових відносин / О. Гордієнко // Збірник наукових праць Академії ДПС України [Текст]. — 2002. — № 3 (17). — С. 59.

10. Стефанович Є. А. Підходи до оцінки привабливості інвестиційного клімату / Є. А. Стефанович // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2007. — № 3 (38). — С. 35.

11. Серебрянський М. Сучасна практика податкового стимулювання інвестиційної активності в індустріально розвинених країнах / М. Серебрянський // Збірник наукових праць Академії ДПС України [Текст]. — 2003. — № 2 (20). — С. 93, 94.

12. Анісімова О. А. Законодавчі передумови залучення іноземних інвестицій через банківську систему України / О. А. Анісімова // Науковий вісник Національної Академії ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2005. — № 1 (28). — С. 182.

13. Семенець Ю. П. Інвестиційні податкові кредити як фактор фінансового розвитку регіону / Ю. П. Семенець // Науковий вісник Національної Академії ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2005. — № 5 (32). — С. 56—60.

14. Сторожук О. Умови залучення іноземних інвестицій в економіку України / О. Сторожук // Збірник наукових праць Академії ДПС України [Текст]. — 2003. — № 2 (20). — С. 85—92.

15. Грицаєнко І. А. Фіскальні аспекти залучення іноземного капіталу / І. А. Грицаєнко // Науковий вісник Національної Академії ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2007. — № 1 (36). — С. 95.

16. Шостак Л. Роль фіскальної політики у формуванні інноваційного типу розвитку національної економіки / Л. Шостак, О. Бадрак // Збірник наукових праць Академії ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2002. — № 2 (16). — С. 41.

17. Калач Г. М. Проблеми та напрями удосконалення оподаткування у сфері спільного інвестування / Г. М. Калач, С. М. Іванова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право) [Текст]. — 2007. — № 4 (39). — С. 110.

**A. Dolhyi,  
O. Dolhyi,  
V. Manzyuk**

#### **MECHANISM OF STATE REGULATION CONCERNING INVESTMENT PROCESS OF RAILWAY BRANCH**

**Mechanism of state regulation concerning investment process at railway branch enterprises are investigated, and also state administration functions which fulfil State Administration of Railway transport of Ukraine.**

**Key words: railway branch, mechanisms, investments, state regulation, administration.**

Ю. Древаль

## **ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ БІЛЬШОСТІ (ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН)**

**Проаналізовано питання формування та функціонування парламентської більшості в європейських країнах. З'ясовано, що найбільш стійкими та ефективними є малі коаліції та коаліції зі стабільною підтримкою.**

**Ключові слова:** парламент, парламентська більшість, коаліція депутатських фракцій, мала коаліція, велика коаліція.

Будь-яким країнам властива поглиблена політична фрагментація, яка, природно, засобом демократичних виборів переноситься і в стіни парламентів. Вид підготовки й, особливо, прийняття парламентських рішень (як правило, більшістю голосів) зумовлює представників різних політичних сил консолідуватися, об'єднуватися навколо спільних принципів та програм. Відтак існує стала тенденція до чіткого “біполярного” розмежування депутатів (одні голосують “за”, а інші – “проти”), що є основою формування парламентської більшості та опозиції. Від діяльності парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій) значною мірою залежить й ефективність здійснення парламентських функцій. До того ж, у парламентських республіках більшість несе повну політичну відповідальність за діяльність уряду.

У країнах Західної Європи парламентська більшість формується, як правило, на основі угод між декількома партіями. На сьогодні чи не єдиним прикладом постійного існування парламентської більшості на основі однієї політичної партії є Велика Британія (де основні політичні сили утворюють у Палаті обшин офіційно визнані сторони: парламентську більшість та “офіційну опозицію її Величності”), що першочергово пояснюється традиціями її партійної системи та мажоритарною системою виборів. Щоправда, в деякі парламентські скликання однопартійна більшість також утворювалась у скандинавських країнах, Іспанії та Португалії.

Тому словосполучення “парламентська більшість” та “коаліція депутатських фракцій” відображають об'єктивні й тісно взаємопов'язані політичні процеси, що обумовлені функціонуванням парламентів та парламентаризму загалом. Немає сумнівів і в тому, що для перехідних країн (до яких, безумовно, належить і Україна) актуальним є опрацювання відповідного досвіду країн зі сталими традиціями парламентської демократії.

До недавніх часів дослідження інституту парламентської більшості вели переважно західні дослідники, адже радянська модель організації влади з її ключовою ідеєю монолітної волі трудящих не передбачала нічого подібного. Зусиллями Дж. Елстера, Г. Кречмера, А. Лейпхарта, Р. Патнема, Дж. Пауела, Дж. Прідема, А. Пшеворського, Л. Хартца, Б. Шлоера та інших вчених опрацьовано й понятійний апарат дослідження, зокрема поняття “мала коаліція” та “широка коаліція” (за цього, щоправда, висловлюються далеко не однакові судження стосовно причин формування та значущості вказаних угруповань). За останній період часу вказана проблематика все частіше трапляється і на сторінках українських фахових видань (зокрема у працях А. Романюка, Ф. Рудича, С. Рябова та Ю. Шведа).

Утім, про всебічне з'ясування проблеми поки що не може йтися, і справа не лише в якісно нових умовах сьогодення, а й в недостатній емпіричній обґрунтованості деяких тверджень, неузгодженостях у понятійному апараті тощо. Недостатньою мірою з'ясоване й питання різних типів парламентських коаліцій. До того ж, в Україні у публікаціях на теми численних “коаліціад” спостерігається явний перекис у бік суто суб'єктивної сторони (“хто з ким домовився”, “яка ціна цих домовленостей”, “хто кого перехитрив” тощо), за рахунок аналізу сутнісних факторів.

Мета статті, з урахуванням наведеного стану досліджень полягає в уточненні і систематизації напрацювань стосовно формування та функціонування інституту парламентської більшості, а також з'ясуванні ефективності та стабільності різних типів коаліцій депутатських фракцій.

Європейській парламентській практиці властива тенденція проходження у парламент окремих політичних партій, а не блоків (зворотні випадки трапляються доволі рідко, наприклад в Ірландії у 1973 р. та в Австрії у 1975 р.). Відтак великого значення набуває питання щодо укладення міжпартійних угод між партіями-переможницями парламентських перегонів. Природно, що коаліції мають тяжіти до партійного центру, проте щодо цього необхідно зробити деякі уточнення. Як писав у свій час М. Дюверже, “партії завжди розвинуті більш зліва, аніж справа, тому що вони там завжди потрібніші” [1]. Здебільшого погоджуючись з цим висновком, усе ж у цьому випадку необхідно говорити про “лівий центр” як основу для партійно-політичного зближення, що, до речі, підтверджується і парламентською практикою більшості європейських країн.

Існує декілька видів парламентських коаліцій, зокрема малі коаліції чи мінімально виграшні (переможні) коаліції, великі (широкі) коаліції, надмірні коаліції та уряди меншості (із різновидами у формі коаліції з нестабільною підтримкою і коаліції із стабільною підтримкою).

Природним є потяг до коаліції споріднених політичних сил (*мала коаліція*). Вона традиційно формується на основі домовленостей між одним із лідерів парламентських перегонів і однією-двома менш впливовими (“малими”) партіями. Звичайно, у такому формуванні визначальною є позиція великої партії (коаліція з домінуючим учасником). Але, за оцінками західних експертів (зокрема Б. Шлоера), позиція “малої партії” досить часто стає вирішальним фактором у прийнятті політичних рішень [2]. Подібні коаліції справедливо називаються ще й *мінімально переможними*, оскільки у разі виходу найменшої політичної сили втрачається статус переважаючого внутрішньопарламентського об'єднання.

Показовим прикладом щодо цього, за нашою оцінкою, є досвід блокування політичних партій у німецькому Бундестазі. Упродовж останніх трьох десятиліть (до листопада 2005 р.) Вільна демократична партія (далі – ВДП), яка за всіма ознаками є “малою партією”, була незмінним партнером в урядових коаліціях: упродовж 1969 – 1982 рр. – із СДПН, згодом із ХДС/ХСС, відіграючи за цього роль балансира чи модератора.

Проте нерідко виникають ситуації, коли жодна впливова партія не може об'єднати партнерів у переважаюче внутрішньопарламентське угруповання. Тоді єдиним раціональним заходом вважається досягнення консенсусу щодо утворення *уряду меншості* (зазвичай однопартійного). За цієї формули політичні партії беруть на себе зобов'язання підтримувати кабінет, навіть не входячи до його складу.

Розповсюдженими є дві базові моделі такого типу коаліцій: *коаліція з нестабільною підтримкою* (одноразова угода) та *коаліція зі стабільною підтримкою* (в обмін на деякі поступки) [3].

На перший погляд, такі уряди мають суперечити загальноприйнятим підходам до формування парламентських коаліцій. Проте, що на рівні поверхового сприйняття може виглядати парадоксальним, вони досить часто трапляються в європейській історії. За підрахунками К. Строма, із взятих за основу 323 урядів уряди меншості утворювались у 114 випадках, що становить 35,3%, або приблизно 8 кабінетів меншин на одну країну, чи більше двох таких кабінетів на країну протягом одного десятиліття [4]. У Данії, Норвегії та Швеції, наприклад, у деякі скликання впливові соціал-демократичні партії за причини значної розбіжності у політичних поглядах із опонентами (як правило, правими консерваторами) утворюють або ж коаліційні уряди меншості, або ж однопартійні уряди меншості.

Створення й функціонування урядів меншості інколи супроводжується доволі несподіваними й нестандартними ситуаціями. Найпереконливішим прикладом стосовно цього є створений ще у 1973 р. уряд меншості Ліберальної партії в Данії, який контролював лише 13% парламентських місць.

Для постсоціалістичних країн цікавим і повчальним видається досвід Чеської республіки. У 1998 р. правляча Громадсько-демократична партія (ОДС) посіла друге місце на парламентських виборах (27,7% голосів), поступившись першістю соціал-демократам (ЧССД) (понад 32% голосів). Але переможцям не вдалося сформувати парламентську коаліцію (праві партії не вважали за необхідне співробітничати з соціал-демократами, а з комуністами вже не бажали співробітничати самі переможці парламентських перегонів). З цієї, за загальним визначенням, “патової ситуації”, було знайдено доволі оригінальний вихід: дві найбільш впливові партії – ОДС і ЧССД – уклали так званий “опозиційний договір” (*opozicni smlouwa*), за яким ОДС як провідна опозиційна партія погодилась на утворення соціал-демократами уряду меншості в обмін на ключові пости в парламенті (за цього обидві партії зобов’язувались не вступати в коаліції з іншими політичними силами) [5].

В умовах проходження до парламенту двох чи більше авторитетних політичних партій з різними політичними устремліннями інколи утворюється *велика (широка) коаліція*. Основною причиною створення широкої коаліції вважається необхідність прийняття невідкладних для розвитку країни заходів, а умовою, як правило, домовленість про входження представників менш впливових партійних фракцій до складу кабінету, в якому ключові посади належать більш впливовій партії. Як правило, такі коаліції утворюють партії з різними (інколи навіть із протилежними) політичними устремліннями.

Показовим прикладом утворення таких коаліцій є парламентська практика ФРН, де велика коаліція утворювалась двічі. Перший раз вона діяла впродовж 1966 – 1969 рр. і складалась із представників СДПН та блоку ХДС/ХСС. Таке загалом неприродне для країни єднання парламентських фракцій забезпечило прийняття низки законів, що створили умови для виходу країни з економічного спаду. Друге утворення великої коаліції у тому ж складі завдячує парламентським виборам 2005 р. Її основними причинами, окрім відносного паритету партійних сил у парламенті (ХДС/ХСС – 35,2% голосів, СДПН – 34,3% голосів), було вирішення найбільш нагальних для країни питань.

Формально, з огляду на представлення у владі значної кількості електорату і певних економічних зрушень, велика коаліція може вважатися оптимальним

внутрішньопарламентським об'єднанням. Проте йому властиві й деякі суттєві негативні наслідки. У ФРН, наприклад, саме великій коаліції “першого формату” завдячувало тодішнє зростання неонацистських сил та посилення “лівої” непарламентської опозиції. У сучасних німецьких політиків є чимало підстав побоюватися, що й велику коаліцію “другого формату” також супроводжуватимуть деякі негаразди. Зокрема, як стверджує депутат від СДПН Р. Мютценіх, вже на сьогодні стає очевидним, що ВДП та “Зелені” “майже зникають з поля зору громадськості”, натомість різко посилюються “партії протесту” [6].

В якості різновиду великої коаліції ми розглядаємо і так звану *надмірну коаліцію*. Вона визначається тією обставиною, що в разі виходу з неї якоїсь однієї партії решта коаліційних партнерів все ще матиме достатньо місць у парламенті для збереження більшості. Така коаліція не є типовою для парламентської практики більшості європейських країн, адже політичні партії не схильні “безмірно” ділитися своїми владними здобутками.

Надмірні парламентські коаліції існували лише в чотирьох європейських країнах (Бельгії, Італії, Нідерландах та Фінляндії). Як правило, за аналогією з великими коаліціями такі коаліції також утворювалися з формально зазначеним завданням вирішення злободенних питань. У Бельгії, наприклад, вона утворювалась із метою внесення кардинальних змін до конституції задля подолання кризи з мовного питання. Досвід тих країн, у яких надмірні коаліції утворювались неодноразово (Італія та Фінляндія), вказує на загальну нестійкість таких парламентських об'єднань.

У розрізі зазначеної проблематики одне з чільних місць відводиться питанню стабільності парламентських коаліцій та сформованих нею урядів (яке, як відомо, є проявом і суттєвим компонентом більш загальної проблеми стабільності та нестабільності політичних режимів). Саме стабільність уряду має бути визначальним чинником доцільності та ефективності існування парламентської коаліції. Своєю чергою, за оцінкою Р. Даля, нестабільні уряди можуть стимулювати в народі розчарування у представницькій демократії взагалі [7].

Вихідними для розуміння проблеми визнаються положення про наявність конституційного порядку, про консолідацію демократії, про легітимність влади, а також про оптимальний зв'язок між парламентськими коаліціями та урядами за умов парламентської республіки [8].

Згідно з нашим аналізом, до названого переліку необхідно додати й положення про коаліцію зі стабільною підтримкою та про наявність “сильної партії”. У ряді причин коаліційної стабільності не треба також недооцінювати й приналежності об'єднань політично споріднених сил (образно кажучи, сусідніх партій), для чого оптимально підходить термін *сумісність коаліції*. Вповні ефективним мірилом ідеологічної спорідненості політичних партій ми визнаємо шкалу “право-лівого” політичного спектру. У разі ж вимушеного союзу ідеологічно віддалених політичних сил зменшення відстані між ними можливе за допомогою залучення до коаліції так званої *сполучної партії*, покликаної додатково зв'язати партнерів по коаліції і полегшити процес переговорів. Проте, як свідчить досвід деяких країн (зокрема Італії та Фінляндії), і наявність сполучної партії не спроможна приглушити наявні протиріччя між ідеологічно різнорідними фракціями. За цієї причини надмірні та несполучні коаліції майже не трапляються в сучасних європейських країнах.

Наведені факти та аргументи дозволяють вибудувати логічно-лінійний ряд стабільності/нестабільності парламентських коаліцій. Отже, за нашою оцінкою,

найстабільнішими є *уряди однопартійної більшості* (такий висновок узгоджується як із логікою партійно-політичного розвитку, так і з принципами формування коаліцій). Далі мають йти *мінімально переможні сполучні коаліції, мінімально переможні несполучні коаліції та уряди меншості* (час існування яких у середньому не перевищує двох років). Завершувати цю логічно-лінійну побудову мають *великі коаліції та надмірні коаліції*.

Повноваження та функціонування більшості у законодавчих зібраннях прямо залежать від форми правління. Найвагомніше, як підтверджено в дослідженні вище, цей інститут виявляється і розкривається в парламентських чи парламентсько-президентських системах. Проте не треба недооцінювати тієї ролі, яку він відіграє і в умовах напівпрезидентської республіки.

Суттєво збагачує знання про інститут парламентської більшості в умовах президентсько-парламентської форми правління досвід французької П'ятої республіки, яка бере початок власної історії з 1958 р. і за декілька десятиліть існування виявила спроможність ефективно функціонувати навіть при виникненні різних катаклізмів, що зайвий раз підкреслює значущість використання її досвіду. За оцінкою М. Догана і Дж. Хіглі, вже перші п'ять років її існування стали взірцевими для розуміння характеру заміни нестабільного демократичного режиму стабільним демократичним [9].

Але згодом її чекали суворі випробування. Зокрема, чи не найбільш резонансними і важливими для розуміння її форми правління стали парламентські вибори 1986 р., коли вперше в історії П'ятої республіки не співпали політичні орієнтації президента і нової парламентської більшості. Президент соціаліст Ф. Міттеран був змушений призначити на пост прем'єр-міністра лідера правої коаліції Ж. Ширака, який без консультацій з президентом сформував кабінет із членів правих партій. Це знаменувало небачене у попередні 28 років переміщення центру виконавчої влади від глави держави до керівника уряду (така практика, до речі, повторювалась у цій країні ще тричі).

Саме такі перипетії політичної історії сучасної Франції стали основою для визначень, що особливості зазначеної форми правління значною мірою залежать від політичного спрямування парламентської більшості. За оцінкою Ф. Ардана, "П'ята Республіка одночасно може називатися і парламентською, і президентською (риси парламентської республіки, усе ж, мають домінуючий характер)" [10]. За нашою оцінкою, залежно від особливостей співвідношення влади Президента і більшості, в Національних зборах форму правління П'ятої республіки можна визначати і як президентсько-парламентську, і як парламентсько-президентську [11].

### **Висновки**

Досвід європейських країн вказує на те, що інститут парламентської більшості є невід'ємним атрибутом внутрішньоорганізаційного структурування в органах народного представництва і вагомими надбанням сучасного демократичного врядування. Він, зокрема, посилює ефективність функціонування парламентів й надає додаткові умови для стабілізації політичних режимів. У парламентських республіках парламентська більшість прямо впливає на формування та функціонування органів виконавчої влади. Серед наведених та проаналізованих у дослідженні варіантів парламентських коаліцій найбільш стійкими та ефективними маємо визнати малі коаліції та коаліції зі стабільною підтримкою.

Наведений фактичний та аналітичний матеріал доцільно врахувати при аналізі внутрішньоорганізаційного структурування у Верховній Раді України (що вимагає окремого дослідження).

## Література

1. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже ; пер. с фр. Л. А. Зими́на. — М. : Академ. Проект, 2000. — 558 с.
2. Шлоер Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Б. Шлоер // Парламентаризм в Україні: теорія та практика [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — С. 122—126.
3. Шмачкова Т. В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (Методики рационализации выбора) / Т. В. Шмачкова // Полис [Текст]. — 1996. — № 5. — С. 28—52.
4. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality on Nonwinning Cabinet Solutions / K. Strom // Comparative political Studies [Text]. — 1984. — Vol. 17. — № 2. — P. 199—227.
5. Шимов Я. В. Гражданское общество и правящая элита в переходный период: чешский вариант / Я. В. Шимов // Полис [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 149—159.
6. Мютцених Р. Первые шаги “большой коалиции” / Р. Мютцених // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 19—27.
7. Dahl R. Poliararchy: Participation and Opposition [Text] / R. Dahl. — New Haven : Yale Univ. Press, 1971. — 257 p.
8. Zimmerman E. Government Stability in Six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations / E. Zimmerman // European Journal of Political Research [Text]. — 1987. — Vol. 15. — № 1. — P. 23—52.
9. Доган М. Роль политического класса в смене режимов власти / М. Доган, Дж. Хигли // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. — 1998. — № 2. — С. 101—108.
10. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан ; пер. с фр. Л. С. Филипповой. — М. : Юрид. лит., 1994. — 176 с.
11. Древаль Ю. Еволюція політичної системи сучасної Франції: уточнення базових оцінок / Ю. Древаль // Дослідження світової політики [Текст] : зб. наук. пр. — 2003. — С. 84—93.

**Yu. Dreval**

### **THE FORMATION AND FUNCTIONING OF PARLIAMENTARY MAJORITY (THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES)**

**The question of formation and functioning of parliamentary majority in European countries has been analyzed. It has been specified that the most firm and the most effective are small coalitions and coalitions with stable support.**

**Key words: parliament, parliamentary majority, coalition of deputy fractions, small coalition, big coalition.**

УДК 614.253.5:613

Н. Дуб

## РОЛЬ СІМЕЙНОЇ МЕДИЧНОЇ СЕСТРИ У ПРОФІЛАКТИЦІ ХРОНІЧНИХ ЗАХВОРИВАНЬ

Розглянуто проблеми профілактики хронічних захворювань населення України та роль у цьому процесі сімейної медичної сестри. Наголошено на значенні превентивної медицини у продовженні тривалості життя та покращенні його якості. Акцентовано увагу на необхідності підвищення ефективності діяльності сімейної медсестри у напрямі запобігання захворювань серед населення шляхом здобуття навиків оцінки стану здоров'я пацієнта, виявлення можливих ризиків захворювання, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи тощо.

**Ключові слова:** хронічні захворювання, профілактична медицина, сімейна медична сестра, валеологічне виховання.

Однією з найважливіших проблем інтенсифікації медичної допомоги населенню та профілактики хронічних захворювань є місце зазначеної проблеми в державному управлінні охорони здоров'я в сучасних умовах. Нині державна програма охорони здоров'я населення передбачає підготовку не лише сімейних лікарів, а й сімейних медичних сестер.

Над проблемою профілактики хронічних захворювань працюють доктор медичних наук професор академік УАН, Заслужений лікар України М. Шегедин [1], В. Войтенко [2], Ю. Вороненко [3], доктор медичних наук В. Преображенская [4].

Світова громадськість занепокоєна значним підвищенням рівня захворюваності із домінуванням хронічної патології над гострою. Особливо це стосується країн із низькою соціальною культурою та недостатньою увагою державних органів до профілактичної медицини.

Ця проблема є актуальною для вітчизняної системи охорони здоров'я. Стан здоров'я населення України все ще перебуває на незадовільному рівні. Статистика доводить, що з кожних 100 новонароджених в Україні лише 55 є цілком здоровими, 40 – практично здоровими і 5 – хворими. Із віком частка здорових невпинно зменшується, а хворих зростає. Серед всього населення України лише кожен п'ятий (21,9%) може вважатися здоровою людиною, 40,6% – практично здоровими, а більше третини (37,5%) – хронічні хворі. Збільшується рівень психічних і невротичних розладів, патології серцево-судинної, ендокринної, травної систем, інших неепідемічних захворювань, притаманних сучасній цивілізації. Як наслідок, хронічні захворювання не тільки переважають, а й в умовах відсутності надійних методів діагностики та лікування знижують тривалість життя, підвищують інвалідність і смертність, призводять до негативних економічних наслідків для сімей, держави і суспільства загалом.

Метою роботи є привертання уваги органів державного управління охороною здоров'я і медичних працівників до проблеми хронічних захворювань і пошук шляхів її раціонального вирішення, зокрема через підвищення ролі сімейної медсестри.

Згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), 60% всіх смертельних випадків у світі є наслідком хронічних захворювань, таких як:

хвороби серця, інсульт, рак, хронічні респіраторні захворювання і діабет. З 58 млн випадків смерті з усіх причин за 2005 р. 35 млн летальних наслідків припадає на хронічні захворювання, що вдвоє перевищує кількість смертельних випадків у результаті разом взятих інфекційних хвороб (зокрема СНІД, туберкульоз і малярія), материнських захворювань і перинатальних станів, а також випадків недостатнього харчування. За наступні 10 років хронічні захворювання стануть причиною смерті 388 млн людей.

80% смертельних випадків від хронічних захворювань припадає на країни з низьким і середнім рівнями доходів. У розвинутих країнах на сучасному етапі спостерігається тенденція до покращення показників здоров'я населення – зменшення кількості осіб із високим ризиком розвитку хронічних захворювань – завдяки позитивним змінам у способі життя (відмова від тютюнопаління і алкоголю, вживання здорової їжі, підвищення фізичної активності тощо).

За основними хронічними захворюваннями стоять фактори ризику, якими пояснюються більшість випадків смерті у всіх вікових групах, серед чоловіків і жінок у всіх частинах світу. До них належать:

- нераціональне харчування (щороку 2,6 млн людей помирає через надлишкову вагу і ожиріння та 4,4 млн людей – через підвищення загального рівня холестерину);

- гіподинамія (щороку 7,1 млн людей помирає внаслідок високого кров'яного тиску);

- зловживання тютюном і алкоголем (щороку 4,9 млн людей помирає через тютюнопаління).

Якщо тенденція не зміниться у наступні 10 років, то смертність від інфекційних захворювань, хвороб матерів і перинатальних станів загалом знизиться на 3 %. Протягом цього ж періоду смертність від хронічних захворювань зросте на 17%. Це означатиме, що з прогнозованих на 2015 р. 64 млн смертних випадків 41 млн буде пов'язаний із хронічними захворюваннями [5].

Однією з причин незадовільного стану здоров'я населення є недостатня увага до питань профілактичної медицини. Адже багато людей стає інвалідами, тому що їх батьки або вони самі не знали, як зберегти своє здоров'я. Російський науковець Ю. Лісіцина наголошує на залежності виникнення найважчих хронічних захворювань від способу життя. Так, захворюваність на ішемічну хворобу серця, яка часто є причиною смерті, на 60% залежить від способу життя, і лише на 40% – від навколишнього середовища і генетичних факторів загалом. Судинні ураження головного мозку (одна з причин інвалідизації) на 65% визначаються способом життя, на 18% – навколишнім середовищем і на 17% – генетичними факторами; захворюваність на рак залежить від вищезазначених причин відповідно на 45%, 19% і 26%; захворюваність на цукровий діабет – відповідно на 35%, 2% і 35% [6].

Інфраструктура та індустрія здоров'я в Україні значно поступається потенціалові матеріально-технічної бази оздоровлення в економічно розвинутих країнах, поступово занепадає і використовується не на повну потужність. Мало уваги приділяється питанням профілактики захворювань та збереження здоров'я.

Обов'язковою умовою оздоровлення суспільства має стати науково обґрунтована система валеологічного виховання населення і насамперед підростаючого покоління і молоді. Змінивши ставлення пацієнтів до свого здоров'я, ми зможемо змінити основні напрямки діяльності системи охорони здоров'я, взявши курс на збереження здоров'я здорових людей.

Важливу роль у профілактиці захворювань, у формуванні здорового способу життя та збереженні здоров'я відіграють медичні працівники, зокрема медичні сестри. Саме вони повинні вміти оцінити стан здоров'я пацієнта, визначити фактори ризику, навчити пацієнтів дотримуватись принципів здорового способу життя. Завдання медичних сестер полягає у тому, щоб донести до пацієнтів знання про здоров'я, фізіологічний ріст і розвиток, гігієну, раціональне харчування, навчити їх взаємодіяти з навколишнім середовищем і прислухатись до власного розуму і тіла.

Особливе місце в системі профілактичної медицини посідають сімейні медсестри і медичний персонал амбулаторно-поліклінічних установ. Адже 80% пацієнтів починають і закінчують лікування в лікувально-профілактичних закладах амбулаторного типу. Саме на цьому етапі виникають потреби у підтриманні та зміцненні здоров'я. Задовольнити ці потреби можуть відділення і кабінети профілактики, а також центри здоров'я, які проводять консультативну роботу зі здоровими людьми. За кордоном існують центри, куди можуть звернутися люди за рекомендаціями щодо збереження і покращення власного здоров'я. Основу медичного персоналу таких центрів становлять медсестри. Подібні центри здоров'я функціонують і в Україні, але їх кількість є незначною. Тому на сьогодні особливо актуально розвивати мережу центрів здоров'я та центрів медико-педагогічної реабілітації дітей. Це дасть змогу своєчасно виявляти і усувати фактори ризику захворювань, знизить рівні захворюваності і госпіталізації.

Пріоритетного значення набуває профілактична робота медсестер у сільській місцевості. Дані досліджень засвідчують низький рівень валеологічного виховання сільських мешканців. Так, лише 37,1% селян мають знання про принципи здорового способу життя, стільки ж (37,2%) – частково ознайомлені, 27,7% – не мають жодного поняття про збереження свого здоров'я. За даними певних авторів (Л. Кишларь, Р. Прокопєц, В. Борщ) лише 65% респондентів із сільського населення отримували рекомендації щодо збереження та зміцнення здоров'я, зокрема 53% з них – від лікарів і 38% – від середнього медичного персоналу. Сільських мешканців цікавлять питання гігієни шлюбу (33%), стосунків у сім'ї (27%), режиму праці та відпочинку і гігієни житла (по 25%), раціонального харчування та фізичної культури (по 22%). Викликає занепокоєння байдужість до проблем алкоголізму і тютюнопаління.

Таким чином, необхідно зорієнтувати медичних сестер не тільки на діяльність у лікувально-профілактичних установах, а й на роботу в громадах.

Роль медичних сестер у профілактичній медицині є важливою і беззаперечною. У багатьох випадках діяльність медсестер у профілактиці захворювань визначається віком пацієнтів, із якими вони зіштовхуються в процесі своєї роботи. Вони повинні орієнтуватися в питаннях, на які люди в різному віці хочуть отримати відповіді з метою збереження свого здоров'я.

Доки підготовка сімейної медсестри лише розгортається, медсестри, які працюють із дітьми у закладах амбулаторного типу або в дитячих стаціонарах, повинні вести роз'яснювальну роботу з батьками або дітьми щодо організації режиму навчання і відпочинку, раціонального харчування, необхідного та допустимого фізичного навантаження, психоемоційного й фізичного розвитку залежно від віку і стану здоров'я. Доцільно зосереджувати увагу батьків на питаннях попередження травматизму на вулиці і вдома, правильного зберігання лікарських препаратів та засобів побутової хімії. Особливої уваги заслуговує робота з дітьми 1-ого року життя. Тут потрібно володіти глибокими знаннями з проблеми

вигодовування і введення прикормів дітям, виявлення і усунення факторів ризику при спадковій схильності до захворювань, загартування і фізичного розвитку грудних дітей. При роботі з цією віковою групою від медичної сестри вимагається володіння певними психологічними і професійними якостями. Поряд із високим професіоналізмом сучасна медична сестра повинна знати основи професійної етики і деонтології та використовувати ці знання в своїй практичній діяльності, враховуючи особливості психології дітей і їх батьків. Т. Русьянова провела анкетування батьків, дітей і медичних сестер, які працюють у Свердловській обласній дитячій лікарні. За результатами опитування можна визначити основні якості, якими повинна володіти сімейна медична сестра.

Найважливішими якостями медсестри, на думку батьків є, такі:

- володіння професійними навиками і знаннями – 22%;
- доброта – 22%;
- сумлінність – 16%;
- повага до людей – 12%;
- емпатія – 12%;
- акуратність – 11%;
- скромність – 5%.

Батьки зовсім не звернули увагу на такі якості, як відповідальність, творчий підхід до роботи, ерудиція, інтелігентність, комунікабельність і вимогливість.

При оцінці найважливіших якостей сімейної медичної сестри діти (5 – 18 років) відзначили професіоналізм і сумлінність значно вище, а ніж дорослі оцінили такі якості, як відповідальність, акуратність, а також включили в перелік комунікабельність і вимогливість. Неприпустимими для медсестри були названі такі якості, як грубість, відсутність співчуття і нелюбов до дітей.

Самі ж медичні сестри вважають найважливішими професійними якостями професіоналізм і сумлінність [7].

Пріоритетними темами в профілактичній роботі з дорослими для сімейної медсестри є сексуальне здоров'я, планування сім'ї, професійні фактори шкідливості, адекватне і раціональне харчування, шкідливість вживання алкоголю, тютюну, наркотиків тощо.

Сімейна медсестра повинна володіти основами геронтології. Людям похилого віку необхідно пояснювати роль дозованого фізичного навантаження, адекватного харчування, сприятливого психологічного середовища для сповільнення процесів старіння і активного довголіття.

У своїй профілактичній діяльності сімейна медична сестра повинна не просто розповісти пацієнту про заходи, скеровані на збереження здоров'я, але й переконати його в необхідності уникати впливу несприятливих факторів, дотримуватись режиму праці, відпочинку і харчування. За цього необхідно враховувати вік пацієнта, його соціальний статус і особистісні якості. Адже декому достатньо просто розповісти про проблему, декому необхідно показати ілюстрований матеріал, а дехто потребує переконливих статистичних підтвержень [8, 9].

Звичайно, для того, щоб профілактична медицина посіла відповідне місце в структурі системи охорони здоров'я, необхідно збільшувати інвестиції в профілактику хронічних захворювань. Це стане можливим, якщо буде привернуто увагу громадськості до цієї проблеми. Також важливою є підготовка фахівців для превентивної діяльності. Але в сучасних умовах більшість вищих медичних

навчальних закладів при підготовці медичних сестер звертають увагу переважно на роботу з хворими людьми, тоді як підготовка до профілактичної роботи відходить на другий план. Для того, щоб медсестри могли проводити пропаганду здорового способу життя, потрібно змінити підходи до всіх етапів навчального процесу. Та медична сестра, яка отримає необхідні знання ще в процесі навчання, зможе зрозуміти важливість профілактичної роботи і консультувати та навчати пацієнтів цінувати своє здоров'я не тоді, коли воно вже втрачене, а набагато раніше. Найкраще і найпереконливіше це може зробити сімейна медична сестра.

### **Висновки**

Отже, органам державного управління охороною здоров'я необхідно: сприяти розробці науково обгрунтованої системи валеологічного виховання населення України; впроваджувати інвестиційні проекти щодо профілактики хронічних захворювань у сучасну систему охорони здоров'я; ознайомлювати громадськість із засадами превентивної медицини, зокрема через підвищення ролі сімейної медичної сестри, що допоможе у здійсненні пошуків раціонального вирішення проблеми поширення хронічної патології.

Подальше дослідження цієї теми: дозволить знайти шляхи покращення демографічної ситуації в Україні через трансформацію державного управління соціально-економічними чинниками, що визначають стан системи охорони здоров'я України; приверне увагу громадськості до епідеміологічного переходу – універсального загальносвітового процесу, який характеризується домінуванням хронічної патології над гострою; сприятиме розвитку надійних методів до нозологічної діагностики та радикальних методів лікування, які загалом визначають тривалість життя, інвалідизацію і смертність населення; допоможе переглянути зміну пріоритетів у справі вирішення проблем здоров'я через підвищення рівня гігієнічної культури, покращення умов та способу життя, створення науково обгрунтованої системи валеологічного виховання населення і насамперед підростаючого покоління та молоді. Аналіз проблеми поширення хронічних захворювань створить умови для прийняття, як це відбувається в розвинутих країнах, національної державної програми профілактики захворювань і підтримки здорового способу життя, виконання якої стане суттєвим внеском у покращення здоров'я населення.

### **Література**

1. Шегедин М. Б. Медсестринство в Україні [Текст] : навч. посіб. / М. Б. Шегедин. — Т. : Укрмедкнига, 2003. — 280 с.
2. Войтенко В. П. Здоровье здоровых: введение в синологию [Текст] / В. П. Войтенко. — К. : Здоровье, 1991. — 246 с.
3. Вороненко Ю. В. Реформування медсестринської освіти в Україні / Ю. В. Вороненко, Т. І. Чернишенко // Медсестринство України [Текст]. — 1998. — № 1. — С. 5—12.
4. Преображенская В. С. Оценка состояния здоровья и перспективы совершенствования медико-социальной помощи взрослому сельскому населению (организационно-экспериментальное исследование) [Текст] : автореф. дис. д-ра мед. наук. / В. С. Преображенская. — М. : [б. и.], 1990. — 42 с.
5. По материалам доклада ВОЗ Предотвращение хронических болезней: жизненно важное вложение средств // Головна медична сестра [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 33—38.

6. Тарновская И. И. Медсестры и профилактическая медицина. Вопросы обучения / И. И. Тарновская // Сестринское дело [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 10, 11.

7. Русьянова Т. Детская медсестра глазами пациентов и их родителей / Т. Русьянова // Сестринское дело [Текст]. — 2004. — № 4 / 5. — С. 15, 16.

8. Волкова М. М. Некоторые аспекты подготовки медсестер в области профилактической медицины / М. М. Волкова, С. Р. Волков // Медицинская сестра [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 36, 37.

9. Волкова М. М. О роли сестринского персонала в профилактической медицине / М. М. Волкова, С. Р. Волков // Медицинская сестра [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 37, 38.

**N. Dub**

### **ROLE OF FAMILY NURSE IN CHRONIC DISEASES PROPHYLAXIS**

**Problems of chronic diseases prophylaxis of Ukraine's population are considered and also role of family nurse in this process. The importance of preventive medicine in life prolongation and improvement is stressed. The attention is drawn to the necessity of increasing activity efficiency of family nurse in the sphere of disease prevention among the population by gaining experience of patience health condition estimating, finding possible risks of disease, making information and explaining work.**

**Key words: chronic diseases, prophylactic medicine, family medicine, family nurse, valeological education.**

УДК 35.07(1–2/–4ЄС)+(477)

О. Киричук

## БАГАТОРІВНЕВЕ (“МЕРЕЖЕВЕ”) УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто питання труднощів переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст. У багатовекторній системі ЄС проаналізовано European governance, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів, передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

**Ключові слова:** багаторівневе управління, євроінтеграція, механізм стримувань та противаг, неурядова організація, консалтинг.

Управлінська криза, з якою зіштовхнулася Україна на межі ХХ і ХХІ ст. і особливо проявилася після Конституційної реформи, значною мірою обумовлена складністю трансформації в сучасний постмодерний європейський контекст. Проблема полягає не тільки у відмові від неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем і труднощах переходу до більш гнучких демократичних методів урядування, які наші західні сусіди освоїли ще в ХІХ ст., а західноєвропейські держави – ще на століття – два раніше. По-суті, на сьогодні молода Українська держава, яка за 17 років своєї незалежності не встигла виробити власних національних управлінських інститутів, опинилась перед викликом, пов'язаним із впровадженням на українському ґрунті новітньої моделі “багаторівневого управління”, яка на сьогодні успішно застосовується в Європейському Союзі, а термін навіть завдяки Президентові Єврокомісії Р. Проді увійшов до словника ЄС.

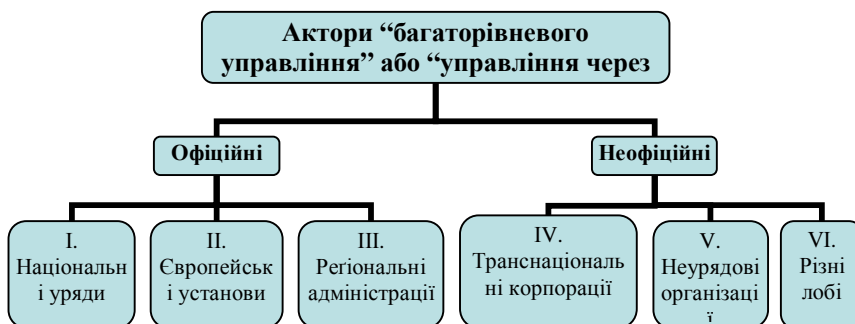
На необхідність створення в Україні такої системи влади, яка б забезпечувала багаторівневе управління державою та враховувала специфіку того чи іншого регіону, вказував навіть лідер Партії регіонів, яка в своїх ідеологічних засадах ще донедавна сповідувала доволі жорсткі методи державного управління [1]. У таких умовах особливо актуально звучать слова Президента України В. Ющенка про “гостру потребу виходу за межі перманентних політичних криз та конфліктів” і необхідність розвитку українського конституціоналізму у руслі європейської традиції [2]. З огляду на це, особливо актуальним є всебічне вивчення особливостей управління в ЄС, зокрема розподілу повноважень між національними урядами 27-и країн-членів та інституціями Співтовариства, ухвалювання ними правових актів та управлінських рішень, врахування інтересів регіонів та певних лобістських бізнес-кіл.

На думку прихильників започаткованого американським дослідником С. Гофманом міждержавного підходу, Європейська Спільнота є прикладом високоорганізованої міжнародної організації, діяльність якої направлена на реалізацію спільних інтересів її держав-членів і підпорядкування їх суверенній згоді. За С. Гофманом, укладені в рамках Співтовариства рішення є результатом складних переговорів і “торгів” між національними акторами, які у своєму виборі керуються прагматичним підходом. Ця теорія продовжила свій розвиток у працях британського історика А. Мілуорда і американських політологів Ж. Гаррета та Е. Моравчика. Перший зображував євроінтеграцію як “колективну дію, покликану оптимізувати виграші кожної з держав”, а останній – як процес, що здійснюється і контролюється державами та зумовлений потребою координувати національну політику країн у більш комплексному міжнародному середовищі. На відміну від попередніх теорій, теорія управління, яку представляють теоретики Б. Колер-Кох, Лайнер Ейзінг, Г. Маркс, розглядають євроінтеграцію одночасно на національному, транснаціональному, інтранаціональному (регіональному) рівнях. З таким тлумаченням погоджується і Єврокомісія [3].

Загальноновизнаним у Європейському Союзі стає поняття “європейське врядування” (European governance) – багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів [4]. Мережеве багаторівневе урядування (за Р. Роудсом [5]) передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

В. Бодров наводить визначення “політичних мереж” як “відносно сталої та впорядкованої сукупності рівноправних інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних та неформальних відносин, просякнених особливою культурою консенсусу з метою спільного розв’язання суспільно значущих проблем” [6].

У європейському політичному режимі виникає нова модель суверенітету, яка, на відміну від традиційної з її наголосом на *уряді (владі)*, базується на *управлінні*. Європейське утворення складається з багатьох рівнів управління, яке вимагає участі державних органів влади, недержавних суб’єктів і європейських інституцій для формування так званої “**взаємопов’язаної політики**”. Фактично значна частина такого управління здійснюється шляхом використання мереж приватних та публічних суб’єктів, які знаходяться на різних рівнях управління. Вчені все більше говорять про “кооперативну державу”, “кооперативну адміністрацію” чи “мережі формування політики”. Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше здійснюються через мережі суб’єктів, які включають уряди (**національні, субнаціональні і місцеві**), приватних суб’єктів (фірми, групи інтересу тощо) і представників громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відповідно, в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень (рис. 1).



**Рис. 1. Горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень**

Розглянемо кожен із суб'єктів європейської моделі урядування. Вагомо з'ясувати, як відбуваються “мережеві” зв'язки між офіційними акторами управління на національному, союзному і регіональному рівнях.

1. Для України, яка задекларувала курс на європейську інтеграцію аж до набуття членства в ЄС, необхідно з'ясувати, як відбувається управлінська взаємодія національних урядів та інституцій ЄС. Цей рівень є особливо актуальним для патріотично налаштованого певного прошарку суспільства, яке в поглибленні євроінтеграційних процесів вбачає втрату державної незалежності.

Згідно з теорією міжкурядовості, що походить із реалістичної традиції у межах теорії міжнародних відносин, національні держави та їх уряди вважаються ключовими “акторами” в міжнародних справах. Відносини між ЄС та країнами-членами характеризуються як “координовано дійсні системи”, до того ж кожна із сторін передбачає дійсність іншої [7].

Національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами. У *винятковій компетенції* Союзу перебувають питання митного союзу, конкуренції на внутрішньому ринку, монетарної політики в зоні євро, збереження біологічних ресурсів моря. До *спільної (розділеної) компетенції* Союзу та держав-членів зараховано окремі питання соціальної політики; проблеми економічної й територіальної єдності; питання сільського господарства, рибальства й захисту довкілля, а також питання захисту інтересів споживачів, управління транспортними, телекомунікаційними й енергетичними мережами. Конституція вимагає від країн Євросоюзу спільної імміграційної політики, яка передбачає однакове ставлення до легальних мігрантів на будь-якому із зовнішніх кордонів Союзу. Передбачається також узгодженість зусиль держав-членів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією, незаконною торгівлею наркотиками, сексуальною експлуатацією та відмиванням грошей. *Автономія* членів Союзу передбачається в сферах промисловості, культури, туризму, освіти, спорту й цивільної оборони [8]. Національні держави продовжуватимуть існувати і після введення в дію Конституційної угоди, бо вона передбачає суверенність європейської федерації, але таку, що базується на національних державах, і на європейському рівні вони матимуть більше функцій, ніж, наприклад, землі ФРН [9].

2. Інституційна модель урядування в ЄС базується на загальних засадах західної політичної системи, проте її конкретні форми суттєво відрізняються від

національних систем. Найперше, вона ознаменована певними особливостями європейських інститутів влади:

– наявністю двох типів міждержавних і наднаціональних інститутів; особи, що належать до органів першого типу (Рада міністрів), діють як офіційні представники держав-членів, а другого (Єврокомісія) – також призначаються кожною державою, проте діють як незалежні особи, що не пов'язані з будь-якими інструкціями своїх урядів;

– відсутністю розподілу на незалежну законодавчу та виконавчу гілки влади (законодавчі повноваження розподілені між Радою та Парламентом, а виконавчі – між Радою та Комісією);

– відсутністю вертикальних структур управління та центрального регулюючого органу (своєрідне “управління без уряду”, яке набуває транснаціональних горизонтальних мереж, координація між якими покладена на Комісію та спеціалізовані європейські агентства).

Розглянемо як відбувається прийняття рішень європейськими установами. Рада Міністрів представляє важливий політичний інститут, який має на меті забезпечення узгодженості національних інтересів із виконанням завдань та цілей, що стоять перед Європейською Спільнотою. Її особливість полягає в тому, що вона складається із міністрів національних урядів країн-членів (залежно від питань – економіки, сільського господарства, фінансів, освіти тощо), які в контексті своєї країни становлять структуру виконавчих органів. Цікаво, що міністри, які у різний спосіб підзвітні парламентам своїх країн, в контексті Європейського Союзу приймають рішення, які утворюють право ЄС і не можуть бути змінені окремими країнами. Поділ голосів між державами у Раді міністрів здійснено так, щоб зробити неможливим блокування рішень окремими державами. Кожна держава-член має кількість голосів, відповідно до її масштабів, але *малі держави мають більшу кількість голосів*, аніж вони мали б, виходячи з чисельності населення. До того ж, під час голосування в Раді використовується механізм подвійної більшості, за яким: 1) рішення повинно набрати порогову кількість голосів; 2) здобути підтримку більшості країн-членів (в окремих випадках – дві третіх) [10].

Прийняття рішень в Європейському Союзі відзначається низкою характерних особливостей, які суттєво відрізняють їх від досі існуючих державних моделей *механізмом стримувань і противаг* (рис. 2).



Рис. 2. Механізм стримувань і противаг

Як бачимо із рис. 2, у законодавчому процесі беруть участь всі інституції Європейського Союзу.

По-перше, національні інтереси країн-членів на рівні глав держав урядів репрезентує Європейська Рада (працює у форматі самітів глав держав чи їх урядів), яка, з одного боку, не є органом Європейського Співтовариства і її рішення не мають обов'язкової сили, проте з іншого – ці рішення дають політичний імпульс та визначають основні орієнтири подальшого розвитку Союзу.

По-друге, на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи (це належить до повноважень Європейської Комісії) і не може самостійно приймати правові акти. Але законотворчий процес у ЄС все ж таки відбувається за участю Європейського Парламенту, відповідно до визначених процедур:

– *погоджуваної думки* або процедури *консультації* (повноваження Європейського Парламенту зводяться до формування думки, яка не є юридично зобов'язальною для Комісії чи Ради, однак певні органи не можуть знехтувати думкою Парламенту);

– *процедури співпраці* (передбачає два читання, перше полягає у висловленні подібно до процедури консультації думки, а у другому читанні Парламент може запропонувати поправки, які, щоправда, можуть бути відхилені Радою, але тільки тоді, коли рішення Ради буде одногосним);

– *процедури спільного ухвалення рішень*, яка передбачає узгодженість між Парламентом і Радою міністрів, оскільки за цією процедурою Рада (навіть маючи одногосність) не може діяти всупереч волі Парламенту, Парламент може відхилити законопроект, а отже, практично володіє правом вето.

По-третє, Європейська Комісія, яка є виконавчим органом ЄС, водночас володіє виключним правом законодавчої ініціативи. У певних, чітко визначених ситуаціях Комісія може самостійно видавати правові акти (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, думки). Це правові акти, які видаються на підставі повноважень, делегованих Комісії Радою, або ж на підставі повноважень, які містяться безпосередньо в Договорі.

По-четверте, законодавча ініціатива Єврокомісії значною мірою обумовлена Радою міністрів, яка може зажадати проведення Комісією будь-яких вивчень, які визнаються необхідними для досягнення спільної мети, і подання всіляких потрібних пропозицій [11].

Важливим елементом останньої процедури є можливість скликання так званого Арбітражного Комітету, який у суперечливих ситуаціях може примирити Раду і Парламент (так званий консиліумний розгляд) [12].

Цікаво, що нова Конституція ЄС розглядає *процедуру спільного рішення* Європарламенту та Ради міністрів як стандартну законодавчу процедуру, яка не тільки посилить повноваження Парламенту, але й поліпшить представництво інтересів громадян ЄС у процесі прийняття рішень (95% правових актів ЄС прийматимуться за процедурою спільного рішення Ради та Парламенту) [13].

3. Ключові місця в сучасному європейському управлінні посідають регіональний та місцевий рівні, про що свідчить виникнення в останні десятиріччя в Європі нового типу держави (окрім традиційних унітарних і федеративних) – регіоналізованої. “Відцентрові” тенденції в рамках процесів демократизації всього суспільного життя в європейських країнах призвели до перерозподілу певного обсягу державної влади між центральним рівнем і регіональним та місцевим

рівнями, внаслідок чого її значна частина сконцентрована в регіонах і на місцях. Мотивацією такого перерозподілу державної влади була здійснювана країнами-членами Європейських Спільнот політика, основою якої були насамперед права й інтереси людини, громадянина, а вже потім – держави, суспільства [14]. Європейський Комісар з регіонального розвитку Д. Гюбнер, виступаючи 5 жовтня 2004 р. у Львові на VI Міжнародному економічному форумі “Співпраця регіонів задля економічного розвитку”, висловила думку, що регіональна політика ЄС “відповідає бажанню простих людей, аби рішення, що їх зачіпають, ухвалювалися не лише далекими центрами влади... але й на місцевому рівні” [15].

Загальні цілі регіонального розвитку країн Європейського Союзу базуються на законі про регіональний розвиток і рішеннях уряду про його цілі, а відповідальність за його виконання лежить на державі, муніципалітетах, регіональних радах, які діють як органи з питань регіонального розвитку. Регіональна стратегічна програма охоплює всі програми, які імплементуються у даній місцевості, і визначає, як цілий регіон повинен розвиватися у наступні роки. Наприклад, є програма з підтримки регіональної рівності, метою якої є підтримка регіонів у їхній роботі з забезпечення високих стандартів життя та можливостей для населення. Проблеми, які в одному регіоні відрізняються від іншого, вимагають різних заходів. Вартість таких заходів також відрізняється – залежно від чисельності населення, структури підприємств і місця розташування [16].

Наприклад, у Фінляндії законом закріплено, що однією з цілей держави є поліпшення потенціалу економічного розвитку регіонів, а також скорочення регіональних відмінностей у розвитку, поліпшення умов життя населення та сприяння збалансованому розвитку. Для цього урядом Фінляндії встановлюються національні цілі регіонального розвитку на 4 роки (термін перебування при владі); секторальні міністерства визначають свої цілі та вписують їх у власні регіональні стратегії. Десять міністерств Фінляндії у своїх адміністративних секторах розробляють план регіональної діяльності, які відповідають на запитання: “Як сприяти створенню нових підприємств у периферійних регіонах?”, “Як зберегти робочі місця для молодих навчених людей?”, “Як забезпечити надання державних послуг громадянам, незалежно від регіону?”. За координацію, моніторинг, оцінку підготовки та реалізації регіональних стратегічних програм, а також програм у рамках закону про регіональний розвиток разом із іншими міністерствами та регіональними радами відповідає Міністерство внутрішніх справ [17].

4. Система урядування ЄС значною мірою пов’язана з комерційною діяльністю транснаціональних корпорацій, оскільки основний обсяг законодавчого регулювання ЄС (до 60 %) стосується бізнесу. За деякими даними, кількісне співвідношення груп, які виступають від імені інтересів виробників та некомерційних інтересів, становить приблизно 100:1. До того ж, підприємницькі інтереси краще об’єднані, мають галузеві та міжгалузеві асоціації, спроможні спрямовувати значні матеріальні ресурси на представництво [18].

Одну з найпотужніших груп колективного лобіювання на рівні ЄС становлять об’єднання великих компаній навколо певної проблеми. Їх учасники підтримують постійні контакти з Європейською Комісією (далі – ЄК) та іншими інституціями Європейського Союзу через свої представництва в Брюсселі або завдяки відрядженням своїх штатних працівників до Європейської Комісії. Представники бізнесу беруть участь у різноманітних дорадчих комітетах у рамках ЄК та у технічних органах, що займаються питаннями стандартів, відповідно до

консультаційних процедур ЄК. Важливу роль у лобюванні інтересів бізнесу на європейському рівні відіграє Європейський круглий стіл промисловців, який об'єднує понад 40 найбільших промислових європейських і транснаціональних груп і виступає за те, щоб Єврокомісія захищала єдині інтереси всіх країн-учасниць. Його члени застерігають від ерозії повноважень виконавчого органу ЄС в економічній галузі на користь окремих країн чи використання принципу “розділеної відповідальності”. Діючи в приймаючих державах, транснаціональні корпорації (далі – ТНК) активно включаються в місцевий політичний процес. Їх представники вступають у національні асоціації промисловців, усередині яких вони отримують можливість виходу на керівників місцевих органів влади. Корпорації роблять свій “внесок” також у виборчі й інші фонди місцевих політпартій з метою отримання певних комерційних вигод, опосередковано впливаючи і на політичний курс країни перебування [19].

Управління економікою на загальноєвропейському рівні сприяло ослабленню провідної ролі ТНК США в торгово-інвестиційній і промислово-фінансовій експансії і за рахунок посилення позицій ТНК держав Західної Європи. Якщо у 1971 р. у реєстрі 100 найбільших наднаціональних корпорацій налічувалось 58 американських, то до 1993 р., за даними UNCTAD, відсоток США зменшився майже вдвічі. За допомогою заснованих на території ЄС 38 транснаціональних корпорацій змінюються економічні позиції Європи у світі [20].

5. Характерною ознакою європейської моделі урядування є участь в управлінському процесі також неофіційних акторів – розгалуженої мережі громадських неурядових організацій найрізноманітнішого спрямування: професійного, етнічного, політичного, вікового тощо. За майже однотайною думкою політологів, громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є єдиною ланкою між суспільством і державною владою, вони є формою інституціоналізації різноманітних суспільних інтересів та їх захисту на рівні публічно-правових відносин. З цієї точки зору ступінь поширення (“щільності”) громадських об'єднань та рівень їх участі у прийнятті управлінських рішень може розглядатись як один із основних показників розвиненості громадянського суспільства. Треба зважити на те, що поняття “громадянське суспільство” пов'язується з недержавними і неекономічними громадськими структурами, які визначаються як “третій сектор”.

Власні мережеві структури спільно з неурядовими організаціями (далі – НУО) створюють профспілки ЄС. Вони беруть участь у щорічних форумах, присвячених проблемам соціально відповідального бізнесу, які скликаються за ініціативою Єврокомісії. Яскравим прикладом впливу громадських організацій за встановлення соціальних стандартів корпоративної поведінки є заклик профспілок та НУО в Європі Clean Clothes, No Sweat бойкотувати імпортований одяг, оскільки використання робітників із низькою зарплатою в країнах третього світу, вплинуло на трансформації самих корпорацій, що викликано загостренням боротьби на світових економічних і фінансових ринках.

Розпочинаючи свою діяльність щодо поліпшення стандартів корпоративного управління, Євросоюз формував підходи до подальшого співробітництва із стейкхолдерами, що відзначено у загальновідомій “Зеленій доповіді” 2001 р. Наприкінці 2004 р. Єврокомісія створила спеціальний консультативний орган – Європейський форум з корпоративного управління. До цієї структури увійшли представники інвесторів, аудитори, незалежні експерти, вчені. Вони сприяють

вирішенню питань щодо прав та інтересів акціонерів, прозорості діяльності ради директорів і менеджерів, заохочення керівництва корпорацій до проведення стейкхолдерської політики управління.

У країнах ЄС інтелектуальна складова управлінських процесів забезпечується адміністративно-політичним консалтингом, який складається із таких підсистем: а) консалтинг для органів публічної влади центрального рівня; б) консалтинг для органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів (муніципальний консалтинг); в) консалтинг для громадських організацій, асоціацій тощо, діяльність яких пересікається з діяльністю органів публічного управління. Термін “консалтинг” застосовується у двох значеннях: 1) у значенні системи (інституції), до якої належить сукупність незалежних від влади суб’єктів, що забезпечують процес надання консультативних послуг для органів влади з питань, які виникають у сфері суспільно-адміністративних відносин при реалізації інтересів окремої територіальної громади, або їх сукупності; 2) у значенні процесу надання професійної допомоги з боку фахівців (консультантів) відповідного профілю замовнику (клієнту) в аналізі та вирішенні його проблем у сфері муніципальної діяльності [21].

Затребуваність та престижність консалтингових послуг є індикатором демократичності, високого розвитку управлінської культури публічної влади та організацій громадянського суспільства, представники яких усвідомлюють необхідність незалежних досліджень, що не пов’язані з конкретними інтересами політиків, публічної влади або бізнесу. Високоморальна та професійна діяльність консалтингових структур-посередників надає можливість проводити дискусії з публічною владою та бізнесом, виробляти спільні принципи та підходи, розвивати соціально орієнтовану економіку, тим самим забезпечувати наукове обґрунтування суспільних інтересів та їх задоволення [22].

Наприклад, Біла книга з європейського управління 2002 р. визначає чотири сфери політичного консалтингу: 1) розширення громадських дебатів щодо європейських проблем із тематики “Побудова європейського суспільного простору”; 2) регулювання процесу вироблення і реалізації рішень Спільноти з тематики “Консультація й участь громадянського суспільства”, “Оцінка і прозорість”, “Краще регулювання”; 3) поліпшення здійснення виконавчих обов’язків з тематики “Встановлення структури агенцій з вироблення рішень”, “Децентралізація – краща форма залучення суб’єктів управління національного, регіонального та місцевого рівнів”; 4) узгодження і співробітництво у межах ЄС із тематики “Організація мережі людських ресурсів для кращого (доброго) управління (good governance) в Європі”, “Багаторівневе управління: об’єднання й організація мережі різних регіональних та місцевих рівнів” [23].

Вирішальна роль у створенні інтелектуальної складової формування новітніх соціальних та управлінських практик належить муніципальному консалтингу, який локалізований на певних територіях із урахуванням їх особливостей. Ця система повинна забезпечити зв’язок територіальної політики на мета-, макро-, мезо-, та мікрорівнях її здійснення, трансформуючи знання у дієву силу політичного рішення.

6. Важливу складову процесу ухвалення рішень Європейського Союзу становлять європейські групи лобіювання різноманітних інтересів, які намагаються впливати, наприклад через процес консультацій із Європейською Комісією – офіційну процедуру врахування позицій зацікавлених груп у процесі вироблення державних рішень. Ще однією особливістю, характерною для зв’язку між

громадянами і владою у Європейському Союзі, є те, що успішне представлення інтересів передбачає одночасне лобіювання на різних рівнях: регіональному, національному та наднаціональному. Це пов'язано зі складною процедурою прийняття рішень у Європейському Союзі, в якій беруть участь різні гілки влади різного рівня. Іншим аспектом є те, що значну частину законодавства Європейського Союзу формують так звані директиви, які встановлюють лише загальні положення, тоді як конкретні механізми втілення цих положень в окремих країнах визначають уряди цих країн. Отже, групи інтересів повинні чинити одночасний тиск на формування політики як на рівні національних урядів, так і на рівні Європейської Комісії.

Регулювання лобізму в інститутах ЄС почалося 1989 р., коли представник Бельгії М. Галлі запропонував Європарламенту скласти кодекс поведінки й відкритий реєстр лобістів. Після тривалих суперечок кодекс затверджено Європарламентом у травні 1997 р., але поправка, згідно з якою лобісти мали б щороку звітувати про свою роботу, не пройшла. Систему стимулювання реєстрації останніх (наприклад, перепустки до приміщень інститутів ЄС) доповнено вимогами щодо декларування подарунків і послуг депутатам та чиновникам. У ЄС існує перелік рекомендацій, у якому містяться, зокрема, такі вимоги:

- заборона приховування комерційних відносин між політиками і приватними структурами, профспілками і груповими лобістами, зокрема фактів подарунків політикам;

- обов'язкова реєстрація списків лобістів й надання їх громадськості та засобам масової інформації;

- подання лобістами відомостей про назву організації, імена оплачуваного персоналу й керівників організацій, а також законодавців, з якими існують комерційні відносини;

- легітимність роботи професійних лобістів забезпечується надійним механізмом прозорості джерел фінансування, яким став, зокрема, Регламент (ЄС) № 2004/2003 Європарламенту і Ради Євросоюзу від 06.11.2003 р.;

- для часткового покриття витрат з управління лобістською діяльністю і стимулювання участі небагатих організацій запроваджується реєстраційний збір [24].

Відповідний закон діє у Великій Британії. Відповідальним за ведення реєстру є парламентський уповноважений зі стандартизації сер Г. Доуні. Члени палати громад і палати лордів, які мають фінансову зацікавленість у майбутніх дебатах із того чи іншого питання, повинні заявити про це. Яскравим представником країн з європейською (або континентальною) моделлю лобізму є Німеччина. Лобістську діяльність тут регулює низка нормативно-правових актів, найважливішими з яких є Єдине положення про федеральні міністерства та Регламент діяльності німецького Бундестагу. 1972 р. у Німеччині було прийнято закон, що передбачає обов'язкову публікацію в спеціальному виданні так званого лобістського списку – переліку різних союзів, об'єднань та їхніх персональних представників, які бажають мати офіційний доступ до парламенту і федерального уряду.

Аналізуючи лобізм на рівні ЄС, виокремлюють три основні групи інтересів: 1) інтереси підприємців (комерційні), що лобіюють максимально сприятливі умови для поступового економічного розвитку ЄС, збільшення конкурентоспроможності й отримання прибутку; 2) невиробничі інтереси (некомерційні) сектора, у складі якого були представлені громадські організації і асоціації за професіями (екологісти,

мігранти тощо), які, наприклад, лобіюють пільги для професій, які вони репрезентують; 3) інтереси регіонів, що поєднують у своїй діяльності обидва типи мотивацій (і безпосередню матеріальну зацікавленість, наприклад у просуванні тих чи інших проєктів, і збільшення питомої ваги регіональної складової у європейському будівництві загалом) [25].

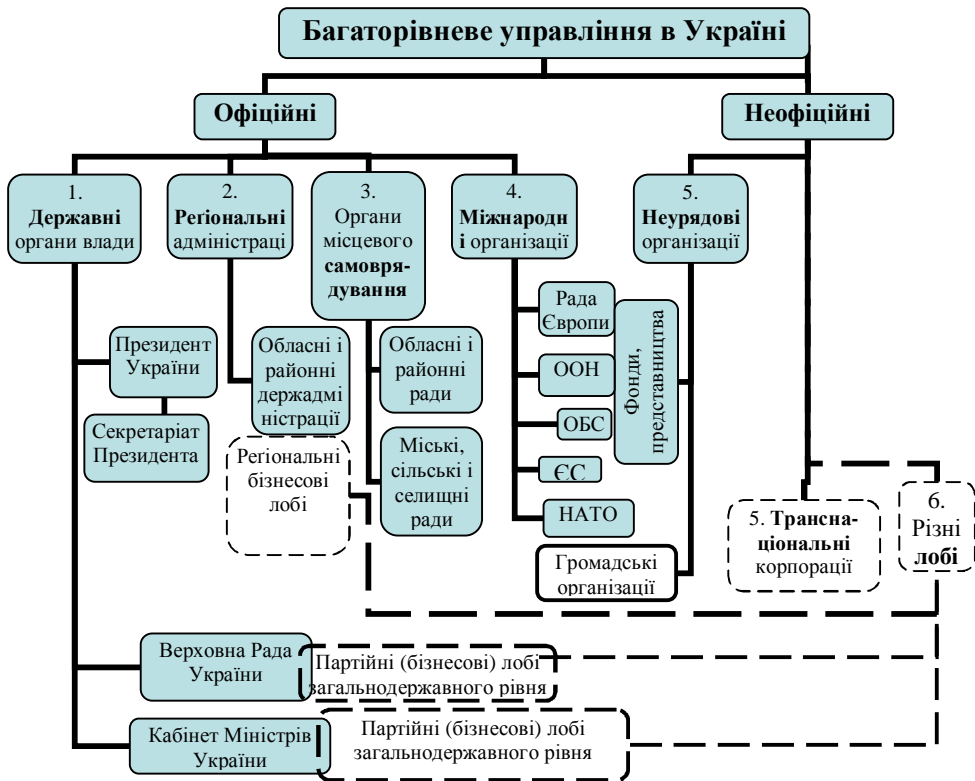
За різними оцінками, у 1987 – 2001 рр. у Брюсселі працювали від трьох до десяти тисяч лобістів. І їх дедалі більше, оскільки структура Євросоюзу дає змогу лобістам працювати тут ефективніше, ніж у державах-учасниках ЄС. З огляду на пріоритетність європейського законодавства перед національним, багато груп тиску віддає перевагу лобіюванню того чи іншого законопроекту на європейському рівні.

Можна виділити три основні характеристики лобіювання в ЄС: 1) усвідомлення органами влади країн Західної Європи і керівних органів ЄС необхідності існування груп інтересів і політика сприяння розвитку таких груп; 2) здатність громадян швидко реагувати на зміни у розподілі повноважень між органами влади і відповідно мобілізуватися й адаптувати стратегії впливу на формування політики; 3) врахування специфіки процесу прийняття рішень у ЄС, який характеризується багаторівневістю і передбачає активність громадськості на різних рівнях прийняття рішень, зокрема регіональному.

В Україні розвиток багаторівневої системи європейського управління можливий на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Його результатом, на думку автора, повинно стати збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення різних сфер державної політики, які включають урядових та неурядових учасників, удосконалення процесуальності і підвищення рівня демократизму. Але суспільно-політична практика останніх років показала гостре політичне протистояння та слабкість конституційного врегулювання суспільних відносин, нестабільність функціонування всього державного механізму. Протягом останніх двох років ми стали свідками не тільки тривалих політичних серіалів на кшталт “коаліціад” та “прем'єриад”, а й спроб окремих політичних суб'єктів стати вище Конституції та законів. Ці негативні явища та перманентні кризи свідчать, що політична система потребує перегляду і вдосконалення.

Не зазнала значних змін із часу набуття країною незалежності регіональна політика України. Продовжує домінувати секторний підхід центральної влади до розвитку регіонів, коли ресурси на потреби регіонів розподіляються за суб'єктивними критеріями. Кожне міністерство як основний розпорядник бюджетних коштів планує та здійснює власну політику у регіонах відповідно до свого власного бачення та потреб, що у багатьох випадках не відповідає загальним проблемам регіонального розвитку кожного регіону та не координується з іншими міністерствами. Незважаючи на прийняття Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України”, що регламентує узгоджену роботу та координацію щорічних програм розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях, на практиці така послідовність та координація не є очевидними. Обласні державні адміністрації часто не є обізнаними щодо ресурсів, які розподіляються державним бюджетом для основних бюджетних розпорядників для поточних та капітальних витрат у регіоні. Не існує жодного ефективного механізму регулювання та координації інтересів регіонального розвитку національних та регіональних органів влади.

Представлена нижче схема наглядно демонструє, як тіньове лобіювання пронизує усі рівні державної влади в Україні (рис. 3).



**Рис. 3. Рівні державної влади в Україні**

Потрібне державне стимулювання розвитку мережі громадських інституцій, яка, в порівнянні з країнами ЄС, в Україні має свої особливості перехідного періоду. Українська держава успадкувала радянську модель існування громадських організацій, громадська ініціатива яких прямо чи опосередковано ініціювалась державною владою і, відповідно, громадські об'єднання (та навіть і трудові колективи, як це було закріплено в Конституції СРСР) включались у політичну систему в якості “гвинтиків” партійно-державного механізму.

### Література

1. Янукович В. Ми несемо відповідальність перед суспільством [Електронний ресурс] : інтерв'ю Лідера Партії регіонів провідним телеканалам 07.02.2008 р. // Режим доступу : <http://www.ya2008.com.ua/press-center/digest/47b170fdcdcbf0>.
2. Ющенко В. (президент України). Україні потрібна Конституція національного творення // Дзеркало тижня [Текст]. — 2008. — № 7 (686). — 23 — 29 лют.
3. Біла книга з реформи управління в ЄС [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://europa.eu.int/comm/governance/>.
4. Концепція державного управління процесами європейської інтеграції України з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи [Електронний ресурс] // Режим доступу : [www.napa-eurostudies.org.ua/2-5-euro.rtf](http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-5-euro.rtf).

5. Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. W. Rhodes. — Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. — 235 p.

6. Бодров В. Демократичне врядування / В. Бодров // Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність [Текст] : семінар (23 жовтня 2007 р.). — К. : НАДУ, 2007. — С. 12.

7. Проблема державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС [Текст] : аналітич. щоквартал. / ред. Дергачов О. П. — 2003. — Вип. 4. — С. 72—86.

8. Речицький В. Конституція Європи як модель політичної цивілізації [Електронний ресурс] / В. Речицький // Режим доступу : <http://krytyka.kiev.ua>.

9. Проблема державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС [Текст] : аналітич. щоквартал. / ред. Дергачов О. П. — 2003. — Вип. 4. — С. 11.

10. Малик Я. Європейський Союз [Текст] / Я. Малик, О. Киричук, І. Залуцький. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 35.

11. Амстердамський договір про Європейський Союз (1997 р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/ip04\\_1477.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1477.htm).

12. Ніцький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/ip04\\_1379.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1379.htm).

13. Терещенко О. Конституція ЄС: прорив чи провал? / Олександр Терещенко // Юридична газета [Текст]. — 2005. — № 14(50). — 23 лип.

14. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д. н. з держ. упр. / І. А. Грицяк. — К. : [б. в.], 2006. — С. 25.

15. Hübner Danuta. Member of the European Commission responsible for Regional Policy “EU-UKRAINE Relations: Stimulate cross-border cooperation and reduce development gaps between border regions” VI International Economic Forum “Cooperation of regions for economic development” (Lviv, 5 Octobre 2006) [Electronic resource] // Access mode : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/564&format>.

16. Сірук М. Кристер Міккелссон: Завдання уряду – допомогти регіонам розвинути свої сильні сторони / Микола Сірук // День [Текст]. — 2007. — 8 листоп.

17. Власюк О. С. Регіональна політика ЄС після його розширення [Електронний ресурс] / О. С. Власюк, О. О. Ковальова, С. І. Мітряєва [та ін.] / Національний інститут стратегічних досліджень // Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

18. Семенов І. С. Новая модель политической системы? К вопросу об уровнях власти и управления в Европейском Союзе в свете российских проблем / И. С. Семенов // Политические институты на рубеже тысячелетий [Текст]. — Дубна : [б. и.], 2001. — С. 247.

19. Самофалов В. Глобальний виклик транснаціональних корпорацій / Володимир Самофалов // Дзеркало тижня [Текст]. — 2003. — № 31 (456). — 16—22 серп.

20. Гриценко О. Держава – корпорація: хто кого? (14 травня 2004 року) [Електронний ресурс] / О. Гриценко // Режим доступу : [http://dialogs.org.ua/ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=1056](http://dialogs.org.ua/ua/crossroad_full.php?m_id=1056).

21. Клименко О. Неурядові організації і боротьба за соціально відповідальний бізнес [Електронний ресурс] / О. Клименко // Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=81&c=1971>.

22. Ситников А. П. Политический консалтинг [Текст] / А. П. Ситников, И. В. Огарь, Н. С. Бахвалова. — М. : ГУ ВШЭ, 2004. — С. 51 ; 386—391.

23. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади [Текст] : монографія / І. А. Грицяк. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — С. 135, 136.

24. Колесник Р. Лобізм по-європейськи [Електронний ресурс] / Р. Колесник // Режим доступу : <http://www.nardep.com/data/upload/publication/main/ua/243/30.pdf>.

25. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR / Є. Тихомирова // Політичний менеджмент [Текст]. — 2005. — № 1 (10). — С. 148.

**О. Kyrychuk**

### **MULTILEVEL (“NETWORK”) GOVERNING IN THE EUROPEAN UNION: NEW CHALLENGES FOR UKRAINE**

**In the article questions that concern transition difficulties of public administration system of Ukraine into more flexible methods of governing, which are conditioned by the complexity of transformation concerning inefficiency of soviet hierarchic and bureaucratic scheme of governance into contemporary postmodern context. In the multivector system of the EU European governance is analysed which consists of European institutions and national authorities, includes local self-government and civil society, attracts to the decision-taking process international experts and lobbyists, foresees transition from the concept of service providing by the state to the concept of the state-regulator as the way to stable development and social justice.**

**Key words: multilevel governing, Eurointegration, mechanism of constraints and counterbalances, non-governmental organization, consulting.**

УДК 614.252:378.147

**Б. Лемішко**

## **УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ**

**Проаналізовано матеріали щодо організації підготовки фахівців сімейної медицини в Україні від її започаткування до сьогодні як на додипломному етапі навчання, так і у процесі спеціалізації та безперервного професійного розвитку.**

**Ключові слова: сімейні лікарі, підготовка на додипломному та післядипломному етапах.**

Реорганізація первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) на засадах сімейної медицини (далі – СМ), яка у всіх економічно розвинутих країнах є найефективнішою і найменш економічно затратною, ставить перед органами управління охороною здоров'я України нові завдання щодо підготовки лікарських і медсестринських кадрів [1, 2].

Підготовка сімейних лікарів (далі – СЛ) розпочалась в Україні ще перед початком медико-соціального експерименту з реформування ПМСД на засадах СМ. Вже у 1988 р. на основі першої в Україні “Професіограми лікаря загальної практики” були опрацьовані перші типові навчальні плани і програми підготовки сімейних лікарів на додипломному і післядипломному етапах. З цією метою у 1993 р. у Львівському національному медичному університеті (далі – ЛНМУ) відкрита перша в Україні кафедра поліклінічної справи і сімейної медицини, на якій почали навчатися студенти VI курсу лікувального факультету за опрацьованою педагогами університету програмою “Поліклінічна справа і сімейний лікар” [3, 4].

У 1995 р. у ЛНМУ була організована перша в Україні кафедра сімейної медицини факультету післядипломної освіти, де розпочали систематичну перепідготовку сімейних лікарів із колишніх дільничних терапевтів і педіатрів.

На сьогодні функціонують 2 факультети і 19 кафедр СМ у вищих навчальних медичних закладах післядипломної освіти. Підготовка сімейних лікарів здійснюється переважно на післядипломному етапі трьома шляхами: через дворічну інтернатуру, через піврічну спеціалізацію для лікарів-терапевтів і педіатрів, а також через спеціальну підготовку сімейних лікарів для села.

Про досвід підготовки сімейних лікарів на додипломному і післядипломному етапах повідомляють численні друковані праці. Однак переважна більшість робіт стосується післядипломної підготовки сімейних лікарів і медичних сестер. Питання ж додипломної підготовки фахівців СМ висвітлюються в обмеженій кількості публікацій, тому що дидактичним питанням фундаментальної підготовки фахівців СМ приділяється ще недостатньо уваги. Обидва факультети СМ, що функціонують у вищих медичних навчальних закладах післядипломної освіти України, активно проводять свої науково-методичні дослідження з питань підготовки сімейних лікарів в інтернатурі, перепідготовки їх з інших фахівців на передестабіційних циклах і циклах тематичного удосконалення сімейних лікарів. Хоча все частіше виступають прибічники поглиблення базової підготовки майбутніх сімейних лікарів на окремих факультетах у медичних університетах, починаючи з перших років навчання студентів із попередньою профорієнтацією абітурієнтів на таку складну і відповідальну спеціальність, якою є сімейна медицина.

Створення кафедр сімейної медицини у всіх вищих медичних навчальних закладах України повинно сприяти підготовці сімейних лікарів як на післядипломному, так і на додипломному етапах. Однак відсутність певних академічних годин із сімейної медицини у процесі підготовки сімейних лікарів на додипломному етапі та відсутність єдиної програми не сприяють фундаментальній підготовці студентів до майбутньої роботи на посадах сімейних лікарів. У різних навчальних закладах викладання сімейної медицини починається з різних курсів за нетиповими програмами [5].

І як стверджують Л. Пасієшвілі, В. Карпенко, Н. Пасієшвілі, хоч існує нагальна необхідність для держави Україна у сімейних лікарях, однак на додипломному етапі їх підготовка не передбачена державними нормативними документами [6]. Ця думка підтверджується і повідомленням вчених ЛНМУ про необхідність розпочинати підготовку сімейних лікарів на додипломному етапі ще у 1989 р. [7] і готовність до цього наступних років.

Необхідність навчання студентів за спеціальністю сімейна медицина обумовлена тим, що вже на першому курсі на кафедрі нормальної анатомії їм необхідно дати основи вікової анатомії, а на кафедрі нормальної фізіології – особливості фізіологічних процесів у людей різного віку та основи медичної валеології. На кафедрі загальної біології з курсом генетики потрібно більше уваги приділити вивченню генома людини та механізмів успадкування різних захворювань. Кафедри гуманітарних наук у своїх програмах повинні виділити спеціальні розділи, що стосуються різних аспектів внутрішньосімейних відносин.

Є. Складаров, Б. Лемішко, І. Мартинюк зазначають, що підготовку сімейного лікаря необхідно розпочинати ще з першого курсу навчання, враховуючи складність та поліпрофільність такого фаху. Це дасть змогу не лише провести фундаментальну підготовку такого фахівця, але й правильно професійно виховати його для виконання складних медико-соціальних завдань майбутнього сімейного лікаря [8].

Стурбованість відсутністю єдиної навчальної програми з сімейної медицини для вищих медичних навчальних закладів висловлюють і Б. Гоцинський, С. Бутвин, І. Боровик [9] на другому з'їзді сімейних лікарів України. Ці ж автори стверджують, що за допомогою Болонського процесу можна суттєво поліпшити підготовку сімейних лікарів на додипломному етапі, створивши продуману, повноцінну програму для багато профільної кафедри сімейної медицини, яка має займатись додипломною, післядипломною підготовкою сімейних лікарів та їх безперервним професійним розвитком із поступовим наближенням цієї системи до європейських стандартів.

Такі кафедри сімейної медицини могли б стати не лише ефективними центрами підготовки сімейних лікарів, але й центрами наукових досліджень у галузі сімейної медицини. За цього, як вважають Г. Лисенко та В. Ткаченко, наукові дослідження мають бути присвяченими питанням і проблемам, які постійно турбують сімейного лікаря. Вони повинні базуватись на комплексному підході до проблем кожного пацієнта та його родини. На думку авторів, найважливішими темами таких наукових досліджень повинні бути:

- розробка ефективних планів моніторингу чинників ризиків найпоширеніших захворювань і рекомендації щодо їх профілактики;
- обґрунтування доцільності та ефективності скринінгових програм із метою виявлення найбільш соціально значимих захворювань, розроблення і впровадження нових технологій діагностики захворювань на ранніх стадіях розвитку;

- опрацювання прогностичних критеріїв виникнення захворювань та їх прогресування за наявності екзо- та ендогенних чинників ризику;
- визначення ефективності, зоркема економічної, застосування різних методів діагностики та лікування з використанням принципів доказової медицини;
- обґрунтування стратегії ведення хворих на хронічні захворювання [10].

Фундаментальна підготовка і перепідготовка фахівців СМ проводиться в медичних університетах і коледжах. Однак стислі строки підготовки значної кількості фахівців не дозволяють забезпечити високоякісну практичну їх підготовку. Особливо це стосується таких розділів практичної діяльності фахівців СМ, як превентивна медицина і медична валеологія, а також амбулаторна хірургія і невідкладна допомога при станах, які загрожують життю хворих. Окрім цього, з'являються нові лікувально-діагностичні та профілактичні технології, які повинні активно запроваджуватись у СМ.

За стандартами Всесвітньої федерації медичної освіти, безперервний професійний розвиток (далі – БПР) принципово відрізняється від двох попередніх формальних фаз медичної освіти – базової медичної освіти на додипломному етапі та систематичної післядипломної медичної підготовки. Якщо останні дві проводяться відповідно до певних правил, програм, навчальних планів із визначеною кількістю академічних годин, то БПР переважно реалізується у формі самопідготовки та навчання на практиці, а не в підготовці під чийм-небудь керівництвом. Відповідальність за БПР покладається лише на професійну спільноту і самого лікаря.

Максимальну відповідальність за БПР несе професійна медична спільнота із залученням до цієї важливої справи медичних асоціацій та інших професійних організацій. Інформаційні технології та дистанційне навчання все частіше застосовується у БПР [11].

Професійні медичні організації або сертифікаційні органи створюють механізм контролю, за допомогою якого визначається кількість акредитованих курсів або заходів із БПР, за що кожний окремих лікар одержує певну кількість кредитних одиниць (далі – КО) із БПР. Для ефективного проведення БПР лікарі повинні мати резерв часу і можливості для осмислення практики і поглибленого навчання з доступом до адекватної професійної літератури та можливість відпрацювання навиків [12].

Більшість повідомлень вітчизняних працівників закладів післядипломної медичної освіти України свідчать про те, що БПР об'єднується з післядипломною освітою. Створюються навчально-методичні центри на базі різних кафедр закладів післядипломної освіти, кожний з яких пропонує удосконалення знань і практичних навиків сімейних лікарів із відповідної спеціальності, що не відповідає принципам БПР. Адже форми БПР і відповідальність за рівень своєї професійної компетенції – це професійний обов'язок лікаря і йому потрібно дати право вирішувати, де вчитися, чому і як. Ми погоджуємось із Ю. Поляченко та іншими авторами, що в Україні треба створити свою систему БПР і проект її обговорити серед лікарів та професійних асоціацій, залучивши до цього проекту керівні органи охорони здоров'я на регіональному рівні, вищі навчальні заклади та асоціації сімейних лікарів.

З метою оптимізації БПР у багатьох європейських країнах існують різні форми контролю ефективності самостійної роботи лікарів над своїм професійним удосконаленням. Так, у Швеції існує “Інститут професійного розвитку шведських лікарів”, а в Словенії цими питаннями займається Лікарська Палата, яка встановлює

графіки проведення організованих заходів із БПР і визначає кількість КО за участь лікарів у таких заходах.

У Львові на базі комунальної 5-ої міської клінічної поліклініки за обласною цільовою програмою заплановано створити Львівський обласний навчально-практичний центр СМ (далі – ЛОНПЦСМ).

Основні завдання ЛОНПЦСМ:

1. Комплексне вирішення організаційних і управлінських питань, а також методичне забезпечення опанування знаннями та практичними навиками фахівцями СМ у процесі БПР.

2. Опрацювання стратегії розвитку БПР як керівників закладів СМ, так і сімейних лікарів та медичних сестер, які повинні стати не лише помічниками СЛ, але й їх партнерами у виконанні багатогранних завдань щодо формування, збереження і зміцнення здоров'я здорових людей, а також надання діагностичної та лікувально-реабілітаційної допомоги хворим.

Для виконання цих завдань опрацьовуються програми з БПР диференційовано фахівцям СМ, які працюють у містах та в сільській місцевості. Вони розробляються на основі моделей діяльності не лише окремих фахівців, але й закладів СМ у формі посадових інструкцій та типових положень. За цього враховуються протоколи (стандарти) надання ПМСД у різних закладах СМ.

ЛОНПЦСМ планує проводити БПР шляхом організації науково-практичних конференцій та навчально-методичних семінарів з актуальних проблем СМ, тренінгів і стажування на робочому місці з метою відпрацювання фахівцями певних практичних навиків.

Опрацювавши обґрунтовану прогнозу потребу в безперервному професійному розвитку, ЛОНПЦСМ зможе планувати відповідні навчально-практичні заходи у різних закладах ПМСД, залучаючи до цього увесь науковий і навчально-педагогічний потенціал регіону. Зі збільшенням кількості фахівців СМ в області та набуттям досвіду з організації БПР виникне необхідність у створенні подібних міжрайонних центрів.

### **Висновки**

1. Навчально-методична робота з підготовки фахівців сімейної медицини на додипломному етапі не відповідає сучасним вимогам охорони здоров'я України.

2. На післядипломному етапі перепідготовки сімейних лікарів недостатньо уваги приділяється превентивній медицині, медичній валеології та практиці застосування профілактичних технологій в охороні здоров'я.

3. Організація навчально-практичних центрів із проблем сімейної медицини та системи безперервного професійного розвитку фахівців СМ можуть суттєво підвищити якість медичної допомоги населенню на рівні ПМСД.

У подальшому розвиток системи навчально-практичних центрів і виконання ними комплексу навчально-методичних завдань будуть сприяти наближенню стандартів діяльності вітчизняних фахівців сімейної медицини до європейських.

Підсумовуючи наведені матеріали про підготовку фахівців СМ у світі й Україні, можна стверджувати, що питанням підготовки цих фахівців на додипломному етапі та у процесі БПР приділяється ще недостатньо уваги в Україні. Зумовлено це необхідністю протягом короткого часу підготувати значну кількість сертифікованих фахівців СМ, що реалізується переважно як через спеціальні факультети сімейної медицини, так і через факультети післядипломної освіти вищих медичних навчальних закладів. Це дало змогу

підготувати значну кількість сертифікованих сімейних лікарів, які вже працюють у закладах СМ.

### Література

1. Князевич В. М. Розвиток національної системи охорони здоров'я: стан і перспективи / В. М. Князевич // IV з'їзд спеціалістів з соціальної медицини та організації охорони здоров'я. Програмні доповіді [Текст]. — Житомир : [б. в.], 2008. — С. 4—35.
2. Москаленко В. Ф. Реформування системи охорони здоров'я: сучасний погляд / В. Ф. Москаленко // IV з'їзд спеціалістів з соціальної медицини та організації охорони здоров'я [Текст]. — Житомир : [б. в.], 2008. — С. 42—60.
3. Опыт подготовки врачей общей практики / М. П. Павловский, Р. И. Ороч, И. О. Мартынюк [и др.] // Советское здравоохранение [Текст]. — 1989. — № 9. — С. 16—19.
4. Павловський М. П. Форми підготовки лікаря загальної практики / М. П. Павловський, В. П. Виговський, І. О. Мартинюк // Сімейний лікар [Текст]. — Львів : [б. в.], 1989. — С. 21, 22.
5. Шляхи удосконалення підготовки викладачів та лікарів за фахом “загальна практика–сімейна медицина” / В. М. Гирін, Г. І. Лисенко, О. Б. Ященко, Л. Ф. Матюха // Матеріали першого українського з'їзду сімейних лікарів [Текст]. — К. : [б. в.] ; Львів : [б. в.], 2001. — 88 с.
6. Пасишвили Л. М. Перспективи розвитку сімейної медицини в Україні / Л. М. Пасишвили, В. Г. Карпенко, Н. М. Пасишвили // Сімейна медицина [Текст]. — 2004. — №3. — С. 7.
7. О проблемах подготовки врача общей практики / М. П. Павловский, Б. С. Зименковский, И. О. Мартынюк [и др.] // Врачебное дело [Текст]. — 1989. — №5. — С. 1—5.
8. Університетська клініка сімейної медицини / Є. Я. Склярів, Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 129—133.
9. Деякі аспекти підготовки сімейних лікарів на додипломному рівні з позицій Болонського процесу / В. Б. Гощинський, С. М. Бутвин, І. О. Боровик [та ін.] // Міжнародний медичний журнал [Текст]. — 2005. — СВ. — С. 60.
10. Лисенко Г. И. Внедрение семейной медицины как научной специальности – необходимое условие развития семейной медицины в Украине / Г. И. Лисенко, В. И. Ткаченко // Сімейна медицина [Текст]. — 2007. — №3. — С. 9, 10.
11. Деякі особливості підготовки сімейних лікарів у США: аналіз Зальцбургських Duke семінарів / Л. П. Сидорчук, С. В. Білецький, Т. М. Христинич [та ін.] // Підготовка сімейних лікарів та моделі впровадження сімейної медицини в Україні [Текст] : матер. всеукр. наук.-практ. конф. — Чернівці : [б. в.], 2005. — С. 41.
12. Организация последипломного поэтапного образования семейных врачей – новые методические подходы / В. Н. Ждан, Е. Ф. Попова, Л. И. Гурина [и др.] // Сімейна медицина [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 54.

**B. Lemishko**

**TRAINING MANAGEMENT OF FAMILY MEDICINE SPECIALISTS**

**In the article materials that concerns family medicine specialists training in Ukraine from its beginning to nowadays as during getting a first university degree and while getting special qualification and continual professional development are analysed.**

**Key words: family medicine doctors, preparation at the first degree and post graduate stages.**

УДК 351.77:614

О. Лемішко

## РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕФОРУВАННЯМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Показано роль державного управління у реформуванні стаціонарної допомоги і створення нормативно-правової бази з метою упорядкування мережі лікарняних закладів охорони здоров'я, розмежування функцій, фінансових потоків, ресурсної бази та обсягів надання допомоги між первинним, вторинним і третинним рівнями.

**Ключові слова:** первинна медико-санітарна допомога, спеціалізована медична допомога, державне управління.

У ХХІ ст. Україна вступила з найгіршими серед європейських націй показниками життєздатності населення та “тягарем” багатьох невирішених соціально-демографічних проблем.

Чисельність населення України на початок 2008 р. становила 46,3 млн осіб – це 0,7% світового населення і сьоме місце серед європейських країн. Через перевищення кількості померлих над кількістю народжених, тобто природної депопуляції, населення України зменшилось майже на 6 млн осіб. Така ситуація не є поодиноким явищем у Європі – більше третини європейських країн пройшли цей шлях, тобто в минулому охоплені депопуляцією. Україну ж серед них вирізняє масштабність її, прискорені темпи зменшення чисельності населення. Ця масштабність значного мірою залежить від серйозних техногенно екологічних катастроф, які перенесла Україна у ХХ ст.

Існує значна нерівність в рівні здоров'я громадян та доступності до різних рівнів надання медичної допомоги (далі – МД). Ця нерівність є політично, соціально і економічно неприйнятною, тому повинна бути предметом особливої уваги для всіх органів державної влади.

Здоров'я є основним правом людини, а досягнення можливого вищого його рівня становлять важливе державно-соціальне завдання, для виконання якого необхідні спільні зусилля багатьох соціальних і економічних секторів суспільства в доповнення до сектору охорони здоров'я.

Враховуючи важливість проблем охорони здоров'я, а також неадекватний і нерівномірний розподіл ресурсів як всередині країни, так і в галузі охорони здоров'я, необхідно по новому підійти до проблем медико санітарної допомоги (далі – МСД), щоб скоротити розрив між тими, хто “має” допомогу, і тими, хто її “не має”, і добитися більш рівномірного розподілу ресурсів охорони здоров'я, а також такого рівня здоров'я для громадян України, який дав би їм змогу вести продуктивний у соціальному і економічному спрямуванні стиль життя.

Ситуація ускладнюється тим, що, як правило, системи охорони здоров'я створюються поза руслом спільного соціального і економічного розвитку. Функції цих систем часто обмежуються наданням медичної допомоги, тоді, як внаслідок індустріалізації і цілеспрямованої зміни оточуючого середовища виникають проблеми охорони здоров'я, ефективне вирішення яких виходить далеко за межі медицини. Традиційні системи охорони здоров'я стають все більш складними і

вартісними, а їх соціальна спрямованість зовсім не безсумнівною. Вони деформуються під впливом помилкової орієнтації медичної промисловості, що виготовляє товари для населення. У державі дозріває усвідомлення невідповідності між високими витратами на ці системи і малим реальним ефектом, який вони дають, з огляду охорони здоров'я. Тому Україна не може дозволити собі іти шляхом копіювання подібних систем. Тобто необхідно шукати інші підходи до вирішення цієї проблеми.

Реформістські заходи в галузі охорони здоров'я на національному і місцевому рівнях повинні координуватися з діяльністю соціального і економічного секторів, оскільки вони тісно взаємопов'язані із збільшенням об'єму промислового виробництва і зайнятості працюючого населення, покращенням харчування, особливо дітей та матерів, більш справедливим розподілом особистих доходів, боротьбою з бідністю, а також охороною і оздоровленням оточуючого середовища.

Одним із основних соціальних завдань держави в майбутні десятиліття є досягнення громадянами України до 2011 р. належного рівня здоров'я, який може бути забезпечений шляхом структурно-функціонального реформування системи охорони здоров'я як її первинної ланки, так і спеціалізованої медичної допомоги.

Однією з проблем реформ у системі охорони здоров'я є підвищення ефективності використання фінансових та кадрових ресурсів, скорочення високозатратних видів медичної допомоги, впровадження стаціонаро-замінних технологій [1].

У більшості країн Західної Європи структуру системи охорони здоров'я становлять первинна медико-санітарна допомога (далі – ПМСД) та спеціалізована медична допомога (далі – СМД). ПМСД надають до 90 % від загального обсягу медичної допомоги. Проте реформування системи охорони здоров'я та пошук шляхів покращення рівня надання медичної допомоги і задоволеності нею населення у багатьох країнах світу продовжується [2 – 4].

Складна економічна ситуація у державі, постійне недофінансування охорони здоров'я та нераціональність використання ресурсів, недосконалість системи управління галуззю, яка в нових економічних умовах виявилася малоефективною, зумовило відставання розвитку первинної медико-санітарної допомоги, зниження доступності населення до висококваліфікованої медичної допомоги. Тому першочерговим завданням медичної галузі загальнонаціонального рівня є забезпечення ефективного розвитку та глибоких структурних змін системи охорони здоров'я України, збереження генофонду нації, забезпечення права громадян на медичну допомогу [5].

Мета статті – вивчення стану існуючої системи здоров'я та надання практичних рекомендацій стосовно структурно-функціонального реформування установ охорони здоров'я регіонального рівня.

Реформування системи охорони здоров'я є питанням як економічного, так і політичного спрямування [6].

Удосконалення механізмів державного реформування охорони здоров'я може бути здійснено шляхом:

- інтенсивних змін законодавчих та нормативних актів;
- вдосконалення управління галуззю;
- забезпечення належного фінансування галузі;
- посилення ролі самодіяльного населення (територіальної громади) у вирішенні соціальних та економічних питань.

Удосконалення управління галуззю на всіх рівнях означає модернізацію інфраструктури, опрацювання системи визначення пріоритетів, аналіз та обґрунтування політики в галузі медичного забезпечення, об'єктивність і справедливість при розподілі ресурсів, формуванні бюджету та встановленні вартості медичних послуг.

Важливою складовою реформування охорони здоров'я є реформування спеціалізованої медичної допомоги під потреби ПМСД на засадах сімейної медицини.

ПМСД становить важливу частину медико-санітарного забезпечення та базується на практичних, науково-обґрунтованих та соціально прийнятих методах і технологіях, які повинні бути повсюдно доступними як окремим особам, так і громаді при її всебічній участі в цій роботі та при таких затратах, які громада й держава можуть собі дозволити на певному етапі свого розвитку. ПМСД є невід'ємною частиною як національної системи охорони здоров'я, здійснюючи її головну функцію та будучи її центральною ланкою, так і всезагального соціально-економічного розвитку суспільства. Вона є першим рівнем контакту окремих осіб, сім'ї та громади із національною системою охорони здоров'я, максимально наближує медико-санітарну допомогу до місця проживання і роботи людей, є першим етапом безперервного процесу реформування охорони здоров'я народу. ПМСД підтримується низкою медичних установ на більш високих рівнях. У цих установах працює більш кваліфікований персонал, здатний забезпечити спеціалізовану медичну допомогу, яка вимагає складних технологій, недоступних на місцевому рівні. Тому нагального реформування потребує і система медичних установ більш високих рівнів, особливо тих із них, які становлять ланку, безпосередньо пов'язану із службами ПМСД у загальній системі охорони здоров'я. Зокрема, необхідно критично переглянути функції, планування роботи, укомплектованість кадрами, структуру устаткування центрів охорони здоров'я та районних лікарень, а також їх організацію і управління для того, щоб підготувати ці заклади до вирішення нових, більш відповідальних завдань із надання сприяння службам ПМСД. Ці заклади повинні перебудувати свою роботу відповідно до потреб системи первинної медико-санітарної допомоги. Оскільки завдання, що виникають з огляду на це, виходять за межі суто клінічних проблем лікування тяжкохворих, діапазон функцій таких установ повинен бути відповідно розширений. Ці функції повинні включати безперервне навчання медичних працівників, методичне керівництво і контроль, а також санітарну просвіту серед населення. Медичні установи вищого рівня зобов'язані забезпечити керівництво проведенням санітарно-гігієнічних міроприємств і вести пропаганду методів боротьби з хворобами, що відповідають місцевим умовам. Здійснення додаткових функцій, які виходять за межі прямого призначення цих установ, відіграє важливу роль у забезпеченні довіри до всієї системи охорони здоров'я і дозволяє уникнути їх перевантаження хворими, які не потребують спеціалізованого лікування, а можуть обслуговуватись системою первинної медико-санітарної допомоги.

Структурно-функціональні зміни повинні здійснюватись з урахуванням інфраструктури, упорядкування ліжкового фонду, удосконалення ресурсного забезпечення медичних закладів та інтенсифікації діяльності, підвищення рівня надання населенню медичної допомоги, на основі запровадження новітніх технологій, стандартів якості надання спеціалізованої та високотехнологічної медичної допомоги.

Відсутність належного фінансування галузі не дозволяє цілеспрямовано проводити у системі охорони здоров'я економічні перетворення. Частка валового внутрішнього продукту, а значить і фінансування галузі, не дозволяють провести швидке реформування охорони здоров'я. Швидкому реформуванню могло б сприяти збільшення частки платних послуг у загальній структурі грошових засобів, які надходять на охорону здоров'я при умові зняття до "розумних" меж податкового пресу.

Належне фінансування могло б відіграти важливу роль у реформуванні охорони здоров'я. Тому це, ідея запровадження обов'язкового медичного страхування (далі – ОМС), яка передбачає додаткові джерела фінансування за рахунок відповідних додаткових відрахувань, отримала підтримку з боку фахівців та медичної громадськості.

Роль самодіяльного населення (територіальної громади) полягає у посиленні їх ролі у вирішенні соціальних та економічних проблем у галузі охорони здоров'я. Територіальна громада повинна стати новим суб'єктом, що забезпечує солідарні механізми, додаткові до вже наявних державних. Залучення населення до оплати медичної допомоги буде виправданим за умови, що це супроводжуватиметься змінами у правах громадян: вони отримають можливість впливати на умови і якість надання медичної допомоги.

Практично це означає створення додаткових фондів, які акумулюватимуть кошти для оплати медичної допомоги на комунальному рівні, одночасно вирішуючи низку питань організації системи медичної допомоги на певній території в інтересах населення. Організація медичної допомоги стане спільною справою держави і територіальних громад. Участь членів територіальної громади у фінансуванні й організації територіальних систем охорони здоров'я буде надзвичайною практикою становлення громадського контролю за наданням медичної допомоги та реформуванням охорони здоров'я.

Таким чином ми формуємо новий суб'єкт відносин у сфері охорони здоров'я – територіальну громаду. Територіальні громади забезпечують додаткові солідарні механізми покриття видатків на охорону здоров'я. Поява нового суб'єкта відносин у сфері охорони здоров'я створює умови для клієнто-орієнтованої системи охорони здоров'я. Це завдання, як одне із основних, намагаються на сучасному етапі вирішувати організатори охорони здоров'я.

Інтенсивні зміни законодавчих та нормативних актів обумовлені нагальною необхідністю реформування охорони здоров'я. Сучасна система охорони здоров'я сформована відповідно до принципів та пріоритетів державної політики охорони здоров'я, визначених Конституцією України, Основами законодавства про охорону здоров'я та іншими, прийнятими відповідно до них, актами законодавства, що регулюють суспільні відносини у галузі охорони здоров'я.

Відповідно до положень ст. 13 Основ законодавства про охорону здоров'я Верховна Рада України формує основу державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів та пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Президент України є гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів

державної влади, впроваджує державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

На виконання Указу Президента Міністерством охорони здоров'я розроблено деталізовану "дорожню карту" – Національний план розвитку системи охорони здоров'я на період до 2010 р., яким визначено стратегічні напрямки реформування системи, заходи та терміни їх виконання зацікавленими центральними органами виконавчої влади, обласними, міськими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Забезпечення законодавчого регулювання реформи системи охорони здоров'я, реформування відповідної нормативно-правової бази – це складний процес, розрахований на постійне оновлення, здійснення якого є неможливим без чіткої і скоординованої взаємодії з Верховною Радою України, насамперед із Комітетом Верховної Ради з питань охорони здоров'я, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які беруть участь у розробці актів законодавства з питань охорони здоров'я. Результатом такої співпраці тільки у першому півріччі 2008 р. є прийняття:

- 5 законів України;
- 18 постанов Верховної Ради України;
- 33 указів Президента України;
- 119 постанов Кабінету Міністрів України, із яких 10 – з основної діяльності, 109 – регулюють окремі питання діяльності у сфері охорони здоров'я;
- 8 розпоряджень Президента України;
- 93 розпорядження Кабінету Міністрів України, із яких 12 – з основної діяльності, 81 – регулюють окремі питання діяльності у сфері охорони здоров'я.

Отже, формування та розвиток законодавства з питань охорони здоров'я є важливим елементом реалізації державної політики охорони здоров'я та шляхів її удосконалення, а державне реформування має охоплювати усі ланки галузі і здійснюватися на основі удосконалення нормативно-правової бази, фінансових засад охорони здоров'я і наступної реорганізації галузі шляхом упорядкування мережі ліжкових закладів охорони здоров'я, розмежування функцій, фінансових потоків, ресурсної бази та обсягів медичного обслуговування між основними рівнями та етапами медичної допомоги.

### Література

1. Дячук Д. Д. Управління структурно-функціональними змінами в лікувально-профілактичних закладах на сучасному етапі (на прикладі багатoproфільної поліклініки) / Д. Д. Дячук // Лікарня в ХХІ столітті: організація та управління медичною допомогою [Текст] : матер. всеукр. конф. (5 – 6 червня 2008 р.). — К. : [б. в.], 2008. — С. 5, 6.
2. Gesundheitssysteme in Wandel [Text] / Europaisches fur Gesundheitssysteme. — Deutschland : [s. n.], 2000. — 156 p.
3. Publik Healf in Austria [Text] / Federal Ministry of Healf and Women. — Vienna : [s. n.], 2005. — 120 p.
4. Significant changes in the health system decentralization process in Brazil / A. L. Viana, L. S. Heimann, de L. D. Lima [et al] // Cad Saude Publica [Text]. — 2002. — № 18 Suppl. — P. 139 — 151.
5. Про невідкладні заходи щодо реформування охорони здоров'я населення : Указ Президента України №1694/2005 від 06.12.2005 р. // Офіційний Вісник України [Текст]. — 2005. — № 49. — С. 30 — 54.

6. Рудень В. В. Страхова медицина і медичне страхування [Текст] : навч. посіб. / В. В. Рудень. — Львів : [б. в.], 1999. — С. 188, 189.

**O. Lemishko**

**ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE HEALTH CARE SYSTEM REFORMATION**

**Role of public administration in the stationary help reformation and legal base formation in order to arrange health care establishments, delimitate functions, financial flows, resource base and help providing between primary, secondary and tertiary levels is shown.**

**Key words: primary medical aid, specialized medical aid, public administration.**

УДК 378.351.851

Г. Лопушняк

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВАРТОСТІ НАВЧАННЯ У ДЕРЖАВНОМУ ВИЩОМУ НАВЧАЛЬНОМУ ЗАКЛАДІ

**Здійснено аналіз концептуальних підходів до визначення вартості надання платних послуг державними навчальними закладами. Виявлено недосконалість чинного порядку надання таких послуг. Запропоновано істотно нові підходи до розрахунку вартості за навчання у вищих закладах освіти.**

**Ключові слова: вартість навчання, вищий навчальний заклад, студенти, видатки.**

В умовах фінансової кризи, постійного збільшення видатків на підготовку висококваліфікованих кадрів та обмеженого фінансування з боку держави, вищі навчальні заклади державної форми власності гостро відчувають дефіцит коштів, який намагаються хоча б частково погасити за рахунок надання платних послуг, серед яких переважають звичайно ж освітні. Ефективність функціонування ринку освітніх послуг значною мірою залежить від ефективності державного управління в даній сфері. Саме тому врегулювання з боку держави визначення вартості освітніх послуг, зокрема плати за навчання у вищих навчальних закладах, є доволі актуальним. Підвищенню уваги до цього питання сприяють наявні проблеми, що існують при чинному порядку визначення вартості цих послуг.

Проблемам державного регулювання у сфері вищої освіти присвячено багато наукових досліджень вітчизняних учених і фахівців, серед яких праці О. Грішнєвої, В. Куценко, М. Матвіїва, О. Шашкевича та інших. Однак дуже мало уваги приділяється питанню ціноутворення освітніх послуг, тому це питання потребує всебічного аналізу.

Метою статті є аналіз діючих концептуальних підходів визначення вартості оплати за навчання у вищих навчальних закладах, виявлення недоліків та розробки рекомендацій щодо їх удосконалення.

Визначення вартості навчання студентів (слухачів) у вищих навчальних закладах регулюється спільним наказом Міністерства освіти України, Міністерства фінансів України та Міністерства економіки України “Про затвердження Порядку надання платних послуг державними навчальними закладами”. Цей порядок був розроблений на виконання постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами” № 38 від 20.01.1997 р. та відповідно до частини 4 ст. 61 Закону України “Про освіту”. Однак цим нормативним актом не було враховано окремих особливостей вищої школи. Зокрема, не враховано такі моменти: вищий навчальний заклад державної форми власності є бюджетною установою; фінансування вищих навчальних закладів здійснюється переважно за рахунок коштів державного бюджету; основним плановим документом усіх бюджетних установ є кошторис, у якому всі видатки плануються відповідно до економічної класифікації видатків; специфіку обрахунку витрат на оплату праці професорсько-викладацького складу.

Відповідно до пункту 6. ст. 2 Бюджетного кодексу України, “бюджетна установа – орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також

установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів” [1]. Фінансування вищих навчальних закладів державної форми власності здійснюється за рахунок коштів державного бюджету [2].

Отже, вищі навчальні заклади є бюджетними установами. Звертаємо увагу на те, що “бюджетні установи є неприбутковими” [3]. Саме тому недоцільно, на нашу думку, в такому порядку затверджувати положення, які визначають, що “базою для визначення ціни послуги є розрахунок валових витрат, пов’язаних із наданням послуги, при визначенні яких необхідно керуватись ст. 5. Закону України від 22 травня 1997 р. “Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” [4].

Необхідно врахувати, що основним плановим документом бюджетної установи, зокрема і вищого навчального закладу державної форми власності, “...який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень є кошторис” [5], у якому всі видатки плануються відповідно до економічної класифікації видатків, що затверджена наказами Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію та її запровадження” № 604 від 27.12.2001 р. та Державного казначейства України “Про затвердження Роз’яснень щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Роз’яснень щодо застосування класифікації кредитування бюджету” № 194 від 04.11.2004 р.

Всі видатки бюджетних установ, зокрема і вищих навчальних закладів державної форми власності, за економічним змістом операцій поділяються на поточні та капітальні. Поточні видатки – це видатки споживання, а капітальні – видатки розвитку.

Виходячи з вище вказаного, основою розрахунку визначення вартості оплати за навчання повинно бути те, що вищий навчальний заклад державної форми власності є бюджетною установою, де всі видатки плануються і фінансуються відповідно до їх економічної класифікації. Таким чином, до складу видатків на підготовку фахівців увійдуть: оплата праці працівників бюджетних установ (КЕК 1110), нарахування на заробітну плату (КЕК 1120), предмети, матеріали, обладнання і інвентар (КЕК 1131), медикаменти та перев’язувальні матеріали (КЕК 1132), м’який інвентар та обмундирування (КЕК 1134), оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів (КЕК 1135), оренда (КЕК 1136), поточний ремонт обладнання, інвентаря та будівель, технічне обслуговування обладнання (КЕК 1137), послуги зв’язку (КЕК 1138), оплата інших послуг та інші видатки (КЕК 1139), видатки на відрядження (КЕК 1140), оплата тепlopостачання (КЕК 1161), оплата водopостачання і водовідведення (КЕК 1162), оплата електроенергії (КЕК 1163), оплата природного газу (КЕК 1164), оплата інших комунальних послуг (КЕК 1165), оплата інших енергoносіїв (КЕК 1166) та капітальні видатки (КЕК 2100), серед яких придбання обладнання і предметів довготермінового користування (КЕК 2110), капітальне будівництво (придбання) (КЕК 2120), капітальний ремонт (КЕК 2130), реконструкція та реставрація (КЕК 2140), придбання землі і нематеріальних активів (КЕК 2300).

Зважаючи на те, що найбільшу частку у складі видатків на підготовку фахівців становлять видатки на оплату праці, розглянемо більш детальніше можливості їх обрахунку.

У чинному порядку розрахунок витрат на оплату праці у вищому навчальному закладі, на жаль, не враховує всієї специфіки нарахування заробітної плати у цих установах. Тому, доцільніше, на нашу думку, буде розраховувати зазначені видатки за формулою 1:

$$B_{1110} = B_{1110\text{нпп}} + B_{1110\text{ікп}}, \text{ де} \quad (1)$$

$B_{1110}$  – видатки на оплату праці працівників вищого навчального закладу в розрахунку на одного студента на рік;

$B_{1110\text{нпп}}$  – видатки на оплату праці науково-педагогічних працівників у розрахунку на одного студента на рік;

$B_{1110\text{ікп}}$  – видатки на оплату праці інших категорій працівників вищого навчального закладу в розрахунку на одного студента на рік.

Видатки на оплату праці науково-педагогічних працівників розраховуються за формулою 2:

$$B_{1110\text{нпп}} = K_{r(\text{АН})} \times C_{\text{по}} / K_c + K_{r(\text{іс})} \times C_{\text{по}}, \text{ де} \quad (2)$$

$B_{1110\text{нпп}}$  – видатки на оплату праці науково-педагогічних працівників у розрахунку на одного студента на рік;

$K_{r(\text{АН})}$  – кількість годин аудиторного навантаження для однієї групи, без урахування годин на одного студента: читання лекцій, проведення практичних, семінарських, лабораторних та індивідуальних занять, проведення консультацій з навчальних дисциплін протягом семестру, проведення екзаменаційних консультацій, проведення заліку, проведення семестрових екзаменів у письмовій формі (частково, до 3-х годин на академічну групу (диктант – 1 година) тощо;

$C_{\text{по}}$  – ставки погодинної оплати праці працівників усіх галузей економіки за проведення навчальних занять, затверджені чинним законодавством України;

$K_c$  – кількість студентів у групі;

$K_{r(\text{іс})}$  – кількість годин педагогічного навантаження, що планується в розрахунку на одного студента, а саме: перевірка контрольних, (модульних) робіт, передбачених навчальним планом, що виконуються під час аудиторних занять, перевірка і проведення контрольних, (модульних) робіт, передбачених навчальним планом, що виконуються під час самостійної роботи, керівництво і проведення захисту індивідуальних завдань, передбачених навчальним планом (рефератів, аналітичних оглядів, перекладів тощо; розрахункових, графічних та розрахунково-графічних робіт; курсових робіт із загальноосвітніх та фахових навчальних дисциплін; курсових проектів із загальноінженерних та фахових навчальних дисциплін); проведення семестрових екзаменів в усній формі, проведення семестрових екзаменів у письмовій формі; керівництво навчальною і виробничою практикою, проведення державних екзаменів, керівництво, консультування, рецензування та проведення захисту дипломних проектів (робіт), керівництво стажуванням слухачів вищих навчальних закладів післядипломної освіти та структурних підрозділів післядипломної освіти вищих навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях, рецензування рефератів, керівництво, консультування, рецензування та проведення захисту випускних робіт, проведення випускних екзаменів слухачів вищих навчальних закладів післядипломної освіти та структурних підрозділів післядипломної освіти вищих навчальних закладів.

Видатки на оплату праці інших категорій працівників вищої школи ( $B_{1110\text{ікп}}$ ) визначаються з огляду необхідності врахування всіх тих функцій і тих видів робіт, які безпосередньо пов'язані з організацією навчання і обслуговуванням навчальних

груп або окремих громадян. Для цього можуть використовуватись як мінімальні вимоги штатні нормативи, встановлені для навчального закладу того чи іншого типу. У разі недоцільності закріплення окремих працівників для обслуговування платних навчальних груп у розрахунку витрат на оплату праці передбачається кількість штатних одиниць для здійснення доплат за суміщення професій (розширення зон обслуговування) працівникам, які обслуговують основний (бюджетний) контингент осіб, що навчаються (студентів, слухачів).

Розміри ставок, посадових окладів, гарантованих підвищень ставок і окладів, доплат і надбавок встановлюються Кабінетом Міністрів України.

У тих випадках, коли прямиий розрахунок не є можливим або надзвичайно складним, видатки на оплату праці інших категорій працівників вищої школи визначаються, виходячи із середньомісячного фонду заробітної плати відповідних категорій працівників із обов'язковою індексацією її на середній коефіцієнт підвищення заробітної плати. За такого способу розрахунку видатків по коду 1110 за весь курс навчання розрахунок здійснюється на кожний курс окремо, і вартість першого року навчання може суттєво відрізнитися від останнього року навчання. Зауважимо, що у договорі про надання платних послуг із навчання студента необхідно обов'язково вказати загальну суму вартості навчання з розшифруванням по роках навчання та право вищого навчального закладу здійснювати перерахунок при підвищенні ставок погодинної оплати праці працівників усіх галузей економіки за проведення навчальних занять. На сьогодні ця норма суперечить ст. 64 Закону України "Про вищу освіту", проте зараз вона є надзвичайно актуальною. Тому було б доцільно внести зміни до Закону України "Про вищу освіту", які б передбачали, що розмір оплати за навчання кожного року може коригуватись, але не частіше, як один раз у рік і не повинен перевищувати коефіцієнт підвищення розмірів заробітної плати у вищих навчальних закладах та коефіцієнт підвищення вартості інших послуг, які необхідні для підготовки фахівців. Спроби внесення подібних змін були ініційовані народними депутатами у вигляді законопроекту у 2008 році, однак він не був прийнятий. З метою недопущення порушення прав громадян, при затвердженні вищевказаних змін необхідно обов'язково вказати, що коригуванню оплати за навчання може підлягати тільки несплачена сума на момент проведення перерахунку.

Отже, за цим способом розрахунок видатків на оплату праці в розрахунку на одного студента здійснюється за формулою 3:

$$V_{1110} = ОП_{\text{м}} \times 12 \text{ міс.} / КС_{\text{ср}}, \text{ де} \quad (3)$$

$V_{1110}$  – видатки по коду 1110 "Оплата праці працівників бюджетних установ" у розрахунку на одного студента на рік;

$ОП_{\text{м}}$  – середньомісячний фонд оплати праці, з врахуванням підвищення заробітної плати;

$КС_{\text{ср}}$  – середньорічна кількість студентів.

Для визначення середньомісячного фонду оплати праці із врахуванням підвищення заробітної плати ( $ОП_{\text{м}}$ ) спочатку проводиться індексація фонду оплати праці за ті місяці, що передували підвищенню посадових окладів працівників вищої школи. Індексація проводиться шляхом збільшення фонду оплати праці за відповідний місяць на середній коефіцієнт підвищення заробітної плати, визначений для цього місяця.

Середній коефіцієнт підвищення заробітної плати ( $К_{\text{ср}}$ ) визначається для кожного місяця окремо шляхом ділення місячного фонду заробітної плати, згідно із

штатним розписом, після останнього підвищення посадових окладів на місячний фонд, відповідно до штатного розпису кожного з місяців (формула 4):

$$\begin{aligned} \text{ОП}_{\text{мс}} = & (\text{ФОП}_{\text{ф}(1)} \times \text{К}_{\text{сп}(1)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(2)} \times \text{К}_{\text{сп}(2)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(3)} \times \text{К}_{\text{сп}(3)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(4)} \times \text{К}_{\text{сп}(4)} + \\ & \text{ФОП}_{\text{ф}(5)} \times \text{К}_{\text{сп}(5)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(6)} \times \text{К}_{\text{сп}(6)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(7)} \times \text{К}_{\text{сп}(7)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(8)} \times \text{К}_{\text{сп}(8)} + \\ & \text{ФОП}_{\text{ф}(9)} \times \text{К}_{\text{сп}(9)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(10)} \times \text{К}_{\text{сп}(10)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(11)} \times \text{К}_{\text{сп}(11)} + \text{ФОП}_{\text{ф}(12)} \times \text{К}_{\text{сп}(12)}) / \end{aligned} \quad (4)$$

/12 міс. , де

$\text{ФОП}_{\text{ф}(1-12)}$  – фактичний фонд оплати праці з урахуванням всіх виплат по коду 1110 за відповідний місяць.

Наприклад, місячний фонд заробітної плати у січні – квітні згідно, з штатним розписом, становить – 100 тис. грн., у травні – липні – 130 тис. грн., в серпні – листопаді – 140 тис. грн., в грудні – 170 тис. грн.

Оскільки останнє підвищення посадових окладів відбулося в грудні, то середній коефіцієнт підвищення заробітної плати необхідно визначати для всіх місяців, що передували грудню, тобто від січня до листопада (формули 5 – 15).

$$(\text{К}_{\text{сп}(1)}) \text{ за січень} = 170 \text{ тис. грн.} / 100 \text{ тис. грн.} = 1,7; \quad (5)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(1)}) \text{ за лютий} = 170 \text{ тис. грн.} / 100 \text{ тис. грн.} = 1,7; \quad (6)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(3)}) \text{ за березень} = 170 \text{ тис. грн.} / 100 \text{ тис. грн.} = 1,7; \quad (7)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(4)}) \text{ за квітень} = 170 \text{ тис. грн.} / 100 \text{ тис. грн.} = 1,7; \quad (8)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(5)}) \text{ за травень} = 170 \text{ тис. грн.} / 130 \text{ тис. грн.} = 1,3; \quad (9)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(6)}) \text{ за червень} = 170 \text{ тис. грн.} / 130 \text{ тис. грн.} = 1,3; \quad (10)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(7)}) \text{ за липень} = 170 \text{ тис. грн.} / 130 \text{ тис. грн.} = 1,3; \quad (11)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(8)}) \text{ за серпень} = 170 \text{ тис. грн.} / 140 \text{ тис. грн.} = 1,21; \quad (12)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(9)}) \text{ за вересень} = 170 \text{ тис. грн.} / 140 \text{ тис. грн.} = 1,21; \quad (13)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(10)}) \text{ за жовтень} = 170 \text{ тис. грн.} / 140 \text{ тис. грн.} = 1,21; \quad (14)$$

$$(\text{К}_{\text{сп}(11)}) \text{ за листопад} = 170 \text{ тис. грн.} / 140 \text{ тис. грн.} = 1,21; \quad (15)$$

$\text{К}_{\text{сп}(12)}$  за грудень визначається в тому випадку, якщо у січні нового року відбулось підвищення посадових окладів(формула 16):

$$\begin{aligned} \text{Отже, ОП}_{\text{мс}} = & (\text{ФОП}_{\text{ф}(1)} \times 1,7 + \text{ФОП}_{\text{ф}(2)} \times 1,7 + \text{ФОП}_{\text{ф}(3)} \times 1,7 + \text{ФОП}_{\text{ф}(4)} \times 1,7 + \\ & \text{ФОП}_{\text{ф}(5)} \times 1,3 + \text{ФОП}_{\text{ф}(6)} \times 1,3 + \text{ФОП}_{\text{ф}(7)} \times 1,3 + \text{ФОП}_{\text{ф}(8)} \times 1,21 + \text{ФОП}_{\text{ф}(9)} \times \\ & 1,21 + \text{ФОП}_{\text{ф}(10)} \times 1,21 + \text{ФОП}_{\text{ф}(11)} \times 1,21 + \text{ФОП}_{\text{ф}(12)}) / 12 \text{ міс.} \end{aligned} \quad (16)$$

Середньорічна кількість студентів ( $\text{К}_{\text{сп}}$ ) визначається за формулою 17:

$$\text{К}_{\text{сп}} = \text{К}_{\text{с}01} + \text{М}_{\text{п}}/12 \times \text{К}_{\text{сп}} - \text{М}_{\text{в}}/12 \times \text{К}_{\text{св}}, \text{ де} \quad (17)$$

$\text{К}_{\text{с}01}$  – кількість студентів на 1 січня року, що передує плановому;

$\text{М}_{\text{п}}$  – кількість місяців, що минула з часу прийому у році, що передував плановому;

$\text{К}_{\text{сп}}$  – кількість студентів, що були прийняті в році, який передував плановому;

$\text{М}_{\text{в}}$  – кількість місяців, протягом яких навчалися студенти випускних курсів у році, що передував плановому;

$\text{К}_{\text{св}}$  – кількість студентів, що вибули з навчального закладу у зв'язку з отриманням відповідного диплома про освіту в році, який передував плановому.

Видатки по коду 1120 “Нарахування на заробітну плату” в розрахунку на одного студента (слухача) за один рік навчання включають нарахування бюджетних установ на фонд оплати праці, зокрема:

- збір на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- інші види страхування, передбачені законодавством у розмірах, встановлених чинними нормативно-правовими актами.

Базою для нарахувань по даному коду економічної класифікації видатків є розраховані видатки по коду 1110.

Видатки по кодах економічної класифікації видатків 1131 “Предмети, матеріали, обладнання і інвентар”, 1132 “Медикаменти та перев’язувальні матеріали”, 1134 “М’який інвентар та обмундирування”, 1135 “Оплата транспортних послуг та утримання транспортних засобів”, 1137 “Поточний ремонт обладнання, інвентаря та будівель; технічне обслуговування обладнання”, 1139 “Оплата інших послуг та інші видатки”, 1140 “Видатки на відрядження” в розрахунку на одного студента визначаються, враховуючи суму видатків по зазначених кодах за попередній рік, скорегованих на індекс інфляції, за винятком тих видатків, що стосувались надання послуг у сферах міжнародного співробітництва, охорони здоров’я, фізичної культури і спорту, туризму та екскурсій, побутових, транспортних та комунальних послуг, а також інших, передбачених п. 9 постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами” № 38 від 20.01.1998 р. і поділених на середньорічну кількість студентів.

Видатки по коду економічної класифікації видатків 1136 “Оренда” в розрахунку на одного студента на рік розраховуються, виходячи з потреби використання приміщень, обладнання тощо, взятих в оренду. Для розрахунку використовують кількість квадратних метрів орендованого приміщення чи кількість орендованого обладнання, необхідного для навчального процесу, помноженого на діючі норми, тарифи орендованого приміщення чи обладнання. Отриману суму необхідно розділити на середньорічну кількість студентів.

Видатки по коду економічної класифікації видатків 1138 “Послуги зв’язку” в розрахунку на одного студента на рік розраховуються шляхом множення середньомісячного розміру фактичних витрат на послуги зв’язку на їх вартість станом на момент здійснення розрахунку та на 12 місяців поділеного на середньорічну кількість студентів.

Видатки по кодах економічної класифікації видатків 1161 “Оплата тепlopостачання”, 1162 “Оплата водопостачання і водовідведення”, 1163 “Оплата електроенергії”, 1164 “Оплата природного газу”, 1165 “Оплата інших комунальних послуг”, 1166 “Оплата інших енергоносіїв” обчислюється з огляду технічних характеристик обладнання і устаткування, фактичного обсягу спожитого палива, газу, води, електроенергії, інших комунальних послуг та інших енергоносіїв та їх вартості станом на момент здійснення розрахунку.

Видатки по коду економічної класифікації видатків 2100 “Капітальні видатки”, тобто на відновлення основних фондів, що використовуються в навчальному процесі, а також для обслуговування громадян, які навчаються, повинні плануватись у розмірі, що становитиме не більше 25 % від загального обсягу видатків. Цей показник пропонується на рівні 25 %, оскільки капітальні видатки є видатками розвитку, а без розвитку вищі навчальні заклади не спроможні будуть надати якісну освіту, яка б відповідала вимогам сьогодення і, з огляду результатів аналізу структури видатків вищої освіти, зазначений розмір дозволить це виконати.

Окрім основних видатків, які задіяні в розрахунку вартості навчання, доцільно дозволити вищим навчальним закладам застосовувати коригувальний коефіцієнт залежно від престижності та попиту на відповідну спеціальність. Цей коефіцієнт може застосовуватись як у сторону збільшення, так і в сторону зменшення вартості навчання. З метою запобігання необгрунтованого підвищення чи зниження вартості

навчання за допомогою цього коефіцієнта необхідно встановити обмеження його нижньої та верхньої межі.

Нижня межа пропонується на рівні 0,75, враховуючи те, що основними видатками є поточні видатки, які за нашою пропозицією повинні становити не менше 75 % усіх видатків при розрахунку вартості навчання у вищих навчальних закладах. Зменшення вартості більше, аніж становлять основні видатки, не повинно допускаться, оскільки це призведе до використання інших коштів (зокрема і загального фонду бюджету) на навчання студентів, які отримують освітні послуги за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб, що буде грубим порушенням бюджетного законодавства. Верхня межа пропонується на рівні 1,5, що дозволить компенсувати зниження вартості на менш престижних, однак вкрай потрібних країні спеціальностях. Також застосування цього коефіцієнта дозволить встановити знижки в оплаті за навчання студентам (у межах зазначеного коефіцієнта), у яких середній бал, за результатами сесії, буде більшим, ніж чотири.

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок про те, що на сучасному етапі концептуальні підходи щодо визначення вартості навчання у вищій школі не відповідають умовам, які склалися на ринку освітніх послуг, а діюче законодавство не враховує всіх особливостей планування видатків у цій сфері. Внаслідок цього на практиці вищі навчальні заклади гостро відчувають усі недоліки чинних нормативно-правових актів, що своєю чергою відображається на якості надання освітніх послуг. Тому, видається доцільним урегулювати на державному рівні питання визначення вартості навчання, використовуючи концептуальні підходи, представлені в нашому дослідженні.

### Література

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : затверджений постановою Верховною Радою України № 2542 – III від 21.06.2001 р. із змінами та доповненнями // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України № 2984-III від 17.01.2002 р. із змінами та доповненнями // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Бюджетний кодекс України...

4. Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” [Електронний ресурс] : Закон України № 283/97-ВР від 22.05.1997 р. — із змінами та доповненнями // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Бюджетний кодекс України...

**H. Lopushniak**

### CONCEPTUAL APPROACHES TO EDUCATIONAL VALUE FIXING AT THE STATE HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENT

**Analysis of conceptual approaches to educational value fixing at the state higher educational establishment is conducted. Imperfections of existing order in providing such services are revealed. New approaches how to calculate value of education at the state higher educational establishment are suggested.**

**Key words: education value, higher educational establishment, students, expenditures.**

УДК 35.078.3:35.08.4

Т. Маматова

## ПРОЦЕС “РОБОТА ЗІ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН” У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуто нові можливості щодо поліпшення роботи зі зверненнями громадян при впровадженні системи управління якістю (далі – СУЯ) в органах державного контролю. За результатами дослідження запропоновано проект структури методики СУЯ “Робота зі зверненнями громадян” та методичні положення щодо її інформаційного супроводу.

**Ключові слова:** ДСТУ ISO 9001, звернення громадян, методика системи управління якістю, орган державного контролю, процес, робота зі зверненнями громадян, система управління якістю.

Питання практичної щодо реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об’єднання громадян, відповідно до їх статуту, пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії службових осіб, державних і громадських органів регулює передусім Закон України “Про звернення громадян” [1]. Цей закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Але при реалізації положень цього закону виникає низка проблем, про які неодноразово наголошувалось у розпорядчих документах різних рівнів зокрема у низці указів Президента України [2 – 5].

Як свідчить міжнародний досвід, одним із найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи органів державної влади, з огляду потреб споживачів, є впровадження в їх діяльність стандартів і процедур, які приводять системи управління в державному секторі до єдиних вимог із бізнес-сектором. Одним із успішних прикладів такої практики є запровадження в органах державної влади вимог міжнародних стандартів ISO серії 9000 [6, 7]. В Україні є приклади успішного застосування СУЯ, відповідно до вимог ISO 9001, в органах виконавчої влади [8 – 12]. Серед центральних органів виконавчої влади першою успішно запровадила таку систему Головердержслужба України [13, 14]. У Державному комітеті України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт) і висвітлено досвід щодо розроблення, впровадження та сертифікації СУЯ згідно з вимогами ISO 9001:2000 [15]. На регіональному рівні також накопичено значний досвід функціонування СУЯ в територіальних органах Держспоживстандарту, які впроваджували власні системи, починаючи з 2001 р., надають відповідні консультативні послуги, а також виконують роботи із сертифікації в цій сфері на підприємствах і в установах.

Вищезгадані територіальні органи Держспоживстандарту належать до органів державного спеціалізованого економічного контролю. Державний спеціалізований контроль (нагляд), здійснюється за додержанням понад 30-ти основоположних

“блок-постів” чинного законодавства у п’яти сферах державного управління (економіка, екологія та охорона навколишнього природного середовища, соціальна сфера, охорона правопорядку та боротьба зі злочинністю, оборона та державна безпека). У попередніх дослідженнях автора [16, 17] було визначено, що органи виконавчої влади, які здійснюють державний спеціалізований контроль (нагляд), виконують значну кількість перевірок та мають дуже широкі “карні” повноваження. Функція контролю в державному управлінні України є гіпертрофованою. Органи державного контролю та нагляду не розглядають свою діяльність як діяльність щодо надання послуг. Розгалужена система органів державного контролю та нагляду, що на сьогодні функціонує в Україні, має дуже низьку ефективність і не сприяє забезпеченню сталого розвитку України. Тому саме в органах державного контролю нагальною потребою стає запровадження моделей управління на основі якості.

Теоретичні та практичні проблеми управління якістю в сфері надання публічних послуг вивчалися багатьма закордонними та вітчизняними дослідниками [18 – 27]). У більшості цих робіт наголошується на тому, що впровадження СУЯ створює додаткові можливості для удосконалення різних напрямів діяльності організації. Саме тому, на нашу думку, значний інтерес становить вивчення нових можливостей поліпшення роботи зі зверненнями громадян при створенні СУЯ на рівні територіальних органів державного спеціалізованого контролю до яких належать й територіальні органи Держспоживстандарту.

Таке дослідження також безпосередньо пов’язане із реалізацією одного з напрямів виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженої відповідною постановою Кабінету Міністрів України [28], а саме – зі створенням інформаційно-методичного забезпечення СУЯ. З огляду на це, метою статті є дослідження сучасного стану роботи зі зверненнями громадян та нові можливості щодо її поліпшення при впровадженні СУЯ в органах виконавчої влади на рівні району, що конкретизується в таких завданнях:

- розглянути роботу зі зверненнями громадян як один із процесів СУЯ органу державного спеціалізованого контролю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001;

- розробити проект структури методики СУЯ органу державного контролю “Робота зі зверненнями громадян” та рекомендації щодо її інформаційного супроводу.

Безпосередньо шляхи здійснення прав громадян на звернення визначаються в Законі України “Про звернення громадян” від 02.10.1996 р. [29], Указі Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” № 109 від 07.02.2008 р. [30] та Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації” від 14.04.1997 р. [31].

За статистичними даними громадяни прагнуть вирішувати свої різноманітні проблеми, зокрема і захищати свої порушені права, насамперед на місцях. До вищих інстанцій вони змушені звертатися, очевидно, в тих випадках, коли неможливо вирішити питання на рівні місцевих органів влади. Водночас, як

свідчить аналіз, переважна більшість питань, які містяться у зверненнях громадян, є компетенцією саме місцевих органів державного управління. Відсутність достатньої уваги та належного реагування щодо порушених питань, недовіра людей до службових осіб на місцях породжує велику кількість звернень у державні органи, особливо правоохоронні [32].

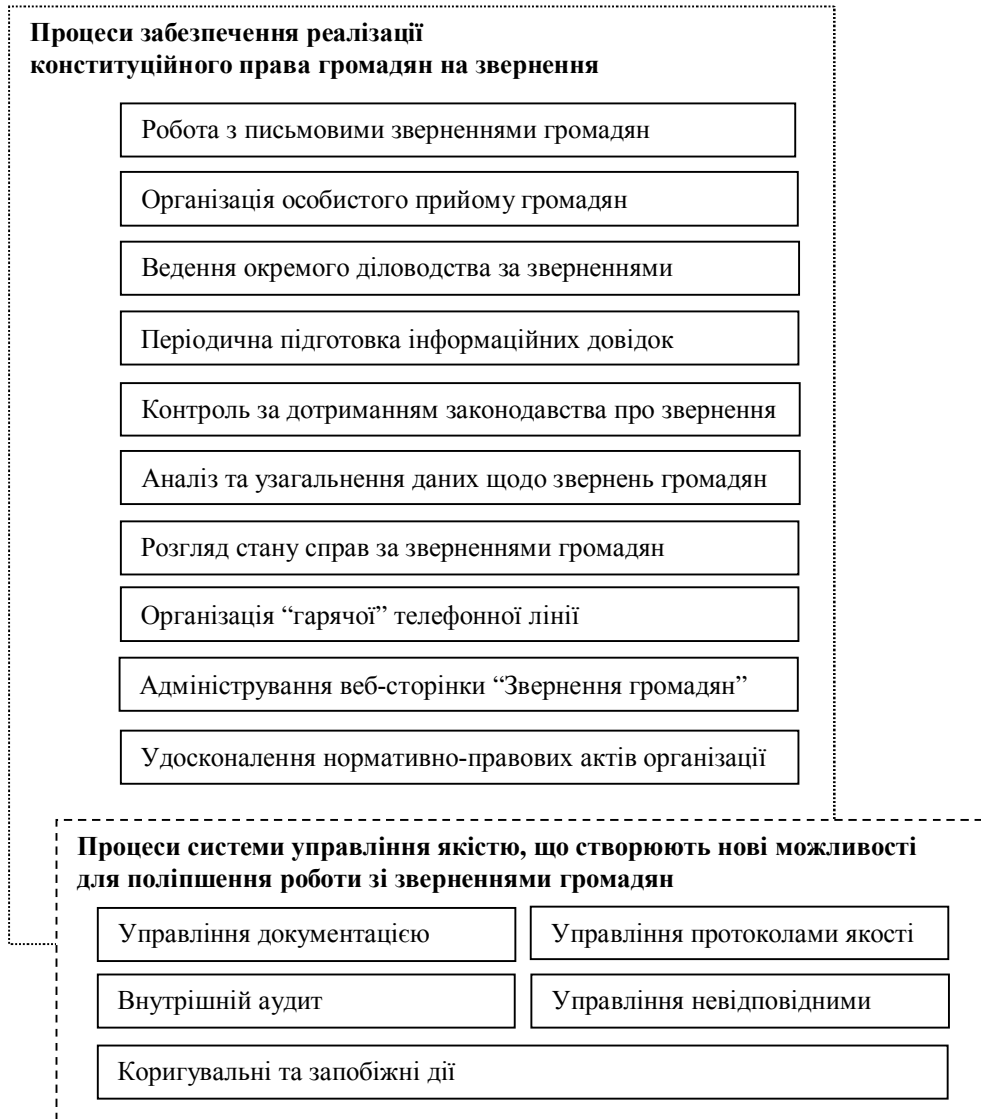
Аналіз звернень громадян України, що надійшли до органів державної влади, а також до органів місцевого самоврядування за минулий рік дають можливість зробити деякі висновки про реальний стан здійснення конституційних прав громадян на звернення та про стан вирішення питань, порушених у цих зверненнях. Зростання кількості звернень громадян до різних державних інституцій, звичайно, може свідчити про піднесення їх політичної активності за рік до президентських виборів, як це пояснюють, наприклад, у Секретаріаті Президента України. Однак аналіз порушених питань і конкретні адресати, до яких зверталися громадяни, засвідчує, що це зумовлено насамперед загальним соціально-економічним кризовим станом країни, численними порушеннями соціально-економічних, громадянських, особистих і політичних прав громадян України [33].

Офіційні джерела також повідомляють про те, що на адресу Прем'єр-міністра та Уряду України надходить значно більше письмових звернень громадян, аніж до урядів країн-членів ЄС чи навіть до уряду Російської Федерації. Окрім високого рівня очікувань громадян від Уряду України, серед причин такого стану справ передусім необхідно назвати недосконалість правових відносин у цій сфері, недостатній рівень роботи із зверненнями громадян на місцевому рівні, недоліки у функціонуванні судової системи. Запровадити ефективну європейську модель спілкування громадянина і влади дасть змогу прийняти Адміністративно-процедурний кодекс, проект якого був схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України 9 липня 2008 р. Під його дію може підпадати понад 95 % від усіх звернень, що на сьогодні надходять на адресу Уряду і розглядаються відповідно до вимог Закону України "Про звернення громадян" [34].

Загальна кількість звернень громадян у 2008 р., що надійшли до територіальних управлінь у справах захисту прав споживачів, центрів стандартизації, метрології та сертифікації Держспоживстандарту та безпосередньо до Держспоживстандарту, становить 31518 звернень. Кількість задоволених звернень споживачів 22908, що становить 77 % від загальної кількості звернень по системі Держспоживстандарту. Для попередження причин, що породжують скарги споживачів, та недопущення порушень при реалізації товарів (робіт, послуг) територіальні управління, державні підприємства Держспоживстандарту розміщують відповідні матеріали у друкованих засобах масової інформації, проводять "круглі столи", "гарячі лінії", семінари-наради з керівниками підприємств торгівлі та суб'єктами господарювання, також надають відповідні роз'яснення органам місцевої влади, надають консультації як для приватних підприємців, так і для споживачів, організують постійно діючі виставки зразків неякісних і фальсифікованих товарів. Також інформація про роботу територіальних органів у справах захисту прав споживачів, центрів стандартизації, метрології та сертифікації Держспоживстандарту і безпосередньо Держспоживстандарту постійно висвітлюється на офіційних веб-порталах [35].

Усе вищезгадане надає підстави стверджувати, що робота зі зверненнями громадян має постійно удосконалюватись. Найкращим шляхом для цього вважаємо розгляд цієї діяльності як одного з процесів системи управління якістю

органу державного контролю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001. Цей процес має чітко визначених зовнішніх споживачів, й може бути розглянутий як міжфункціональний процес, який складається з внутрішньоорганізаційних процесів забезпечення реалізації конституційного права громадян на звернення (рис. 1).



**Рис. 1. Процеси забезпечення реалізації конституційного права громадян на звернення та процеси СУЯ, що створюють нові можливості для поліпшення роботи зі зверненнями громадян**

У ході створення в організації системи управління якістю, відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001–2001, починають реалізовуватися обов’язкові процеси, які до цього часу не були впроваджені, або були впроваджені частково. Серед таких процесів: управління документацією; управління протоколами якості; внутрішній аудит; управління невідповідними послугами; коригувальні та запобіжні дії (пп. 4.2, 8.2.2, 8.3, 8.5.2, 8.5.3 ДСТУ ISO 9001–2001) [36].

Проект структури методики СУЯ “Звернення громадян” органу державного контролю, який побудовано з урахуванням рекомендацій [37, 38], представлений на рис. 2.

|   |
|---|
| Частина 1. Вступ  |
| 1.1. Мета та сфера застосування   |
| 1.2. Нормативні посилання   |
| 1.3. Терміни та визначення  |
| 1.4. Прийняті скорочення  |
| Частина 2. Опис процесу   |
| 2.1. Загальні вимоги  |
| 2.2. Відповідальність та повноваження   |
| 2.3. Опис процедур процесу (з блок-схемами)   |
| 2.3.1. Прийом, попередній розгляд і реєстрація листів громадян                                |
| 2.3.2. Розгляд листів   |
| 2.3.3. Організація особистого прийому громадян  |
| 2.3.4. Порядок обробки листів і відправки їх для вирішення                                    |
| 2.3.5. Організація контролю за вирішенням письмових і усних пропозицій, заяв і скарг громадян |
| 2.3.6. Залучення до перевірки листів спеціалістів, громадськості                              |
| 2.3.7. Організація зберігання звернень громадян, аналітична та узагальнююча робота            |
| 2.4. Ресурси процесу  |
| 2.5. Перелік протоколів процесу   |
| 2.6. Критерії результативності та ефективності процесу  |
| Додаток Форми вихідних протоколів (записів з якості)  |
| Лист реєстрації змін  |
| Лист ознайомлення персоналу   |

**Рис. 2. Проект структури методики СУЯ “Звернення громадян” органу державного контролю**

При описі процедур процесу (п. 2.3 структури методики СУЯ “Звернення громадян”) можливо передбачити розроблення окремих робочих інструкцій, зокрема у п. 2.3.7. “Організація зберігання звернень громадян, аналітична та узагальнююча робота” необхідно передбачити певні підпроцеси (табл. 1).

Таблиця 1

**Підпроцеси процедури “Організація зберігання звернень громадян,  
аналітична та узагальнююча робота”**

| <b>Підпроцес</b>  | <b>Зміст основних дій</b>   |
|---|---|
| Організація зберігання звернень громадян  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ведення архіву звернень;</li> <li>– організація оперативного доступу до архіву;</li> <li>– ведення відповідної бази даних та електронного архіву</li> </ul>  |
| Аналіз листів, виявлення і усунення причин, що породжують скарги                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– аналіз звернень за квартал, півріччя, рік;</li> <li>– аналіз за характером, змістом;</li> <li>– аналіз за соціальним станом заявника;</li> <li>– підготовка довідок, інформацій за підсумками аналізу;</li> <li>– розгляд доповідних записок, інформацій керівниками чи на засіданнях колективного органу</li> </ul>   |
| Робота з попередження обгрунтованих скарг громадян                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– виховна робота з відповідальними працівниками про суворе дотримання законодавства, своєчасність і повноту розгляду звернень;</li> <li>– усунення недоліків у роботі підприємств і організацій, що працюють із населенням;</li> <li>– послідовне вирішення соціальних питань;</li> <li>– усунення причин, що викликають скарги;</li> <li>– врахування результатів аналізу звернень при плануванні роботи;</li> <li>– оперативне і ділове реагування на пропозиції і заяви громадян;</li> <li>– притягнення до відповідальності осіб, які допускають тяганину, безвідповідальне ставлення до своїх обов’язків</li> </ul> |
| Вивчення стану справ на місцях. Надання практичної допомоги                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– розробка графіків перевірок у місцевих органах влади, відділах і управліннях, на підприємствах і установах;</li> <li>– підготовка практичних рекомендацій;</li> <li>– проведення семінарів, нарад із відповідальними працівниками</li> </ul>   |
| Своєчасне інформування жителів з актуальних питань, роз’яснення діючого законодавства | <ul style="list-style-type: none"> <li>– роз’яснення Закону України “Про звернення громадян”, інших нових законодавчих актів;</li> <li>– використання з цією метою засобів масової інформації;</li> <li>– проведення інформаційних зустрічей, прямого телефонного зв’язку;</li> <li>– правова пропаганда;</li> <li>– робота за місцем проживання та роботи, сходи, звіти керівників, тощо</li> </ul>  |
| Узагальнення передового досвіду роботи з письмовими і усними зверненнями громадян     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– опрацювання інформації з офіційних джерел;</li> <li>– опрацювання інформації що міститься у фахових виданнях та засобах масової інформації;</li> <li>– відвідування науково-практичних комунікативних заходів</li> </ul>   |

На нашу думку, основними напрямками забезпечення належного інформаційного супроводу методики СУЯ “Робота зі зверненнями громадян” можуть стати: створення методичного та апаратного підґрунтя для переходу у подальшому до роботи в режимі електронного документообігу; удосконалення сторінки веб-сайту “Звернення громадян”.

Створення системи документування СУЯ надає можливість перейти згодом до роботи в режимі електронного документообігу, наприклад у середовищі “Система електронного документообігу FossDoc. Робота зі зверненнями громадян” [39]. Подібні системи надають можливість побудови повного циклу опрацювання звернення від його реєстрації та переведення у графічний формат до підготовки різноманітних звітів.

Пропозиції щодо наповнення сторінки веб-сайту “Звернення громадян” наведено у табл. 2.

**Таблиця 2**

**Пропозиції щодо нової структури сторінки веб-сайту  
“Звернення громадян”**

| <b>Структурний елемент меню<br/>“Звернення громадян”</b> | <b>Можливий зміст<br/>структурних елементів</b>   |
|--|---|
| <b>1</b>   | <b>2</b>  |
| Загальна інформація                                      | Стислий опис прав та процедури звернення з гіперпосиланням на інші сторінки   |
| Графік прийому громадян                                  | Електронна версія відповідного розпорядження з датою затвердження   |
| Графік роботи прямої телефонної лінії                    | Графік роботи прямої телефонної лінії “Запитай у влади” в даному органі державного контролю   |
| Графік здійснення перевірок                              | Графік здійснення перевірок в органі державного контролю та підпорядкованих установах із питань додержання законодавства про звернення громадян на відповідний період   |
| Інформація про роботу із зверненнями громадян            | Архів інформаційних довідок про роботу із зверненнями громадян за попередні роки. Інформація про притягнення до відповідальності осіб, які винні у неналежній роботі зі зверненнями громадян  |
| Нормативні документи                                     | Закон України “Про звернення громадян”.<br>Відповідні чинні Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України.<br>Розпорядження голови профільного міністерства, комітету тощо.<br>Накази та розпорядження керівника даного органу державного контролю.<br>Методики та описи процедур та процесів СУЯ даного органу державного контролю. |

Закінчення табл. 2

| 1   | 2  |
|---|--|
| Узагальнена інформація з питань звернень громадян       | Кількість звернень громадян (у розрізі територіальних громад). Кількість звернень громадян (у розрізі категорій). Кількість звернень громадян (у розрізі питань). Кількість звернень громадян (у розрізі кореспондентів). Результати аналітичної роботи щодо виявлення найбільш нагальних проблем у даній галузі державного контролю. Результати вивчення причин повторних звернень  |
| Методичні матеріали з питань прав громадян на звернення | Право громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх службових осіб. Порядок звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Проведення за пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями) і скаргами громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування. Методичні рекомендації щодо організації розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян. Реалізація права громадян на звернення у запитаннях та відповідях. Зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органів влади. |
| Корисні посилання                                       | Посилання на відповідні офіційні веб-сайти та веб-сайти громадських організацій  |
| Рубрика “Ви запитуєте”                                  | Перелік найчастіших запитань та відповідей на них  |

### Висновки:

1. Встановлено, що робота зі зверненнями громадян може розглядатись як один з міжфункціональних процесів СУЯ органу державного контролю, який має чітко визначених зовнішніх споживачів й складається з внутрішньоорганізаційних процесів забезпечення реалізації конституційного права громадян на звернення.

2. Запропоновано проект структури методики СУЯ “Робота зі зверненнями громадян” та її інформаційний супровід, зокрема пропозиції щодо удосконалення сторінки веб-сайту “Звернення громадян”.

3. Визначено, що подальшого вирішення потребує проблема встановлення критеріїв результативності та ефективності процесу “Робота зі зверненнями громадян” системи управління якістю органу державного контролю.

## Література

1. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України № 393-96 від 02.10.1996 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
2. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 700/2002 від 13.08.2002 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 241/97 від 19.03.1997 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
4. Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 434/2004 від 14.04.2004 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
5. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 109 від 07.02.2008 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
6. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 614 від 11.05.2006 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) [Текст] : монографія / М. І. Лахижа. — Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. — 131 с.
8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади...
9. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади / Петро Калита // Світ якості України [Текст]. — 2007. — № 1/2. — С. 10—13.
10. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади... — 131 с.
11. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Тимофій Мотренко // Бюрократ [Текст]. — 2006. — № 11—13. — С. 2—11.
12. Полтавець В. Розробка ефективних систем менеджменту якості в органах місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 / Валентина Полтавець // Аспекти самоврядування [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 32—34.
13. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади...
14. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади... — С. 2—11.
15. Віткін Л. Система управління якістю у Держспоживстандарті України / Л. Віткін [та ін.] // Стандартизація, сертифікація, якість [Текст]. — 2008. — № 4. — С. 40—44.
16. Маматов В. Система оцінювання якості діяльності органів державного контролю / В. Маматов, Т. Маматова // Стандартизація, сертифікація, якість [Текст]. — 2008. — № 5. — С. 40—44.
17. Маматова Т. Управління на основі якості в органах державного контролю : методологічні аспекти / Тетяна Маматова // Актуальні проблеми

державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (15). — Дніпропетровськ : Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ, 2004. — С. 97—110.

18. Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади... — С. 10—13.

19. Калита Т. Система управління якістю в органах державної влади / Тарас Калита // Світ якості України [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 11, 12.

20. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади... — 131 с.

21. Маматов В. Система оцінювання якості діяльності органів державного контролю... — С. 40—44.

22. Маматов В. Удосконалення методичного супроводу впровадження систем управління якістю в органах виконавчої влади / Валерій Маматов, Тетяна Маматова // Вісник державної служби України [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 16 — 22.

23. Маматова Т. Система забезпечення якості суспільних послуг / Тетяна Маматова // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (18). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. — С. 103—113.

24. Методичні рекомендації щодо організації розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua>. — Назва з екрану.

25. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади... — С. 2—11.

26. Офіційний веб-сайт Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.dssu.gov.ua/control/uk/index>. — Назва з екрану.

27. Право громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.carpathia.gov.ua>. — Назва з екрану.

28. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади...

29. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України № 393-96 від 02.10.1996 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

30. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування...

31. Інструкція з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 348 від 14.04.1997 р. // Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

32. Право громадян на звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій...

33. Консультативний веб-сайт “Звернення громадян” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/zvg/control/>. — Назва з екрану.

34. Там само.

35. Офіційний веб-сайт Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики...

36. Віткін Л. Система управління якістю у Держспоживстандарті України... — С. 40—44.

37. Методичні рекомендації щодо організації розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань), скарг громадян...

38. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001–2001 в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : дод. 3 до спільного наказу Держспоживстандарту України та Головдержслужби України № 273/221 від 31.07.2006 р. // Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>.

39. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Тетяна Пахомова // Право України [Текст]. — 2003. — № 8. — С. 35—40.

**T. Mamatova**

### **PROCESS “WORK WITH CITIZENS REQUESTS” IN THE QUALITY CONTROL SYSTEM OF STATE CONTROL BODY**

**New possibilities of work with citizens requests improving while implementing quality control system at state control body are considered. According to the research results project of methods structure of “work with citizens requests” and methodical principles concerning its informational accompany is suggested.**

**Key words: DSTU ISO 9001, citizens requests, methods of ISO, state control body, process, work with citizens requests, quality control system.**

УДК 35.07:316.774

Е. Кузнєцов

**ПРИШВИДШЕННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ  
ЦИФРОВОГО ТЕЛЕРАДІОМОВЛЕННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Досліджено основні проблеми та тенденції сучасного стану переходу України до цифрового телерадіомовлення. З'ясовано, що впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні є важливим чинником входження до європейського інформаційного простору, а також запорукою забезпечення цілісності вітчизняного інформаційного простору. Запропоновано шляхи пришвидшення цього процесу та способи консолідації зусиль головних уповноважених органів.

**Ключові слова:** цифрове мовлення, радіочастотний ресурс, інформаційний простір.

Як відомо, Україна повинна перейти від аналогового до цифрового мовлення формату DVB-T до 17 червня 2015 р. Свій підпис під таким зобов'язанням у Женеві 2006 р. поставили представники 129 країн світу. Перехід окремої держави до цифрового телерадіомовлення є неможливим, оскільки цей процес безпосередньо корелюється з інтересами сусідніх держав щодо використання радіочастотного ресурсу. Відтак цифрове мовлення може бути впроваджене лише за умови існування єдиного підходу на міжнародному рівні. Таким на сьогодні є Женевська угода від 2006 р., якою було затверджено План використання частот мовлення та яка є обов'язковою для всіх держав, що до неї приєдналися.

Ця угода стала заміною Стокгольмському плану 1961 р., яким було регламентовано використання аналогових частот. Саме проміжок часу між 17 червня 2006 р. і 17 червня 2015 р., згідно з Женевською угодою, є тим перехідним періодом, протягом якого країни мають право впроваджувати власні плани переходу на цифрове мовлення, тобто кожна країна має свободу у виборі стратегії і тактики впровадження цифрового мовлення, враховуючи національні особливості та наявний міжнародний досвід. Незважаючи на те, що Україна в міжнародній організації дістала право на використання 8 – 11 цифрових частот (тобто трансляцію від 40 до 80 телерадіопрограм на 100% території України), цим правом неможливо буде скористатися сповна після 2014 – 2015 рр., якщо до того часу ці частоти не будуть освоєні. Тому вже на сьогодні виникла нагальна необхідність наукового обґрунтування практичних заходів щодо оптимізації переходу України до цифрового телерадіомовлення.

Мета статті полягає у визначенні основних проблем та у виробленні стратегії і тактики впровадження цифрового мовлення, враховуючи національні особливості та наявний міжнародний досвід.

У всьому світі використовується три формати цифрового телерадіомовлення: європейський DVB, американський ATSC і японський ISDB. Однією з головних особливостей першого є те, що для прийому сигналу в європейському форматі є необхідним спеціальне програмне обладнання (“сет-топ-бокси”).

Цифрове телерадіомовлення має низку переваг порівняно з аналоговим. Зокрема, йдеться про якість зображення та звукового супроводу (зокрема у

важкодоступних місцевостях), багатопрограмність (в одному частотному телевізійному каналі буде можливою передача до 10 програм телебачення стандартної чіткості), додаткову кількість інтерактивних послуг, залежно від потреб ринку та можливостей самих операторів (замовлення фільмів, відеопошта тощо), значну економію енергії, можливість корегування програмної політики для телеканалів, вимірювання частки аудиторії. Ці особливості безпосередньо вплинуть також і на рекламний ринок. Разом із переходом на цифрове мовлення збільшиться не лише якість, але й кількість програм телевізійного, звукового та мультимедійного мовлення. Ці переваги будуть відчутні як у великих містах, так і у сільській місцевості, що, з огляду на важливість подолання фрагментованості вітчизняного інформаційного простору, є вкрай важливим.

Попри значні переваги цифрового телерадіомовлення, його впровадження супроводжується низкою проблем. Впровадження цифрового телерадіомовлення є доволі витратним проектом для будь-якої держави. Обтяжливим у фінансовому плані перехід на цифрове мовлення буде також і для телекомпаній. Це спровокує у коротко- та середньотерміновій перспективі суттєві зміни на вітчизняному медіаринку, посилить конкуренцію між телекомпаніями, що може відобразитись, своєю чергою, на кращій якості контенту, тобто наповненні ефіру.

Майбутнє проведення футбольного чемпіонату Європи 2012 р. в Україні змушує пришвидшувати темпи впровадження цифрового телерадіомовлення. У більш масштабному вимірі ця проблема безпосередньо стосується питання забезпечення інформаційної безпеки держави. Недаремно Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року “Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України” № 377/2008 від 23.04.2008 р. було доручено Кабінету Міністрів України у місячний термін затвердити Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення. У ній, зокрема, повинно було б бути передбачено не менше одного частотного покриття за рахунок державних передавальних засобів і забезпечення підтримки населення під час впровадження цифрового телерадіомовлення [1]. Проте ця програма досі не прийнята. Багато в чому причиною цього є відсутність консолідації ключових органів, відповідальних за цей процес. Невизначеності додає також і ситуація довкола підпорядкування Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення (далі – РРТ) – оператора зв'язку, який повинен забезпечити побудову інфраструктури цифрового мовлення. Недостатньо регламентованою під час переходу до цифрового мовлення є й доля місцевих мовників.

Окрім цього, необхідною передумовою на шляху до впровадження цифрового телерадіомовлення є також зацікавленість у ньому самих споживачів. Їх увагу передусім привертає не технічний аспект, а саме якість цих послуг і додаткові сервіси. Зокрема, у Швеції свого часу проводилась масова інформаційна кампанія щодо впровадження цифрового мовлення у цій країні. Тут друкувалися буклети накладом 5 млн примірників, і це при тому, що самих домогосподарств у Швеції нараховується 4,3 млн.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення” № 592-р від 30.11.2006 р. було доручено Міністерству транспорту та зв'язку разом із зацікавленими центральними органами виконавчої влади та Національною радою з питань телебачення і радіомовлення розробити та подати Кабінетові Міністрів

України у чотиримісячний термін проект Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення запропонувала, своєю чергою, альтернативну концепцію, якою, зокрема, передбачалась підтримка малозабезпечених категорій телеглядачів.

Окрім того, суперечки точились і стосовно питання майбутнього формату мовлення. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення наполягала на паралельному впровадженні цифрового мовлення у форматі MPEG4 (більша якість і ціна) і MPEG2 (менша ціна та якість), на відміну він Міністерства транспорту і зв'язку України, який виступав лише за перший формат. MPEG2, на думку представників згаданої Нацради, дав би можливість економії коштів для малозабезпечених глядачів і соціальну програму встановлення декодерів. У жовтні 2007 р. Національною радою з питань телебачення і радіомовлення було ухвалено зміни до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору України, яким було визначено стандарти, за якими планувалося споруджувати мультиплекси. Нацрадою передбачалося створення у форматі DVB-T трьох мультиплексів MPEG2, двох мультиплексів MPEG4, одного у DVB-H форматі (мобільне наземне мовлення) та двох в HDTV (телебачення високої чіткості) [2]. Було визначено сім етапів переходу на цифрове мовлення. Останнім, сьомим, етапом було передбачено повний перехід на цифрове мовлення до грудня 2012 р. Пізніше було ухвалено План переходу на цифрове мовлення (рішення № 1670 від 21.11.2007 р., протокол № 44, яким додатково вводилось поняття мультиплексів (MX-1 – MX-5), розподіл каналів до яких відбувся у грудні 2007 р. До перших трьох мультиплексів у стандарті DVB-T (MPEG-2) потрапили всі загальнонаціональні канали та майбутній канал суспільного мовлення. Зрештою, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення погодилась остаточно на формат MPEG4.

Впровадження цифрового мовлення значною мірою сприятиме активізації входження до європейського інформаційного простору. Так, у своєму зверненні, опублікованому в травні 2005 р., Європейська комісія рекомендувала державам-членам припинити наземне аналогове мовлення у 2012 р. Європейським Союзом підтримується впровадження цифрового телерадіомовлення, оскільки це дає змогу застосовувати ринкові підходи в управлінні частотами, а також ефективніше використовувати частотний ресурс.

У короткотерміновій перспективі відбуватиметься процес поступового відключення аналогового мовлення. Існують три можливі шляхи припинення мовлення в аналоговому форматі: 1) одночасне припинення аналогового і початок мовлення в цифровому форматі; 2) поетапне припинення аналогового мовлення з метою звільнення частот для цифрового; 3) поетапне впровадження цифрового мовлення із одночасним поетапним припиненням аналогового в окремих регіонах країни (разом із збереженням короткотермінового паралельного мовлення в обох форматах). Найбільш прийнятним для України і поширеним у європейських країнах є останній варіант. Так, зокрема, відбувалося в Німеччині, що дало змогу, з одного боку, зекономити витрати на одночасну трансляцію цифрових і аналогових каналів у цій країні, а з іншого – оцінити глядачеві переваги цифрового телебачення. В Іспанії передбачається вимкнення аналогового мовлення до 2012 р., хоча до запровадження цифрового вона була готова ще у 2006 р. [3].

Проте було б доцільно на цьому етапі встановити плату за використання частот для тих мовників, які функціонують у аналоговому форматі, задля активізації переходу на цифровий формат. Додатковими силами стимулів можуть бути

фінансові та фіскальні переваги. Може бути зменшено податковий тиск на ті організації та телекомпанії, які надають послуги у цифровому форматі. Такі дії дадуть змогу також здійснити перехід до цифрового телерадіомовлення синхронно з іншими країнами, забезпечити цілісність інформаційного простору й інформаційну безпеку держави. А задля цього необхідна також координація зусиль із сусідніми країнами стосовно впровадження цифрового телерадіомовлення у прикордонних регіонах, а також державна підтримка у розбудові цифрової мережі в проблемних і прикордонних зонах.

У середньотерміновій перспективі, через перехід на цифрове мовлення, відбудуться певні зміни на медійному ринку України, а також стрімкий розвиток відповідного програмного забезпечення. Поступове та позонне вивільнення аналогового ресурсу, завдяки перерахунку частот під цифрові формати, зможе захистити ринок медіа і рекламний ринок від значних потрясінь. Збільшення видатків телеканалів змусять їх також підвищувати якість передачі даних і змісту контенту. Водночас можливе поступове витіснення місцевих мовників. Так, зокрема, відбувалося у Швеції, в якій зуміли втриматися лише ті мовники, які зуміли розширити зону мовлення до декількох населених пунктів.

Важливим у цій перспективі постає паралельне формування зацікавленості самих споживачів у переході на цифрове мовлення, зволікання в чому може коштувати не лише відмови від нього певної частки громадян, але й політичних дивідендів керівництву держави. Йдеться не лише про відповідні субсидії та повне чи часткове фінансування сет-топ-боксів для окремих категорій громадян (Італія, Польща), але й про забезпечення поінформованості населення (Угорщина, Великобританія). Цей етап є дуже важливим. Наприклад, фахівці вважають, що у Фінляндії, яка перейшла на цифрове мовлення у 2007 р., адаптаційний етап був надто коротким, що спричинило відмову багатьох споживачів від користування цифровим телебаченням.

Під час впровадження цифрового телерадіомовлення необхідним є дотримання таких принципів країн Європейського Союзу, як: плюралізм інформації (різноманітність контенту) і запобігання концентрації медіа-власності [4]. Зокрема, у Великобританії та Італії кількість ліцензій на право мовлення для однієї організації телерадіомовлення є чітко обмеженою на законодавчому рівні. Особливого значення набувають організаційні питання впровадження цифрового мовлення. У цьому аспекті цікавим є досвід Німеччини. Перехід з аналогового на цифрове наземне телемовлення в Німеччині був завершений в кінці 2008 р. Поставлені цілі були не тільки досягнуті, а й навіть перевиконані:

– запланований федеральним урядом перехід із аналогового на цифрове наземне телемовлення до 2010 р. відбувся в 2008 р., на два роки раніше, ніж було заплановано;

– понад 90 % населення Німеччини може користуватися цифровим телебаченням (DVB-T). 74 млн німецьких громадян можуть приймати його на свої зовнішні антени або антени під дахом, а 24 млн – навіть на кімнатні антени.

Впровадження цифрового телебачення в Німеччині відбулося успішно: понад 16 млн проданих DVB-T-тюнерів засвідчили справжнє відродження наземного телебачення. Рішення про перехід наземного телемовлення на цифровий формат було вірним. Воно дозволило також модернізувати цей шлях поширення сигналу. Це, своєю чергою, не лише посилює конкуренцію серед шляхів передачі сигналу та уможливило приймання телепрограм на портативні приймачі та мобільне

приймання, а також забезпечує телемовникам участь у майбутньому розвитку ринку на довготермінову перспективу. На виконання рішення федерального уряду Міністерство економіки Німеччини заснувало у 1998 р. організацію “Ініціатива цифрового мовлення” (Initiative Digitaler Rundfunk – IDR) із метою розробки прийнятних сценаріїв впровадження цифрового формату. Міністерство економіки очолювало цю ініціативу разом із представниками федеральних земель. У ній також брали участь представники телемовників як публічно-правових, так і приватних, державних регулюючих інстанцій (RegTP на сьогодні BNetzA), земельних наглядових відомств за діяльністю засобів масової інформації та операторів мереж. Перед ухваленням рішення про впровадження DVB-T були проведені численні модельні випробування. Від 1998 р. до 2004 р. була збудована тестова мережа передавачів уздовж автобанів, між містами Вольсфбург та Бремерхафен і між Ганновером та Гамбургом. У Берліні функціонували численні SFN-попередники (одночастотні мережі), що допомогло застосувати міжнародний договір “Честер-97” для планування мережі передавачів великої потужності. Всі тести проводилися з метою визначення параметрів мовлення. У Баварії, в районі великого Мюнхена, стандарт DVB-T був широко протестований від 1997 р. до 1999 р. У Кельні відбулися успішні випробування, так звані “мазераті-тест” прийому цифрового телебачення під час руху. На виставці Ехро 2000 в Ганновері високопосадових гостей возили випробувальним полігоном на автобусах Фольксваген з інсталюваними DVB-T-тюнерами. Ці поїздки повинні були сприяти міжнародному визнанню системи. “Ініціатива цифрового мовлення” використала Ехро 2000 для оприлюднення концепції переходу. Концепція передбачала впровадження спочатку острівців DVB-T у районах із високою щільністю населення, а потім поширення на інші території. Так звані “стартові сценарії 2000”, що запропонувала “ініціатива цифрового мовлення”, описував впровадження DVB-T у Німеччині. У ньому були узгоджені важливі національні системні параметри (8 k-Mode, 13,3 Mbit/s...). Була вироблена чітка цільова установка на реалізацію прийому на портативні приймачі (у приміщеннях, у районах із високою щільністю населення, та поза приміщеннями). Конкретне планування мережі передавачів визначалося регіональними техніко-економічними умовами та необхідністю заміни аналогового PAL-телеприйому із зовнішньою антеною.

28 лютого 2003 р. розпочалося комерційне впровадження цифрового наземного телемовлення в регіоні Берлін/Потсдам. Період синхронного аналогового та цифрового мовлення тривав 6 місяців. У серпні 2003 р. вперше не тільки в Німеччині, а і у світі, цілий регіон був переведений на цифрове мовлення. Після успішного пілотного проекту в Берліні, впровадження DVB-T продовжилося по всій країні. Восени 2005 р. телеканали ARD і ZDF ухвалили рішення розширювати територію покриття з метою охопити 90 % населення. Унаслідок концентрації інформаційних заходів на початок впровадження DVB-T у відповідному регіоні у більшості регіонів змогли відмовитись від синхронного мовлення. Телеглядачі налаштовувались на нову ситуацію вже на початку цифрового мовлення в регіоні. 6 грудня 2005 р. до мережі вперше був успішно підключений одночасно цілий регіон – федеральна земля Мекленбург-Передня Померанія. Останні аналогові передатчики в Німеччині були переналагоджені на цифровий формат 25 листопада 2008 р. Таким чином, перехід на формат DVB-T, був, як і планувалося, успішно завершений.

Протягом наступних років якість мереж буде детально аналізуватися з метою подальшої оптимізації. Вирішальним для успішного впровадження DVB-T

стало те, що вдалося об'єднати частково розбіжні інтереси публічно-правових та приватних телеканалів, операторів мереж, наглядових інституцій, торгівлі та виробників в одній, прийнятній для всіх учасників, концепції переходу на цифрове мовлення. Досягнуті правові гарантії в галузі телекомунікаційного законодавства та медіа-законодавства створили основу для конкретних інвестицій операторів передавальних мереж та договірно закріплені зобов'язання телемовників. Унаслідок спільно розробленої інформаційної кампанії та рекламних звернень “DVB-T: DasÜberallFernsehen” (телебачення усюди), марка DVB-T змогла досягнути високого ступеня впізнання та позитивного іміджу серед глядачів. Підсумовуючи, можна констатувати, що відключення аналогового телебачення, дякуючи завчасному інформуванню, знайшло підтримку серед населення і не зустріло очікуваного опору. Перехід із аналогового на цифрове наземне телемовлення є знаковим та може бути прикладом для впровадження цифрових технологій у радіомовленні та інших медіа, особливо з погляду переходу на “цифру” кабельних та супутникових шляхів поширення сигналу. Прокоментуємо та наведемо деякі паралелі зі станом впровадження цифрового мовлення в Україні. Саме організаційній роботі при впровадженні цифрового мовлення німці приділяли значну увагу – вона постійно обговорювалася у пресі й на телебаченні. А, головне, держава в особі Міністерства економіки виступила у цій справі як організатор. Саме Міністерство економіки Німеччини розробило сценарій впровадження, визначило гравців, надало правові гарантії, інвестиції та гарантувало надходження ресурсів. На цьому роль Держави фактично і завершилася. Вона не вкладала бюджетні кошти, не займалася цим як бізнесом. Інша річ, що держава отримуватиме від здійснення цієї програми фінансові надходження через податки з продажу послуг, із продажу телеприймачів, сет-топ-боксів тощо. Головне, вона надала частотний ресурс і скоординувала роботу. Були задіяні мовники з публічно-правових державних та приватних каналів. Цього у нас, на жаль, не відбувається. От, скажімо, тема дебатів, які точаться в Україні: будувати одночастотні синхронні зони чи багаточастотні на потужних передавачах? Німці цю проблему вирішили прагматично, на користь, якщо можна так сказати, комбінованого варіанту. Скажімо, у Берліні функціонували SFN – одночастотні мережі як попередники, але їм згодом підняли потужність. І, якщо взяти сумарну потужність передавачів, наприклад у тій же одночастотній зоні, на 59-му каналі, то бачимо, що в центрі Берліна стоїть передавач потужністю 10 кіловат, у Потсдамі, також у межах Берліна, – 5-кіловатний передавач і в Рудерсдорфі ще один 5-кіловатник. Отже, загальна потужність становить тут приблизно 20 кіловат.

У нас же, скажімо, у тій зоні, що вже розбудував Концерн RPT, на сьогодні (47-й канал) сумарна потужність становить приблизно трохи більше кіловата. Тобто, німці продемонстрували зовсім інший підхід при розбудові синхронних зон саме на користь потужних передавачів. І таке рішення не протирічить умовам Женеви-2006. У Берліні розбудовано ще декілька таких же синхронних зон із передавачами потужністю в 1 – 5 кіловат.

Ще один принциповий момент хотілося б виділити. Німці поставили чітке завдання: якої мети повинні досягти, щоб інтереси всіх споживачів були задоволені. Тому з'явилася установка на реалізацію прийому за різних умов – у приміщеннях, поза приміщеннями, в районах із високою забудівлею, прийом на зовнішні та

кімнатні антени тощо. У нас програмою Мінтрансзв'язку прийом цифрового телебачення у великих містах всередині приміщень не передбачається і неможливий через малі потужності передавачів. Це значно звужує кількість потенційних користувачів цифрового телебачення.

Зазначені заходи у середньо- та довготерміновій перспективі сприятимуть входженню до європейського інформаційного простору, забезпеченню широкого доступу до інформації населення країни, усуненню дисбалансу в охопленні телерадіомовленням, цілісності вітчизняного інформаційного простору, поширенню європейських цінностей і підвищенню культурного рівня українського народу.

### **Висновки**

Кроки, здійснені на шляху до впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні, свідчать про те, що цей процес набрав відповідних, проте ще не достатніх, обертів. Відсутність чіткого бачення, розподілу функцій головних уповноважених органів, недостатня поінформованість громадян стосовно переваг цифрового мовлення та термінів виконання цього важливого для держави завдання змушують пришвидшити процес його впровадження, оскільки зволікання у цьому випадку можуть коштувати втраті інформаційного суверенітету держави.

Тому видається доцільним здійснення таких заходів:

- прийняти державну програму переходу на цифрове телерадіомовлення з чітким розподілом функцій для Міністерства транспорту і зв'язку, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, Концерну РРТ та інших уповноважених органів, а також телерадіоорганізацій, що дало б змогу запобігти дублюванню їх функцій;

- передбачити необхідні кошти у Державному бюджеті, розглянути можливість створення відповідного фонду для впровадження цифрового телерадіомовлення;

- провадити роботу щодо підвищення рівня поінформованості споживачів стосовно переваг і послуг цифрового мовлення щодо аналогового, висвітлення конкретних кроків уповноважених органів у його впровадженні, стимулювання суспільних дискусій, визначення відповідних цільових груп, проведення рекламної кампанії, передусім за допомогою самих телерадіоорганізацій задля забезпечення широкої громадської підтримки;

- здійснити визначення категорій громадян, яким надаватиметься повна чи часткова допомога в отриманні сет-топ-боксів;

- забезпечити прозорість процесу ліцензування операторів мереж цифрового мовлення;

- створити фінансові та фіскальні переваги для телерадіоорганізацій з метою стимулювання переходу на цифровий формат мовлення;

- гарантувати плюралізм інформації під час переходу на цифрове телерадіомовлення;

- реалізувати контроль за відведенням відповідних частот для суспільного мовлення.

### **Література**

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 377/2008 від 23.04.2008 р. // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7773.html>.

2. Впровадження цифрового мовлення в країнах Європи. Порівняльні таблиці цифрових практик [Електронний ресурс] // Режим доступу : [media.parlament.org.ua/uploads/files/f719.pdf](http://media.parlament.org.ua/uploads/files/f719.pdf).

3. Как Европа готовится к отключению аналогового вещания? [Электронный ресурс] // Режим доступа : [http://broadcasting.ru/articles2/econandmen/europe\\_prep](http://broadcasting.ru/articles2/econandmen/europe_prep).

4. Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the economic and social Committee. Study on parental control of television broadcasting [Electronic resource] // Access mode : [ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent_en.pdf).

**E. Kuznietsov**

## **ACCELERATION OF IMPLEMENTATION PROCESS OF DIGITAL MASS MEDIA IN THE PUBLIC AUTHORITY BODIES ACTIVITY**

**Basic problems and tendencies of contemporary state of Ukraine's transfer to digital mass media are investigated. It is elucidated that digital mass media implementation in Ukraine is the important circumstance of entering European informational area, and also guaranty of native informational area integrity ensuring. Ways of this process acceleration and consolidation of main authorized bodies are suggested.**

**Key words: digital mass media, broadcasting, informational area.**

УДК 351.773:352/354

Я. Пітко

## ДЕРЖАВА І ГРОМАДКІСТЬ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Показано роль Львівської обласної державної адміністрації та громадських організацій у роботі Координаційної ради з розвитку сімейної медицини при облдержадміністрації, яка опрацювала комплексну програму розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на регіональному рівні.

**Ключові слова:** сімейна медицина, розвиток, державне управління, громадськість.

Однією із найскладніших і “найкоштовніших” сфер соціальної політики у будь-якій державі є охорона здоров’я (далі – ОЗ), неефективність якої створює все більшу загрозу соціальному та економічному розвитку. Реформування її та участь громадськості у цьому процесі сприяють ефективному створенню системи громадської охорони здоров’я, що є важливою складовою громадянського суспільства як четвертої стадії суспільного розвитку [1, 2].

Центр вирішення проблем охорони здоров’я в сучасній Україні переміщується на регіональний рівень, що відповідає завданням органів місцевого самоврядування, які впливають із потреб суспільства і відповідають загальним принципам організації громадської охорони здоров’я, сформульованим Всесвітньою організацією охорони здоров’я (далі – ВООЗ) [3].

Європейське регіональне бюро ВООЗ проводить значну роботу щодо реформування системи охорони здоров’я у постсоціалістичних країнах, вимагаючи наближення їх до європейських стандартів. Як зазначено в Люблінській хартії [4], підписаній всіма міністрами європейських країн-членів ВООЗ, одним із основних принципів реформування ОЗ повинна бути орієнтація на первинну медико-санітарну допомогу (далі – ПМСД). Ще на Міжнародній конференції ВООЗ і Дитячого фонду Організації Об’єднаних Націй в Алма-Аті, яка відбулася у 1978 р. [5], було сконцентровано увагу країн-членів ВООЗ на проблемах ПМСД.

У 1998 р. переглянуто основні засади європейської політики здоров’я для всіх “Здоров’я – 21” [6]. Визнано, що основним напрямком забезпечення здоров’я для всіх є створення такої системи медико-санітарної допомоги, у якій на ПМСД покладається функція вирішення всіх проблем, які можливо вирішені на її рівні.

Фундаментальною галуззю всієї системи здоров’я в Україні визнана також ПМСД, яка найактивніше сприяє формуванню, збереженню і зміцненню не лише індивідуального здоров’я населення, але й робить найбільший внесок у формування громадського здоров’я [7]. Вона несе найбільшу відповідальність за втрати здоров’я, визначає ефективне використання ресурсів ОЗ і задоволення вимог населення країни системою ОЗ [8].

Львівщина визнана колыскою сімейної медицини (далі – СМ) в Україні. Ще у 1988 р. за наказом МОЗ України на базі поліклініки № 2 м. Львів вперше в Україні розпочато медико-соціальний експеримент із переходу до надання ПМСД на принципах сімейної медицини.

Сімейна медицина – це наука про стан здоров'я окремої людини та її родини, вплив сім'ї на формування, збереження, зміцнення і відновлення здоров'я кожного її члена через реалізацію комплексу валеологічних, профілактичних, діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходів із ПМСД. Первинна медико-санітарна допомога, за визначенням консультативної групи фахівців США – СНД (1998 р.), – це вид медико-санітарної допомоги, спрямованої на комплексну організацію заходів із пропаганди здорового способу життя, профілактики захворювань і надання медичної допомоги хворим на догоспітальному етапі [9].

Лише СМ може стати основним підґрунтям створення громадської охорони здоров'я в Україні та побудови громадянського суспільства, у якому здоров'я кожної окремої людини та громадське здоров'я є важливою складовою його діяльності. Адже громадське здоров'я – це такий стан демографічної структури, фізичного та інтелектуального потенціалу, морально-психологічного клімату, який забезпечує високий рівень життя громади та виконання нею всіх суспільних функцій на певному історичному періоді часу.

Громадське здоров'я необхідно розглядати у контексті соціальної сфери діяльності громадянського суспільства. Не заперечуючи пріоритетного права держави на регулювання охорони здоров'я своїх громадян, створення громадської системи охорони здоров'я дають змогу суспільству через механізм влади та структури суспільної свідомості створити додаткові важелі впливу на добробут людини, її здоров'я і якість життя.

Роль і функції громадської охорони здоров'я на засадах сімейної медицини визначаються конкретними проблемами та потребами окремої громади і забезпечуються участю представників цієї громади в управлінні ПМСД. Тобто громада сама активно впливає на формування здорового способу життя своїх громадян і вироблення організаційно-функціональних заходів, спрямованих на поліпшення демографічних показників та зниження рівня захворюваності.

Позитивний вплив ринкової економіки на охорону здоров'я полягає у: підвищенні зацікавленості у зміцненні здоров'я як населення, так і працедавців; зростанні ресурсів охорони здоров'я за рахунок підприємств; відмові від залишкового принципу фінансування малоефективних ланок лікувальних закладів; переорієнтації ПМСД на СМ, основним напрямком у роботі закладів якої має бути профілактика захворювань і зміцнення здоров'я здорових людей.

Всі проблеми, що виникають унаслідок розвитку СМ як найдоступнішої та найефективнішої ланки охорони здоров'я, вимагають значних інтелектуальних і фінансових затрат. Інтелектуальні ресурси для успішного вирішення цих проблем на Львівщині є достатніми. Для їх об'єднання і спрямування зусиль на вирішення конкретних складних питань із розвитку СМ при Львівській ОДА у березні 2006 р. створено Координаційну раду, до якої увійшли представники Головного управління охорони здоров'я Львівської ОДА, Львівського національного медичного університету ім. Данила Галицького, управлінь освіти, фінансів, комунального і сільського господарства, представники громадських організацій.

Фінансові витрати для оптимального функціонування новостворених і реорганізованих закладів СМ як у містах, так і в сільській місцевості беруть на себе як державні органи та органи місцевого самоврядування, так і відповідні територіальні громади.

Координаційна рада при Львівській ОДА опрацювала обласну цільову програму “Розвиток сімейної медицини на період 2008 – 2011 року”, яка

затверджена рішенням Львівської обласної ради. Виконання цієї комплексної програми спрямоване на реалізацію заходів, визначених Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров’я населення” №1694/2005 від 06.12.2005 р. та Концепцією Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року № 421-р., схваленої Кабінетом Міністрів України 24 липня 2006 р. [10, 11].

Із метою опрацювання нормативних документів і координації заходів різних владних структур і лікувально-профілактичних закладів щодо розвитку СМ на Львівщині всі органи місцевого самоврядування створюють свої координаційні ради з розвитку СМ під керівництвом заступників перших осіб виконавчої влади. До цих рад належать відповідальні працівники органів місцевого самоврядування і представники громадськості.

Координаційні ради при органах місцевого самоврядування опрацьовують перспективні, до 2011 р., і щорічні плани реалізації заходів щодо розвитку СМ у своєму місті, міському чи сільському районах та затверджують їх на сесіях місцевих рад, тому що такі плани передбачають реорганізацію системи охорони здоров’я населення відповідного регіону з реструктуризацією її мережі на користь закладів ПМСД, що працюють на засадах СМ.

За прогнозними висновками Всесвітньої організації охорони здоров’я до 2010 р. 90% країн європейського регіону перейдуть до надання ПМСД за принципами СМ. Враховуючи те, що на Львівщині на початок 2006 р. лише 26,7% закладів ПМСД працювало на принципах СМ, завдання, поставлені Державною програмою Кабінету Міністрів України про досягнення показника надання медичних послуг лікарями сімейної медицини у 2010 р. до 85 – 90% у містах і 95 – 100% у сільській місцевості, обласною комплексною програмою передбачене щорічне збільшення закладів СМ в області на 15 – 20% для досягнення охоплення такою допомогою 80 – 90% у містах і 100% у селах.

Залежно від кількості наявних на кінець 2006 р. закладів СМ, у кожному районі відповідні показники щорічного розширення мережі таких закладів будуть різними. За цього відкриття нових закладів СМ та їх реорганізація у сільській місцевості передбачені з розрахунку 1200 (у гірській місцевості – 800) мешканців на одного сімейного лікаря і 2 медичних сестер-бакалаврів чи фельдшерів, які можуть надавати ПМСД як помічники сімейного лікаря. У містах такий показник становить 1500 мешканців. У населених пунктах, кількість мешканців у яких становить 500 – 1000 осіб, мають працювати фельдшерсько-акушерні пункти (далі – ФАП), ПМСД у яких на засадах СМ надають медичні сестри-бакалаври чи фельдшери, підготовані чи перепідготовані за спеціальністю “Загальна практика – сімейна медицина”.

У великих населених пунктах створюються сільські амбулаторії сімейної медицини, де працюють сімейні лікарі, які разом зі своїми помічниками надають ПМСД сільським мешканцям на засадах СМ. За цього працівники ФАПів фахово підпорядковані сільській амбулаторії СМ.

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль в реалізації Державної програми розвитку СМ на основі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. За цим законом діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на організацію та регулювання суспільних відносин в охороні здоров’я, метою та змістом яких є здійснення системи заходів, спрямованих

на формування, збереження і зміцнення здоров'я, попередження захворювань, відновлення здоров'я хворих та їх медико-соціальна реабілітація.

На сучасному етапі реформування ПМСД на засадах СМ підвищується роль і відповідальність органів місцевого самоврядування щодо проведення реформ в охороні здоров'я на засадах СМ; ефективне використання коштів, спрямованих на надання медичної допомоги населенню, особливо на первинному рівні; зміцнення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, які працюють на принципах СМ; вирішення соціальних проблем медичних працівників цих закладів.

За цього заплановано в області збільшувати питому вагу медичної допомоги населенню фахівцями СМ не менше 12% щорічно з метою досягнення цього показника у 2010 р. 70% у містах і 85% у сільській місцевості. Це досягається як шляхом відповідної підготовки фахівців СМ, так і зміною їх функціонально-посадових обов'язків із розширенням фахових функцій сімейних лікарів та їх помічників.

Сімейний лікар стає не лише валеологом, фахівцем у галузі профілактики найпоширеніших захворювань, проведення діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходів в амбулаторно-поліклінічних закладах, але й бере активну участь у діагностичних і лікувально-реабілітаційних заходах, які проводяться хворому у закладах другого і третього рівнів надання медичної допомоги. Він виконує функцію "провідника" для хворого, а для лікаря-фахівця – функцію "порадника", який добре знає особливості конкретного хворого та його родинного анамнезу. Це може мати важливе значення у процесі діагностики та лікування хворого у стаціонарах різного рівня і медико-соціальної реабілітації післягоспітальної терапії як в умовах денного стаціонару поліклініки, так і в домашніх умовах, з організацією домашнього стаціонару з децентралізованою чи централізованою формами надання допомоги хворому вдома.

Заходи, яких вживають з метою реорганізації ПМСД на засадах сімейної медицини, будуть ефективними лише у тому випадку, коли до них буде позитивне ставлення населення і медичної громадськості. З цією метою необхідно у засобах масової інформації висвітлювати як світовий, так і вітчизняний досвід сімейної медицини, яка відповідає світовим стандартам розвитку первинної медико-санітарної допомоги. Сімейна медицина суттєво зменшує необґрунтовані видатки на охорону здоров'я як держави, так і кожної людини. Вона забезпечує кращу інтеграцію медичної допомоги, її наступність та взаємозв'язки між різними рівнями надання конкретної лікувально-діагностичної і медико-соціальної реабілітаційної допомоги хворим; суттєво поліпшує доступність і якість профілактичної допомоги шляхом пропаганди й активного формування здорового способу життя, який на 50% зумовлює здоров'я кожної людини.

Реорганізація ПМСД на засадах СМ передбачає також вивчення питання щодо рентабельності закладів ПМСД та другого і третього рівнів медичної допомоги. Органи місцевого самоврядування разом із громадськістю ретельно аналізують доцільність існуючої мережі лікувально-профілактичних закладів різних рівнів і за необхідності та доцільності реорганізують окремі з них структурно, фінансово та юридично у заклади ПМСД на засадах сімейної медицини, медико-соціальні заклади чи високоспеціалізовані центри і диспансери. За цього маршрут обстеження і лікування конкретного хворого у цих закладах має визначити сімейний лікар після обов'язкового звернення планового пацієнта до сімейного лікаря. При поособовому фінансуванні закладів ПМСД на кожного мешканця спеціалізовані та

високоспеціалізовані медичні заклади будуть отримувати додаткову оплату за кожного хворого від амбулаторно-поліклінічних закладів, які будуть основними фондотримачами коштів, що виділяються державним бюджетом, та місцевих бюджетних коштів на охорону здоров'я.

### **Висновки**

1. Державне управління розвитком СМ в Україні залишається пріоритетним, однак до розробки та виконання цільових програм із розвитку ПМСД все ширше залучається громадськість.

2. Раціональна реорганізація системи охорони здоров'я на регіональному рівні на засадах СМ забезпечує умови для формування, збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення.

3. Наближення кваліфікованої ПМСД на засадах СМ до мешканців Львівщини сприяє поліпшенню її доступності для широких верств населення і виявленню значної кількості захворювань на ранній стадії, що дозволяє їх ефективніше лікувати.

Отже, ефективне виконання накреслених планів розвитку СМ на Львівщині буде здійснено за умови оптимізації розподілу бюджету між рівнями надання медичної допомоги з урахуванням поступового збільшення фінансування закладів ПМСД на засадах СМ до не менше ніж 25% у 2011 р. від загальних витрат на охорону здоров'я області шляхом оптимізації ліжкової мережі лікарняних закладів відповідно до європейських стандартів (60 ліжок на 10 тис. населення).

### **Література**

1. Концептуальні основи розвитку та впровадження сімейної медицини в Україні [Текст] : доп. на I з'їзді сімейних лікарів України / В. Ф. Москаленко. — К. : [б. в.] ; Львів : [б. в.], 2001. — 32 с.

2. Реформування системи охорони здоров'я: сучасний погляд / В. Ф. Москаленко // Матеріали IV з'їзду спеціалістів з соціальної медицини та організації охорони здоров'я [Текст]. — Житомир : [б. в.], 2008. — С. 42—60.

3. Концепція розвитку сімейної медицини в Україні [Текст] : затверджена Указом Президента України № 1313 від 07.12.2000 р. — К. : [б. в.], 2001. — 28 с.

4. Люблянська хартія по реформуванню в Європі [Текст]. — Копенгаген : ВОЗ, 1996. — 41 с.

5. Первичная медико-санитарная помощь [Текст] : совм. докл. Генерального секретаря ВОЗ и Директора – исполнителя Детского фонда ООН. — Женева : [б. и.] ; Нью-Йорк : [б. и.], 1979.

6. Здоровье-21 — Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ [Текст]. — Копенгаген : Европейское региональное бюро ВОЗ, 1998. — 25 с.

7. Визначення форм та методів управління в підвищенні ефективності та якості медичної допомоги / В. М. Ждан, О. К. Балакін, Л. М. Шілкіна [та ін.] // Сімейна медицина [Текст]. — 2004. — № 3. — С. 32.

8. Переваги реформування первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини / В. А. Ординський // Сімейна медицина [Текст]. — 2007. — № 3. — С. 4—6.

9. Поліклінічна справа і сімейний лікар [Текст] / [Склярів Є. Я., Мартинюк І. О., Лемішко Б. Б. та ін.] ; за ред. Є. Я. Склярів, І. О. Мартинюка, Б. Б. Лемішка. — К. : Здоров'я, 2003. — 634 с.

10. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1694/2005 від 06.12.2005 р. // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

11. Концепція Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року [Електронний ресурс] : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №421-р. від 24.07.1006 р. // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

**Ya. Pitko**

## **STATE AND COMMUNITY IN THE FAMILY MEDICINE ADMINISTRATING AT REGIONAL LEVEL**

**In the article role of Lviv region state administration and public organizations in the coordination council work of family medicine development attached to the Lviv region state administration, which adapted complex programme of primary medical aid on the basis of family medicine at regional level is shown.**

**Key words: family medicine, development, public administration, community.**

УДК 35.327

О. Радченко

**ДЕМОКРАТИЧНИЙ ТРАНЗИТ ЯК МЕХАНІЗМ РЕФОРМУВАННЯ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
СВІТОВІ МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ**

**Розкрито сутність, специфіку та технології трансформації недемократичних політичних режимів у транзитивному суспільстві. Порівнюються різні моделі демократичного транзиту та аналізується практика демократичного переходу останньої чверті століття.**

**Ключові слова: демократичний перехід (транзит), демократична консолідація, державне управління, модель.**

Сучасному етапу реформування державного управління в процесі демократичного транзиту в Україні властивий інтенсивний і “болісний” пошук принципово нових рішень та глибоких перетворень у всіх сферах життя держави та суспільства на шляху демократичного державотворення. Ключовим механізмом реформування державного управління має стати демократизація, що на сьогодні є однією з найпоширеніших та найістотніших складових світового політичного процесу. Вона охоплює не тільки Центральну та Східну Європу, але й Азію, Африку та Латинську Америку. За допомогою компаративного аналізу світової практики демократизації дозволяє визначити каталізatori та гальмівні фактори цих процесів, що особливо актуально в пошуку власного українського шляху розбудови демократичної держави.

У рамках політичних наук сформувався цілий напрямок, що отримав назву порівняльної політології демократичного транзиту або транзитології (Theory of Transition). Значний вклад у теорію демократичного транзиту внесли такі західні вчені, як: Г. О’Донелл, Р. Даль, Х. Лінц, Д. Растоу, А. Пшеворський, С. Хантінгтон, Ш. Ейзенштадт, Р. Інглехарт, Ф. Шміттер. В Україні відомі роботи таких науковців, як: М. Баймуратов, В. Бортников, М. Корнієнко, Ю. Крестева, М. Михальченко, Ю. Панійко, В. Погорілко, О. Романюк, Н. Руда, Ф. Рудич, О. Слива, А. Ткачук, О. Фризький. Вивчаючи світовий та європейський досвід, доцільно зазначити, що зарубіжні автори відслідковували динаміку демократизації, загалом та європейської зокрема. Водночас серед численних проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, є проблема необхідності принципового перегляду особливостей державного управління в процесі переходу від авторитарного до демократичного державно-політичного режиму (демократичного транзиту).

Саме цим обумовлене визначення завдання цієї статті: визначення сутності, специфіки й технології демократичної трансформації недемократичних політичних режимів та вплив демократизації на особливості державного управління у транзитивному суспільстві.

Провідною тенденцією розвитку сучасного світу є перехід до демократії. За чверть століття, після початку “третьої хвилі” демократизації, кількість демократій збільшилася більше ніж утричі. Особливості тоталітарних та авторитарних режимів зумовлюють специфіку їх трансформації. Трансформація при переході до демократії від авторитарних режимів відбувається переважно у політичній сфері, де

монопольна система державного управління перетворюється на плюральну. У позаполітичних сферах відбувається лише їх адаптація до нового режиму функціонування політичної системи (в економіці скасовується протекціонізм, в культурі – політичні обмеження). При переході від тоталітарних режимів трансформаційний процес охоплює усі сфери суспільного життя, бо і в політиці, і в економіці, і в культурі – скрізь треба замінити монопольну систему державного управління на плюральну.

Дефініції “демократичний транзит” “транзитологія” вперше використані у статті відомого американського політолога Д. Растоу “Transits to Democracy – Toward a Dynamic Model”. Транзитологія, на думку О. Романюка, виникла як альтернатива структурному детермінізму, головна вада якого полягала у тому, що він відверто ігнорував суб’єктивні чинники розвитку перехідних суспільств, прирікаючи демократичні сили на очікування того, що колись, у майбутньому, з’являться необхідні об’єктивні умови для цього [1].

Демократичний транзит є таким типом політичної трансформації, який характеризується насамперед своїм інституційним спрямуванням, оскільки основною метою вважає інституційний злам та розбудову нових, демократичних інститутів, не виходячи за цього за межі існуючого правового поля. У транзитології існує чимала кількість доктрин, моделей та концепцій демократичного переходу, є розбіжності у визначенні його етапів чи фаз, їх змісту й сутності, місця й ролі держави у трансформаційних процесах тощо. Це обумовлюється як молодістю самого наукового напрямку, так і високим рівнем невідповідності теоретичних конструкцій практичним результатам демократичного транзиту країн різних регіонів та частин світу. Зміст та сутність складових етапів переходу від тоталітаризму (автократизму) до демократії найбільш відомих, вже класичних, моделей демократичного транзиту подано у порівнянні в табл. 1.

У найбільш узагальненій формі всі теорії переходів до демократії можна звести до двох груп: ліберальних (із визнанням головною рушійною силою та ініціатором реформаційних змін громадянського суспільства, яке примушує державу до демократичних змін) та етатистських або консервативних (де провідна роль у проведенні демократичних реформ належить державі, яка єдина здатна забезпечити порядок, перехід до ринку та національну єдність і високоцентралізовані політичні інститути, які готують підґрунтя для остаточного встановлення та закріплення демократії).

**Таблиця 1**

**Етапи переходів від тоталітаризму до демократії**

| Етапи (фази) переходу                    | I  | II  | III   | IV  |
|--|--|---|---|---|
| 1  | 2  | 3   | 4   | 5   |
| За Д. Растоу [2]                         | Фаза досягнення національної єдності навколо демократії      | Фаза політичної боротьби за утвердження цінностей демократії        | Фаза прийняття рішень щодо інституалізації демократії                 | Фаза звикання до демократії та усталення демократичних інститутів               |
| За Г. О’Доннеллом та Ф. Шміттером [3, 4] | Демократична консолідація всього суспільства та елітних груп | Лібералізація державного управління, економічної та політичної сфер | Демократизація державного управління та політичного життя суспільства | Соціалізація – набуття й закріплення у свідомості людей демократичних цінностей |

Закінчення табл. 1

| 1                           | 2  | 3   | 4  | 5  |
|-----------------------------|--|---|--|--|
| За<br>А. Пшеворським [5, 6] | Лібералізація режиму внаслідок розколу влади або/та народної мобілізації | Набуття масовості демократичних вимог народу                        | Звільнення від авторитаризму через переговори                | Конституювання демократичних інституцій та демократичної системи цінностей |
| За<br>С. Хантінгтоном [7]   | Поява та прихід до влади реформаторів, початок лібералізації             | Провал курсу на лібералізацію, тимчасове посилення консерваторів    | Посилення реформаторів та остаточне подавлення консерваторів | Кооптування опозиції до влади (пакт еліт), демократична консолідація       |
| За З. Бжежинським [8]       | Демократизація вищих органів державної влади, економічна лібералізація   | Закріплення демократичних інститутів та прийняття нової Конституції | Стабілізація демократії економічне піднесення                | –  |

Спробуємо визначити риси демократичного державотворення посткомуністичних країн колишнього СРСР, Східної та Центральної Європи.

Угорщина, Словаччина, Чехія, Словенія та Польща одними з перших країн колишнього соціалістичного табору стали державами з консолідованими демократичними політичними режимами, членами ЄС і НАТО. В ході демократизації цих країн, за ліберальною моделлю (Д. Растоу, А. Пшеворський), державне управління досить швидко адаптувалося до нових умов: дотримання політичних свобод і громадянських прав, демократичності політичного устрою. Внаслідок включення електорального механізму в цих країнах сформувалися біполярні партійні системи, за яких урядову владу перебирають то право-, то лівоцентристські коаліції (поки нестабільного типу). Ефективно діє механізм “стримувань і противаг”, засоби масової інформації (далі – ЗМІ) повністю вільні від цензури, в суспільствах не існує жодної офіційної ідеології, поряд із державною існують й інші форми власності тощо. Великий вплив на розвиток суспільств цих країн має також релігійний фактор (у більшості з них католицизм є домінуючою релігією; є і протестантські громади), але це навпаки сприяє консолідації всіх верств суспільства, а не посиленню авторитарних або дестабілізаційних тенденцій.

Інакше виглядає ситуація у таких країнах, як Румунія та Болгарія. У цих країнах процес демократичного державотворення проходив повільніше у порівнянні з вищезазначеними країнами та більше відповідав помірковано-ліберальній моделі (Г. О’Доннелл, Ф. Шміттер). Така відмінність обумовлюється іншим цивілізаційним контекстом – Румунія разом із Болгарією належать до східнохристиянської цивілізації, якій притаманна сакралізація державної влади. Тому і процеси демократизації проходили в дещо інших формах із деякими ускладненнями, що відобразилося також на зовнішньополітичній діяльності цих країн (досить довгий шлях вступу до НАТО та ЄС). Попри зарахування до демократичного табору й прийняття до ЄС, в державному управлінні цих країн і досі залишаються проблемними питання, пов’язані з корупцією та економічною відсталістю. Проте в Болгарії та Румунії основні елементи демократії досить чітко функціонують, незважаючи на затяжний процес демократичних реформ.

Своєрідно та драматично проходили демократичні реформи у католицькій Хорватії, що було спричинено війною проти сербських сепаратистів, участю у

боснійській війні та авторитарним стилем управління президента Ф. Туджмана. Але після його смерті та запровадження парламентського правління країна міцно стала на шлях демократичних перетворень. Проте й досі залишаються невирішеними питання щодо національних нехорватських меншин (особливо сербів), елементарні громадянські права яких періодично порушуються. Іншою проблемою країни є досить поширене серед громадян явище хорватського націоналізму, яке руйнує основні демократичні здобутки цієї постсоціалістичної держави. У Хорватії досі залишається невирішеною проблема корумпованості політичної еліти країни, що є досить резонансною.

Серед країн колишнього СРСР найвпевненіше шляхом ліберальної демократизації пішли країни Балтії – Литва, Латвія, Естонія, національною ідеєю яких стало повернення своїх держав до європейської цивілізації.

Зазначені балтійські країни за бажаний взірць демократії обрали західноєвропейську модель із розвиненим парламентаризмом і особливим наголосом на тому, що носієм держави є нація. Серед притаманних їм рис демократичного державного управління передусім необхідно зазначити: здійснення влади за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову; легальна опозиція користується всіма політичними правами; у суспільствах прибалтійських країн не існує жодної офіційної ідеології; функціонує багатопартійна система тощо. Проте проблемним для цих країн залишається питання російськомовних національних меншин, права і свободи яких періодично порушуються, що є певним дестабілізаційним чинником розвитку суспільства в цих країнах.

Албанія, Сербія, Грузія, Україна (до 2005 р.), Росія та Білорусь демонстрували перехід до демократії за консервативною моделлю, коли в реальному державному управлінні авторитарні інститути були швидко замінені на фасадно-демократичні з переважно авторитарною сутністю владних відносин як у самих цих інститутах, так і у взаємодії держави та громадянського суспільства. Ці країни ніби “зависли” на півдорозі до демократії, в них почали виразно проявлятися ознаки швидкого формування неопатримоніальних режимів. Зокрема, на цьому наголошують українські дослідники В. Бортников, О. Фісун та О. Дергачов. Державне управління за неопатримоніалізму характеризується такими рисами: “право на управління приписується, скоріш за все, особистості, а не посаді, незважаючи на існування формально прийнятої конституції; президент владарює над державним апаратом й стоїть над її законами; відносини лояльності й залежності пронизують формальну політико-адміністративну систему, й зайняття бюрократичних позицій відбувається скоріше не для виконання суспільних функцій, як це подається зовні, а скоріше для примноження особистого статку та підвищення власного статусу” [9].

Нарешті ціла група пострадянських країн – Узбекистан, Туркменістан, Азербайджан, що стали на шлях демократичного транзиту, виявилися неготовими до сприйняття демократичної системи цінностей, що увійшла у глибоке протиріччя з традиційно патріархальною ціннісною системою цих суспільств. У підсумку демократизація зазнала краху, в зазначених країнах відбулося повернення до авторитаризму й навіть тоталітаризму (Туркменістан).

Демократизація Південної Європи в 70-і рр. XX ст. і Латинської Америки у 80-і рр. XX ст. сприяла появі значної кількості досліджень щодо перспектив становлення стабільної й стійкої демократії. Враховуючи різноманітність підходів до демократії, початих різними країнами, не дивно, що багато авторів роблять висновок про те, що перспективи й дилеми політики перехідного періоду не

вписуються в єдиний інтегральний підхід. Однак це жодною мірою не применшує значення накопиченого теоретичного матеріалу для аналізу латиноамериканського досвіду, який виразно вносить концептуальну ясність і емпіричне багатство завдяки працям західних учених-транзитологів.

Результати порівняльного аналізу шляхів демократичного державотворення різних країн подано у табл. 2. На перший погляд стає очевидним, що кращі результати в ході демократичного транзиту досягали ті країни, які історично перебували у складі або ближче до західноєвропейської цивілізації.

**Таблиця 2**

**Характерні риси державного управління  
за різних моделей демократичного транзиту**

| <b>Групи країн</b>   | <b>Модель демократії</b>  | <b>Характерні риси посттранзитного державного управління</b>  | <b>Проблеми демократичного транзиту</b>   |
|--|---|---|---|
| <b>1</b>   | <b>2</b>  | <b>3</b>  | <b>4</b>  |
| Литва,<br>Латвія,<br>Естонія                                     | Західноєвропейська модель із розвиненим парламентаризмом і особливим наголосом на тому, що носієм держави є нація                                 | Розподіл влади на три гілки, виникнення опозиції, розвиток плюралізму   | Національно-етнічні, зокрема, російськомовних меншин  |
| Угорщина,<br>Словаччина,<br>Чехія,<br>Словенія,<br>Польща        | Ліберальна. Дотримання американської моделі демократії із домінуванням політичних свобод і громадянських прав, демократичності політичного устрою | Біполярні партійні системи, принцип “стримувань і противаг”, ЗМІ повністю вільні від цензури, відсутність офіційної ідеології, недержавні форми власності, права і свободи громадян юридично закріплені | Питання, пов’язані з корупцією та економічною відсталістю, затяжність реформ  |
| Албанія,<br>Сербія,<br>Грузія,<br>Україна,<br>Росія,<br>Білорусь | Консервативна модель із домінуванням держави як ініціатора й провідника демократичних реформ  | “Дефектні” режими з формально (фасадно) демократичними інституціями, за якими криється авторитарна сутність реального державного управління   | Ціннісний вакуум – ситуація, коли старі суспільні цінності вже зруйновано, а нових (демократичних) ще не закріплено в суспільній свідомості |
| Узбекистан,<br>Азербайджан,<br>Туркменістан                      | Провал курсу на демократичний перехід та реванш авторитаризму (тоталітаризму)   | Злиття гілок влади в обслуговуванні політичного лідера – батька нації, відсутність плюралізму, догматизм, недотримання прав і свобод людини, етатизм та патерналізм                                     | Неможливість демократичного транзиту в умовах, коли демократичні цінності протирічать патріархально-традиційним цінностям суспільства       |

Закінчення табл. 2

| 1                         | 2  | 3  | 4  |
|---------------------------|--|--|--|
| Країни Латинської Америки | Навздогінна демократизація, шаблонне накладання світового досвіду на окрему ситуацію без урахування внутрішньодержавних особливостей | Формальні гарантії прав людини, захист меншин, низька відповідальність уряду й можливість позбутися правителів, що не користуються суспільною підтримкою | Високий ступінь бюрократизації та інституціонального представництва збройних сил, наявність елементів патримоніального стилю управління (клієнтелізм і персоналізація) |

Це пояснюється надзвичайно принциповим для демократичного транзиту значенням, якого надають більшість дослідників стану політичної культури суспільства. Адже, як зазначає Г. Оуен, “перш ніж демократичні інститути зможуть зміцнитися, люди повинні їх засвоїти, знайти досвід користування ними” [10]. За умови відсутності паростків демократичної політичної культури, на думку Г. О’Доннелла, виникає стан “політичної невизначеності”, за якого тип відносин, властивий виконавчій владі, може легко трансформуватися у бік клієнтелізму, через що відбудеться персоніфікація й узурпація влади. Народні маси, своєю чергою, сприймають такий уряд як антигромадський, що обумовлюється неможливістю регулювання громадського життя. З іншого боку, це підходить на руку популістським політичним діячам, що бажають захопити владу [11]. Таким чином, коливання між технократичними й популістськими стилями правління можливі доти, поки у формуванні політичного життя країни в епоху демократичної транзитології й консолідації продовжують бути присутнім вищевказані риси.

Ціннісну засадничу сутність демократичних перетворень відзначає й С. Мейнваринг, який у зазначеній логіці зосереджує свою увагу на проблемах демократичної консолідації як процесу єднання нації навколо цінностей демократії. Згідно із С. Мейнварингу, демократична легітимація як завершальний чинник демократичного переходу не є субстанціональною (демократія як набір правил керування політикою, більша ефективність державного управління, справедливості або зростання виробництва), а скоріше процедурною (гарантії прав людини, захист меншин, відповідальність уряду й можливість позбутися правителів, що не користуються суспільною підтримкою) [12].

Спробою об’єднання як ціннісних, субстанціональних та процедурних елементів демократії стало дослідження Д. Рушем’єра, Е. Ньюбера і Д. Стефенса. На їх думку, розуміння демократії містить у собі не тільки процедурні елементи, але також і те, як соціальна диференціація й влада перехідного періоду впливають на процес демократизації [13]. Після К. Маркса, М. Вебера та Е. Гідденса, зазначені автори цікаві своїм теоретичним підходом до розуміння співвідношення між демократією й капіталізмом. Вони також вивчають різні види державних структур демократизації, тип державного управління, а також взаємозв’язок економіки й геополітичної залежності. Незважаючи на відмінності в підходах, більшість авторів дотримуються компаративістського аналізу структурних умов, перешкоджаючих демократизації. Вони однакові в тому, що проблема демократичної консолідації, за остаточним рахунком, зводиться до державноуправлінських проблем владних

відносин, особливо між різними класами, суспільними прошарками, загалом між автономними державою й громадянським суспільством. Успіхи й невдачі в знаходженні балансу між державою й громадянським суспільством, а також рівнем розвитку останнього та насамперед ступенем наближення ціннісної системи якого більше до ціннісної системи демократії значною мірою визначають результат демократизації.

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що і демократія, і її інститути, і процедури завжди потребують легітимізації та масової підтримки, що, своєю чергою, базується на розповсюдженні та закріпленні в суспільстві відповідних – демократичних – цінностей і масових політичних орієнтацій. Вони відчутно впливають на хід демократичного транзиту, що особливо помітним стає у фазі консолідації демократії. Можна припустити, що демократичні інститути можуть бути встановлені без масової участі (початковій стадії демократизації), проте існувати без масової підтримки і підґрунтя у формі відповідних політичних орієнтацій та цінностей, демократія не в змозі. Саме в такому розумінні є всі підстави стверджувати, що розвиток і консолідація демократії передбачає також і масове сприйняття демократичної політичної культури, її норм та цінностей. Можна вважати, що існує двосторонній взаємозв'язок між політичними інститутами і політичними цінностями та орієнтаціями в процесі демократизації. З одного боку, існування й функціонування демократичних інститутів здійснює свій вплив на динаміку та розповсюдження демократичних цінностей, навіть незважаючи на їх недосконалість, незадовільність функціонування. З іншого – існують переконливі свідчення того, що наявність у суспільстві демократичних цінностей здійснює, своєю чергою, вплив на нові демократичні інститути, що “прищеплюються” суспільству. Нерозвиненість громадянського суспільства в умовах посткомунізму значно більше впливає на перебіг трансформаційного процесу зовнішньополітичних чинників.

Отже, необхідно зазначити, що включення до процесу політичного транзиту посткомуністичних суспільств вимагає істотного перегляду методології та концептуальних засад дослідження переходів до демократії. Особливості вихідного пункту посткомуністичної трансформації зумовлюють більшу увагу до ціннісних та соціокультурних чинників політичного розвитку, адже пануюча в суспільстві ціннісна система, інституційована у політичній культурі, багато в чому обумовлює витоки, вид і особливості конкретного державно-владного режиму. Таким чином, політична культура виступає каталізатором демократичного транзиту, вагомим елементом і функціональним аспектом державно-владного й політичного режимів, знаходить свій вияв в ідеологічній складовій, політичному плюралізмі або монізмі, типі партійної системи, ступені гласності та відкритості в суспільстві. Це зумовлює перспективність подальших досліджень шляхів та механізмів формування в українському суспільстві демократичної політичної культури – ціннісного базису демократичного державотворення.

### Література

1. Романюк О. Кінець транзитології чи криза її первинної парадигми? / Олександр Романюк // Політичний менеджмент [Текст]. — 2007. — № 2 (23). — С. 3—11.
2. Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Дайнкворт Растоу // Полис [Текст]. — 1995. — № 5. — С. 5—15.

3. O'Donnell G. Transition from Authoritarian Rule / G. O'Donnell, P. C. Schmitter // Tentative Conclusions about Uncertain Democracies [Text]. — Baltimore ; London : Johns Hopkins University Press, 1986. — 96 p.

4. Глобальне відродження демократії [Текст]. — Львів : Ахілл, 2004. — 464 с.

5. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке [Текст] / Адам Пшеворский ; пер. с англ. [Алексеева Ю. Г. и др.] ; под ред. В. А. Бажанова. — М. : РОССПЭН, 1999. — 319 с. — (Университетская библиотека. Политология).

6. Пшеворський А. Переходи до демократії: лібералізація і демократизація / Адам Пшеворський // Демократія [Текст] : антологія / упоряд. О. Проценко. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 605—649.

7. Huntington S. P. The Change to Change: Modernization, Development, and Politics / Samuel Phillips Huntington // Comparative Modernization: A Reader [Text] / ed. by C. Black. — N.-Y. : Free Press, 1976. — P. 25—61.

8. Політологія [Текст] : у 2 кн. Кн. 1 : Політика і суспільство ; Кн. 2 : Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космічна. — 2-е вид., перероб. та доп. — К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. — 664 с.

9. Фисун А. Концепция неопатримониализма в современной политической теории: уроки для “четвертой волны” демократизации / Александр Фисун // Ойкумена [Текст] : альман. сравнительн. исслед. полит. институт., соц.-экон. сист. и цивилизац. — Вып. 5. — X. : [б. и.], 2007. — С. 123—137.

10. Глобальне відродження демократії [Текст]. — Львів : Ахілл, 2004. — 464 с.

11. O'Donnell G. Transition from Authoritarian Rule... — 96 p.

12. Mainwaring S. Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective [Text] / S. Mainwaring, G. O'Donnell, J. S. Valenzuela. — Notre Dame : University of Notre Dame Press, 1992. — 400 p.

13. Rueschemeyer D. Capitalist Development and Democracy [Text] / D. Rueschemeyer, Stephens E. Huber, J. Stephens. — Chicago : Chicago University Press, 1992. — 398 p.

**O. Radchenko**

#### **DEMOCRATIC TRANSIT AS THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMATION: WORLD MODELS AND PROBLEMS OF APPLICATION**

**In the article the essence, specificity and transformational technologies of non-democratic political regimes in transitive society are revealed. Different models of democratic transit are compared and practice of democratic transition in the last quarter of the 20-th century is analyzed.**

**Key words: democratic transition, democratic consolidation, public administration, models.**

УДК 342:35.07(477)

О. Решота

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Досліджено нормативно-правові засади проведення реформ у сфері державного управління. Розглянуто хід проведення реформ, їх здобутки та невдачі. Особливу увагу приділено аналізу адміністративної реформи, а також Концепції реформування публічної адміністрації. Визначено напрями подальшого реформування державного управління України.

**Ключові слова:** державне управління, реформа державного управління, публічна адміністрація, адміністративна реформа.

Після проголошення незалежності України виникла потреба реформування держави та її інститутів, формування нової нормативно-правової бази. Надзвичайно важливе місце у процесах реформування України посідає реформа державного управління. Серед чинників, які сприяли прискоренню її проведення, велику роль відіграють ухвалення Конституції України, низки нормативно-правових актів, а також вступ України у листопаді 1995 р. до Ради Європи і необхідність виконання зобов'язань, зокрема правового спрямування, які взяла на себе Україна.

Проблеми та перспективи реформування державного управління в Україні розглядають у своїх працях відомі вітчизняні науковці, а саме: проблеми реформування українського адміністративного права розглядає В. Авер'янов, вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права – М. Беньо, проблеми реформування публічної адміністрації в Україні – Т. Білозерська, поняття публічної адміністрації – Н. Гнидюк, реформу публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні – І. Коліушко, питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування – І. Комашко, проблеми реформування державної служби – Т. Мотренко тощо. Однак необхідно провести комплексний аналіз результатів та недоліків проведення реформування в Україні.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю проаналізувати нормативно-правову базу реформування державного управління України та окреслити перспективи щодо її вдосконалення.

Мета дослідження – аналіз проведення реформ державного управління в Україні, їх здобутків і невдач та визначення напрямів подальшого реформування державного управління України.

Реалізація визначеної мети обумовила необхідність вирішення таких завдань: визначити здобутки та невдачі при реформуванні державного управління в Україні; проаналізувати нормативно-правові засади реформування державного управління України; окреслити перспективи вдосконалення законодавчої бази проведення реформ державного управління.

За роки незалежності в Україні фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Сутнісна невідповідність їй окремих нових інститутів не дозволяє їм розкрити свої конструктивні можливості. Чимало структур перебувають у стані безперервної принципової реорганізації. Існуючий адміністративний апарат не здатний забезпечити ефективне функціонування

державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію – надання послуг населенню. До мінімуму зведена результативність не лише законотворчого процесу, але й чинність прийнятих законодавчих актів. Об'єктивно здійснюється широкомасштабна дискредитація державності. Не випадково суспільство щоразу зазнає суттєвих поразок при спробі провести радикальні перетворення в політичній, економічній, соціальній чи інших сферах. Реальною стала загроза трансформації державного управління й дестабілізуючий і дезінтегруючий чинник, тобто у свою протилежність.

Із метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови, відповідно до Конституції України, демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина Указом Президента “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. було затверджено Концепцію адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція).

Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Відзначається, що завданням адміністративної реформи, згідно з Концепцією, є формування такої системи державного управління, яка б оголосила пріоритетом своєї діяльності максимальне наближення та виконання потреб і запитів населення, тому її головним завданням є формування ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління, утворення сучасної та дієвої системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення прав та свобод громадян, надання якісних державних та громадських послуг [1].

Метою адміністративної реформи є також поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, також її метою є формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей. Головним же пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах, ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному становищу держави.

Центральне місце у Концепції посідає викладення основних напрямків розвитку і реформування державного управління України, передусім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, удосконалення державної служби, оновлення змісту правового статусу громадян шляхом закріплення в законодавстві загальноновизнаних прав і свобод громадян, створення механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод. Значну увагу приділено також реформуванню законодавства про державну службу, про органи виконавчої влади. Вироблено напрями правового регулювання принципів засад функціонування цих органів, запровадження адміністративної реформи через різні форми судового контролю за виконавчою владою тощо.

Аналізуючи адміністративну реформу вважаємо за необхідне проаналізувати основні здобутки та невдачі у ході її проведення.

Одним із найважливіших зрушень у цій сфері стало прийняття Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, оскільки раніше його робота була не закріплена законодавчо. Проте не цей закон, який на сьогодні діє у другій редакції, є наслідком політичного компромісу і змінюється радше від політичних обставин, аніж доцільності. Можна визначити такі переваги та недоліки цього закону.

Серед переваг Закону України “Про Кабінет Міністрів України” можна виокремити: врегулювання статусу Кабінету Міністрів України, засад його взаємодії з іншими органами публічної влади; створення умов для оптимізації законодавчого процесу (через проведення Урядом обов’язкової експертизи законопроектів, що вносяться на розгляд Парламенту), посилення ролі Уряду у законодавчому та бюджетному процесі; врахування більшості положень Закону “Про внесення змін до Конституції України” від 08.12.2004 р., зокрема в частині порядку формування Кабінету Міністрів України; визначення, моменту набуття повноважень Кабінету Міністрів України (він розпочинає роботу після складення присяги не менше, ніж двома третинами від його посадового складу).

Проте цей закон не позбавлений недоліків, як-от: наявна невизначеність розмежування функцій щодо вироблення державної політики між двома “центрами” – Президентом та Урядом; несхвалення Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України не призводить до будь-яких правових наслідків для Уряду.

Важливим завданням адміністративної реформи є також реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Проте їх реорганізація також повинна провадитись одночасно з реформою всього сектору економіки держави, що дасть можливість розмежувати сфери управлінського впливу між цими органами, компетенцію, підпорядкування, а також уникнути дублювання і суперечливості їх функцій і повноважень. Необхідно також звернути увагу на постійну зміну кількості та назв міністерств, що відбувається переважно залежно від політичних потреб та інтересів, а не практичної виваженості та доцільності. Політична нестабільність країни гальмує процес реформування як органів виконавчої влади, так й інших аспектів адміністративної реформи загалом.

Необхідно також удосконалити систему органів виконавчої влади на місцях, зокрема визначитись щодо реорганізації районних державних адміністрацій, провести чітке розмежування, а також взаємодію органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

Не вдалось створити істотних змін і у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Серед основних проблем можна назвати такі: недостатність матеріально-технічної бази місцевого самоврядування, особливо у сільській місцевості; відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування; невирішеність організації місцевого самоврядування на рівні району та взаємодія його з місцевими органами виконавчої влади; великі диспропорції в розмірах території районів і кількості населення; диспропорції у розвитку районів і регіонів.

Невирішеними у підсумку проведення адміністративної реформи залишаються й проблеми інституту державної служби. Згідно із заходами з реалізації Стратегії реформування системи державної служби, Кабінет Міністрів України затвердив нову редакцію Положення про атестацію державних службовців, за яким у 2001 р. проведена атестація державних службовців всіх рівнів. Під час її проведення оцінювались результати роботи, ділові та професійні якості працівників

при виконанні службових обов'язків, які визначені типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображені в посадових інструкціях. Атестація, безумовно, сприяла підвищенню відповідальності державних службовців, поліпшенню виконання ними службових обов'язків. Але ключовою, на нашу думку, проблемою державної служби на сьогодні залишається корупція. Вирішенню цієї проблеми сприяли б вирішення питань щодо розробки Кодексу загальних правил поведінки державного службовця та щодо оплати праці державних службовців.

У межах реалізації положень реформи прийнято державні цільові програми: “Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки” (затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 746 від 08.06.2004 р.), “Комплексна програма підготовки державних службовців” (затверджена Указом Президента України № 1212 від 09.11.2000 р.), “Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 953 від 08.08.2001 р.), “Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1444 від 10.09.2003 р.).

Однак можна виокремити й невирішені завдання у сфері реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: неналежний професійний рівень та велика плінність кадрів; застаріла законодавча база, адже потребує нагального оновлення Закон України “Про державну службу”; відсутність чіткого розмежування між посадовою, службовою особою, різне їх тлумачення; неповна відповідність структур органів державної влади тим функціям, які вони покликані виконувати [2].

Не менш важливою проблемою є також відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами публічної адміністрації. Тому необхідно наголосити, що при проведенні реформи державного управління доцільно брати до уваги сучасну парадигму управління, основою якої є нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, і оптимальне, з огляду отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та законних інтересів, співвідношення: централізації і децентралізації; політичного і адміністративного управління; публічного адміністрування і менеджменту.

За ідеологічну основу реформи публічної адміністрації необхідно узяти доктрину адміністративних послуг, за якою держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Відповідно, громадяни є не об'єктами управління, а споживачами послуг. Адміністративні процедури мають бути формалізованими у відповідному законі або Адміністративно-процедурному кодексі. Цей Кодекс повинен врегульовувати і “втручальні провадження” адміністративних органів, щоб забезпечити при прийнятті рішень про захист прав та законних інтересів приватних осіб [3].

Таким чином, існуюча на сьогодні система державного управління характеризується високим ступенем централізації і нездатна забезпечити ні людський розвиток, ні соціально-економічний розвиток територій – середовища життєдіяльності людини, ні якісний рівень надаваних цією адміністрацією управлінських і громадських послуг, що відповідали б європейським стандартам, а правове середовище культивує патерналізм як державний, так і муніципальний.

Вважаємо за необхідне зазначити, що за останній період часу проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язане з реалізацією конституційної реформи, змістом якої є перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Урядом та Парламентом, мінімізація загрози владних повноважень, закладення прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції.

Так, 8 грудня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про внесення змін до Конституції України", який передбачав: перерозподіл повноважень між Парламентом і Президентом; зміну статусу, механізмів формування та засад діяльності Уряду; запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради; децентралізацію влади та запровадження трирівневої системи адміністративно-державного устрою.

Основні положення цього закону стали предметом дослідження Конституційного Суду України, Венеціанської комісії, експертів вітчизняних аналітичних центрів та науковців, які своєю чергою вказали на низку недоліків законопроекту, переважна більшість яких виправлена не була [4].

На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, адже Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада України отримали нові повноваження, які до того ж ще не повною мірою розмежовані, що не дає виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів держави і може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені.

У підсумку аналізу основних здобутків конституційної реформи можна зробити висновок про наявність певних протиріч у тексті змін до Конституції України, що свідчить про необхідність змін та доповнення Конституції України. Однак проведення конституційної реформи на сьогодні є надзвичайно важливим завданням, оскільки це допоможе модернізувати адміністративну реформу, оптимізує систему державного управління, інститути громадянського суспільства, правову та політичну культуру в Україні, що є необхідним для вступу до Європейського Союзу.

Концепція адміністративної реформи, хоча і не була виконана, однак за 10 років вже застаріла і не відповідає сучасним політико-правовим умовам. Окрім того, сучасне державне управління характеризується невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану, як заявив Голова Центру політико-правових реформ І. Коліушко на науковому семінарі, що відбувся у Львові 3 жовтня 2005 р., є: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами [5]. Наведені вище причини сприяли початку проведення реформи державного управління в Україні, оскільки без налагодження ефективної та якісно працюючої в інтересах громадянина системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування проведення регіональних чи галузевих реформ, а передусім адміністративної реформи, не буде того результату, на який чекає суспільство.

Внаслідок цього значні зусилля науковців та практиків були покладені на створення нової концепції щодо реформування державного управління в Україні і нею стала Реформа публічної адміністрації в Україні, яка на сьогодні ще не прийнята, а існує спочатку у формі Зеленої книги, а на сьогодні – Білої книги.

У країнах-членах ЄС завданням Зеленої книги є порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, у нашому випадку – у сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їх ставлення до можливих способів її вирішення [6]. Необхідно зазначити, що для урядовців підготовка Зеленої книги “Реформування публічної адміністрації” є одним із способів передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення у сфері реформування публічної адміністрації в Україні та завчасного їх коригування. Після вивчення основних положень Зеленої книги можна зробити висновок, що вона є одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, після належного ведення якої можливо створити таку систему публічної адміністрації європейського зразка, яка надаватиме адміністративні послуги населенню на належному рівні [7]. Біла книга розробляється після проведення консультацій з громадськістю щодо основних положень Зеленої книги (що є так званим “пілотним” проектом), у підсумку яких розробляються певні пропозиції щодо усунення виявлених недоліків та подолання протиріч.

На нашу думку, у підсумку роботи над Білою книгою відбувається поглиблення взаємодії Уряду з громадськістю. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення Зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у Білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у формі проекту законодавчого акту [8]. Таким чином, можна зробити висновок, що вихід Білої книги “Реформа публічної адміністрації в Україні” є логічним продовженням Зеленої книги з аналогічною назвою, у якому враховано пропозиції та рекомендації щодо подолання політичної кризи в українському суспільстві.

Метою реформування публічної адміністрації є створення ефективної системи публічної адміністрації, пріоритетним завданням якої буде надання якісних публічних послуг, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій шляхом створення такої системи публічної адміністрації, пріоритетом у діяльності якої є людина.

Внаслідок аналізу основних завдань реформи публічної адміністрації можна зробити висновок, що вони у своїй більшості співпадають із тими завданнями, що стояли на початку проведення адміністративної реформи. Однак завдання реформи публічної адміністрації є вже більш конкретизованими, враховують ті зміни, що відбулися в державі та суспільстві за останній період часу, зокрема початок проведення конституційної реформи, євроінтеграційні кроки. Отже, вважаємо, що здійснення широкомасштабної реформи публічної адміністрації є певним кроком у напрямку подальшого проведення адміністративної реформи в Україні, який суттєво відрізняється за глибиною, якістю розробки, а також послідовністю різних напрямів реформування [9].

На сьогодні важливим етапом у реформуванні державного управління є ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, що затверджена Кабінетом Міністрів України 16 січня 2008 р. У розділі II “Сучасна європейська держава” цієї програми велике значення приділяється реформі публічної адміністрації. Так, у зазначеній програмі визначено, що “головною метою реформи публічної адміністрації є поетапне створення нової моделі публічної адміністрації, яка забезпечить становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та демократії”. У рамках реформи передбачається реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади, реформування місцевих органів виконавчої влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування [10].

Уряд декларує, що демократизація публічної адміністрації є передумовою інтеграції України до європейських і світових економічних та політичних структур, зокрема до Європейського Союзу. Влада повинна стати близькою до потреб і запитів кожного громадянина, а пріоритетом державної політики має бути забезпечення реалізації прав і свобод людини. Ці заяви, хоча і на перший погляд декларативні, однак правильно визначають завдання держави відповідно до нової гуманістичної концепції державного управління, у центрі якої є людина.

Також у вже згаданій програмі “Український прорив” передбачено зобов’язання уряду здійснити адміністративно-територіальну реформу, яка “ґрунтується на принципах децентралізації і субсидіарності та проводиться відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, згода на обов’язковість якої надана Верховною Радою України”.

Отже, українське суспільство, що перебуває перед цивілізаційним вибором, переживає історичний перелом, сутність якого полягає у переході від одного якісного стану до іншого: від монополії однієї форми власності до багатуокладності, від суспільних зв’язків, заснованих на тоталітаризмі, на принципах авторитарної держави, до моделі, що ґрунтується на нових принципах суспільного розвитку. Цей процес насамперед включає модернізацію механізмів державного управління. Однак, якщо кризовий стан початку 90-х рр. ХХ ст. характеризувався і водночас обумовлювався відсутністю в Україні державно-управлінського механізму, здатного забезпечувати владний регулятивний вплив на відповідні сфери суспільного буття, то сучасна криза – це вже наслідок дії чинної моделі урядування, що зумовлена також відсутністю сучасної всеохоплюючої теорії державного управління, що мала б визначити пріоритети, шляхи та напрями удосконалення державного управління України.

Успіх проведення реформи державного управління в Україні передусім залежатиме від виваженого врахування досвіду загальносвітового трансформаційного руху в державному секторі та впровадження в практику державного управління нових теоретико-прикладних концепцій. Реформування цієї системи дуже актуальне, проте воно має ґрунтуватися не лише на фіксації нових управлінських віянь, а й на комплексному врахуванні змісту і перспектив їх запровадження, беручи до уваги реалії та існуючі проблеми державного у сфері державного управління.

## Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 810/98 [від 22.07.1998 р.] / Верховна Рада України // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. — (Законодавство України).
2. Мотренко Т. В. Зміни у правовому регулюванні державної служби – основа для її системної трансформації / Т. В. Мотренко // Університетські наукові записки [Текст] : часопис Хмельницького університету управління та права. — Вип. 1 [(13/14)]. — Хмельницький : Хмельницький ун-т управління та права, 2005. — С. 289—295.
3. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права [Електронний ресурс]. — 2007. — № 2. — С. 11—19. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
4. Висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України (від 12.04.2005 р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uar.org.ua>.
5. У Львові презентували адміністративну реформу [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2005/10/03/135304.html>.
6. Реформування публічної адміністрації [Текст] : Зелена книга. — К. : Київська типографія, 2006. — 48 с.
7. Там само. — 48 с.
8. Там само. — 48 с.
9. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції...
10. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” [Електронний ресурс] : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 14 [від 16.01.2008 р.] / Верховна Рада України // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. — (Законодавство України).

## О. Reshota

### LEGAL GROUNDS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMING IN UKRAINE

**Legal grounds of reforms passing in the public administration sphere are investigated. The course of reforms passing, its achievements and failures are considered. Special attention is paid to administrative reform analysis and also to the Concept of public administration reforming. Ways of further public administration reforming in Ukraine are defined.**

**Key words: public administration, reformation of public administration, administrative reform.**

**М. Росенко****ЩОДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

**За результатами дослідження проаналізовано основні риси та проблемні питання становлення парламентаризму, визначено питання щодо оптимальної організації діяльності парламенту.**

**Ключові слова:** демократія, парламентаризм, парламент, державна влада.

Метою статті є дослідження основних рис та проблемних питань становлення парламентаризму, визначення питання щодо оптимальної організації діяльності парламенту.

Одна з найважливіших проблем усіх без винятку сучасних держав – це вироблення моделі державно-владного механізму, що забезпечує прийняття державних рішень на основі волевиявлення більшості населення, створення певного типу державності, що гарантує вільний розвиток суспільства. На сучасному етапі в конституціях багатьох країн йдеться про похідність державної влади від влади народу, про безумовний пріоритет останнього [1].

Конституція Росії, наприклад у ст. 3, проголошує, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ”.

У Конституції Італії зазначено, що “суверенітет належить народу, що здійснює його у формах і межах, встановлених Конституцією”.

Конституція Японії декларує, що “імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада”.

У Конституції Греції (ст. 1) йдеться про те, що “уся влада виходить від народу, існує для народу і нації і здійснюється шляхом, обумовленим Конституцією”.

Актуальність дослідження полягає у тому, що в українській юридичній науці дотепер відсутня системна концепція парламентаризму. Чітко не визначено його основні властивості, не вирішене питання співвідношення загальних і приватних якостей певного державно-правового явища, не сформульоване однакове розуміння його сутності, немає ясних позицій із приводу визначення змісту й обсягу поняття “парламентаризм”, його співвідношення з іншими державознавчими поняттями. Неясність у визначенні наукових характеристик розглянутого явища обумовлює його неадекватне відображення в політичній свідомості громадян. Дискутується питання про способи і ступінь участі населення в здійсненні державної влади.

Як уже зазначалось, багато сучасних конституцій називають саме народ першоджерелом влади, в них йдеться про безумовну приналежність влади народу. Перш, ніж визначити поняття парламентаризму, проаналізувати його сутність, необхідно розглянути його представницький початок, що реалізується в процесі державного управління. Своєю чергою, в теорії держави і права згадується два основних способи здійснення народом влади:

- безпосереднє здійснення владних функцій (безпосередня демократія);
- здійснення владних повноважень за допомогою представництва (представницька демократія).

Найбільш послідовним прихильником першого способу здійснення народом владних функцій був Ж.-Ж. Руссо. Безпосередню демократію він розглядав як

політичний ідеал. За цього, законодавча влада, відповідно до його теорії, повинна належати безпосередньо народним зборам, у яких повинні брати участь усі громадяни. Всі інші владні органи повинні цілком підпорядковуватися народним зборам; бути не тільки слухняним знаряддям суверена – законодавця, але й обиратися суверенним народом, бути цілком відповідальним перед ним, а також можуть бути в будь-який момент ним зміщені [2]. Своєю чергою, Ж.-Ж. Руссо, фактично, заперечував представницьку форму правління, дотримувався думки, що депутати не можуть бути представниками народу, вони лише уповноважені комісари, що просто не мають права що-небудь остаточно вирішувати. Відповідно, закон не може ставати таким, поки безпосередньо народ не затвердить його [3]. З усього цього видно, що, будучи безперечним прихильником теорії безпосередньої демократії, Ж.-Ж. Руссо все-таки не відхиляє ідею створення певного органу, обраного народом, для розробки тих або інших державних рішень.

Ідея, що законодавча влада повинна належати всьому народу, не заперечується і прихильниками представницької демократії. Ш. Монтеск'є зазначив, що, оскільки безпосереднє здійснення народом влади неможливе у великих державах і важко можливе в малих, то необхідне народне представництво. Представники, що саме обираються, на його думку, здатні з найкращим результатом обговорювати державні питання. Він думав, що представницькі збори “варто обирати не для того, щоб вони виносили які-небудь активні рішення – завдання, що вони не в змозі виконувати, – але для того, щоб створювати закони або спостерігати за тим, чи добре виконуються закони, що вже ними створені...”. Видання законів народними представниками має і ті переваги перед безпосереднім законодавством народу, стверджував Ш. Монтеск'є, що представники мають можливість спільного обговорення питань до їх вирішення [4]. Саме народне представництво повинно бути розподілено по округах, тому що кожний найкраще знає потреби своєї місцевості і своїх сусідів. Основою обрання народних представників Ш. Монтеск'є вважає принцип загального голосування.

Аналізуючи представлені думки, треба насамперед відзначити їх взаємну доповнюваність. І безпосередня, і представницька демократія мають одну основу – це народ, його воля. Оптимальним є сполучення цих форм демократії. Держава може вважатися справді правовою, якщо в ній безпосередня і представницька демократії тісно взаємодіють і врівноважують одна одну. Безумовно, у кожній державі повинна бути передбачена можливість прийняття найбільш важливих, кардинальних рішень безпосередньо населенням (насамперед йдеться про проведення референдуму під час обговорення питань, що стосуються розвитку держави загалом, що стосуються інтересів населення всієї країни, чи інших форм безпосередньої демократії (збори, сходи громадян за місцем проживання) при вирішенні питань місцевого значення). Однак поточні питання державного життя повинні вирішуватися законотворчою діяльністю представницьких органів населення, обраних на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування. Саме народне представництво здатне щодня впроваджувати в життя волю народу при вирішенні тих чи інших державних питань. З одного боку, представницький орган повинний з високим ступенем точності виражати думку великих мас людей та соціальних груп і завдяки цьому врівноважувати інші владні органи, з іншого – у представницькому органі можуть дозволятися соціальні конфлікти, що виникають на базі зіткнення різних соціальних інтересів. Діяльність представницького органу влади дозволяє виробити компромісне рішення, що враховує тією чи іншою мірою інтереси.

Державна влада одержує легітимний статус, якщо в її формуванні беруть участь широкі народні маси, коли кожен дієздатний громадянин має можливість вибирати своїх представників в органи державної влади. Іншими словами, легітимна лише влада, створена самим народом. Тільки така влада може враховувати інтереси населення при здійсненні державної політики.

Водночас не може бути загального задоволення владою, прийнятими нею рішеннями. Не можуть цілком враховуватися потреби і запити усіх без винятку громадян, верств населення. Тому легітимна влада “пов’язана не зі схваленням усього суспільства, а з прийняттям її більшістю населення при повазі і захисту прав меншості” [5]. До того ж, у кожному суспільстві трапляються ситуації, при яких інтереси одних груп громадян суперечать інтересам інших, і, відповідно, можливе їх протилежне ставлення до тих самих постанов державної влади. У таких ситуаціях, мабуть, оптимальним було би вироблення компромісного рішення, що влаштовує, з одного боку, більшість населення держави, з іншого – в тому або іншому ступені враховує інтереси меншості. Можна сказати, що державна влада повинна бути наділена якостями, що сприяють пошуку компромісу, прийнятного для абсолютної більшості суспільства. Її структура і повноваження повинні бути вибудовані з необхідності забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп населення [6].

Як засвідчила історична практика, саме парламентська модель побудови владних відносин стала тією схемою, що дає змогу досить точно визначати широкий спектр інтересів різних соціальних груп і на їх основі виробляти загальні державні рішення (можливо, у чомусь компромісні), певною мірою задовольняючи потреби більшості населення країни. Це так звана полікратична (багатовласна державна форма правління). Її, на відміну від поліархічної, називають демократичною. Ця форма здійснення владних повноважень ґрунтується на демократичних методах управління і здійснюється при поділі влади з рольовою автономією різних органів держави, їхньою взаємодією, системою стримувань та противаг [7]. Принцип поділу влади є гарантією правової держави. І. Кант вважав, що держава забезпечує торжество права, вимогам якого саме підкоряється [8]. Здійснення розподілу влади – це гарантія прав громадянина, оскільки йому не протистоїть монолітний, наділений великими повноваженнями державний апарат.

У суспільствознавстві поняття “парламентаризм” трактується по-різному, хоча в загальному йдеться про парламентську систему організації і функціонування верховної державної влади при поділі її законодавчих та виконавчих функцій. У “вузькому” зазначенні слова парламентаризм означає верховенство, привілейоване положення парламенту, відповідальність уряду перед ним. У “широкому” значенні – нормальне функціонування як представницького і законодавчого органу, що володіє також контрольними повноваженнями.

Парламентаризм має всі можливості забезпечити прийнятні варіанти сполучення різних інтересів громадян, а також суспільства і держави загалом. Використовуючи такий спосіб організації влади, можна забезпечити найбільшу ефективність народовладдя.

Перевага парламентаризму для забезпечення демократії і народовладдя підтверджує актуальність цієї форми устрою державного механізму, можливість її використання при реформуванні владних інститутів, побудови громадянського суспільства. Парламент є виразником інтересів різних соціальних і політичних сил, ареною пошуку компромісу. Значення і роль парламенту при тих самих повноваженнях може зростати залежно від вирішуваних ним, на той або інший час,

питань. Наприклад, при вирішенні питання про розробку і прийняття конституції або при оголошенні імпичменту президентові країни [9].

При парламентаризмі процес прийняття рішень забирає тривалий час і пов'язаний із необхідністю узгодження і пошуку “золотої середини”, введення так званого “раціонального” управління. Це забирає час, і на сьогодні у світі спостерігається тенденція до спрощення процедури прийняття державних рішень і, відповідно, відмовлення від тривалого процесу пошуку компромісу між владними інститутами (наприклад, між парламентом і президентом), пов'язаного з втратою часу і сил на узгодження різних інтересів. Іншими словами, робиться спроба зменшення повноважень представницького органу при вирішенні найважливіших державних проблем на користь швидкості й оперативності прийняття рішень іншими органами влади (президент, уряд). Практика, при якій відбувається зниження ролі парламентських інститутів, пов'язана з небезпекою для парламентаризму і є погрозою всім демократичним інститутам держави та початком формування авторитаризму. У цьому контексті, одним із найважливіших завдань становлення парламентаризму є необхідність вироблення механізму взаємодії державних інститутів, при якому представницький орган народовладдя відіграв би найважливішу роль при прийнятті державних рішень.

Парламентське правління – це достатньо складна система організації державної влади, на яку безпосередній вплив робить та або інша політична ситуація в державі. До того ж, процес становлення парламентаризму немислимий без одночасного формування громадянського суспільства [10]. В іншому випадку, парламентська система може перетворитися в красивий фасад, що приховує всевладдя окремих політичних угруповань [11]. При описаній ситуації є погроза так званого “уявного” парламентаризму, що, здебільшого формально відповідає ознакам реального парламентського правління, але у своїй сутності впроваджує в життя інтереси невеликої частини суспільства, що перебуває при владі в певний момент. За цього в парламентській діяльності домінують дрібні інтереси, особисті амбіції, різні неформальні зв'язки. Ці якості впроваджуються в державний механізм як “установлення парламентської демократії” і цим дискредитуються парламентські начала у свідомості простих людей. Таким чином, парламентаризму приписують властивості, що не мають з ним нічого спільного [12].

Україна переживає перехідний період до демократичної моделі держави. З огляду на це, актуальною є проблема визначення концентрації владних повноважень у руках тих або інших державних структур, зокрема і парламенту, та пошук владної моделі, що зможе забезпечити, з одного боку, керованість процесом реформування українського суспільства і держави, з іншого – реалізацію інтересів більшої частини населення при вирішенні нагальних і державних проблем. Розглядаючи систему органів державної влади, потрібно визначити правовий статус нового українського парламенту, його роль при здійсненні державної влади. Його роль величезна. У рамках парламентаризму парламент – це не просто орган, це складний багатоелементний організм, що має різноманітні зв'язки і співвідношення з іншими інститутами держави і суспільства. Поняття парламент є системотворчим у контексті державності та демократії. Водночас, розкриваючи ознаки парламентської системи, необхідно дистанціюватися від традиційного бачення парламентаризму, відповідно до якого виділяється пріоритет, або навіть верховенство парламенту в системі державних органів при такій формі устрою державної влади. На нашу думку, парламент – це перший серед рівних державних інститутів. При парламентській

системі він є центром громадського життя, відображає суспільну думку, має найважливіші важелі впливу на інші державні структури. Його законодавча функція є найбільш значимою при здійсненні державної влади. З її допомогою в кожній країні формується первинний шар правового регулювання, і верховенство закону набуває визначального сенсу в правовій системі. Те, що парламент є органом народного представництва (окрім парламенту, тільки глава держави може обиратися всім населенням країни шляхом загальних виборів), робить його найбільш демократичним і доступним органом у системі державної влади. Важливо, що саме в представницькому органі концентруються багато суспільних інтересів, і їх відкрите вираження робить цей інститут публічною ареною для вирішення протиріч між різними соціальними групами.

Сучасний парламентаризм припускає, що й інші державні інститути відіграють не менш важливу роль у механізмі державного управління. Найважливіший аспект, що безпосередньо визначає якість парламентаризму, – це взаємодія владних інститутів при здійсненні державної влади, найперше парламенту, уряду (як виконавчого органа влади, що здійснює функції управління) і президента (який має статус глави держави, що виступає в ролі гаранта належного функціонування всіх державних інститутів і що виконує також функції арбітра в можливих суперечках між різними гілками влади). Межі можливого впливу зазначених органів один на одного для належного функціонування парламентаризму є однією з найважливіших умов стабільності системи влади [13].

На сучасному етапі Україні існує дисбаланс в обсязі владних повноважень. Витоки дисбалансу між гілками влади полягають у причинах, що існували в Україні протягом багатьох років (превалювання влади імператора в дореволюційній Росії при парламентських інститутах, що народжувалися; усевладдя партійних органів при формальному існуванні представницьких органів у формі рад, які були обмеженими і часом просто формальними). При згаданих об'єктивних, історично сформованих обставинах, відбулося накладення відсутності досвіду, відсутності політичної культури і політичної відповідальності, недосконалості законодавства [14]. Історична практика засвідчує, що для того, щоб парламентаризм у державі був стабільним, треба пройти довгий шлях становлення демократії не тільки у владній верхівці, а й у свідомості громадян. Аналізуючи політичні процеси, що відбуваються в Україні, можна зазначити, що процес формування парламентаризму перебуває на початковому етапі, для якого характерні: бурхлива політична боротьба, часте переформування партій і блоків, хитливі парламентські коаліції, парламентські, урядові і партійні коаліції, які створюються і розпадаються часто, прогнозовано різкі зміни в політиці при зміні ведучої партії, коаліції або еліти.

Ще одна важлива проблема полягає у необхідності підвищення рівня представництва українського парламенту. Іншими словами, бажання більшості населення, виражене на вільних виборах, у підсумку повинне визначати політику законодавчого інституту. Актуальним є питання про спосіб формування законодавчого органу, який би відповідав інтересам широких народних, мас і вибір моделі виборчої системи, що дасть змогу відобразити великий спектр різних думок, що існують у суспільстві, забезпечити дотримання і захист прав меншості [15]. Як засвідчила практика, вибори Верховної Ради України за змішаною системою давали найбільш стійкий рівноважний представницький орган. Але не має однозначної відповіді на те, якою мірою Верховна Рада України відповідає вимогам виразника народних інтересів, що має реальну можливість впливати на регулювання

громадського життя [16]. На сьогодні не можна однозначно сказати, наскільки Верховна Рада України, її структура, спосіб формування відповідають реалізації принципу народовладдя, закріпленого в чинній Конституції України. В умовах недостатньо структурованого суспільства, при впровадженій пропорційній системі виборів у Верховну Раду України, при формуванні коаліційного уряду, не може належно реалізуватися і центральна ідея поділу влади – захист, вільне й ефективне здійснення прав та інтересів народу. До того ж, порушується “зворотний зв’язок” між владою і народом.

Отже, процес формування парламентаризму безпосередньо пов’язаний із розвитком громадянського суспільства, що є однією з умов його існування, його надійною опорою. Україна на сьогодні переживає лише початковий етап становлення цивільного суспільства. Цим багато в чому і пояснюється нестабільне положення парламентського інституту, роль якого помітно зростає. У цих умовах необхідно визначити конкретні заходи для створення сприятливих умов для розвитку парламентського інституту в рамках владного механізму, здатного враховувати інтереси більшості в суспільстві при захисті і повазі прав меншості, а також загальнодержавні інтереси й розуміти принцип: демократія – це можливість висловити свою думку, сказати своє “так” або “ні” і схилитися перед волею більшості.

Визначаючи перспективну модель побудови владних відносин в Україні, ми водночас заперечуємо можливість радикальної перебудови системи державних органів. Лише поступово продумане реформування владного механізму, засноване на згоді всіх основних державних інститутів, дасть змогу наблизити Україну до реалізації справжнього народовладдя при виключенні певних конфліктних ситуацій.

Становлення парламентаризму й оптимальна організація діяльності парламенту залежить від:

- різних думок щодо структури і функцій парламенту як законодавчого і представницького органу влади;
- способу формування й основних напрямків діяльності парламенту, визначення його місця в системі органів державної влади;
- виявлення недоліків при формуванні і функціонуванні парламентського інституту й усунення цих недоліків шляхом прийняття збалансованих рішень;
- розгляду існуючого державно-владного механізму в Україні з погляду його відповідності найважливішим ознакам парламентаризму;
- зіставлення парламентського досвіду демократичних країн при визначенні особливостей владних відносин в Україні;
- розробки конкретних пропозицій щодо вдосконалення Конституції України з метою забезпечення повноцінної реалізації народовладдя в процесі державного будівництва.

### Література

1. Васильев М. И. Партии, движения, политические силы – попытка деконструкции / М. И. Васильев // Полис [Текст]. — 1992. — № 5/6. — С. 203—206.
2. Руссо Ж.-Ж. Трактаты [Текст] / Ж.-Ж. Руссо. — М. : [б. и.], 1969. — 423 с.
3. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис [Текст]. — 1992. — №4. — С. 127, 128.
4. Чиркин В. Е. Основы конституционного права [Текст] : учеб. пособ. / В. Е. Чиркин. — М. : Манускрипт, 1996. — 272 с.

5. Мельниченко В. Політична відповідальність в державному управлінні: значення, сутність, особливості забезпечення / В. Мельниченко // Вісник УАДУ [Текст]. — 2003. — №1/2003. — С. 349—357.

6. Рудич Ф. Демократія і громадське суспільство в Україні: сприяння і перешкоди для розвитку / Ф. Рудич // Актуальні проблеми внутрішньої політики [Текст]. — Вип. 1. — К. : [б. в.], 2004. — С. 53.

7. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество, многопартийность и правовое государство / Ю. А. Тихомиров // Право и многопартийность в России [Текст]. — М. : Юридический дом “Юстицинформ”, 1994. — С. 105.

8. Політологія [Текст] / за ред. О. І. Семківа. — Львів : Світ, 1994. — С. 284.

9. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество, многопартийность и правовое государство... — С. 187.

10. Современные зарубежные конституции [Текст] : сб. док. по конституционному праву зарубежных стран. — М. : [б. и.], 1992. — 286 с.

11. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. — М. : [б. и.], 1912. — С. 25.

12. Монтескье Ш. Избранные произведения [Текст] / Ш. Монтескье. — М. : [б. и.], 1955. — 799 с.

13. Чиркин В. Е. Основы конституционного права... — С. 32.

14. Удовиченко В. Пошук оптимальної моделі держави Україна / В. Удовиченко // Управління сучасним містом [Текст]. — 2004. — №4/6 (14). — С. 351.

15. Котелевская И. В. Современный Парламент / И. В. Котелевская // Государство и право [Текст]. — 1997. — № 3. — С. 5.

16. Чиркин В. Е. Легализация и легитимация государственной власти / В. Е. Чиркин // Государство и право [Текст]. — 1995. — № 8. — С. 11.

**M. Rosenko**

## **CONCERNING THE QUESTION OF PARLIAMENTARISM ESTABLISHMENT**

**In the article basic peculiarities and topical issues of parliamentarism formation have been analysed in the survey results, the question of the optimum organization of parliament functioning has been defined.**

**Key words: democracy, parliamentarism, parliament, state power.**

УДК 329.1/6:35

О. Сітарський

## ВПЛИВ ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ У ПЕРЕХІДНИХ ТА ДЕМОКРАТИЧНИХ СУСПІЛЬСТВАХ НА ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто підходи щодо визначення партійної системи та шляхів її формування. Проаналізовано вплив партійної системи на формування засад державного управління в демократичних та перехідних суспільствах.

**Ключові слова:** політична партія, партійна система, засади державного управління.

У перехідний період становлення партійної системи в Україні та в часи реформування методів та засад державного управління виникає проблема впливу партійної системи на формування засад державного управління.

Над цією проблематикою працювали ряд науковців, а саме: М. Дюверже один із перших сформулював визначення партійних систем і запропонував їх класифікацію за кількістю партій; Дж. Сарторі поглибив і вдосконалив класифікацію партійних систем; Т. Парсонс вивчив вплив ідеології та інших чинників на формування партійної системи, а також розглянув участь партійної системи у формуванні засад державного управління. Різні аспекти формування партійної системи України висвітлюють українські дослідники: М. Обушний, М. Примуш, Ю. Шведа та інші.

Мета статті – розкрити деякі аспекти формування партійної системи та проаналізувати вплив партійної системи на формування засад державного управління.

Стійкі зв'язки і відносини партій між собою, а також з державою й іншими інститутами політичних систем утворюють партійну систему. У процесі співіснування політичних партій та державних інституцій відбувається вплив на прийняття рішень, формування засад державного управління. Особливості функціонування політичних партій, формування їх взаємозв'язків з іншими суб'єктами управління обумовлюють тип партійної системи, а він, своєю чергою, впливає на процеси формування засад державного управління.

Класичним вважається визначення партійної системи М. Дюверже: це форми та умови співіснування політичних партій у певній державі. Дослідник відзначає динамічність цієї системи та фактори, які на неї впливають: кількість партій, їх розміри, домінуючі системи творення коаліцій, географічне розміщення осередків політичних партій [1].

Дж. Сарторі партійну систему визначає як систему взаємної діяльності, яка є результатом конкуренції між партіями [2]. Таким чином, діяльність однієї партії залежить від діяльності інших партій, повинна прогнозувати їх діяльність, враховувати її при прийнятті навіть внутрішньопартійних рішень. Структурована партійна система у певній державі виникає, якщо політичні партії стають більш важливими та вирішальними суб'єктами політики, порівняно з окремими особами [3].

Г. Даадлер, визначаючи партійну систему, наголошує на зв'язку партійної системи і політичної еліти. Політичні партії, на думку дослідника, є

інституціоналізацією політичних конфліктів між елітними групами. Саме тому партійна система є результатом консенсусу між цими елітними групами [4].

Загалом, можна виділити два підходи до розуміння партійних систем:

- 1) як систему взаємозв'язків між партіями;
- 2) як зв'язки між партіями, державними інститутами та іншими організаціями.

Перший підхід дещо ускладнює сприйняття однопартійних систем: якщо немає інших партій для взаємодій – немає партійної системи. Другий підхід дещо ширший і включає в себе взаємозв'язок із іншими організаціями, такими як групи тиску. Окрім того, необхідно враховувати, що головною метою політичних партій є здобуття державної влади. Отже, неможливо не враховувати можливі зв'язки між партійними структурами та органами державної влади. Тому, на нашу думку, більш прийнятним є визначення партійної системи в рамках другого широкого підходу як системи взаємозв'язків між політичними партіями, а також відносин між партіями та іншими інститутами політичної системи, враховуючи способи формування уряду, представництво інтересів, участь політичних партій у формуванні засад державного управління.

При формуванні партійних систем найбільшу роль відіграють такі чинники, як: соціальна структура суспільства, законодавство, виборча система, соціокультурні традиції. У країнах, де багато соціальних протиріч, партійна система буде мати конфліктне спрямування. Якщо в суспільстві існує загально визнана система цінностей, то у партійній системі будуть панувати м'які, компромісні відносини. Закон може впливати на допуск до політичної діяльності та виборів одних політичних партій та забороняти діяльність інших, наприклад політичних партій радикальної спрямованості, що пропагують насильницькі дії.

М. Дюверже встановив зв'язок між виборчою і партійною системами: мажоритарні системи, як правило, формують двопартійні системи; пропорційні системи дають можливість великій кількості політичних партій представляти інтереси суспільства в парламенті і сприяють становленню багатопартійних систем і партійних коаліцій, створюють умови для появи нових політичних партій [5]. Цей зв'язок отримав назву “закону Дюверже”.

У гетерогенних суспільствах із різноманітним культур, мов, релігій, відмінностями в економічному укладі регіонів є більше передумов для створення багатопартійних систем.

Відомий політолог А. Лійпхарт визначив сім суперечностей, які впливають на міжпартійну конкуренцію, а відтак на партійну систему. Це суперечності у сфері соціально-економічних відносин, релігійні, культурно-етнічні, між містом і селом, щодо підтримки існуючого режиму, в сфері міжнародних відносин, постіндустріальні [6].

С. Ліпсет та С. Роккан вважають, що сучасні партійні системи є безпосереднім наслідком “двох революцій”: індустріальної та національної. Вивчаючи структуру партійних систем 70-х рр. ХХ ст. у Західній Європі, вони відзначають, що ці системи є відображенням соціополітичних поділів. Такими поділами є поділ між центром і периферією, державою та церквою, містом та селом, робітниками і власниками.

Політичні партії при формуванні своїх партійних програм враховують не один поділ, а декілька, що посилює ідентичність партійного електорату. Однак це не означає, що за умов стабільних соціополітичних поділів у партіях та партійних системах немає динаміки. З послабленням чи посиленням конфліктів по лініях

поділу політичні партії можуть змінювати короткотермінові та довготермінові цілі своєї програми.

Окрім того, партії можуть творити нові поділи суспільства, що дозволяє їм змагатися за виборця через політичну ідентифікацію останнього. Яскравим прикладом є підсилення політичними партіями в Україні регіонального поділу на Захід – Схід, російськомовне – україномовне населення, прихильників та противників вступу України в НАТО та використання цих поділів у політичній боротьбі.

Проте формування нового соціально-політичного поділу потребує значного рівня ідейної та організаційної розвиненості політичної партії, показниками чого є: представництво та авторитет у багатьох регіонах держави, партійна дисципліна, наявність лідера та базування на певній ідеологічній базі. Запропонований партією поділ може існувати тривалий час, однак згодом він все ж буде потребувати програмного оформлення. Саме програмна функція дає можливість політичним партіям наповнити новим змістом існуючі чи новостворені поділи.

Партійні системи та соціополітичні поділи зазнають змін із переходом до постіндустріального суспільства та зміною цінностей. У середині 70-х рр. XX ст. Р. Інглхарт висунув гіпотезу, що в індустріально розвинутих країнах під впливом соціально-економічного розвитку відбувається перехід від матеріальних до “постматеріальних” цінностей, які тепер відіграють важливу роль у житті людей, а отже, і в соціально-політичних поділах. Матеріалісти орієнтовані на економічний добробут і безпеку держави, розквіт сім’ї, збереження матеріального добробуту. Постматеріалісти орієнтовані на цінності нематеріального спрямування гарантії прав і свобод людини, самореалізації, самовизначення, захист навколишнього середовища, підвищення якості життя. Велику увагу постматеріалісти приділяють політичній участі [7]. Зміна цінностей – не єдина зміна, яку очікує сучасне суспільство. Зазнають змін і політичні інститути: “Ми наближаємося до межі розвитку ієрархічних бюрократичних організацій, що сприяли утворенню сучасного суспільства” [8].

Деякі дослідники вбачають індикатори змін партійних систем у:

- мобільності виборчих голосів, в результаті чого підтримка електоратом стабільних партій видається дещо умовною і набуває ознак плинності;
- зростанні категорії виборців, які приймають рішення в останню фазу виборчої кампанії;
- появі так званих голосів протесту;
- появі нових партій, що значно збільшує рівень фрагментації партійної системи та ускладнює процес коаліційних домовленостей [9].

Водночас здійснено дослідження, які свідчать про те, що партійні системи залишаються досить стабільними. Партійні системи змінюються поступово, не зазначаючи тотальної реструктуризації. З’явилися нові партії – екологічні, ліво-ліберальні, однак їх політичний вплив є досить обмеженим.

Партії сучасних партійних систем демонструють прагнення сильної організації, в перехідних суспільствах, і в розвинутих демократіях політичні партії демонструють чітке підкорення індивідуальних амбіцій лінії партії. Чіткі ідеологічні принципи, які раніше приваблювали виборців, на сьогодні є перепорою для збільшення електоральної бази. Тому все частіше спостерігається поступання ідеологічними принципами заради прагматизму та електоральної підтримки. Партії

перетворюються в “партії для всіх” і намагаються претендувати на статус партії, що представляє інтереси більшості.

Представницька система влади дозволяє впливати на державне управління іншим учасникам – незалежним кандидатам, експертам, групам інтересів, громадським організаціям. Взаємовідносини населення з владою стають більш безпосередніми. Державне управління під впливом нових теорій все більше орієнтується на індивідуальні позиції громадян. Все це призводить до посилення особистих політичних переконань і послаблення партійної ідентичності.

За спостереженнями німецького теоретика К. фон Бойме, політичні партії посилили свою роль у відборі політичних еліт та втратили вплив на політичну соціалізацію громадян. Для збереження цього впливу політичні партії змушені залучати до співпраці громадські організації, групи інтересів, неформальні об'єднання [10].

Отже, партійна система є складним комплексом взаємодій між політичними партіями, державними органами та інститутами політичної системи (групи тиску, громадські організації, політичні еліти, вибори, правові норми, культурні традиції), що відображає особливості суспільних цінностей та соціально-економічних відносин. Партійна система є лише однією з підсистем політичної системи та зазнає впливу від інших підсистем, а її роль у суспільстві залежить від типу цих взаємодій.

Формування засад державного управління визначається політичними партіями, які, з одного боку, є представниками широких верств населення та їх інтересами, а з іншого – політичної еліти, її інтересів та бачень про розвиток суспільства. Партійна система забезпечує баланс між прагненнями політичної еліти та суспільства, зберігає рівновагу між правлячими та опозиційними партіями, які формують державне управління. Це стабілізує систему державного управління. Не зважаючи на особливу сутність партій, які є представниками держави і суспільства, еліти і населення, партії як автономні політичні інститути також визначають засади державного управління. Керовані власною логікою розвитку, політичні партії змагаються за електорат, формують персональний склад уряду тощо, формують програми, на яких базується державна політика.

Дж. Сарторі дає глибоку класифікацію партійних систем, що базується на кількісних критеріях та ідеологічній дистанції (полярності) між партіями. Він виділяє сім типів партійної системи, розміщених між полюсами: однопартійною (моноідеологічною) системою і “атомізованою” (ідейно різномірною) – це система з партією-гегемоном, домінуючою партією, двопартійні, обмеженого плюралізму і радикального плюралізму [11].

Типи партійної системи визначають вплив політичних партій на процес формування засад державного управління. Розглянемо, як тип, характер партійної системи впливає на формування засад державного управління. Так у демократичній партійній системі засади державного управління формуються на конкурентних засадах: визначальний вплив має та партія, яка виграла вибори. Інші політичні партії критикують і контролюють органи влади. Партія, яка виграла політичні вибори, формує найвищий орган державного управління, відповідно визначає засади державного управління. Засади державного управління визначаються наперед програмою політичної партії, яка написана на певних ідеологічних засадах та її передвиборними обіцянками. Водночас процес керівництва – це не лише саме керівництво, але керівництво разом із контролем з боку опозиції. Опозиційні партії впливають на рішення, які приймаються політичним керівництвом, намагаються ці

рішення уточнити, вплинути на їх зміст, чи принаймні на спосіб їх виконання. Однак, якщо йдеться про багатопартійні політичні системи, то перемогу може отримати не одна партія, а коаліція політичних партій. Формування засад державного управління у коаліційних урядах здійснюється шляхом переговорів між політичними партіями, пошуком спільного у програмах та обіцянках партій; не обходиться без домовленостей про розподіл посад в органах державного управління. В обох випадках на формування засад державного управління впливають і опозиційні партії.

Статус опозиції для окремої партії в парламентській системі трактується як явище тимчасове. Опозиційні партії завжди мають надію (і не безпідставну), що їм вдасться або здобути перемогу на наступних виборах, або увійти до складу правлячої коаліції.

Так само позапарламентська опозиційна діяльність не може бути повністю виключена з процесу керівництва державою (навіть тотально опозиційна). Здійснює вона більший чи менший вплив на прийняття політичних рішень правлячою партією чи коаліцією. Тут необхідно згадати масові маніфестації, походи, акції протесту чи підтримки, мітинги та страйки, які завжди є в арсеналі опозиційних сил і які можуть зумовити навіть політичну кризу чи відставку правлячого кабінету.

Таким чином, жодна з існуючих політичних партій, навіть найбільш антисистемна і опозиційна, не перестає здійснювати вплив на політику держави і таким чином, хоч опосередковано, брати участь у керівництві державою.

Незалежно від типу політичного режиму, спостерігаються процеси фрагментації суспільства, що сприяє виникненню нових партій та становленню багатопартійних політичних систем. А. Романюк зазначає, що навіть у традиційних двопартійних системах кількість партій зростає, збільшується кількість ефективних політичних партій у системах Західної Європи. Диференціація суспільства і політичної системи все більше має вплив на процеси державного управління. Такий зв'язок проявляється по-різному у двох різних типах суспільств: асоціативному та бюрократичному [12]. Т. Парсонс асоціативним називає таке суспільство, у якому кількість виборних та призначуваних посад є врівноваженою, зберігається баланс між політичним та бюрократичним компонентом управління. Бюрократичні суспільства характеризуються переважанням призначуваних посад, суворою ієрархічною структурою, об'єднанням суспільства заради досягнення вищих цілей, що формулюються високими державними бюрократичними структурами. В одному і другому типі суспільств державне управління неможливе без політичних партій, які, на думку Т. Парсонса, потребують свого врівноваження через інститут політичного лідерства, який можуть дати політичні партії [13].

Відповідно до типів суспільств та організації державного управління, необхідно розрізняти узгоджувальні та мобілізаційні партійні системи. Узгоджувальні партійні системи характерні для асоціативних суспільств, які базуються на принципах свободи об'єднань, плюралізму та представництва інтересів. Конфлікти та консенсус між політичними партіями в такій системі врівноважуються. Дискусії, які виникають, можуть бути вирішені виключно правовими механізмами та шляхом переговорів. Політичні партії готові досягати компромісів для представництва своїх інтересів у боротьбі за владу.

Узгоджувальні партійні системи можуть існувати в політичних системах конкуруючої олігархії і плюралістичної демократії [14].

Узгоджувальна партійна система має місце в країнах Західної Європи, її прагнуть встановити держави Східної Європи.

Отже, узгоджувальні партійні системи – це партійні системи, що характеризуються формуванням програм державного управління на основі консенсусу між структурними елементами партійної системи, наявністю спільних цінностей у партій, веденням партійних змагань на зразок торгів. Вони забезпечують баланс у системі державних органів між політичними та бюрократичними складовими.

Характерними рисами узгоджувальної партійної системи є:

- консенсус прийняття державних програм, залучення до процесів обговорення інших політичних партій, організацій громадянського суспільства;
- спільні цінності у партій, прагнення при формуванні програм державного управління до досягнення “загального блага”;
- віра в те, що громадяни мають право впливати на прийняття політичних та державних рішень;
- включення до партійних та урядових програм положень про соціальний захист населення;
- ведення партійних змагань і торгів;
- збереження балансу у формуванні структури державних органів між політичною та бюрократичною складовою, тобто між виборними та призначуваними посадами, що дає змогу утримати постійну складову професіоналів у сфері державного управління;
- рівновага між централізацією та децентралізацією державної влади та партійних структур;
- політичні партії беруть на себе роль посередників у тлумаченні та реалізації інтересів суспільних груп;
- взаємодії між партіями визначаються законами та укладеними домовленостями [15].

Поряд із узгоджувальною політичною системою виділяємо мобілізаційну партійну систему. Мобілізаційні партійні системи беруть за основу те, що політика – це влада і авторитет державних органів управління. Кожен політичний гравець прагне здобути владу та утримувати її, фактично це є боротьбою між елітними групами, що передбачає самоусунення тієї групи, що програє змагання. Суспільною цінністю є порядок, який, на думку політичних партій, можна утримати через відповідні державні інститути, які вже будуть гасити відкриті конфлікти. Подекуди конфлікти можуть додатково провокуватися політичними партіями, що призводить до постійної мобілізації мас.

Політичні партії фактично є представниками органів державного управління, каналом, який ретранслює до суспільства державні рішення, є каналом пропаганди. Організація органів державного управління і структура політичних партій є жорстко централізована. Відносини між політичними партіями засновуються не на правових нормах, а на статусах лідерів політичних партій, які є водночас лідерами органів державного управління. Цей тип партійної системи фактично засновується на харизматичних лідерах, які пропонують швидкі плани розвитку держави.

Політичні партії та органи державного управління за цієї системи не потребують щоденної участі широких верств населення у політиці, формуванні засад державного управління. Однак вони активно користуються залученням народу для демонстрації високої міри власної легітимності міжнародній спільноті, опозиції або ж власному суспільству. Партії здатні мобілізувати суспільство на підтримку державних органів, що фактично і є їх головною функцією. За цього і органи

державної влади, і політичні партії розраховують, що маси будуть брати участь у політиці в потрібний момент. Головною метою політичні партії та органи державного управління визначають загальне благо і залишають за собою виключне право це благо тлумачити. Як правило, загальним благом вважаються високі моральні цінності, яких можливо досягнути через нарощення економічного виробництва. Система політичних партій та і все політичне керівництво є ієрархізованими, переважають принципи елітаризму. Плюралізм допускається, однак лише для обмеженого кола груп, як то великий бізнес, вище духовенство, політики, представники сфери комунікації, адміністратори.

Мобілізаційні партійні системи існують у країнах Латинської Америки, у Південній Кореї, Китаї, Росії. Виходячи з типології політичних систем, яку запропонував Ч. Ендрейн [16], мобілізаційна система може мати місце в бюрократичних авторитарних системах, популістських та елітистських мобілізаційних системах. У мобілізаційній партійній системі може існувати одна політична партія, яка фактично зливається з державним апаратом. Мобілізаційна партійна система передбачає консенсус між окремими елітними групами.

Отже, мобілізаційна партійна система – це партійна система, в якій політичні партії є агентами державного управління, є інструментом пропаганди та донесення до громадян позицій уряду. Характерними рисами цієї системи є:

- бачення політики як боротьби за державні органи правління;
- обмежений плюралізм;
- елітистські відносини між політиками та суспільством;
- державні програми, орієнтовані на загальне благо, акцентовані на високих моральних цінностях та економічному благополуччі;
- партії є відображенням правлячих груп, ця система не приймає нових утворень;
- консенсус характерний для вищих елітних груп;
- централізація державного управління та політичних партій [17].

### **Висновки**

Отже, при аналізі шляхів формування та функціонування партійних систем можемо зробити такі висновки: партійні системи відображають зв'язок між партіями та державними органами, своєю чергою, політичні партії є особливим видом об'єднань громадян, що представляють політичну систему та суспільство (за дотримання умов свободи об'єднань громадян і високого рівня культури – громадянського суспільства). Враховуючи та підсумовуючи проаналізований матеріал, можна деякою мірою стверджувати, що формування засад державного управління залежить від цінностей суспільства та їх відображення у програмах правлячих та опозиційних партій, взаємовідносин цих партій між собою і з інститутами держави та громадянського суспільства, а також від того, яким є тип партійної системи, тобто вона є узгоджувальною чи мобілізаційною.

### **Література**

1. Дюверже М. Политические партии [Текст] / Морис Дюверже, А. Д. Кириллов [науч. ред.] ; пер. с фр. Л. А. Зими́на. — М. : Академический Проект, 2002. — 558 с.
2. Шведа Ю. Р. Теорія політичних партій і партійних систем [Текст] : [навч. посіб.] / Ю. Р. Шведа ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. — Львів : Тріада плюс, 2004. — 528 с.

3. Sartori G. Parties and party systems. A framework for analysis [Text] Vol. 1 / G. Sartori. — Cambridge : [s. n.], 1976. — 204 p.
4. Daadler Hans // LaPalombara and J. Weiner M. eds. Political Parties and Political Development [Text] / Joseph LaPalombara and Myron Weiner eds. — Princeton ; NJ : Princeton University Press, 1966. — P. 43—77.
5. Дюверже М. Политические партии... — 558 с.
6. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty – Six Countries [Text] / A. Lijphart. — New Haven (Conn.) : Yale University Press, 1999. — 351 p.
7. Политология в схемах и комментариях [Текст] : учеб. пособ. / [под ред. А. С. Тургаева, А. Е. Хренова и др.]. — СПб : Питер, 2005. — 299 с.
8. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества [Электронный ресурс] / Р. Инглхарт // Режим доступа : <http://www.sociology.mephi.ru/docs/polit/html/ingl.htm>.
9. Шведа Ю. Р. Теорія політичних партій і партійних систем... — С. 394.
10. Beyme Klaus von. Współczesne teorie polityczne [Text] / Beyme Klaus von. — Warszawa : Wydawnictwo naukowe Scholar, 2005. — 344 p.
11. Sartori G. Parties and party systems... — 204 p.
12. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір [Текст] / А. Романюк. — Львів : Тріада плюс, 2004. — 392 с.
13. Парсонс Т. Система современных обществ [Текст] / Т. Парсонс; под ред. М. С. Ковалевой ; пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева. — М. : Аспект Пресс, 1998. — 266 с.
14. Эндрейн Ч. Ф. Сравнительный анализ политических систем: эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования [Текст] / Ч. Ф. Эндрейн. — М. : Издательский дом “Инфра-М” ; Издательство “Весь мир”, 2000. — 317 с.
15. Там же. — 317 с.
16. Там же. — 317 с.
17. Там же. — 317 с.

## **O. Sitarskyi**

### **THE INFLUENCE OF PARTY SYSTEM IN TRANSITIONAL AND DEMOCRATIC SOCIETIES ON PUBLIC ADMINISTRATION GROUNDS FORMATION**

**Approaches that concerns party system definition and ways of its formation are considered. The influence of party system on public administration grounds formation in transitional and democratic societies is analysed.**

**Key words: political party, party system, public administration grounds.**

УДК 614.1:004.45

Ю. Фільц

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ РОБОТИ ФАХІВЦІВ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ

Проаналізовано роботу консультативного лікувально-діагностичного центру великої міської поліклініки щодо інформаційного забезпечення лікувально-діагностичного процесу на рівні фахівців сімейної медицини. Вказано шляхи удосконалення навчання персоналу та поліпшення консультативної допомоги, зокрема телеконференцій.

**Ключові слова:** поліклініка, консультативний лікувально-діагностичний центр, інформаційна діяльність, сімейна медицина, якість медичної допомоги.

Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) спонукає медичних працівників до опрацювання показників кінцевих результатів для здоров'я людей щоденної медичної допомоги.

Основою системи моніторингу стану здоров'я населення є три складових: стандартизація діагностики та лікування, кількісна оцінка симптомів і синдромів та уніфікація матеріального носія інформації (О. Мінцер). Останнє автор у сімейній медицині (далі – СМ) безальтернативно пов'язує з розробкою і впровадженням електронного медичного паспорта, який дасть змогу при багаторазовому введенні інформації про кожного пацієнта забезпечити реальний моніторинг стану здоров'я громади, яку курує сімейний лікар [1].

Упровадження електронного медичного паспорта з електронною підтримкою фахової діяльності сімейного лікаря сприятиме підвищенню якості та ефективності його валеологічної й профілактичної роботи. Подібні розробки можуть запроваджуватись як на сімейних дільницях, так і в лікувально-профілактичних закладах. Однак для цього попередньо потрібно вирішити велику кількість конкретних завдань щодо інформаційної підтримки сімейної медицини [2].

Особливу увагу практичних лікарів необхідно звернути на інформаційну відповідальність, що ґрунтується на коректній, адекватній, стандартній та валідній за суттю інформації про стан здоров'я кожної людини, яку можна одержати при дослідженні або лікуванні. А використання сучасних цифрових технологій дасть змогу зберегти у медичному електронному паспорті не лише описові дані про пацієнта, але й дані інструментального обстеження (рентгенівські знімки, електрокардіограми, показники УЗД тощо) [3].

Широке впровадження принципів первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) на засадах сімейної медицини, яка заснована на нових принципах взаємозв'язку різних служб надання медичної допомоги населенню, вимагає забезпечення єдиного інформаційного простору, без якого неможливо гарантувати наступність, погодженість і послідовність дій медичних працівників [4]. А від цього залежить якість медичної допомоги.

Система надання медичної допомоги, що існує у Львівській області, знаходиться у процесі переходу від моделі, у якій домінує спеціалізована допомога, до моделі сімейної медицини. Відповідно, змінюються пріоритети фінансування та

розподілу функцій між різними рівнями надання медичної допомоги, а також ланками та підрозділами амбулаторних закладів охорони здоров'я.

Комунальна 5-а міська клінічна поліклініка (далі – КМКП) м. Львів, що надає ПМСД на засадах СМ 86 тисячам населення з початку 2005 р., за наказом управління охорони здоров'я Львівської міської ради була реструктуризована з метою упровадження диференційованого розподілу коштів за рівнями надання медичної допомоги на три центри. Внесені зміни про функції структурних підрозділів з чітким розмежуванням функціональних обов'язків відповідних фахівців [5, 6]. Окрім центрів ПМСД і стаціонарної допомоги, створено консультативний лікувально-діагностичний центр (далі – КЛДЦ). Він є другим рівнем надання медичної допомоги, хоч і належить до закладу ПМСД, яким є поліклініка.

Змінилася роль вузьких спеціалістів – тепер вони є консультантами сімейного лікаря, уточнюють чи верифікують попередній діагноз сімейного лікаря та призначають спеціалізоване лікування. Первинний прийом проводять, здебільшого, сімейні лікарі, крім ургентних випадків. Ефективність роботи вузького спеціаліста, фахівця у своїй галузі, є набагато вищою за умови прийому пацієнтів відповідно до скерувань сімейного лікаря, який здійснює первинний огляд, з'ясовує супутню патологію, проводить мінімальні клінічні обстеження тощо [7, 8].

Концепція роботи КЛДЦ передбачає об'єднання всіх діагностичних і консультативних служб полікліники. До складу КЛДЦ належать такі підрозділи: діагностичне, рентгенологічне, реабілітаційне, неврологічне, отоларингологічне та офтальмологічне відділення; жіноча консультація, психотерапевтичний центр, травматологічний пункт, клініко-діагностична лабораторія; а також кардіологічний, ендокринологічний, ревматологічний та гастроентерологічний кабінети [9, 10].

Важливу роль у роботі центру відіграє правильне застосування новітніх інформаційних технологій, адже в сучасній охороні здоров'я інформація стала таким ж важливим чинником, як діагностичне обладнання чи ліки. Невід'ємною складовою цього процесу є центр інформаційних ресурсів, створений за сприяння Американського Міжнародного альянсу охорони здоров'я (далі – АМАОЗ) та Агенства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках українсько-американського партнерства з питань надання первинної медико-санітарної допомоги. Центр забезпечений сучасним комп'ютерним обладнанням, високошвидкісним (до 2 Mbt) доступом до мережі Інтернет, обладнанням для проведення теле- та відеоконференцій. За час існування центру створено бібліотеку друкованих та мультимедійних навчальних лекцій, посібників (Oxford), книжок (StatRef) та довідкових систем (Griffith) з медицини та комп'ютерних технологій. Особливо цінним ресурсом є доступ до онлайн-ових світових медичних баз даних, таких як Medline та Cochrane Library.

Складовою частиною медичної освіти лікарів, медсестер та інших медичних працівників є все більш впевнене використання ними Інтернету та інших ресурсів, доступних через комп'ютерні мережі, для своєчасного ознайомлення з медичною літературою, не кажучи вже про електронну пошту, яка стала звичним засобом спілкування та доставки інформації [11]. Другий аспект – трансформація процесів консультацій, з використанням Інтернет, відеоконференцій та інших комунікаційних можливостей – передача зображення (рентген-, КТ-, ЯМР-, УЗД- та ендоскопічних знімків), відео-, аудіо- та текстової інформації, спілкування фахівців у режимі реального часу за допомогою системи відеоконференцій ViaVideo [12].

Основні напрямки роботи центру інформаційних ресурсів:

- обслуговування та вдосконалення інформаційних потреб клініки;
- постійне поновлення Веб-сторінки;
- пошук медичної, нормативної літератури в базах даних та інформаційних серверах мережі Інтернет;
- навчання і консультації лікарів з питань медичної інформатики;
- запровадження принципів доказової медицини [13].

Створено базу даних із кадрового забезпечення, ведеться комп'ютерний облік всіх статистичних та бухгалтерських даних, уніфікована система звітності. У рамках проведення експерименту спільно з Міністерством охорони здоров'я України на одній із дільниць сімейної медицини запроваджено комп'ютерну систему управління охорони здоров'я, перший етап якої передбачає електронний облік історій хвороб пацієнтів.

На щорічній міжнародній конференції АМАОЗ з питань запровадження моделі ПМСД (Вашингтон, США) започатковано Веб-сторінку поліклініки, в якій відображено основні аспекти і пріоритетні напрямки роботи, структуру і схему управління установою; подано коротку інформацію про всі відділення та підрозділи. Сайт поліклініки постійно поновлюється. Сторінка зареєстрована в пошукових системах та медичних каталогах Інтернет [14], містить цікаві факти та новини про поліклініку, зв'язки з іншими медичними, і не тільки, закладами Львівщини, дає змогу здійснити пошук необхідних ресурсів Інтернет, а також контактну інформацію.

Завдяки запровадженню в роботу поліклініки принципів часткового фондотримання відповідно до трьох рівнів надання медичної допомоги у завідувача КЛДЦ є можливість додаткового матеріального заохочення працівників, що працюють в умовах розширеного об'єму функціональних обов'язків. Розроблені критерії такого стимулювання.

Звичайно, надання якісних консультацій вузькими спеціалістами неможливе без сучасної діагностики захворювань і валідної за обсягом інформації, що одержана при дослідженні пацієнта.

У рентгенвідділенні завдяки встановленому цифровому флюорографу за останні два роки виконано план флюорографічного обстеження (цифрове зображення становить 67%) та збільшилося виявлення патології органів грудної клітки (2003 р. – 266, 2005 р. – 431, 2007 р. – 501,3). Обладнання цифровим рентгенапаратом травм пункту поліклініки суттєво скоротило час встановлення діагнозу та поліпшило функціонування самого травм пункту, систематизувавши потоки ургентних пацієнтів. Травм пункт поліклініки надає первинну травматологічну допомогу в межах всього міста.

Діагностичне відділення обладнано сучасною цифровою ультразвуковою апаратурою Medison і Honda, за допомогою чого можна здійснювати весь спектр обстежень, зберігати та обробляти фото- та відеоінформацію на цифрових носіях, використовувати її для динамічного спостереження та здійснення теле- і відеоконсультацій. За 2007 р. обстежено понад 4,2 тис. пацієнтів. Цифрові спірометр та аудіотимпанометр дають можливість детально обстежити пацієнтів з бронхолегеневою та отоларингічною патологією.

Отже, завдяки запровадженню новітніх технологій та сучасних підходів до надання ПМСД значно збільшується доступність та якість консультативно-діагностичного процесу, виявлення захворювань на ранніх стадіях. Більшість

пацієнтів має змогу здійснити “замкнений” цикл діагностики, лікування і реабілітації в умовах амбулаторного клінічного закладу.

### **Висновки**

Як засвідчив досвід практичної роботи, створення в поліклініці консультативного лікувально-діагностичного центру сприяє підвищенню рівня консультативної роботи в поліклініці, що поліпшує якість медичної допомоги населенню.

Консультативний лікувально-діагностичний центр значно збільшує доступність населення до сучасних діагностичних технологій, що підвищує рівень виявлення захворювань на ранніх стадіях.

Завдяки застосуванню сучасних інформаційних технологій у КЛДЦ збільшується кількість хворих, які починають і закінчують лікування на рівні ПМСД.

### **Література**

1. Мінцер О. П. Інформаційна підтримка рішень у практичних задачах сімейної медицини / О. П. Мінцер // Матеріали першого українського з'їзду сімейних лікарів [Текст]. — К. : [б. в.] ; Львів : [б. в.], 2001. — С. 46, 47.
2. Мінцер О. П. Проблеми інформаційної відповідальності в сімейній медицині / О. П. Мінцер // Міжнародний медичний журнал [Текст]. — 2005. — СВ. — С. 38, 39.
3. Шатило В. Й. Інформаційне забезпечення лікаря загальної практики / В. Й. Шатило // Міжнародний медичний журнал [Текст]. — 2005. — СВ. — С. 63.
4. Мінцер О. П. Проблеми інформаційної відповідальності в сімейній медицині... — С. 38, 39.
5. Програма реорганізації первинної медико-санітарної допомоги на принципах сімейної медицини в комунальній 5-ій міській клінічній поліклініці м. Львів / Б. Лемішко, Ю. Сагач, О. Лемішко [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2003. — № 5. — С. 150—153.
6. Центр первинної медико-санітарної допомоги поліклініки / С. І. Коваль, А. Л. Федущак, Л. Р. Гелеш [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 12—14.
7. Центр стаціонарної допомоги 5-ої міської клінічної поліклініки м. Львів: етапи становлення, завдання, перспективи розвитку / Ю. А. Сагач, Б. Б. Лемішко, С. Й. Хабаль [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 14—17.
8. Лемішко Б. Б. Консультативний лікувально-діагностичний центр поліклініки сімейної медицини / Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Ю. О. Фільц // Практична медицина [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 133—136.
9. Поліклінічна справа і сімейний лікар [Текст] / [Склярів Є. Я., Мартинюк І. О., Лемішко Б. Б.]. — К. : Здоров'я, 2003. — 636 с.
10. Університетська клініка сімейної медицини / Склярів Є. Я., Лемішко Б. Б., Мартинюк І. О. [та ін.] // Практична медицина [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 129—133.
11. Health care resources on the Internet: a guide for health care consumers / M. Sandra Wood // The Haworth Information press [Text]. — 2002. — 205 p.
12. Введение в доказательную медицину [Текст] / под ред. В. В. Власова. — М. : Медиа Сфера, 2001. — 392 с.

13. Медицинские информационные технологии [Текст] / под ред. М. Эльянова. — М. : Каталог, 2001. — Вып. 2. — 224 с.
14. Режим доступа: [www.doctor.lviv.ua](http://www.doctor.lviv.ua).

**Yu. Filts**

### **PROVIDING INFORMATION ABOUT WORK QUALITY MANAGEMENT OF FAMILY MEDICINE SPECIALISTS**

**In the article work of consultative medical and diagnostic centre of large city polyclinic concerning information providing about treatment and diagnostic process at the family medicine specialists level is analysed. Ways of personnel training and consultative process improvement are shown especially teleconferences.**

**Key words: polyclinic, consultative medical and diagnostic centre, information activity, family medicine, quality of medical help.**

УДК 35.075

І. Козак

## СУЧАСНА ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Обґрунтовано необхідність та зміст реформування системи освіти публічних службовців для підвищення рівня їх компетентності, повноцінного виконання своїх функцій і завдань та забезпечення подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови становлення громадянського суспільства.

**Ключові слова:** публічне управління, публічний службовець, професійне навчання, професіоналізація, освіта.

Основною ідеєю адміністративної реформи в Україні є радикальна зміна системи державного управління всіма сферами суспільного життя, яка стане близькою до потреб і запитів людей із головним пріоритетом діяльності – служіння народові та національним інтересам.

Ефективність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування значною мірою визначається компетенцією його суб'єктів – державних службовців, які наділені державно-владними повноваженнями, чи посадових осіб органів місцевого самоврядування, які наділені посадовими повноваженнями щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Реалізація завдань і функцій публічними службовцями вимагає від них високої компетенції у сфері публічного управління. Проте програми професійного навчання публічних службовців для зайняття первинних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для одержання кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста на базі неповної, повної середньої чи середньоспеціальної освіти в Україні відсутні.

Запровадження професійної підготовки бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління” має стати базовою вищою освітою у системі публічної служби, яка дасть змогу її випускникам займати посади середньої та нижчої управлінської ланки і продовжувати навчання у магістратурі.

Започаткування освітніх програм для підготовки фахівців з публічного управління у галузі знань “Державне управління” є однією з умов існування трьохступеневої освіти, що запроваджується в Україні в умовах Болонського процесу, адже в Україні готують магістрів та науковців (кандидатів та докторів наук) у цій галузі, а професійна середньоспеціальна та вища освіта відсутня.

Проблеми управління системою освіти розглядають у своїх працях С. Андрейчук, Т. Безверхнюк, В. Луговий, А. Пойченко, С. Поступна, Т. Сивак, С. Шевченко та інші [1 – 5]. Питання модернізації підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів висвітлюють В. Загорський, А. Ліпенцев, Н. Мазницька, Я. Макух, Н. Нижник, В. Олуйко та В. Яцюк, І. Розпутенко, П. Шевчук та інші вчені [6 – 11]. Удосконаленню кадрової політики і формуванню кадрового резерву присвячені праці С. Гайдученко, О. Губи, М. Дячишин, І. Мельник, О. Ласійчук, З. Полони [12 – 17]. Основні критерії оцінки державних службовців цікавлять Н. Горькову та В. Сороко [18, 19]. Різні аспекти навчання

публічних службовців висвітлюють В. Вікторов, В. Карпук, С. Краснопорова, Є. Матвійшин, В. Філіповський, І. Шпекторенко та інші науковці [20 – 25].

Незважаючи на значний інтерес науковців до проблем навчання публічних службовців, підвищення рівня їх кваліфікації, удосконалення системи освіти і кадрової політики в органах державного управління та місцевого самоврядування, сучасні дослідження не стосуються запровадження професійного навчання публічних службовців на рівні надання освітніх послуг для здобуття кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста. У науковій літературі не обґрунтовується зміст навчальних програм для підготовки бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління”, що і стало предметом статті.

Метою статті є обґрунтування необхідності та змісту реформування системи освіти публічних службовців для підвищення рівня їх компетентності у повноцінному виконанні своїх функцій і завдань та забезпеченні подальшої демократизації суспільного життя як необхідної передумови становлення громадянського суспільства.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- оцінити існуючий стан професійної підготовки публічних службовців;
- вивчити проблеми професіоналізації в органах державного управління та місцевого самоврядування;
- окреслити зміст навчальних програм із професійного навчання публічних службовців.

Діяльність місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування має бути спрямована і організовується в інтересах і заради забезпечення добробуту громадян з метою служіння народowi.

Якщо державне управління характеризує діяльність органів державної влади щодо реалізації владних повноважень держави, місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, то публічне управління – діяльність значно ширша, яка охоплює функції як державного управління, так і місцевого самоврядування.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови прикметник “публічний” охарактеризовано як такий, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний [26]. Отже, публічне управління можна визначити як діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування щодо реалізації як владних повноважень держави, так і вирішення проблем територіальних громад у межах чинного законодавства, а публічний службовець – це як особа, яка здійснює таку діяльність.

Відповідно до законодавства України, службою в органах місцевого самоврядування визначається професійна, на постійній основі діяльність, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, що насамперед вказує на професійний рівень осіб, зайнятих в органах місцевого самоврядування, а державною службою – професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави, що однозначно підтверджує необхідність професійної підготовки державних службовців [27, 28]. Отже, реалізація повноважень публічних службовців вимагає від них професійної підготовки, спеціальних знань і практичних навиків, значної компетенції у сфері публічного управління.

Зміна функцій і завдань публічних службовців а умовах адміністративної реформи вимагає від них нових знань, вищої компетенції, здатності до виконання функціональних обов'язків у різних економічних, політичних чи соціальних умовах. Повною мірою реалізувати свої повноваження публічні службовці можуть лише за наявності професійних знань та практичних навиків у цій сфері, а забезпечення дієвої реалізації завдань і функцій органами державного управління та місцевого самоврядування неможливе без професіоналізації їх персоналу.

Компетенція публічних службовців формується за рахунок знань, зокрема отриманих у навчальних закладах, практичного досвіду, вміння поповнювати свої знання, бажання виконувати свої обов'язки якісно тощо.

Оскільки переважна більшість публічних послуг для їх споживачів надаються саме на рівнях місцевих органів влади, робота таких публічних службовців має бути спрямована на задоволення потреб і запитів населення, побудована на основі прозорих процесів прийняття рішень, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, забезпечення європейського рівня надання публічних послуг, на засадах запровадження у практику діяльності принципів демократичного врядування.

Отже, підвищення рівня професіоналізації діяльності публічних службовців особливо актуальне для тих, хто працює на посадах саме місцевих органів державного управління та місцевого самоврядування.

Для підготовки фахівців на зайняття та заміщення посад, віднесених до вищих категорій посад державних службовців, у вищих навчальних закладах України запроваджено магістерську програму за освітнім напрямом “Державне управління” на базі будь-якої вищої освіти та, переважно, із практичним досвідом роботи в органах державного управління чи місцевого самоврядування.

Професійна підготовка молодших спеціалістів, бакалаврів та спеціалістів для роботи на посадах публічних службовців в Україні практично відсутня. Такі посади займають особи з різною освітою та різних спеціальностей. Згідно з Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців вимогою для зайняття посад провідного спеціаліста, спеціалістів 1 та 2 категорій, спеціаліста є базова вища освіта (освітньо-кваліфікаційний рівень – молодший спеціаліст, бакалавр), а у всіх інших випадках однією з вимог є повна вища освіта – спеціаліст або магістр за спеціальностями, професійно орієнтованими для державної служби з додатковим підвищенням кваліфікації за професійними програмами. Для керівників, головних, провідних спеціалістів обов'язкова повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

Окрім того, фахівці, що належать до 7 категорії посад у системі державної служби, не мають права на вступ у магістратуру за освітнім напрямом “Державне управління”, а таких публічних службовців на Україні налічується майже 123 тис. осіб і всі вони потребують спеціальної професійної підготовки для дієвого виконання покладених на них обов'язків і завдань. Тому потреба у державних службовцях найнижчих категорій і рангів та посадових особах органів місцевого самоврядування із професійною середньо-спеціальною та вищою освітою є очевидною.

Необхідність запровадження професійного навчання публічних службовців обумовлена як новими потребами суспільства у підготовці фахівців, здатних здійснювати управління у сфері публічного управління, так і реалізації трьохступеневої освітньої системи, що передбачена Болонським процесом: бакалавр – магістр – доктор.

За даним Головдержслужби із загального числа державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, чисельність яких у 2008 р. становила відповідно 290,8 тис. та 100,6 тис. осіб, за останні 12 років у вищих навчальних закладах України підготовлено майже 14 тис. фахових спеціалістів.

На кінець 2008 р. 18% державних службовців України мали неповну/базову вищу освіту, 2,2% – здобули вищу освіту в звітному році. Із 6208 осіб, що здобули вищу освіту за аналізований період, лише четверта частина (1484 особи) навчалися за напрямом “Державне управління”.

Ще гірша ситуація із посадовими особами місцевого самоврядування: повну вищу освіту мають лише 66,2%. Це число значно коливається за регіонами. Так, найнижча частка посадових осіб місцевого самоврядування, які мають повну вищу освіту, простежується у Житомирській (53,3%), Київській (54,4%), Вінницькій (57,2%), Тернопільській (57,6%), Чернігівській (57,9%) областях, найвища – у Києві (89,2%), Севастополі (87,7%) та Автономній республіці Крим (78,8%). Серед тих, хто здобув вищу освіту у 2008 р., а їх в Україні є 1150 осіб, лише 37% отримали рівень магістра за напрямом “Державне управління”. Цей факт є свідченням того, що рівень освіченості публічних управлінців, особливо посадових осіб місцевого самоврядування, має бути на рівень вищим, а публічні службовці, які ще не мають вищої освіти, не можуть отримувати спеціальної освіти, яка б відповідала рівню займаних ними посад.

Враховуючи специфіку організації роботи в органах державного управління та місцевого самоврядування, випускникам вищих навчальних закладів, які навчалися за освітніми напрямками “Публічне управління”, мають бути притаманні такі особисті характеристики, як принциповість, рішучість і вимогливість у дотриманні чинного законодавства, ініціативність, особиста ввічливість, тактовність та витримка, відповідальність.

Публічний службовець повинен мати знання і навички щодо виконання чітко регламентованих функцій, відповідно до чинного законодавства, процедур, чітких кваліфікаційних характеристик. Випускники таких спеціальностей мають бути здатні забезпечити європейський рівень надання публічних послуг. Базова вища освіта має забезпечити формування стійких переконань у майбутніх публічних службовців щодо верховенства права, цінностей прав і свобод людини та їх суворого дотримання, демократичної практики реалізації державного управління і місцевого самоврядування.

Протягом навчання студенти повинні оволодіти як організаційною, функціональною, інтелектуальною, так і основами політичної, юридичної, економічної компетентності, вивчити діловодство та комп’ютерні технології.

Отже, нормативними дисциплінами, які необхідно передбачити для обов’язкового вивчення при підготовці бакалаврів у галузі знань “Державне управління” за напрямом “Публічне управління”, на нашу думку, мають бути: з циклу гуманітарної підготовки – філософія, логіка, релігієзнавство, етика й естетика, культурологія, основи психології та педагогіки, політологія, соціологія, українська та іноземна мови професійного спілкування, правознавство, фізичне виховання, безпека життєдіяльності та історія України; з циклу природничо-наукової та загальноосвітньої підготовки – вища математика, математичне програмування, теорія ймовірностей і математична статистика, дослідження операцій, економетрія, основи економічної теорії, макро- та мікроекономіка, статистика, теорія економічного аналізу, інформатика та комп’ютерна техніка, системи технологій та

основи екології; з циклу професійно-орієнтованої підготовки – теорія та історія державного управління, основи місцевого самоврядування, загальна теорія публічної служби, організація діяльності публічного службовця, правове забезпечення публічного управління, аудит адміністративної діяльності, зв'язки з громадськістю, основи менеджменту, трудове право та основи охорони праці. Окрім того, на вибір вищих навчальних закладів та студентів можна винести і інші дисципліни, які стосуються професійного навчання публічних службовців. Серед них: основи системного підходу, дослідницькі та інноваційні процеси в державній службі, соціальна і гуманітарна політика, психологія управління, організаційна поведінка, адміністративні послуги, право та інституціональна система ЄС, конфліктологія, підготовка і презентація управлінських рішень тощо.

Процес навчання публічних службовців має бути зорієнтований на одержання знань і навиків щодо виконання аналітичної, інформаційної, соціальної, правозахисної, організаційної та управлінської видів діяльності.

### **Висновки**

Запровадження професійного навчання публічних службовців сприятиме вирішенню проблеми адміністративної реформи та адаптуванню освітніх програм навчальних закладів України до стандартів і вимог Болонського процесу, створить необхідні і достатні умови для швидкої професіоналізації працівників владних інститутів та дозволить виконати умови вступу до Європейського Союзу за критеріями, що застосовуються в адміністративному просторі Європи.

Одержані знання та вміння публічних службовців протягом їх навчання на професійних програмах з напрямку “Публічне управління” дадуть змогу їм реалізовувати стратегічні цілі органів, у яких вони працюють, зорієнтувати їх діяльність на результат, підвищувати ефективність, дієвість і прозорість публічного управління в Україні.

### **Література**

1. Андрейчук С. Управління системою освіти в зарубіжних країнах / С. К. Андрейчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 8 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 225—232.
2. Пойченко А. Стратегія впровадження системи управління якістю у вищому навчальному закладі / А. Пойченко, Т. Безверхнюк, Т. Сивак // Вісник Національної академії державного управління [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 195—201.
3. Луговий В. І. Управління освітою [Текст] : навч. посіб. / В. І. Луговий. — К. : Вид-во УАДУ, 1997. — 302 с.
4. Поступна О. Досвід державного управління систем освіти європейських держав / О. В. Поступна // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 126—132.
5. Шевченко С. Акредитація вищих навчальних закладів як основний інструмент розвитку державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти / С. О. Шевченко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 339—348.
6. Загорський В. С. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців в Україні на сучасному етапі / В. С. Загорський,

П. І. Шевчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 12 / за заг. ред. П. І. Шевчука. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 526—533.

7. Загорський В. Модернізація підготовки управлінців: концептуальні та стратегічні аспекти / В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 13—22.

8. Мазницька Н. Організація підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців / Н. В. Мазницька // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 222—228.

9. Шевчук П. Вплив груп інтересів на систему професійного навчання державних службовців / П. І. Шевчук, Я. Д. Макух // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 452—460.

10. Нижник Н. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) [Текст] / Нижник Н. Р., Олуйко В. М., Яцюк В. А. — Львів : Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2003. — 300 с.

11. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів [Текст] : кол. моногр. / І. В. Розпутенко [та ін.]. — К. : К.І.С., 2003. — 224 с.

12. Гайдученко С. Основні напрямки удосконалення діяльності кадрових служб державних органів / С. О. Гайдученко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 16/17 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 30—34.

13. Губа О. Удосконалення кадрової політики в системі державної служби України / О. П. Губа // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 191—199.

14. Дячишин М. Формування кадрового резерву державної служби: стан та перспективи / М. Д. Дячишин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 287—294.

15. Мельник І. Формування персоналу органів державної влади – неодмінна умова підвищення ефективності державної служби / І. М. Мельник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 16/17 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 442—449.

16. Ласійчук О. Досвід формування державної кадрової політики в зарубіжних країнах / О. М. Ласійчук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 156—162.

17. Полюга З. Державне управління: проектування посад та формування резерву кадрів / З. М. Полюга // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 221—228.

18. Горькова Н. Формування якостей ідеального державного управління / Н. Г. Горькова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 325—331.

19. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / Сороко В. М. // Вісник державної служби України [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 65—75.

20. Вікторов В. Самоосвіта державних службовців у навчанні за професійною програмою підвищення кваліфікації [Текст] : навч. посіб. / В. Г. Вікторов, І. В. Шпекторенко. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. — 38 с.

21. Карпук В. Особливості дистанційного навчання державних службовців / В. І. Карпук // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 445—451.

22. Краснопорова С. Суть, зміст, форми і методи забезпечення процесу професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування / С. В. Краснопорова // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 476—482.

23. Матвіїшин Є. Визначення кількісних показників для оцінки ефективності модернізації системи навчання публічних службовців / Є. Г. Матвіїшин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 300—309.

24. Філіповський В. Проблеми наближення професійного навчання державних службовців до стандартів Європейського Союзу / В. М. Філіповський // Вісник державної служби України [Текст]. — 2004. — № 2. — С. 56—60.

25. Шпекторенко І. Модель управління професійною мобільністю державного службовця: постановка питання / І. В. Шпекторенко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 14/15 / за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 451—458.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : [б. в.] ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. — С. 1003.

27. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. // Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

28. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. // Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

## **I. Kozak**

### **CONTEMPORARY PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS**

**The necessity and content of public servants educational system reformation in order to raise their competence level, to fulfil their functions and tasks and to ensure further democratization of social life as the necessary precondition of civil society formation are grounded.**

**Key words:** public administration, public servant, professional study, profesionalization, education.

УДК 35.07:303.01

М. Карпа,  
А. Дудник

## ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Узагальнено різні підходи до нових тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та місця державної служби у її становленні та організації в Україні. Розглянуто зарубіжний досвід.

**Ключові слова:** державна служба, публічна служба, цивільна служба, муніципальна служба.

На сьогодні державна діяльність охоплює різноманітні сфери суспільного життя. До неї належать військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, сервісних службах тощо. Існує безліч думок щодо поділу влади та служб за функціями, що вони виконують, за статусом, за підпорядкуванням тощо. Будь-яке реформування (державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, територіально-адміністративного поділу, організації публічної служби тощо) потребує ретельного аналізу, формування нової термінології, зміни правового регулювання. А для цього потрібно сформувати чітку структуру інституцій, визначити їх статус, джерела фінансування тощо. Регулювання суспільних інтересів у державі належить до функцій державних службовців. Та основні положення і призначення державної служби в багатьох країнах трактуються в законодавстві по-різному. В Україні вчені все частіше використовують у теоретичних розробках поняття “суспільний”, “публічний” та розширюють поняття суспільної служби, включаючи в неї цивільну службу, державну, муніципальну, спеціалізовану. Деякі визначення вже на сьогодні трапляються в офіційних джерелах, зокрема щодо реформи публічної адміністрації, про що зазначено в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, затвердженій Кабінетом Міністрів України 16 січня 2008 р. Зазначається, що “головною метою реформи публічної адміністрації є поетапне створення нової моделі публічної адміністрації, яка забезпечить становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та демократії” [1]. Зазначено також про чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня у контексті адміністративно-територіальної реформи з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань. Отже, питання розподілу влади, її нових форм потребує теоретико-методологічного обґрунтування, розробки нових форм та моделей, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування владно-управлінських тенденцій у суспільстві.

Метою статті є узагальнення основних наукових підходів та досвіду організації публічної служби у вітчизняній та зарубіжній практиці. Об’єктом дослідження є публічна служба як діяльність суб’єктів публічної політики, а предметом дослідження – становлення та функціонування основних складових публічної служби в Україні та у практиці деяких країн. Основними завданнями статті є: визначення місця державної служби у становленні публічної служби;

визначення основних складових сфери публічної служби; узагальнення деяких підходів щодо публічної служби та її складових; вивчення зарубіжного досвіду організації публічної служби. Актуальним на сьогодні є питання теоретико-методологічного переосмислення деяких напрямків владно-управлінських відносин. Зокрема, виникає необхідність визначення місця публічної влади у побудові нових взаємовідносин між суспільством та владою, що дають змогу чітко формувати публічну адміністрацію та інші її складові, які реформують, так і не сформувавши. Також введення нових понять призводить до виникнення методологічних проблем, термінологічної плутанини, дублювання чи нашарування функцій та відповідальності окремих елементів, що створює конфлікт інтересів, наслідком чого є пошук нових механізмів інституційного та процедурного врегулювання.

До дослідження проблематики становлення та організації публічної політики зверталось чимало вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків. Запропонували власні підходи до вивчення окремих питань публічної служби, її становлення та розвитку в Україні В. Авер'янов, В. Малиновський, І. Козюра, І. Грицяк, Н. Нижник, О. Лазор, Е. Афонін, О. Оболенський, Г. Ситник, С. Вировий, О. Мельник, які розглядали це питання в контексті наближення владних інституцій України до принципів громадянського суспільства, враховуючи світовий досвід та сучасну практику.

На сьогодні існує безліч підходів, аргументів, тенденцій у вивченні становлення публічної служби, її складових, функцій тощо. Серед основних невіршених питань організації та функціонування публічної служби можна виділити: відсутність чіткого уявлення про функції публічної служби (її складових); дублювання функцій між різними видами служб. На теоретичному рівні не сформована методологічна основа для побудови чіткої структури влади та служби в державі; не визначений понятійно-категорійний апарат для обслуговування владно-управлінських відносин; відсутнє нормативно-правове врегулювання концепції служби у державі.

Новизна полягає у структуруванні поняття “публічна служба”, узагальненні існуючих тенденцій розвитку окремих складових публічної служби та визначенні місця державної служби у становленні та організації публічної служби в Україні.

Узагальнення основних тенденцій розвитку складових публічної служби України та деяких зарубіжних країн на теоретичному рівні дають змогу більш системно розглянути це явище. Дослідження публічної служби та вироблення її концепції в умовах політичної кризи, постійних трансформацій державних інституцій, перерозподілі влади потребує системного підходу, використання потужної методологічної бази, врахування міждисциплінарного принципу.

Враховуючи останні тенденції розвитку відносин влади і суспільства, можна виокремити основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші (табл. 1). Відповідно, поділ на такі види передбачає перелік інституцій, що належать до них, визначення комунікаційних взаємозв'язків, статусу та правового регулювання діяльності.

**Таблиця 1**

**Публічна служба: основні складові**

| <b>Посади<br/>(службовців)</b> | <b>Складові<br/>(служби)</b> | <b>Організації</b>  |
|--------------------------------|------------------------------|---|
| <b>1</b>                       | <b>2</b>                     | <b>3</b>  |
| Адміністративні                | Державна                     | Державні органи виконавчої влади,<br>державні організації та підприємства |

Закінчення табл. 1

| 1  | 2                   | 3   |
|--|---------------------|---|
| Муніципальні   | Муніципальна служба | Органи місцевого самоврядування   |
| Спеціалізовані   | Спеціалізована      | Судова влада.<br>Прокуратура.<br>Митна служба.<br>Дипломатична служба                                 |
| Цивільні   | Цивільна            | Апарати державних органів (Верховної Ради, Кабміну, центральних та місцевих органів виконавчої влади) |
| Інші (технічні, обслуговуючі, сервісні, охоронні тощо) | Інша                | Недержавні установи (організації, підприємства)   |

В. Авер'янов узагальнив вітчизняну традицію трактування державної служби та виокремив найширше за обсягом поняття “служба у державі”, яка включає службу у всіх державних органах та службу в державних організаціях (зокрема державних підприємствах та установах) [2]. Тобто первинна ознака державної служби – реалізація повноважень держави, здійснення державної влади – або не належатиме цим структурам, або потрібно змінювати їх статус та наділяти їх таким правом, що суперечитиме низці правових норм, які вписані у чинному законодавстві. Виникає необхідність аналізу та нового трактування адміністративних посад, до яких належать посади служб охорони здоров'я, культури, рятувальних служб, комунальних служб тощо. Адміністративною також вважається діяльність, пов'язана із службою в органах виконавчої влади, їх апараті, яку проходять державні службовці. Керуючись іншим підходом, сучасну службу поділяють на два основні типи: державну та громадську. У цьому випадку до державної служби належать цивільна та військова служба, а до громадської – усі інші сфери, що не належать до державної (муніципальна служба, служба в державних установах, недержавних організаціях, громадських структурах, приватних підприємствах тощо).

Деякі науковці розглядають державну службу у контексті поділу її на дві ланки. Зокрема, висновки деяких російських вчених виокремлюють у державній службі два типи: цивільний та мілітаризований [3]. За цього до цивільного належить служба в обласних, районних державних адміністраціях та наднаціональних організаціях Євросоюзу. До мілітаризованого типу належить військова служба, служба в митних та податкових органах, в органах внутрішніх справ, залізничних військах та гірничорятувальній службі.

Для України доцільним буде використання практики деяких європейських країн, що виокремлюють цивільну службу, до якої належатимуть: служба у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; в апараті органів прокуратури; неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; неатестованих працівників апарату військових формувань; в апараті судів та деяких інших

державних органів [4]. Певні стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу відображені в Кодексі доброї адміністрації, що затверджена Європейським Парламентом. У Польщі функціонує Уряд Цивільної служби, який постійно інформує населення про діяльність адміністрації, перелік послуг і компетенцію органів влади та працівників, можливості розвитку цивільної служби. Нагляд над цивільною службою здійснює Прем'єр Ради Міністрів. Згідно з розпорядженням Прем'єра, основними завданнями цивільної служби є: контроль за відповідністю завдань цивільної служби, поширення інформації про цивільну службу, керування процесом управління кадрами, планування і контроль використання фінансових ресурсів, організація та контроль центральних шкіл цивільної служби, зокрема створення плану центрального навчання [5]. У Польщі також у 2002 р. прийнято Кодекс етики цивільної служби, в якому задекларовані принципи про публічне добро, інтереси громадян, нейтральності, орієнтації на професіоналізм. Існує також корпус цивільної служби, що трактує працю як публічну службу та вказує на політичну нейтральність чиновників [6].

Наступний підхід до виокремлення цивільної служби базується на розподілі її на загальну та спеціалізовану. Загальній цивільній службі притаманні традиційне здійснення державно-владних функцій, таких як служба в органах виконавчої влади. Спеціалізована цивільна служба наділена галузевою специфікою, що базується на певній компетенції у тій чи іншій галузі. Наприклад, основними службами спеціалізованої цивільної служби можуть бути дипломатична, суддівська, рятувальна тощо. За цього до службовців належать ті категорії посад, що не вказані в законодавстві про державну службу, зокрема викладацький склад державних закладів освіти, службовців державного транспорту, зв'язку, охорони здоров'я та інші. Також у такому підході доцільно розмежовувати цивільну службу та мілітаризовану, враховуючи внутрішньогалузеву компетенцію служб.

Деякі дослідники виокремлюють спеціалізовану державну службу, до якої належать мілітаризована, за винятком служби в органах виконавчої влади, окрім деяких органів виконавчої влади, повноваження яких мають специфічне спрямування та функції [7]. До такої служби можна віднести дипломатичну службу, службу прокурорів, службу суддів, службу в органах внутрішніх справ, митну службу, державну виконавчу службу, податкову службу та інші спеціалізовані типи державної служби. Основною ознакою, за якою здійснюють такий поділ, є виконання специфічних функцій певними державними інституціями – дипломатичних, податкових, природоохоронних, митних тощо [8]. Враховуючи досвід зарубіжних країн, потрібно зазначити про необхідність застосування нормативного регулювання функціонування цивільної служби в Україні. Наприклад, законодавство про публічну службу у Швейцарії складається з федерального законодавства, кантонального та нормативних актів общин. У праві публічної служби Швейцарії традиційно виділяють три види публічно-правових відносин: службові правовідносини, публічно-правові та приватноправові відносини службовців. Службові правовідносини встановлюють правовий статус чиновника. Законодавство не врегульовує чітко питання надання статусу чиновника при здійсненні певної діяльності на публічній службі. Поняття чиновника визначається в ст. 1 Федерального закону про чиновників (1927 р.): чиновник вибирається на посаду федеральним урядом (Бундесратом), підпорядкованими йому органами або судом. Бундесрат встановлює перелік посад, що надають статус чиновника, який затверджує парламент. Кантони (адміністративні одиниці) мають Положення про

службу та посадові оклади державного персоналу, в якому визначено перелік посад, що належать до чиновницьких. Усі інші працівники прирівнюються до службовців. Усі працівники перебувають в публічно-правових службових відносинах. В общини працівників набирають на службу на основі публічно-правових норм, укладаючи з ними трудові договори, відповідно до правил кодексу. У Швейцарії ніколи не існувало закону про чиновників, що встановлював би основи правових відносин на федеральному рівні та на рівні кантонів. Кантони передали у розпорядження общин питання встановлення публічної служби та комплектування персоналу управління. Тому у кожному кантоні діють особливі публічно-правові норми. На сьогодні практично проходить вирівнювання службово-правового регулювання відносин на рівні федерації, кантонів та общин [9]. У Франції місцева (територіальна) служба є державною службою [10], а у Великобританії державна служба поділяється на декілька різновидів: цивільна, дипломатична, місцева, поліцейська, військова. В Україні, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства (п. 15, ст. 3), визначено, що “публічна служба – це професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування” [11]. Деякі дослідники схильні розглядати публічну службу як похідне поняття від публічного адміністрування (public administration). В Україні активно використовується поняття “публічна адміністрація”, що трактується як “сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, котрі забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах” [12]. До публічної адміністрації належать виконавча влада, органи місцевого самоврядування та інші суб’єкти, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації, відповідно до чинного законодавства [13].

Окреслені деякі питання у цій статті вказують на безліч невивчених та нерегульованих питань у сфері побудови відносин між владою і суспільством. Особливо гостро постають такі питання у побудові та розвитку громадянського суспільства, де основні завдання влади стосовно суспільства базуватимуться на сервісній та обслуговуючій функції. Подальше врегулювання методологічних питань зменшить непорозуміння у розподілі влади, повноважень, відповідальності, функцій між державними та суспільними інституціями, сприятиме повноцінному правовому забезпеченню цих процесів.

#### **Висновки:**

- визначено та проаналізовано у різних підходах основні складові публічної служби: державну службу, муніципальну, цивільну, спеціалізовану тощо Вказано на основних суб’єктів (організацій) здійснення служби;
- зазначено про поділ служб на громадські та державні служби;
- визначено місце державної служби у тенденціях розвитку публічної служби в Україні та у деяких європейських країнах. Проаналізовано підхід поділу державної служби на цивільну та милітаризовану;
- визначено роль цивільної служби в організації публічної служби та зазначено про її поділ на загальну та спеціалізовану;
- висвітлено зарубіжний досвід організації публічної служби.

Тенденції розвитку державної служби, органів місцевого самоврядування, проведення реформ та інші політико-адміністративні течії ставлять перед вченими нові завдання, вказують на необхідність теоретичного осмислення понять,

концепцій, професійного аналізу ситуації, розробки новітніх моделей для подальшого їх практичного використання у владно-управлінській сфері та житті суспільства. Основні завдання, які необхідно вирішувати на теоретико-методологічному рівні:

– визначити методологічну основу для побудови чіткої структури влади та служби в державі;

– визначити понятійно-категорійний апарат для обслуговування сфери публічної служби;

– здійснити нормативне врегулювання концепції служби у державі. Важливою умовою ефективності законодавчих змін є врегулювання кожного виду служби окремими законами з відповідним затвердженням повноважень та компетенції кожного виду служби держави;

– прийняти вимоги до усіх видів службовців, сформувати їх статус, функції, завдання, систему підготовки, відповідальності.

### Література

1. Український прорив: для людей, а не політиків [Електронний ресурс] : Програма діяльності Кабінету Міністрів України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України №14 від 16. 01. 2008 р. // Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

2. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. — 2005. — № 8. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>.

3. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации [Текст] / Д. Н. Бахрах. — Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1995. — 102 с.

4. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні...

5. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej [Electronic resource] // Access mode : [http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9\\_2/Kodeks\\_EtykiSC/index.html](http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html).

6. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі [Електронний ресурс] / М. І. Лахижа, І. А. Червчатий ; Головне управління державної служби України // Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/index>.

7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні...

8. Там само.

9. Стариков Ю. Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии / Ю. Н. Стариков // Правоведение [Текст]. — 1996. — № 3 (214). — С. 150—160.

10. Местная государственная служба во Франции: Организация и общий статус [Текст] / Посольство Франции в Москве. — [2-е изд.]. — М. : Изд-во Фр. орг. техн. сотрудничества, 1993. — 61 с.

11. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування [Текст] : зб. наук. пр. : у 2 ч. Ч. 1 / наук. кер. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — С. 45.

12. Куйбіда М. Формування понятійного апарату як складової частини інституційного розвитку державної служби України / М. Куйбіда, О. Парфенюк // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 3. — 35 с.

13. Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст]. — К. : [б. в.], 1998. — 62 с.

**M. Karpa,  
A. Dudnyk**

**BASIC COMPONENTS OF PUBLIC SERVICE:  
TENDENCIES OF DEVELOPMENT**

**In the article different approaches to the new development tendencies of separate components of public services and the place of public service in its formation and organization in Ukraine are generalised. Foreign experience is considered.**

**Key words: public service, civil service, municipal service.**

УДК 35.075.31

Л. Кійко

## **КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ: НА ПРИКЛАДІ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО РОЗВИТКУ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

**Розглянуто основні аспекти кадрової роботи, визначено зміст поняття “кадрова робота”, обґрунтовано необхідність оптимального використання кадрової політики, проаналізовано динаміку змін трудового колективу Головного управління за 2006 – 2008 рр.**

**Ключові слова:** кадрова робота, кадрова політика, державна служба, кадровий потенціал.

Українській державі для подальшого розвитку необхідна науково-обґрунтована кадрова політика, суть якої полягатиме у створенні умов для ефективного використання людських ресурсів та досягненні окреслених завдань у вдосконаленні управлінської діяльності відповідно до сучасних європейських стандартів. Реалізувати державну політику у цій сфері покликана кадрова робота, яка спрямована на різні види діяльності шляхом оптимального використання і розвитку персоналу.

Необхідно зазначити, що основними функціями управління в аграрній сфері є:

- прогнозування, визначення поточної та перспективної потреби в кадрах і джерел її реалізації, уточнення безпосередньо із навчальними закладами потреб щодо підготовки спеціалістів та розробка і реалізація заходів із поповнення трудового колективу;

- планування та регулювання цілеспрямованого руху і професійно-кваліфікаційного росту кадрів, процесів їх вивільнення і перерозподілу;

- організаційно-методичне забезпечення професійно-економічного навчання, підготовка та перепідготовка кадрів, скерування працівників на навчання у різні навчальні заклади і стажування у провідних організаціях, вивчення керівництвом різних рангів передових методів і форм роботи;

- вивчення професійних, ділових і особистих якостей працівників на основі атестації, широкого використання психологічних і соціологічних досліджень, розробка рекомендацій з раціонального використання кадрів відповідно до їх здібностей;

- організація роботи з професійної орієнтації молоді, адаптація молодих спеціалістів і працівників на підприємстві, розвиток наставництва, вивчення причин плінності кадрів, динаміки змін трудового колективу, розробка заходів із стабілізації і вдосконалення його соціальної і демографічної структури;

- забезпечення ефективного використання усіх форм матеріального і морального стимулювання працівників стосовно їх трудової діяльності, вивчення впливу стимулів на підвищення трудової і соціальної активності, покращення морально-психологічного клімату в колективі [1].

Проблема ефективного кадрового забезпечення державної служби досліджувалась багатьма науковцями в галузі державного управління, зокрема такими, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Воронько, О. Лазор, О. Хорошенко,

О. Губа, С.Серьогін, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Охотський, Г. Щокін, О. Якубовський. У своїх працях вони узагальнюють найцінніше із зарубіжного досвіду стосовно функціонування інституту державної служби та кадрової політики, творче використання якого дасть можливість удосконалити всю систему управління кадровим потенціалом державної служби.

У фаховій літературі розглядається досить цінний науковий матеріал щодо питань державного управління, державної служби, кадрової політики, який необхідно на сьогодні вивчати і застосовувати у вирішенні питань, пов'язаних із кадровою роботою і службою в органах місцевого самоврядування. Доцільно зазначити, що в Україні дослідженню кадрової політики та кадрового забезпечення приділяється достатньо уваги, як з боку науковців, так і з боку практиків, але й надалі актуальним завданням залишається пошук ефективних чинників з удосконалення кадрової роботи. Те саме стосується і використання кадрових технологій в управлінні персоналом.

На прикладі Головного управління агропромислового розвитку Львівської обласної державної адміністрації (далі – Головне управління) вивчимо досвід кадрової роботи, запропонуємо шляхи удосконалення роботи.

Значимо лише, що Головне управління є структурним підрозділом Львівської обласної державної адміністрації, підзвітним та підконтрольним голові Львівської обласної державної адміністрації та Міністерству аграрної політики України [2]. Питаннями кадрової роботи безпосередньо займається відділ кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи Головного управління, який утворено згідно із затвердженим штатним розписом за наказом начальника Головного управління від 14.09.05. № 25-К, і є структурним підрозділом управління координації діяльності підприємств харчової і переробної промисловості та кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи. Кадрова робота у Головному управлінні ґрунтується на законодавчій базі, зокрема Конституції України, законах України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”, постановах Верховної Ради України, указах і розпорядженнях Президента України, декретах, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, а також інших нормативно-правових актах, полягає у формуванні і реалізації плану добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців; прийняття на державну службу, розгляд і внесення пропозицій щодо нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України, присвоєння звань та заохочення працівників апарату і структурних підрозділів Головного управління, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління; ведення особових справ; формування кадрового резерву Головного управління та його структурних підрозділів; проведення стажування [3].

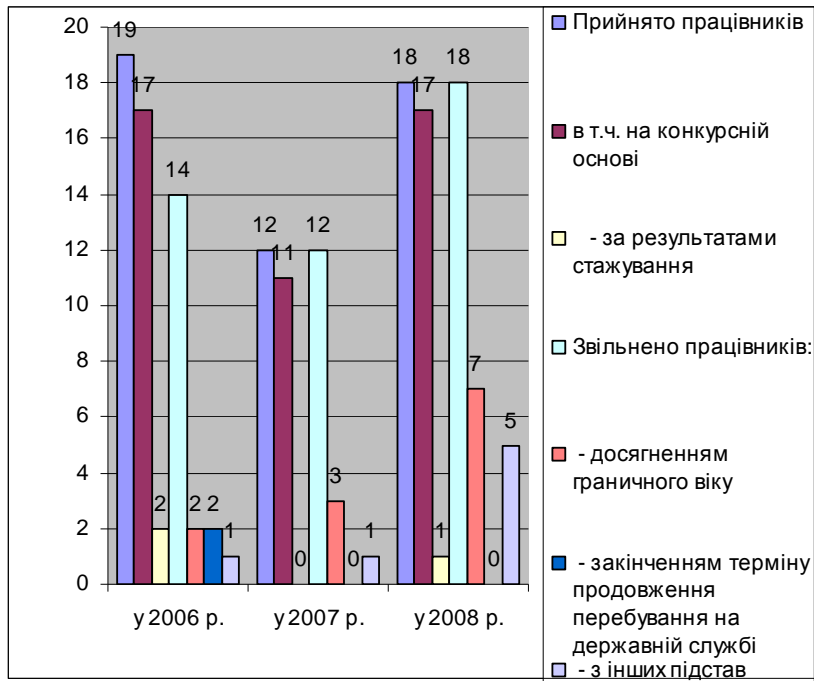
Вакансії заповнюються лише після конкурсного відбору і розпочинається весь процес з інформації про конкурс на заміщення вакантних посад та умов його проведення, які публікуються у засобах масової інформації не пізніше як за місяць до проведення конкурсу. З цією метою утворюється конкурсна комісія, за висновками якої, обираються кращі з претендентів за виявленими знаннями, уміннями і досвідом їхньої роботи.

Аналізуючи показники, наведені у табл. 1, які водночас є вихідними даними для графічної побудови динаміки плинності кадрів, зображених на рис.1, зазначимо, що станом на 31.12.2006 р. кількість новоприйнятих працівників становила 19 осіб,

станом на 31.12.2007 р. – 12 осіб, 2006 р., а у 2008 р. – 18 осіб. За досягненням граничного віку у 2006 р. звільнено 14,3 % осіб, у 2007 – 25 % осіб, у 2008 р. – 38,8 осіб % від загальної кількості звільнених працівників [4].

**Таблиця 1**  
**Плинність кадрів Головного управління у 2006 – 2008 рр.**

|   | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|---|---------|---------|---------|
| <b>Прийнято працівників</b>                                       | 19      | 12      | 18      |
| зокрема на конкурсній основі                                      | 17      | 11      | 17      |
| – за результатами стажування                                      | 2       | –       | 1       |
| <b>Звільнено працівників:</b>                                     | 14      | 12      | 18      |
| з них – за власним бажанням                                       | 9       | 8       | 6       |
| – досягненням граничного віку                                     | 2       | 3       | 7       |
| – закінченням терміну продовження перебування на державній службі | 2       | –       | –       |
| – з інших підстав   | 1       | 1       | 5       |



**Рис. 1. Динаміка плинності кадрів Головного управління**

На виконання вимог ст.13 Закону України “Про державну службу” державні службовці Головного управління та його структурних підрозділів зобов’язані до 15 квітня 2009 р. подавати декларації про доходи, фінансове забезпечення та майновий стан щодо себе та членів сім’ї за 2008 р., які зберігаються в їхніх особових справах.

З метою удосконалення професійних здібностей, державні службовці Головного управління періодично скеровуються на навчання до Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України та інших навчальних закладів для участі у тематичних семінарах.

Кількісний та якісний склад державних службовців Головного управління наведений у табл. 2 та побудованих відповідно до неї графіках.

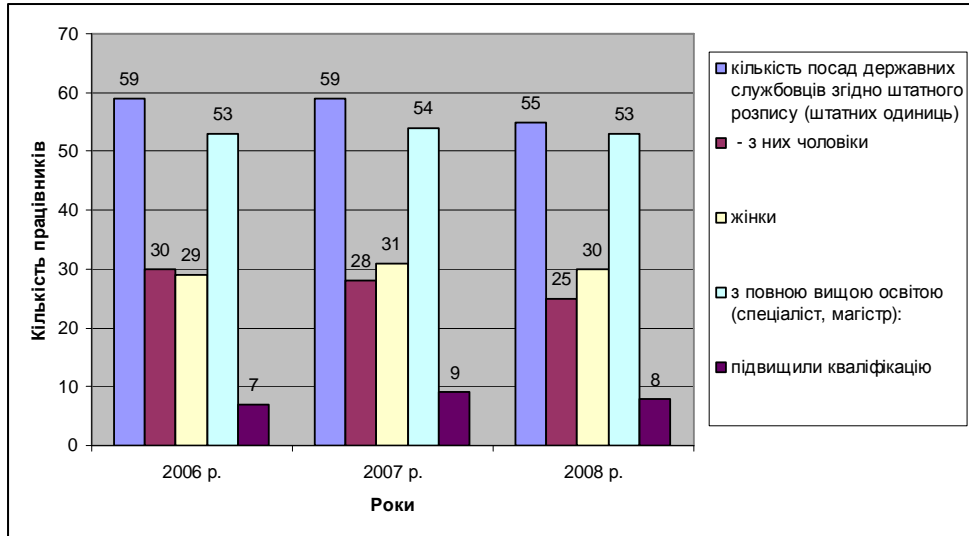
**Таблиця 2**

**Кількісний та якісний склад державних службовців Головного управління**

| Кількість посад державних службовців згідно штатного розпису (штатних одиниць) | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|--|---------|---------|---------|
|  |         | 59      | 59      |
| – з них чоловіки   | 30      | 28      | 25      |
| жінки  | 29      | 31      | 30      |
| <b>за освітою:</b>   |         |         |         |
| з повною вищою освітою (спеціаліст, магістр):                                  | 53      | 54      | 53      |
| <b>підготовка кадрів</b>   |         |         |         |
| підвищили кваліфікацію   | 7       | 9       | 8       |
| <b>Віковий склад</b>   |         |         |         |
| до 27 років  | 12      | 13      | 13      |
| 28-34  | 6       | 4       | 5       |
| 35-45  | 4       | 6       | 5       |
| 46-60  | 37      | 36      | 32      |
| з них жінок 50-54  | 11      | 21      | 12      |
| 55-59 (чоловіки)   | 11      | 14      | 14      |
| <b>за стажем державної служби</b>  |         |         |         |
| до 1 року -  | 9       | 4       | 7       |
| від 1 до 3 років -   | 8       | 5       | 5       |
| від 3 до 5 років -   | 6       | 10      | 6       |
| від 5 до 10 років -  | 4       | 11      | 13      |
| від 10 до 15 років -   | 11      | 8       | 7       |
| від 15 до 25 років -   | 11      | 9       | 8       |
| більше 25 років -  | 10      | 12      | 9       |

Аналізуючи ці дані (рис. 2), можемо зазначити, що кількість працівників з повною вищою освітою у 2006 р. становила 89,8 %, у 2007 р. – 91,5 %, а в 2008 р. –

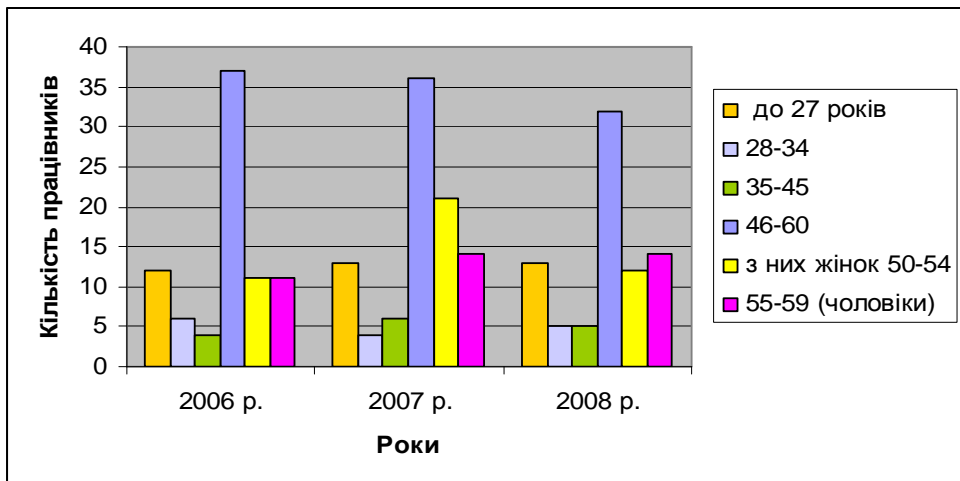
96,36 % від загальної чисельності працівників. У 2006 р. кількість працівників, які пройшли підвищення кваліфікації, становила 7 осіб (11,86 % від загальної кількості працівників), у 2007 – 2008 рр. – 9 і 8 осіб, що становить 15,25% і 14,54% відповідно.



**Рис. 2. Якісний склад державних службовців Головного управління**

Щодо гендерного балансу працівників Головного управління, то він становив у 2006 р. – 50,8% і 49,2% чоловіків і жінок, у 2007 р. – 47,54% і 52,46 %, а у 2008 р. – 42,37% та 57,63% чоловіків і жінок відповідно.

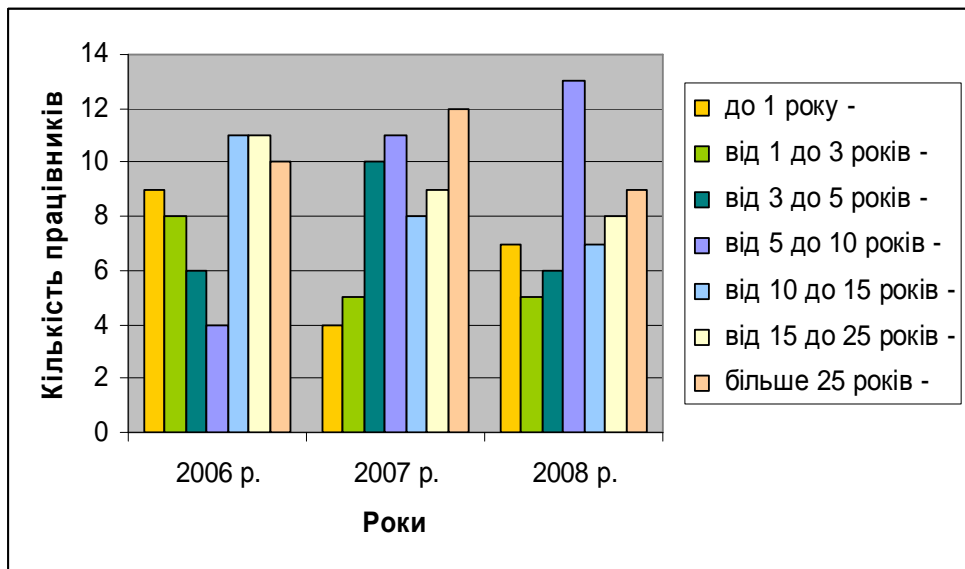
Аналізуючи склад працівників Головного управління за віком, зазначимо, що до 27 років у 2006 р. загальний показник становив 20,33 %, у 2007 – 22,03 %, у 2008 р. – 23,63% від загальної кількості працівників. Порівняно з 2006 р. у 2007 – 2008 рр. кількість осіб до 27 років збільшилась на 8,33 % (рис. 2).



**Рис. 3 Віковий склад працівників Головного управління**

У 2006 – 2007 рр. кількість працівників віком 28-45 рр. становила 16,94 %, у 2008 р. – 18,18 % від загальної кількості працівників. Кількість працівників віком 46 – 60 рр. у 2006 р. становила 62,71 %, у 2007 р. 61%, а у 2008 р. 58,18 % від загальної кількості працівників. Склад працівників Головного управління віком 46 – 60 рр. у 2007 – 2008 рр. порівняно з 2006 р. зменшився на 2,70 % і 13,51 % відповідно.

Можна зробити висновок, що з кожним роком кількість осіб пенсійного віку зменшується, у зв'язку з чим зростає кількість вакантних робочих місць для молодих фахівців. На рис. 4. наведено чисельність працівників за стажем державної служби.



**Рис. 4. Чисельність працівників за стажем державної служби**

Кількість працівників, стаж роботи яких становить до 1 року – у 2007 р. зменшилась вдвічі, порівняно з 2006 р. Кількість працівників зі стажем 5 – 10 років у 2007 р. збільшилась у 2,7 раза., а у 2008 – у 3,2 раза, порівняно з 2006 р. Службовців зі стажем 10 – 15 років щороку зменшується. У 2007 р. чисельність зменшилась на 27%, порівняно з 2006 р., а у 2008 р. – на 36% відповідно до 2006р. Кількість службовців зі стажем роботи 15 – 25 років у 2007 р. зменшилась на 18%, порівняно з 2006 р., а у 2008 р. – зменшилась на 27 %.

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що кадрова робота – основний засіб реалізації державної кадрової політики, і ця діяльність є особливо важливою в умовах проведення адміністративної реформи; натомість висока плинність працівників не сприяє ефективній реалізації завдань державних службовців. Основними напрямками кадрових служб повинна стати аналітична та організаційна робота з кадрового менеджменту, ґрунтовний аналіз ефективності діяльності головних управлінь, їх структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця та прогнозування розвитку персоналу, планування кар'єри державних службовців, забезпечення їх навчання та моніторингу ефективності.

## Література

1. Осійчук М. Модернізація кадрових служб як основа удосконалення державного управління [Електронний ресурс] // Вісник державної служби України. 2008. – № 3. Режим доступу : [http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=150954&cat\\_id=37402&ctime=1232530237346](http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=150954&cat_id=37402&ctime=1232530237346).

2. Положення про головне управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації від 10.10.2008. – [Організаційні документи головного управління агропромислового розвитку Львівської обласної державної адміністрації].

3. Положення про відділ кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи управління координації роботи підприємств харчової і переробної промисловості та кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи головного управління агропромислового розвитку Львівської облдержадміністрації від 14.09.05. № 25-К. – [Організаційні документи відділу кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи управління координації роботи підприємств харчової і переробної промисловості та кадрів, аграрної освіти, правової і організаційно-господарської роботи головного управління агропромислового розвитку Львівської облдержадміністрації].

4. Звіти про кількісний та якісний склад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади керівників та спеціалістів за 2006 – 2008 рр. – [Організаційні документи головного управління агропромислового розвитку Львівської обласної державної адміністрації].

**L. Kiyko**

### **PROVISION OF PERSONNEL TO STRUCTURAL SUBDIVISIONS: ON THE EXAMPLE OF CENTRAL BOARD OF ADMINISTRATION OF AGRO-INDUSTRIAL DEVELOPMENT OF LVIV REGIONAL STATE ADMINISTRATION**

**The basic aspects of personnel work are considered, the maintenance of concept “personnel work” is determined. The basic accent on the necessity of optimum use of personnel policy is made. The dynamics of changes of labour collective of central board of administration is analysed during 2006-2008.**

**Key words: personnel work, personnel policy, public service, potential of personnel.**

УДК 351.77:614

М. Лесечко

## УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМИ МІСТАМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми управління великими містами в Україні у нових умовах господарювання. Наведено структурну модель управління містом, запропоновано алгоритм створення механізму управління містом та обґрунтовано принципи його побудови.

**Ключові слова:** модель, механізми управління, принципи управління, система, структура.

Станом на 1 січня 2008 р. в Україні нараховується 458 міст, зокрема 18 великих міст із населенням більше 300 тис. жителів і 889 селищ міського типу.

Значний вплив у розвиток урбаністики як науки внесли В. Мурель [1], Н. Наймарк [2], М. Лола [3], В. Давидович [4], Д. Валентей [5], М. Габрель [6], Р. Анхейм [7], З. Гідіон [8] та інші.

Однак робіт із обґрунтування механізмів управління містами недостатньо, що суттєво позначається на якості управління ними в нових умовах трансформації всіх суспільних процесів. Тому розробка теоретичних положень механізму управління містом є важливим завданням.

**1. Соціальні вимоги до управління містами.** Людина і просторове середовище її проживання, як відомо, є складною динамічною системою, у якій взаємодіє багато чинників. Це вимагає комплексного дослідження людини в цілісному просторовому середовищі.

На нашу думку, комплексне формування просторового середовища може здійснюватися у таких напрямках:

- а) теоретичному:
  - дослідження закономірностей розвитку соціальних відносин і роль просторового середовища в їх удосконаленні;
  - вивчення закономірностей розвитку самої людини, її інтересів, потреб, цінностей і умов праці з метою всебічного розвитку;
  - розробка теоретичних моделей, концепцій, прогнозів та програм формування цілісного просторового середовища проживання суспільства;
- б) практичному:
  - створення для людини оптимальних умов проживання;
  - реалізація програм формування цілісного середовища проживання;
  - організація такого економічного та соціального механізму управління на різних етапах, при якому просторове середовище сприяло б досягненню поставлених суспільством завдань;
- в) етичному:
  - визнання переваг людини. Просторове середовище проживання людини, зокрема штучне середовище – міста, села, в не меншому ступені, ніж природа, впливає на моральний розвиток людини, її самопочуття;
- г) естетичному:
  - формування середовища проживання за “законами краси”. Це означає, що естетичний аспект у формуванні й оптимізації просторового середовища

проживання людини не може бути цілком підпорядкований ні техніко-економічному, ні соціальному аспектам.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується пошуком форм управління процесами урбанізації. Зауважимо, що у розробці принципів механізмів управління урбаністичними процесами відсутній такий важливий момент, як визначення об'єктів та суб'єктів управління.

Проблематичність вибору об'єктів управління урбанізації є в досить широкому спектрі реальних систем розселення, що не завжди відповідають існуючим інституціональним структурам управління. Ця невідповідність є темою постійних дискусій про те, як треба управляти системами і чи треба ними управляти взагалі.

Тому викладемо свою думку щодо питання організації управління. Сучасна наука не розкрила ще повною мірою взаємозв'язок між трьома компонентами, якими є місто, село та просторове середовище проживання людини.

Дискусійними ж є поняття “село”, “сільська місцевість”. Все частіше соціально-економічні та інші проблеми села виражаються поняттям “проблеми села”, зміст якого передбачає лише типи житла, забезпечення закладами культурно-побутового обслуговування і наявність умов для ведення особистого підсобного господарства. Такий підхід є, на нашу думку, вузьким і значною мірою спрощеним [9, 10].

Вважаємо, що “село” треба розглядати як історично складену соціально-економічну підсистему суспільства.

Проведені нами раніше дослідження показують, що на розвиток села суттєвий вплив мають міста – від малих до найзначніших. Вони виконують функції соціального розвитку села [11].

Розуміння села як соціально-економічної підсистеми суспільства вимагає вирішення проблем села на базі єдиної державної програми соціально-економічного його розвитку в єдиній системі розселення.

**2. Структурна модель управління містом.** Управління є процесом взаємодії суб'єкта і об'єкта управління. Зупинимось на аналізі структури суб'єкта управління.

Для процесів управління, зокрема й управління містом, характерним у сучасних умовах є децентралізація влади, яка реалізується шляхом зміцнення системи самоврядування. Отже, децентралізація влади – це: поступове передання питань, що належать до державної компетенції, до відомства місцевих громадян; передання територіальним громадам відповідних ресурсів і прав; формування партнерських відносин між державою та місцевими громадами.

Суть місцевого самоврядування полягає в гарантованому законом праві територіальної спільності громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти територією, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальні спільноти громадян (громади, комуни, муніципалітети, територіальні колективи). Органами місцевого самоврядування є, як правило, ради чи інші подібні їй колегіальні органи (збори, асамблеї), що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, прямого і загального голосування.

Важливими ознаками будь-якого місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Правова автономія полягає у тому, що вона має свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження, як зазначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дії для реалізації своїх ініціатив із будь-якого питання, віднесеного до його відання.

Організаційна автономія органу місцевого самоврядування полягає у тому, що він повинен мати змогу сам визначати власну внутрішню структуру, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів міського самоврядування.

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, для здійснення своїх функцій і повноважень. За цього значна частина вказаних коштів повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки в яких у межах закону мають визначити самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії та державна підтримка, які виділяються цим органам, не повинні обмежувати свободи дій зазначених органів у їх діяльності.

Проблема чіткого розмежування повноважень місцевих органів влади в Україні ще остаточно не вирішена. Проте можна визначити основні сфери компетенції органів місцевої влади, зокрема:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади;
- дотримання прав і свобод громадян, забезпечення законності й правопорядку;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- підготовка і виконання обласних і районних бюджетів, звітування про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування інших територіальних громад;
- реалізація інших, наданих державою та делегованих відповідними радами, повноважень.

У місті має функціонувати відповідна організаційна структура управління, яка повинна забезпечувати:

- управління містом як єдиним народногосподарським комплексом та всіма секторами економіки (галузевим, регіональним, функціональним) через відповідні структури та органи;
- оперативне прийняття управлінських рішень та широке залучення населення до управління містом через систему органів самоврядування;
- економне використання коштів на утримання управлінського апарату;
- врахування того, що великі міста є центрами систем розселення і їх інтереси виходять далеко за межі адміністративних меж міст.

В Україні, як правило, формується багаторівнева структура управління містами, до якої належать: 1) структури, які безпосередньо входять до складу апарату управління містом і фінансуються з бюджету; 2) госпрозрахункові організації, що забезпечують життєдіяльність міста та є самостійними юридичними особами; 3) організації і установи подвійного підпорядкування, що функціонують як регіональні підрозділи державних управлінських структур; 4) установи, діяльність яких координується міською владою.

В умовах соціально-економічних трансформацій в Україні та формування ринкової економіки змінюються системи суспільних відносин. З огляду на це, триває процес пошуку оптимальної організації управління як на державному рівні, так і на рівні регіонів, зокрема міст. На це спрямована законодавча робота Верховної Ради України і практична діяльність виконавчих органів влади.

При формуванні організаційної структури управління містами враховувалися норми чинних законів та основоположні наукові принципи побудови структур управління великими організаційними системами.

При формуванні ефективної структури управління містом необхідно:

- базуватись на фундаментальних наукових принципах побудови структур управління великими системами;

- забезпечити виконання принципу органічності взаємозв'язку структур різного ієрархічного рівня для підтримання раціонального підпорядкування і предметної координації;

- врахувати вимоги чинного законодавства щодо формування і функцій організаційних структур управління та функцій окремих підрозділів;

- врахувати реальні обставини, специфічні вимоги та можливості кожного конкретного суб'єкта управління, що зумовлює відмінності організаційно-структурних схем управління однакових за назвою і функціями об'єктів.

Отже, організаційні схеми управління містами можуть бути відмінні одна від одної, що зумовлено врахуванням місцевої специфіки і місцевих умов, а також можливостями кадрового забезпечення управління. Загалом поняття “структура” означає міцний, відносно стійкий зв'язок і взаємодію складових частин (елементів) цілого (явища, процесу, соціальних систем). Це поняття визначається по-різному, залежно від того, в якій саме галузі знань (математиці, соціології, економіці) воно використовується.

Організаційна структура управління – це впорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами й працівниками апарату управління щодо підготовки прийняття та реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і працівниками та регламентує потоки інформації в системі управління.

Науково обґрунтована структура є організаційною базою системи управління. У ній закладено об'єктивні передумови зменшення втручання управлінських працівників у виконавчі процеси. Структура організаційно регламентує виконання управлінських функцій, виконує роль мережі каналів, якими рухаються потоки інформації, необхідної для забезпечення комутативності між керівниками і працівниками, на одному ієрархічному рівні.

Аналіз організаційної системи управління свідчить, що управлінські зв'язки і відносини є вертикальними або горизонтальними. Основною вертикальних управлінських відносин є відносини субординації між вищими і нижчими ланками системи управління або функціональні відносини між чинниками вищого і нижчого рівня управління.

Горизонтальні зв'язки можуть розглядатися як службові (професійні) відношення між ланками та працівниками одного рівня ієрархії. У цьому випадку структурні підрозділи підтримують зв'язки з іншими підрозділами, але розпорядження отримують лише зверху. Відмінність форм диференціації функцій та субординації зумовлює формування різних типів структур управління, з яких виділяються лінійна, функціональна, лінійно-функціональна, дивізійна тощо.

Унаслідок узагальнення нами виділено такі принципи формування концепції управління містом: верховенство права та закону; дотримання балансу економічних інтересів особи, сім'ї, суспільства, відповідальність особи, сім'ї, суспільства, держави у сфері урбанізації; своєчасність і адекватність заходів, пов'язаних із відверненням загроз і захистом національних економічних інтересів; пріоритет договірних (мирних) заходів у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів економічного спрямування; інтеграція національної економічної безпеки з міжнародною економічною безпекою; пріоритет прав людини; чітке розмежування органів державної влади; адекватність заходів захисту національних інтересів реальним та потенційним загрозам.

Загалом система управління містом передбачає структурне утворення загальнонаціонального, регіонального (обласного) та місцевого рівнів.

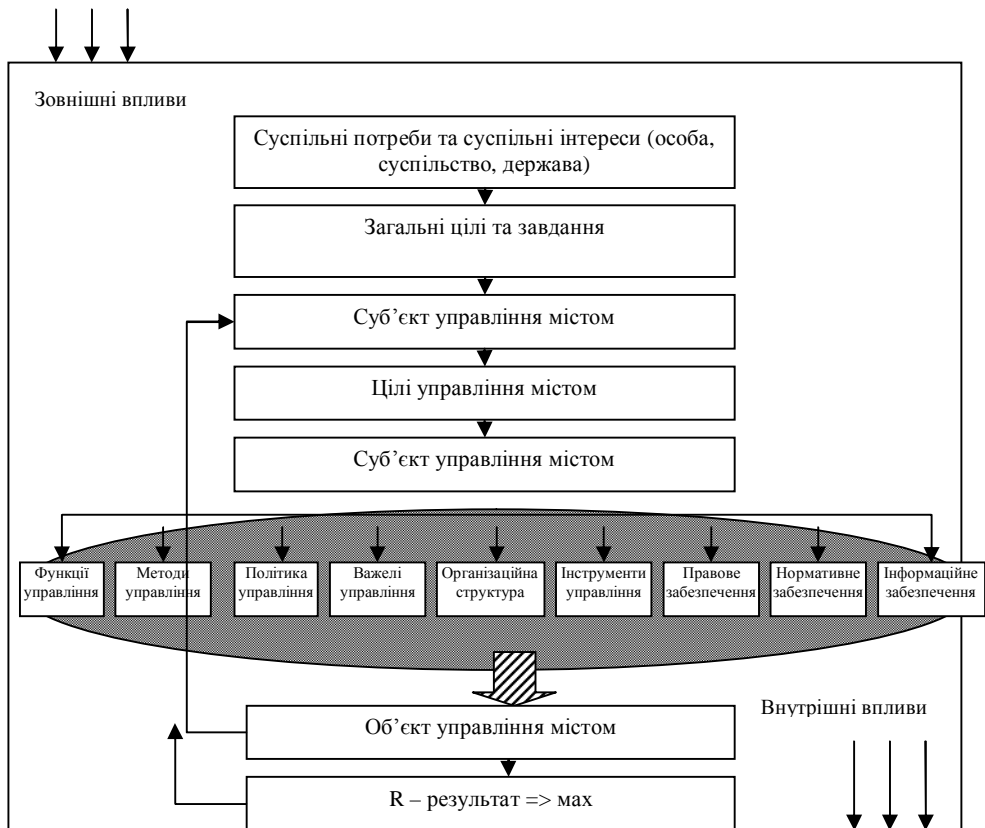
На основі аналізу і узагальнення наукових джерел пропонується підхід до формування основних засад побудови концептуальної моделі механізму управління містом.

Механізмом управління містом вважаємо штучно створену складну систему, яка забезпечує інтереси особи, суспільства і держави та створення сприятливих умов проживання людей і ефективного функціонування міста.

Концептуальну модель механізму управління економічною безпекою наведено на рис. 1. Алгоритм формування цього механізму включає суспільні потреби та інтереси, суспільні цілі, загальні цілі та завдання, суб'єкт управління, цілі управління, завдання управління, елементи механізму (функції, методи, політика, важелі, організаційна структура, інструменти, правове забезпечення, інформаційне забезпечення), об'єкт управління, результат управління.

Неефективність існуючого механізму управління містом значною мірою пояснюється тим, що він сконструйований хаотично, без наукового обґрунтування. Виділяють три підходи до створення механізму управління: структурно-організаційний, структурно-функціональний, системний.

Формування механізму управління повинно здійснюватись на науково-обґрунтованих принципах, які пред'являються до систем подібного типу. Основні з цих принципів: 1) принцип цілеспрямованості; 2) принцип безперервності та надійності; 3) принцип планомірності; 4) принцип динамізму; 5) принцип несуперечливості законам управління.



**Рис. 1. Модель механізму управління економічною безпекою**

Виявлення переліку систем та їх центрів, а також окремих міських поселень як об'єктів загальнодержавного рівня повинно бути, на нашу думку, одним із основних завдань генеральної схеми розселення. Ці об'єкти могли б бути забезпечені відповідними правовими обґрунтуваннями та необхідним апаратом управління загальнодержавного рівня.

Регіональні і локальні системи поселень як об'єкти управління в теоретичному аспекті ще не достатньо чітко сформульовані.

У результаті аналізу можна виділити три стадії управління:

- початкова, коли об'єкт усвідомлений, виявлені його ознаки, сформувалось відповідне ставлення до нього. На такій стадії управління перебуває на сьогодні загальнодержавна і регіональна системи, а також агломерації;

- проміжна, коли об'єкт виявлений, визначені його місце і функції у системі суб'єктивно-об'єктивних відносин соціальної організації вищого рівня, який має інституціональну базу і механізм управління. У цьому випадку об'єкт є елементом системи, що склалася, вищого рівня. Прикладом такого рівня є обласні, районні і внутрігосподарські системи розселення, а також міста;

- розвинута, коли об'єкт делімітований (визначені його межі, забезпечений органом управління і розвинутим механізмом управління достатнім правовим обґрунтуванням у

формі законів. Наочним прикладом такої відповідності є суспільство і основні його підсистеми (освіта, праця тощо).

В Україні розвиваються різні за значенням системи розселення, Регіональні системи є об'єктом управління та розвитку. В Україні регіональний рівень відображений у двох аспектах:

- регіональна система співпадає із державним поділом (Кримська);
- територіальна структура України містить існуючі і ті, що складаються з системи розселення (Донецька, Дніпропетровська, Львівська та інші).

Зарубіжний досвід засвідчив, що регіональні системи розселення, які не забезпечені адміністративно-політичними структурами управління (Великобританія, Франція, Німеччина тощо), можуть управлятися на загальнодержавному рівні створенням спеціалізованих регіональних служб (служби картографії, інформації, проектування, контролю).

Виділення регіонів та економічних районів може бути детально обґрунтованим при умові розглядання їх як відносно цілісних просторових соціально-економічних підсистем суспільства як існуючих, так і майбутніх систем поселень із урахуванням оптимального розміщення продуктивних сил. З регіональним рівнем тісно пов'язані обласні та міжрайонні центри. Особливістю цих систем є високий ступінь єдності розвитку міських і сільських поселень. Ці системи можуть і управлятися на рівні областей.

*Агломерації.* В Україні склалось 18 міських агломерацій, у яких проживає більше 40% міського населення. Головною особливістю цієї специфічної форми розселення, властивої високоурбанізованим країнам, є територіальна близькість населених пунктів і наявність тенденцій до їх подальшого зростання при тісних виробничих, трудових і культурно-побутових зв'язках. Другою особливістю є значно більша щільність населення в межах агломерації. І, нарешті, третя особливість, яка є наслідком перших двох, – спостерігається зменшення вільних територій, особливо в ядрі агломерації.

Проблема виявлення агломерацій, критерії, кількість агломерацій є дискусійними [12]. На нашу думку, основною ознакою у визначенні меж агломерації повинна бути її відносна автономна цілісність як системи поселень.

Зарубіжний досвід управління розвитком агломерацій доводить високу ефективність заходів із розселення при реалізації цілеспрямованих дій в рамках її меж. Наприклад, Паризька агломерація і м.Париж розглядалися як єдиний організм, як об'єкт цілеспрямованого розвитку, що дозволило стримати демографічний ріст, скупченість та інші негативні явища. Було розроблено проект планування регіону під назвою "P. K. O. G. T". З метою його реалізації була видана серія законів та декретів, спрямованих на посилення центральних функцій управління агломерацією і створення механізму для реалізації проекту.

З метою управління процесами урбанізації агломерацій необхідно розробляти комплексні плани розвитку всієї агломерації загалом, починаючи від стадії районного планування до генеральних планів і проектів загальнорайонних комунікацій.

*Місто і його делімітація.* Місто як середовище життєдіяльності і проживання людини породжує низку соціальних, технічних й економічних проблем, вирішення яких ефективне тільки при цілеспрямованому управлінні ними. Однак управління містом здійснюється фрагментарно, паралельно з іншими цілями і завданнями.

Управління в рамках містобудівництва представлення проектуванням і нормуванням.

Виявлення міста як цілого, а потім встановлення його адміністративних, юридичних меж, розмірів приміської зони становить найголовнішу умову ефективного управління його розвитком. Доведено, що місто тісно пов'язане з аграрним сектором, який виконує продовольчу, рекреаційну, художньо-естетичну та інші функції.

Сучасна практика делімітації меж міста далека від досконалості. Дослідження засвідчує, що значна кількість міст і міст сільського типу, не відповідають критеріям автономії міського поселення і потребують юридичного оформлення.

Історично склалися лише критерії виділення малих міських поселень із сільських. Отже, необхідна розробка критеріїв делімітації міст.

Враховуючи практику проектування міст, можна виділити такі підструктури міста:

- соціальна (соціальні групи, прошарки);
- ділянки для розміщення об'єктів комунального призначення (водозаборів, очисних споруд тощо);
- виробничі зони, що розміщені у межах села;
- землі, надані в установленому порядку організаціям, підприємствам, установам для цільового призначення в межах населеного пункту;
- рекреаційні зони, що розташовані в межах населеного пункту або безпосередньо прилягають до нього;
- сільськогосподарські угіддя, які розташовані в межах населеного пункту;
- резервні території, необхідні для розширення забудови сільських поселень відповідно до перспективи їх розвитку та архітектурно-планувальної структури.

Однак не вирішені питання включення в межі села хуторів, фермерських господарств.

Отже, підсумковуючи підготовленості об'єктивної бази організації державного управління розвитком поселень, виділимо класифікацію поселень, яка враховує загальні вимоги до них як до безпосереднього середовища проживання людини (рис. 2).

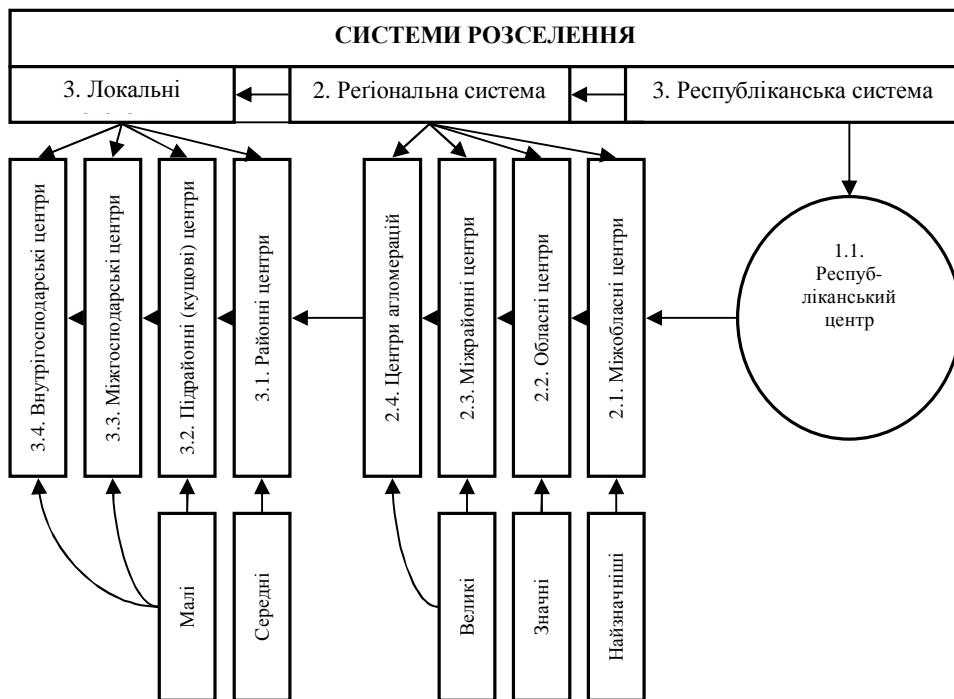


Рис. 2. Класифікація населених пунктів і систем розселення

**3. Суб'єкти управління розвитком великими містами.** Недостатній рівень розвитку теорії і практики управління розселенням вимагає розробки низки часткових методологічних підходів. Скориставшись принциповими положеннями теорії соціального управління, можна уточнити деякі питання у визначенні суб'єкта управління розселенням. Наведемо деякі з них:

1. У суб'єктно-об'єктних відносинах об'єкт є первинним, визначальним, а суб'єкт – вторинним.

2. Ефективність наукового управління передусім залежить від точності відображення об'єкта управління в суб'єкті.

3. Для ефективного встановлення об'єкта управління принципово важливим є виявлення ступеня самостійності об'єкта.

4. Розселення характеризується складною структурою суб'єктних відносин. Суб'єктами цих відносин можуть бути індивіди, групи, соціальні прошарки, колективи, суспільство загалом тощо. Тому принциповим для розселення є встановлення функцій кожної структурної категорії, її місця і ефективності в управлінні системою.

5. Організація і створення інституційних органів управління розселенням, використання суміжних або пошук нових повинні бути спрямовані на оптимізацію відповідності суб'єкта та об'єкта.

Розглянемо різні системи розселення та засоби їх розвитку.

Загальнодержавна система повинна стати основою в ієрархії управління елементами розселення. Їй відповідають загальнодержавні законодавчі і виконавчі органи управління.

Для успішного здійснення державної політики управління розвитком розселення, на нашу думку, доцільно:

– узаконити в системі державного, економічного і соціального управління загальнодержавну систему розселення прийняттям закону про поселення;

– наділити загальнодержавний орган управління відповідними правами і відповідальністю;

– створити органи управління на місцях для реалізації державної політики, забезпечивши їх інвестиційними засобами, технічною базою, інформацією, правом контролю, включаючи застосування санкцій.

*Регіональні системи управління. Міжобласні системи.* Суб'єктна база цих систем є дуже незвичайною.

Практично доведено, що цілеспрямоване управління і вирішення проблем не передбачає обов'язкового окреслення адміністративних меж регіону. Для ефективного управління регіональними системами достатньо:

– чіткого виділення меж об'єкта для розробки програм і напрямків управління;

– створення на загальнодержавному рівні управління умов для реалізації регіональних програм;

– виділення ресурсів для реалізації цих програм;

– організації функціональних служб (інститутів, інформаційних центрів тощо).

*Обласні системи* та прирівняні до них системи управління є основною ланкою каркасу державної системи розселення. Вони мають достатньо розвинуту суб'єктну базу у формі обласних державних адміністрацій. Вважаємо, що високий демографічний потенціал областей і складність завдань розселення вимагають

створення на цьому рівні спеціалізованих органів управління розвитком поселень, надання їм широких прав і повноважень та забезпечення їх службою науково-прикладної інформації.

*Міжрайонні системи* – це два типи мереж поселень. Перший тип сформувався унаслідок нерозвинутої соціально-культурного потенціалу прилеглих до міжрайонного центру районів, хоча вони мають всі умови для розвитку у них сфери обслуговування і, як наслідок, раціональних міжселищних зв'язків. Другий тип систем має малу демографічну ємність. Тут існує потреба в оптимізації районів.

Необхідність у створенні міжрайонних органів управління відповідає, оскільки існуючі системи можуть управлятися обласними і державними органами. Важливо лише не нехтувати реальністю процесів розселення в цих системах.

*Агломерації.* Управління агломераціями є найбільш дискусійним і не вирішеним питанням. Головним шляхом посилення суб'єктної бази управління розвитком агломерації є використання низових ланок управління адміністративно-територіальних одиниць, що є у структурі агломерації, при обов'язковій розробці комплексних цільових програм розвитку агломерацій. Потрібна розробка якісно нових методів управління розвитком міст-центрів агломерацій і створення розвинутого механізму управління.

*Локальні системи.* Районна система розселення має сприятливу суб'єктну основу управління. Систему потрібно оптимізувати з метою усунення штучного роз'єднання міста-центра з оточуючою його сільською місцевістю. Доцільно об'єднати адміністративні органи управління міста і району в один орган і надати йому функції, при яких він однаково обслуговував би міське і сільське населення району.

На сучасному етапі у районах існує служба архітектора. Однак її ресурсна база і правове положення не відповідає поставленим завданням і тим більше об'єктивній ролі архітектури і містобудівництва. Певний вплив на розвиток поселень має земельпорядна служба. Враховуючи значний демографічний потенціал району (40 – 100 тис. жителів) потрібна розвинута служба, що здійснює планувальні процеси, контроль, збирає інформацію про розвиток поселень.

**4. Населення як суб'єкт управління розвитком поселень.** Ускладнення соціальних структур суспільства створює: небезпеку надмірної централізації в організації просторового середовища проживання; втрати безпосередньої участі населення у розміщенні свого житла, об'єктів соціально-побутового, культурного і рекреаційного обслуговування.

У проектуванні основних елементів населеного пункту беруть участь десятки дослідних і проектних інститутів, будівельних організацій, служб тощо.

Кожна служба диктує свої умови створення комфортних умов проживання людей.

У результаті такої жорсткої заорганізованості виникає відчуженість жителя від його безпосереднього середовища проживання й участі населення в містобудівельному процесі. Ця проблема характерна для населення всіх індустріально розвинутих країн. Економічна і Соціальна рада Організації Об'єднаних Націй закликає “розвивати демократичний принцип в управлінні громадськими справами, щоб населення поступово перейшло із стану об'єкта у стан суб'єкта управління організацією території”.

Форми участі населення в управлінні дуже різноманітні – від формування житлово-будівельних кооперативів до експлуатації окремих будинків-секцій, комплексів.

Наступив час, коли при задоволенні утилітарних потреб, згідно із законом підвищення потреб, починають активізуватися потреби вищого рівня. З огляду на це, індивідуалізація середовища проживання набирає особливого значення в ціннісній орієнтації людей, підвищує зацікавленість в його вдосконаленні, розширюється безпосередня участь індивідуумів у постійному його покращенні.

Наслідки старої системи господарювання і управління не сприяли виконанню цього завдання. Це завдання надзвичайної важливості і вирішувати його треба терміново різноманітними шляхами, а саме:

1. Населення житлових утворень повинно володіти повною інформацією про стан навколишнього середовища, можливі шляхи його покращання, перспективи його перетворення тощо.

2. Широке залучення населення до обговорення проектів забудови та їх реалізації.

3. Розробка правових основ забезпечення участі населення в процесах планування, проектування, формування і управління інфраструктурою та середовищем.

4. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату цілеспрямованою пропагандою.

**5. Інформаційні аспекти управління розселенням.** Однією з умов покращання управління містобудівництвом є забезпечення повною, своєчасною і точною інформацією, організованою відповідно до вимог, що впливають із загальної теорії управління.

Значне ускладнення завдання управління регіонами, системами розселення, окремими населеними пунктами та їх структурними елементами вимагають застосування сучасних інформаційних технологій.

Вирішення проблеми інформаційного забезпечення в рамках комплексної проблеми управління розселенням можливе на базі концепції єдиної системи розселення, спрямоване на впорядкування використання всієї території України при розміщенні виробництва і розселенні людей з метою розвитку суспільного виробництва, створення більш сприятливих соціальних і культурно-побутових умов, раціонального використання земельних та інших ресурсів, охорони навколишнього середовища.

Об'єктами інформаційного описання за цього можуть бути економічні райони, регіони, системи розселення різних рівнів, населені пункти.

Основна мета цієї підсистеми – забезпечити необхідною інформацією оптимізацію проектних вирішення розвитку населених пунктів, групових систем населених пунктів, економічних районів і систем розселення загалом.

Основні особливості згадуваної цієї підсистеми такі:

- об'єктом управління є населені пункти як сукупність природних і штучних підсистем, що об'єднують у єдине ціле матеріальне виробництво, підсистем обслуговування населення, середовища;

- труднощі збору об'єктивної інформації про стан об'єктів управління, затримка її надходження до органу управління;

- велике розмаїття реально існуючих структур управління на всіх рівнях;

- складність (а іноді і неможливість) постановки натурних експериментів;

– відсутність єдиної системи математичних та інформаційних категорій, понять та характеристик, що описують об’єкти системи розселення.

Першим етапом створення автоматизованої системи управління розселенням можуть бути територіальні банки даних. Окрім вирішення функціональних завдань, вони повинні забезпечити створення, оновлення і захист масивів даних, їх вибірковий пошук, відповідно до вимог, використання одержаних даних і видачу результатів їх переробки споживачам у зручній для використання формі і у потрібні терміни.

Основна мета розробки банку даних полягає у тому, щоб ним могли користуватись всі зацікавлені сторони. За цього особлива увага повинна звертатись на потребу інформації з боку органів управління, районного планування і містобудування, будівельного комплексу і житлово-комунального управління.

Територіальний банк даних є комплексною системою організаційних вирішень та машинних обчислювальних програм звіту, зберігання та видачі територіальних даних. Їх можна розмістити в масивах даних або в реєстрах. Розміщення даних у реєстрах здійснюється так, щоб в одному реєстрі містились дані, які належать до однієї предметної сфери і до однакових облікових елементів.

Облікові елементи – це територіальні вихідні елементи, до яких належать територіальні дані на етапах обліку і зберігання. Дані, що стосуються будь-якого територіального вихідного елемента, виступають як одиниці документу первинного обліку, комплект даних.

Обліковий елемент розглядається як найменший елемент, тобто більш глибокий територіальний поділ на етапі видачі даних неможливий, однак існує можливість створення укрупнених елементів.

Територіальний банк даних містить такі реєстри: “Територія”, “Будівлі”, “Житло”, “Житлова забезпеченість”, “Навколишнє середовище”, “Населення”, “Виробництво”, “Транспорт”.

Реєстр “Територія” виконує подвійну функцію. У ньому зберігаються дані про розташування територіального елемента, де ідентифікацією є реєстраційний номер землеволодіння. Кожна земельна ділянка буде мати номер і координати для кожної будівлі в межах цієї земельної ділянки, а також координати для геометричного центру ділянки. Географічна прив’язка точок може здійснюватися на рівні держави, економічних районів, або інших адміністративно-територіальних утворень на базі Декартової системи координат.

У реєстрі містяться основні територіальні коди облікових елементів, що застосовуються у реєстрах: “Будівлі”, “Житло”. “Житлова забезпеченість”, “Навколишнє середовище”, “Населення”, “Виробництво”, які можуть бути співвіднесені із місцезонашуванням ділянки.

При обробці даних територіального банку з допомогою реєстру “Територія” здійснюється доступ до тих реєстрів, у яких основний територіальний ключ є ознакою ототожнення елементів (будівлі, житло, екологічна ситуація тощо).

Реєстр “Житло” містить дані про величину, якість, розташування, тип використання та інженерного обладнання квартир або приміщень.

Реєстр “Житлова забезпеченість” містить характеристики квартир і дані про усіх осіб, поселених житловими органами. Реєстр “Будівлі” містить дані про тип, розташування, конструкції, фізичний стан і розташування житлових і нежитлових будинків,

У реєстрі “Навколишнє середовище” поміщують дані про стан (якість) навколишнього середовища з прив’язкою до конкретних територій.

Реєстр “Населення” містить дані, про кількісний і якісний склад населення, його демографічні характеристики, соціально-професійні групи, зайнятість, трудову активність. Вибір інформації здійснюється в певних територіальних одиницях (зона, підзона, місто, район тощо).

У реєстрі “Виробництво” концентруються дані про кількість виробничих закладів, форми власності, програми діяльності, кількість зайнятих, екологічність виробничих процесів, адреси підприємств тощо.

Розвиток банку даних може передбачати розвиток нових підсистем.

Широке використання банку даних у сфері містобудівництва дасть змогу підняти якість управління процесами урбанізації, оптимізувати проектування, досягти значного економічного і соціального ефекту.

Ці дані можуть бути з успіхом використані для формування ринку землі та нерухомості в населених пунктах, бути вихідною базою при формуванні податкової політики.

### **Висновки**

1. Унаслідок зміни соціально-економічних умов господарювання в Україні, необхідно удосконалити механізм управління містами. Головним завданням цього механізму є комплексне формування просторового середовища, яке розвивається у таких напрямках: теоретичному, практичному, етичному, естетичному.

2. Недоцільно розглядати управління містами у відриві від системи розселення, адже великі міста є центрами розселення і їх вплив поширюється далеко за межі міста, враховуючи і сільську місцевість.

3. Алгоритм формування механізму управління містом включає індивідуальні та суспільні потреби, індивідуальні і суспільні інтереси, суб’єкт управління, суспільні цілі, елементи механізму (функції, методи, політику, організаційну структуру, правове та інформаційне забезпечення), об’єкт управління, результат управління. Запропоновано будувати механізм управління на таких принципах: верховенства права та закону; дотримання економічних інтересів особи, сім’ї, суспільства, держави; взаємної їх відповідальності тощо.

4. Вирішення проблеми інформаційного забезпечення управління містом можливе в рамках концепції єдиної системи розселення. Територіальний банк даних включає такі реєстри: “Територія”, “Будівлі”, “Житло”, “Житлова забезпеченість”, “Навколишнє середовище”, “Населення”, “Виробництво”, “Транспорт”.

### **Література**

1. Мурель В. И. Опыт структурно-системного изучения сельского расселения (на примере Эстонской ССР) [Текст] : автореф. канд. дис. / В. И. Мурель. — Тарту : [б. и.], 1977. — 65 с.

2. Наймарк Н. И. Современная сеть городских агломераций СССР / Н. И. Наймарк // Изд. АН СССР [Текст]. — 1985. — № 16. — С. 90, 91. (Серия “География”).

3. Заславская Т. И. Сельский сектор как объект долгосрочного социального прогнозирования / Т. И. Заславская // Методологические проблемы современной науки [Текст]. — М. : [б. и.], 1979. — 54 с.

4. Давидович В. Г. Расселение в пригородных зонах / В. Г. Давидович // Расселение в пригородных зонах [Текст]. — М. : [б. и.], 1971. — 424 с.

5. Валентей Д. И. Проблемы народонаселения [Текст] / Д. И. Валентей. — М. : Высшая школа, 1961. — 23 с.
6. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем. Інститут регіональних досліджень НАН України [Текст] / М. М. Габрель. — К. : Видавничий дім А. С., 2004. — 400 с.
7. Анхейм Р. Динамика архитектурных форм [Текст] / Р. Анхейм ; пер. с англ. — М. : [б. и.], 1984. — 32 с.
8. Гидсон З. Пространство, время, архитектура [Текст] / З. Гидсон ; пер. с нем. — 2-е изд. — М. : [б. и.], 1975. — 65 с.
9. Лесечко М. Д. Шляхи вдосконалення сільського розселення [Текст] / М. Д. Лесечко. — К. : “Українська енциклопедія” ім. М. П. Бажана, 1993. — 257 с.
10. Лесечко М. Д. Прогностичні методи в інженерно-економічних розрахунках [Текст] / М. Д. Лесечко. — Львів : С- г. Ін-т, 1992. — 95 с.
11. Давидович В. Г. Расселение в пригородных зонах... — 424 с.
12. Тимчук Н. Ф. Вопросы моделирования территориальных систем расселения / Н. Ф. Тимчук // Развитие и регулирование систем расселения в СССР [Текст]. — М. : [б. и.], 1974. — 23 с.

**M. Lesechko**

## **LARGE CITIES GOVERNING IN UKRAINE**

**Problems of large cities governing in Ukraine in the new managing conditions are considered. Structural model of city governing is given, algorithm of city governing mechanism creation is suggested and principles of its formation are grounded.**

**Key words: model, governing mechanism, principle of governing, system, structure.**

УДК 342.553(44)

**П. Ворона****КОМУНА ЯК БАЗОВА ЛАНКА  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ФРАНЦІЇ**

**Вивчено досвід муніципального управління Франції на прикладі комун як базових адміністративно-територіальних одиниць після процесу децентралізації місцевої влади в країні. Розглянуто повноваження, особливості роботи самоврядних органів комуни в порівнянні з місцевими радами України.**

**Ключові слова: комуна, муніципальна рада, радник, мер, асоціації громад, префект, державний контроль, Адміністративний кодекс Франції.**

Основним завданням політичної і адміністративно-територіальної реформ в Україні є створення ефективної системи влади, котра надає громадянам якісні і вчасні послуги та є найближчою до них і є демократичною, тобто обраною через демократичну процедуру виборів. Тому за цього без реформи системи місцевого самоврядування досягти європейських (цивілізаційних) стандартів у галузі місцевого і регіонального розвитку та практичного впровадження їх інструментів в українську практику неможливо обійтися, як і без створення заможних громад досягти ефективності місцевої влади. В Україні часто досягнення цієї мети зводиться до механічного укрупнення, тобто об'єднання існуючих сільських/селищних рад чи сіл/селищ у територіальні громади, що нині активно пропонується урядовцями і викликає супротив передусім сільських мешканців, бо призведе до ліквідації невеликих сільрад та зменшить ступінь доступності до влади та її невеликих послуг. Тут для нас є важливим досвід Франції, що провела децентралізацію влади без укрупнення комун, а також різними засобами стимулює цей процес на добровільних засадах, зокрема й через утворення асоціацій громад. Уряд цієї країни теж намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що було відкинута населенням, трансформувалася у процес створення міжкомунальних об'єднань, які перебрали на себе практично всі питання державного фінансування (інвестування та поточні витрати) на місцевому рівні – цей досвід нині актуальний для України.

Метою статті є пропозиція і вивчення управлінських механізмів інших шляхів реформування місцевого самоврядування, виходячи з досвіду зарубіжних країн, що близькі до України історико-географічно, за кількістю населення, площею тощо. Доцільно використати постсоціалістичний досвід країн Східної Європи, коли, вирішуючи подібні проблеми, кожна з них йшла своїм, дещо відмінним шляхом, але вирішуючи спадкові посттоталітарні проблеми надмірної централізації і браку повноважень на місцях. Ця реформістська позиція стала частиною загальної структури адміністративних реформ у Європейському регіоні.

Таким чином корисно проаналізувати і узагальнити для практичного використання досвід тих країн, де застосовується так звана англосаксонська або партнерська модель здійснення самоврядування, та тих, які лише формують власну модель, як наприклад Україна. Перша, поширена у Великій Британії, Сполучених Штатах Америки, Фінляндії, Швейцарії, передбачає “відсутність на місцях

повноважних представників центрального уряду, які здійснюють опіку муніципальних органів”. А друга потребує існування спеціальних державних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю місцевого самоврядування (Франція, Італія, Німеччина) [1]. У цій статті ми зупинимось на другій моделі. Використання окремих аспектів європейського досвіду в державно-управлінській системі України, вивчення досвіду адміністративно-територіальних реформ, особливостей роботи і устрою муніципальної влади, зокрема й Франції та інших країн “старої” Європи, уже знайшло своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних практиків і науковців. Серед них М. Азнар [2], Г. Барабишев [3], І. Бутко [4], І. Василенко [5], Ю. Ганущак [6], В. Гельман [7], Ж. Гримо [8], Ж.-Ф. Девемі [9], В. Евдокимов [10], О. Конотопцев [11], Е. Ле Руа Ладюрі [12], М. Либаракина [13], І. Новожонова [14], Б. Савченко [15], В. Серебреніков [16], В. Солових [17], А. Ткачук [18, 19], О. Фрицкий [20], О. Ярошук [21] та інші. Однак більшість праць стосується проблем регіонального розвитку та самоврядування, транскордонного співробітництва та розвитку місцевої демократії. На жаль, світовий досвід реформування, особливостей функціонування базових одиниць місцевого самоврядування висвітлено недостатньо.

Зупинимось на специфічних рисах муніципального реформування у Франції. Реформування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня республіки втілюється у процес підвищення дієвості комун – базових (найнижчих) адміністративно-територіальних одиниць країни. Нині комуна (сільська чи міська) як юридична реальність включає три елементи:

1. *Назва*. Змінити її можливо лише указом президента за поданням міністра внутрішніх справ на основі прохання органу самоврядування комуни – муніципальної ради, висновку генеральної ради (департамент), висновку державної ради (державний рівень).

2. *Територія*. Кожна частинка французької території належить до однієї з комун. Тут реально діє принцип повсюдності місцевого самоврядування. Процедура зміни адміністративних меж дуже складна і завжди вирішується центральними органами влади.

3. *Населення*. Його чисельність дуже важлива для встановлення субсидій та податкових виплат у бюджет комуни і навпаки, а також для встановлення правил, що стосуються складу органів комуни [22].

Базові адміністративно-територіальні одиниці Франції мають низку особливостей, що виділяють їх серед базових структур місцевого самоврядування у Європі, але певною мірою є характерними і для України:

1. *Територіальна різноманітність*. Комуни значно відрізняються між собою за чисельністю населення (багатомільйонний Париж і село з десятьма жителями). На початок 2004 р. їх налічувалося 36 782. Середня площа комуни у метрополії становить 14,88 км<sup>2</sup>, а середня кількість населення – 380 осіб. Характерними рисами французьких органів місцевої влади (як і в Україні) є малі розміри більшості комун. Понад 90% комун мають менше 2000 осіб. населення (69% мають менше 700 мешканців, 29% мають менше 200 мешканців), однак декілька комун нараховують більше 0,5 млн мешканців. Ради обираються у складі від 9 до 109 членів, залежно від величини комуни. Внаслідок незначних розмірів такої великої кількості комун необхідною є міжмуніципальна співпраця у багатьох сферах – існує майже 2 тис. багаточільових об’єднаних рад і понад 10 тис. спеціальних рад. Ці об’єднання є правосуд’єтними організаціями зі своєю податковою системою [23].

В Україні ми спостерігаємо не лише аналогічну ситуацію з кількістю та чисельністю місцевих рад, а й необґрунтоване збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл. За десять років (від 1991 р. до 2001 р.) кількість сільських рад зросла на 1052 одиниці, а чисельність сільського населення зменшилася на 1,1 млн осіб. За цього кількість сільських населених пунктів зменшилась на 153. Загальна їх чисельність (2003 р.) становить 27239 на 10273 сільських рад (у середньому по 1500 жителів і 2,8 сіл) [24]. Ці відомості є підтвердженням довготривалої відсутності державної політики у сфері адміністративно-територіального поділу країни, що відбувався неконтрольовано.

2. Повна автономність у виконанні повноважень. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує і функції державної влади. Аналогічно і голова місцевої ради в Україні.

Конституція Франції 1958 р., яка діє донині, досить скупо говорить про права місцевого самоврядування. Це, зокрема, розділ 11 “Про місцеві колективи”, хоча в цьому розділі лише ст. 72 присвячена місцевим колективам, у якій зазначено “Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів”. Окрім цього, за Конституцією Франції, у ст. 34 зазначено: “Закон визначає основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць; їх компетенції і їх податків”. На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об’єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично “конституцією” місцевого самоврядування у Франції [25]. За Адміністративним кодексом Франції (ст. 1): “комуни ... вільно керовані обраними радами. Закони визначають розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам, організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті”. “Своїми рішеннями комуни упорядковують справи, які входять до їх компетенції. Вони з державою сприяють управлінню і освоєнню території, економічному, соціальному, медичному, культурному та науковому розвитку, а також охороні навколишнього середовища і поліпшенню укладу життя. Комуни створюють мережу установ, яка дає можливість громадянам брати участь у місцевому житті і виражати свою відмінність” [26].

3. Механізм обрання управлінських структур комун не є однорідним. Радником (депутатом – в Україні) муніципальної ради комуни може бути обраний кожен платник податків. Вибори муніципальних радників проводяться раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун із населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун [27]. Мера обирає муніципальна рада. Муніципальна рада кожної комуни має різної чисельності склад депутатського корпусу (радників), залежно від кількості мешканців у ній (табл. 1)

Таблиця 1

## Склад муніципальної ради

| № з/п | Кількість жителів у комуні (осіб) | Склад муніципальної ради (кількість радників) |
|-------|-----------------------------------|---|
| 1     | менше 100                         | 9   |
| 2     | 100 – 499                         | 11  |
| 3     | 500 – 1499                        | 15  |
| 4     | 1500 – 2499                       | 19  |
| 5     | 2500 – 3499                       | 23  |
| 6     | 3500 – 4999                       | 27  |
| 7     | 5000 – 9999                       | 29  |
| 8     | 10000 – 19999                     | 33  |
| 9     | 20000 – 29999                     | 35  |
| 10    | 30000 – 39999                     | 39  |
| 11    | 40000 – 49999                     | 43  |
| 12    | 50000 – 59999                     | 45  |
| 13    | 60000 – 79999                     | 49  |
| 14    | 80000 – 99999                     | 53  |
| 15    | 100000 – 149999                   | 55  |
| 16    | 150000 – 199999                   | 61  |
| 17    | 200000 – 249999                   | 61  |
| 18    | 250000 – 299999                   | 65  |
| 19    | Більше 299999 – м. Ліон           | 73  |
| 20    | м. Марсель                        | 101   |
| 21    | м. Париж                          | 163   |

4. Чітка законодавча регламентованість діяльності комун та її повноважень. Кодекс законів про комуни дуже детально регламентує правила організації і проведення засідань муніципальної ради [28], зокрема для забезпечення гласності і відкритості засідань. Очолює раду мер, який обирається радою та із складу ради. Мер та його депутати представляють виконавчу владу муніципалітету. Депутати йому допомагають. Він відповідає за муніципальне управління.

Рада і мер обирають заступників, формують комісії. Мер скликає засідання. У великих містах засідання відбувається раз на місяць, за законом не менше одного разу на 3 місяці. Він зобов'язаний скликати раду за вимогою префекта (представника державної влади у департаменті) та половини членів ради. Кворум для засідань – присутність половини членів ради. Радник, який не може бути присутнім на засіданні, може письмово доручити іншому раднику проголосувати від його імені. До повноважень муніципальної ради належать:

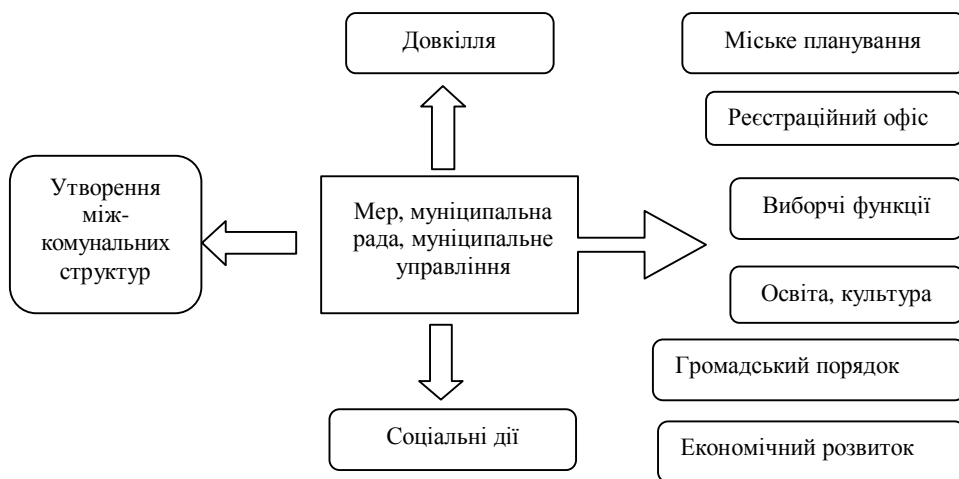
1. Фінансові – прийняття бюджету, визначення ставок комунальних податків, вирішення питань про необхідність позик, затвердження звітів про використання бюджетних коштів.

2. Повноваження в сфері громадських служб – рада має право створювати або ліквідувати громадські служби комуни, окрім тих, що мають бути обов'язково (похоронне бюро, служби збору сміття, тощо).

3. Повноваження щодо майна комуни, яке поділяється на “громадське”, тобто таке, яке призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо), та майно “приватне”, ним комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про віднесення майна до категорії “громадського”.

4. Повноваження в сфері облаштування території та міського будівництва. Окрім цього, ради комун можуть розробляти і схвалювати міжкомунальні хартії розвитку і освоєння, які визначають середньотермінові перспективи їх економічного, соціального та культурного розвитку, окреслюють відповідні програми дій, уточняють умови організації і функціонування устаткування та публічних служб, міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту, округу, інших комун. На пропозицію зацікавлених комун, периметри зон, яких це стосується, встановлюються представником держави в департаменті після висновку генеральної ради [29].

Схематично повноваження мера комуни та муніципальної ради можна зобразити так на рис. 1.



**Рис. 1. Повноваження муніципального управління комуни (місцевий рівень самоврядування)**

Мер та заступники за свою роботу одержують певну доплату та деякі пільги. У мера вона коливається від 2600 (комуни до 500 жителів) до 25 тис. французьких франків (Париж, Ліон, Марсель) [30]. В Україні, на жаль, відсутня достатня правова база діяльності органів місцевого самоврядування і навіть у існуючій закладені риси зацентралізованості, концентрації та відсутня чітка субсидіарність повноважень.

5. Державний контроль за роботою комун та їх виборних органів. Необхідно пам'ятати, що великий вплив на прийняття рішень муніципалітету має мер. Муніципальна рада як кожен орган місцевого територіального колективу перебуває під адміністративним контролем органів центральної державної влади. Префект має

право контролю за законністю рішень комуни, хоча їх скасування можливе лише адміністративним судом. Закон зобов'язує кожна раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і вони вважаються такими, що вступили в дію лише після передачі їх префекту чи суперфекту та після їх опублікування (оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом 2-х місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання його незаконним та призупинити виконання до остаточного розгляду судом. При необхідності префект обґрунтованою постановою може зупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена указом президента республіки, прийнятому на раді міністрів. Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію в складі від 3-х осіб для комун із населенням до 35000 мешканців, або до 7-ми осіб для комун з більшою кількістю мешканців. Не пізніше ніж за 2 місяці з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

В Україні державний контроль здійснюється державними адміністраціями лише в частині делегованих органам місцевого самоврядування державою повноважень, але механізму впливу на місцеві ради за їх неналежне виконання фактично немає.

6. Мер, як представник комуни має досить великі повноваження. Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями і державою, має право укладати угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво, також має повноваження необхідні для підтримання порядку в комуні. Окрім цих повноважень, мер має повноваження представника державної адміністрації, які визначаються законом. До кола його функцій входить реєстрація актів громадянського стану, він також вживає заходів для допомоги в пошуку і покаранні правопорушників, які скоїли злочин чи розшукуються на території комуни. Він може складати протоколи про правопорушення. На території комуни мер забезпечує обнародування законів та інших нормативних актів і слідкує за їх виконанням. Мер забезпечує проведення виборів, підтверджує достовірність підписів, видає різні свідоцтва та ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі та подає необхідні статистичні дані для державних міністерств і відомств. Закон визначає засоби контролю держави над діяльністю мера та встановлює заходи впливу на нього. Так, у разі порушень мером своїх повноважень чи допущення ним грубих проступків, міністр внутрішніх справ за поданням префекта може зупинити його діяльність на строк до 1-го місяця. Указом Президента, схваленим Урядом, мер може бути відправлений у відставку. Закон визначає процедуру звільнення мера з посади. Дії і рішення мера як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають адміністративному контролю, такому ж, якому підлягають рішення і дії муніципальної ради. На прикладі мера комуни можна зробити висновок про те, що держава, декларуючи децентралізацію, намагається її ще більше втілювати у відносинах із місцевим самоврядуванням, а схема проста – “більше повноважень – більше відповідальності через державний контроль виконання повноважень”. В Україні ми маємо іншу ситуацію – голова громади хоча майже безконтрольний з

боку держави (за винятком корупційних дій), але і набагато безправніший, ніж французький мер.

Надавши ширше поле діяльності муніципальній владі, не змінюючи при цьому карти адміністративного поділу, децентралізація спровокувала нові дискусії щодо життєздатності малих сільських комун у Франції. Традиційні функції (реєстрація громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання у належному стані мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність тощо) було розширено за рахунок додаткових повноважень у сфері міського планування, надання дозволу на планування і у державній освіті. Комуна отримала також нові можливості для діяльності в економічній сфері, зокрема з метою подолання труднощів деяких підприємницьких організацій і збереження послуг, потрібних населенню сільської місцевості. Виконуючи ці завдання, місцеві громади зіштовхуються з різноманітними труднощами. Їх інституціональний статус є однаковим, тоді як здатність кожної комуни до дій є різною. Нестача достатніх фінансових коштів призводить до того, що центральний уряд передає їм необхідні кошти задля національної солідарності через механізм фінансового врегулювання. Для подолання таких труднощів застосовується два підходи:

- співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем чи спільного здійснення певної діяльності;

- злиття декількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування [31].

У першому випадку комуни залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуни, і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Вони мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун засновників, а їх створення може бути як добровільним, так і примусовим. За умов добровільності, об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але у випадку крайньої необхідності, таке об'єднання може бути утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні відбувається ще повільніше, ніж процес створення синдикатів (міжкомунальних об'єднань) і можливе лише за умов добровільності муніципальних рад чи результатів місцевого референдуму.

Приклад організації місцевого самоврядування у такій країні, як Франція, є досить важливим і повчальним для України. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього готові як державна влада, так і саме суспільство. Таке реформування успішне лише за умови його поступовості і комплексності. Конституція України теж передбачає можливість створення асоціацій, але законодавча база і механізм економічного стимулювання цього процесу відсутні [32]. В Україні як проміжний варіант потрібно використати французький досвід децентралізації, вирішивши питання законодавчого оформлення асоціацій сільських, селищно-сільських і місько-сільських громад та питання економічного стимулювання через надання державних допомог для вирішення соціально-економічних питань у громад процесі об'єднання їх у дієві громади. Одним із шляхів може бути виділення коштів для виконання повноважень лише дієздатним громадам.

## Література

1. Барабашев Г. В. Местное самоуправление [Текст] / Г. В. Барабашев. — М. : МГУ, 1996. — 350 с.
2. Азнар М. Французский приклад регіоналізації, децентралізації та деконцентрації Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / М. Азнар // Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного права [Текст]. — К. : [б. в.], 2005.
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление... — 350 с.
4. Бутко І. Децентралізація по-французьки: Місцеве самоврядування / І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування України [Текст]. — 1994. — № 1/2. — С. 81—91.
5. Васыленко І. Административно-государственное управление: опыт Франции / И. Васыленко // Проблемы теории и практики управления [Текст]. — 1997. — № 1. — С. 75—79
6. Ганущак Ю. Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні / Ю. Ганущак // Аспекти самоврядування [Текст]. — 1999. — Ч. 2 (4). — С. 17—21.
7. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2001 [Текст] / В. Я. Гельман, С. И. Рыженков, Е. В. Белокурова, Н. В. Борисова. — СПб. : Летний сад, 2002. — 383 с.
8. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції / Ж. Гримо ; CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.txt>.
9. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. — Вип. 2. Ч. II: Регіональний розвиток і місцеве самоврядування. Соціальна політика та управління охороною здоров'я / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К. : УАДУ, 2000. — С. 77—82.
10. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. — М. : Спарт, 2001. — 251 с.
11. Конотопцев О. Використання досвіду територіальної організаційної влади Французької республіки при проведенні адміністративної реформи в Україні / О. Конотопцев // Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад [Текст] : матер. регіон. наук.-практ. конф. (7 – 10 липня 1998 р., м. Дніпропетровськ) / відп. за вип. Ю. В. Наврузов. — Дніпропетровськ : [б. в.], 1998. — С. 90—95.
12. Ле Руа Ладюри Э. История регионов Франции [Текст] / Э. Ле Руа Ладюри. — М. : РОССПЭН, 2005. — С. 432.
13. Либаракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления / М. И. Либаракина // Полития: анализ, хроника, прогноз [Текст]. — М. : [б. и.], 2003/2004. — № 3/4. — С. 225—237.
14. Новоженова И. С. Культура местной власти во Франции [Текст] / И. С. Новоженова. — М. : ИНИОН РАН, 1994. — 47 с.
15. Савченко Б. Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції / Б. Г. Савченко, Я. Ю. Старцев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. [Текст]. — Вип. 3 (30). — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. — С. 410—417.
16. Серебренников В. П. Местное управление и самоуправление Франции [Текст] / В. П. Серебренников. — Минск : Вышэйш. шк., 1981. — 168 с.

17. Солових В. П. Структурно-функціональні механізми влади: досвід Франції / В. П. Солових // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (7). — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2000. — С. 37—45.
18. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ф. Ткачук. — К. : Заповіт, 1997. — 186 с.
19. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 84—89.
20. Фрицький О. Ф. Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні / О. Ф. Фрицький // Вісник Академії правових наук України [Текст]. — Х. : [б. в.], 1995. — № 3. — С. 73—81.
21. Ярошук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах [Текст] / О. В. Ярошук. — Т. : Екон. думка, 1999. — 62 с.
22. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу... — С. 84—89.
23. Реформа для людини [Текст] : зб. матер. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / за ред. А. Москалюк. — К. : Полігр. центр “Геопринт”, 2005. — 238 с.
24. Там само. — 238 с.
25. Там само. — 238 с.
26. Адміністративний кодекс Франції. Code Administratif (Закони про місцеве самоврядування). Переклад ПСП, 1995 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra006.txt>.
27. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування... — 186 с.
28. Там само. — 186 с.
29. Там само. — 186 с.
30. Реформа для людини... — 238 с.
31. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу... — С. 84—89.
32. Конституція України [Текст] : із змінами, внесеними згідно із Законом №2222 – IV від 25.04.2006 р. — К. : Велес, 2006. — 48 с.

**P. Vorona**

#### **COMMUNE AS THE BASIC ELEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN FRANCE**

**Experience of municipal governance in France on the example of commune as basic administrative and territorial units after decentralization process of local authorities in the country is researched. Powers and peculiarities of commune self-government bodies work in comparison with local councils of Ukraine are considered.**

**Key words: commune, municipal council, councillor, mayor, community association, prefect, state control, administrative codex of France.**

УДК 352.07:001.89

О. Лазор  
Л. Михайлишин

## МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АПАРАТ

Розглянуто та проаналізовано основні підходи до визначення суті понять “публічна влада”, “територіальна організація влади”, “місцеве управління”, “місцеве самоврядування”, “муніципальне управління”. Запропоновано визначення та наочно розроблено моделі територіальної організації влади та системи місцевого управління.

**Ключові слова:** публічна влада, територіальна організація влади, місцеве управління, моделі організації місцевого управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління.

Місцевому управлінню, що є особливою ланкою в державному механізмі, присвячена значна кількість наукових та довідкових видань, проте трактування змісту цього поняття є неоднозначним, а часто і суперечливим. Саме тому для кращого розуміння суті місцевого управління необхідно дослідити такі взаємопов’язані поняття і категорії: “публічна влада”, “територіальна організація влади”. Також важливим є визначення понять “муніципальне управління”, “місцеве самоврядування”, які часто ототожнюють з “місцевим управлінням”.

Метою статті є визначення сутності поняття “місцеве управління” та пов’язаних із ним понять та категорій на основі аналізу наукової літератури з цієї проблематики. Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань: 1) проаналізувати основні підходи до визначення поняття “місцеве управління”; 2) розкрити суть понять “публічна влада”, “територіальна організація влади”, “місцеве самоврядування”, “муніципальне управління”; 3) дати визначення понять “система місцевого управління” та “територіальна організація влади”; 4) розробити наочні моделі територіальної організації влади та системи місцевого управління.

Сучасні автори, зокрема Б. Страшун [1], етимологічно визначаючи “публічну владу” як владу суспільну, державну, офіційну, термінологічно розуміють її в декількох значеннях: 1) як систему повноважень з управління суспільними справами, забезпечувану у разі потреби примусовим виконанням рішень, які прийняті для здійснення цих повноважень; 2) органи державної влади і органи місцевого самоврядування – у конституціях деяких держав, що переважно належать до романської системи права (наприклад, Іспанії). Далі, даючи структурну характеристику публічної влади, автор відзначає, що залежно від рівня управління ця влада здійснюється або державою в особі її органів (державна влада), або самоврядними інституціями в особі їх органів у межах встановленої законом компетенції. В окремих випадках акти публічної влади можуть прийматися прямим народним голосуванням на зборах громадян у невеликих громадах або референдумом [2].

Інші автори, зокрема С. Авакян [3], вирішальне значення у функціонуванні публічної влади вбачають саме у прямому народному голосуванні, фактично ототожнюючи публічну владу з народовладдям. Влада народу – це публічна влада: метою здійснення якої є суспільне благо (інакше кажучи – публічний інтерес); вона

звернена до всього суспільства і кожного його члена; всім доступна (кожна людина має право брати участь у реалізації тих або інших функцій і форм влади).

Відображення приналежності всієї повноти влади народу в багатьох статтях Конституції України, насамперед у ст. 5, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ, акцентує на нормативній основі народовладдя. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, його органами або посадовцями. Ніхто не може узурпувати державну владу [4].

На шляхах здійснення публічної влади та формах її інституцій акцентують увагу О. Ярмиш та В. Сergyоїн [5], конкретизуючи процесуальний аспект її реалізації: безпосередньо населенням (народом загалом чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади і саме залежно від їх форм розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади формують досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану систему, від рівня організованості елементів якої залежить ефективне функціонування її як системи.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на підсистеми, які можна розглядати як окремі системи органів:

- державної влади;
- влади Автономної Республіки Крим;
- місцевого самоврядування.

Відповідно, Конституція України чітко розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону [6], народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що органи державної влади, як і органи місцевого самоврядування – органи влади народу, але водночас – це різні за сутністю форми здійснення цієї влади.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від її імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності.

Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення наданих йому повноважень.

Доцільно зазначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два начала: державне і суспільне. Державне начало виявляється у тому, що: а) територія місцевого співтовариства є державною, а місцеві жителі громадянами держави; б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах України; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. Своєю чергою, суспільне начало виявляється у такому: а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і

посадових осіб місцевого самоврядування; б) їх матеріально-фінансовою базою є комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для всіх фізичних і юридичних осіб.

Тобто, залежно від суб'єкта здійснення публічної влади можна констатувати, що вона здійснюється: народом загалом або його частиною зокрема, що проживає на відповідній території, обраними народом представниками, сформованими ними органами. Отже, здійснювати народовладдя, реалізовувати публічну владу означає управляти справами суспільства, держави, окремих територій, об'єднань людей; чинити дії і досягти бажаної поведінки (результату) для досягнення певної мети.

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок, що зміст обох начал: (суспільного і державного) закладено в базис територіальної організації влади, зокрема органів місцевого управління.

Окрім розглянутих вище форм публічної влади, науковці доповнюють їх іншими. Так, на думку С. Авакьяна [7], влада народу (публічна влада) здійснюється у формі:

1) державної влади, суть якої виражається в ухваленні актів (здійсненні дій), що мають державно-обов'язкову силу, забезпечуваних авторитетом, організаційними заходами, а якщо необхідно, то і примусом з боку держави. На відміну від суспільної влади, вона розповсюджується на всіх громадян;

2) суспільної влади як об'єднання окремих груп громадян усередині політичних партій, інших суспільних організацій і рухів, релігійних общин, сім'ї, трудових колективів, під час проведення сумісних акцій (мітинг, збори, демонстрація тощо);

3) змішаної суспільно-державної влади – місцевого управління.

З аналізу структуризації системи публічної влади можна зробити висновок про те, що вона здійснюється не тільки державою, але й іншими недержавними самоврядними структурами. Звідси випливає методологічний висновок, що система публічної влади є поєднанням влади державної і влади самоврядної.

Проте при всій єдності публічної влади спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. З огляду на це, потребує аналізу поняття “територіальна організація влади”. На думку І. Алебастрової [8], це поняття має суттєвий недолік, оскільки не дає уявлення про те, що в рамках території багатьох сучасних держав існує не тільки влада самої держави, але і влада стосовно відособлених частин її території, насамперед суб'єктів федерації, автономних і муніципальних одиниць. Тому, як вона вважає, це поняття можна використовувати тільки для кореляції влади самої держави щодо частин своєї території, але роль публічної влади останніх показати практично неможливо. Поняття “територіальна організація держави”, як відзначає І. Алебастрова, необхідно розуміти лише як систему взаємозв'язків, що складаються між державою загалом і найкрупнішими частинами її території, на які вона безпосередньо ділиться [9].

Водночас у підручнику “Конституційне (державне) право зарубіжних країн” за редакцією Б. Страшуна запропонований термін “територіальна організація влади” [10]. І хоча його визначення в підручнику не дається, в змісті ж відповідного розділу розглядаються питання взаємовідносин між державною владою і владою окремих

частин її території, а також устрій публічної влади в територіальних одиницях держави (суб'єктах федерації, в автономних одиницях і на локальному рівні).

Відповідно, територіальна організація влади розглядається як сукупність різнорівних зв'язків: по-перше, вертикальні – взаємовідносини між різними рівнями публічної влади, а по-друге, горизонтальні зв'язки, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня (рис. 1).

Зауважимо, що всі вказані вище поняття, пов'язані з характеристикою взаємозв'язків різних рівнів публічної влади в межах території держави, є здебільшого доктринальними і теоретичними, оскільки конституції і законодавство держав світу використовують їх зрідка. Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного вживання можна назвати Конституцію Польщі 1997 р., положення якої засвідчують, що “Територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади” (ст. 15) [11].

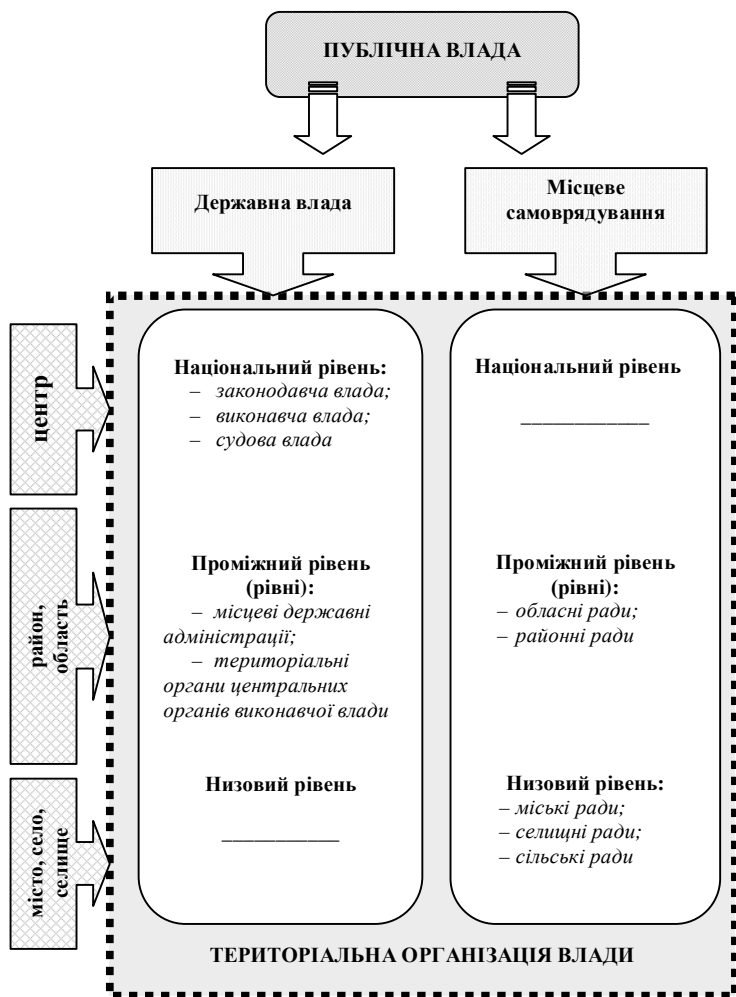


Рис. 1. Територіальна організація влади в Україні

Також доцільно зазначити, що хоча Розділ IX Конституції України і називається “Територіальний устрій України”, він не містить особливостей взаємозв’язків між різними рівнями публічної влади в межах території держави, обмежуючись лише переліком принципів територіального устрою і закріпленням його адміністративно-територіальної системи, по суті на макро- і мезорівнях (центр, області, Автономна Республіка Крим). Тому організацію публічної влади в сучасній Україні можна представити лише на основі системного тлумачення конституційних положень із використанням класичної ідеї Ш.-Л. Монтеск’є “про розподіл влади”:

1) центральна (державна влада), яка здійснюється за принципом її розподілу на три самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України);

2) місцева влада (управління), здійснювана шляхом поєднання державної (виконавчої) (ст. 118 Конституції) і самоуправлінської, яка, своєю чергою, має два види (рівні) – представницьку і виконавчу (ст. 140 Конституції) [12].

Отже, незважаючи на те, що певна кількість законодавчих та підзаконних актів, наукових, довідкових та навчально-методичних видань розкрита, є інституційно-функціональні та інші аспекти територіальної організації влади, у яких зміст самого поняття на сьогодні не детерміновано. Тому, систематизуючи викладені вище підходи щодо розуміння територіальної організації влади, можна виокремити такі її складові:

- суб’єкти різних гілок державної влади;
- суб’єкти місцевого самоврядування;
- відносини між цими суб’єктами, виражені у формі взаємозв’язків.

Відповідно, *територіальна організація влади* – це закріплена у чинному законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різної форми взаємозв’язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади. Тобто, устрій суб’єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня держави можна визначити як *модель організації влади на місцях*.

Організація *місцевого управління*, що є невід’ємною частиною механізму державного управління, в кожній країні є особливою. Оптимальне співвідношення між державним і місцевим управлінням, зокрема його складовою – місцевим самоврядуванням, у різних країнах є відмінним. Поняття “місцеве управління” з’явилося у юридичній науці значно швидше ніж термін “самоврядування”. “Місцеве управління” (local government) використовувалося у законодавстві США та Великобританії для позначення організації й діяльності муніципальних установ і прямо вказувало на один із основних критеріїв їх відмежування від інших органів управління, наголошуючи на їх локальному спрямуванні на протигагу центральній владі. Лише у 50-ті рр. XX ст. у правовій науці формується поняття “місцеве самоврядування”, вперше запроваджене пруським юристом Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів [13].

На думку П. Шляхтуна [14], місцеве управління – це діяльність місцевих державних органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці. Недоліком цього твердження вважаємо вилучення важливої складової – органів місцевого

самоврядування, без яких ця система є структурним елементом системи державного управління.

Великий юридичний словник подає визначення місцевого управління як управління справами, здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням [15].

Натомість, О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [16] розглядають місцеве управління як “складний механізм, який об’єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління”. Тобто, розглядаючи місцеве управління як модель, можна сказати, що вона охоплює субнаціональні (область, район) рівні управління – всі ті, що знаходяться нижче державного, окрім базового (низового) (рис. 2.). Проте необхідно зазначити, що на прикладі Києві та Севастополя ця система охоплює і базовий рівень, однак, оскільки ці міста мають статус регіонів, то, відповідно, дефініція системи місцевого управління теж є прийнятною і для них.

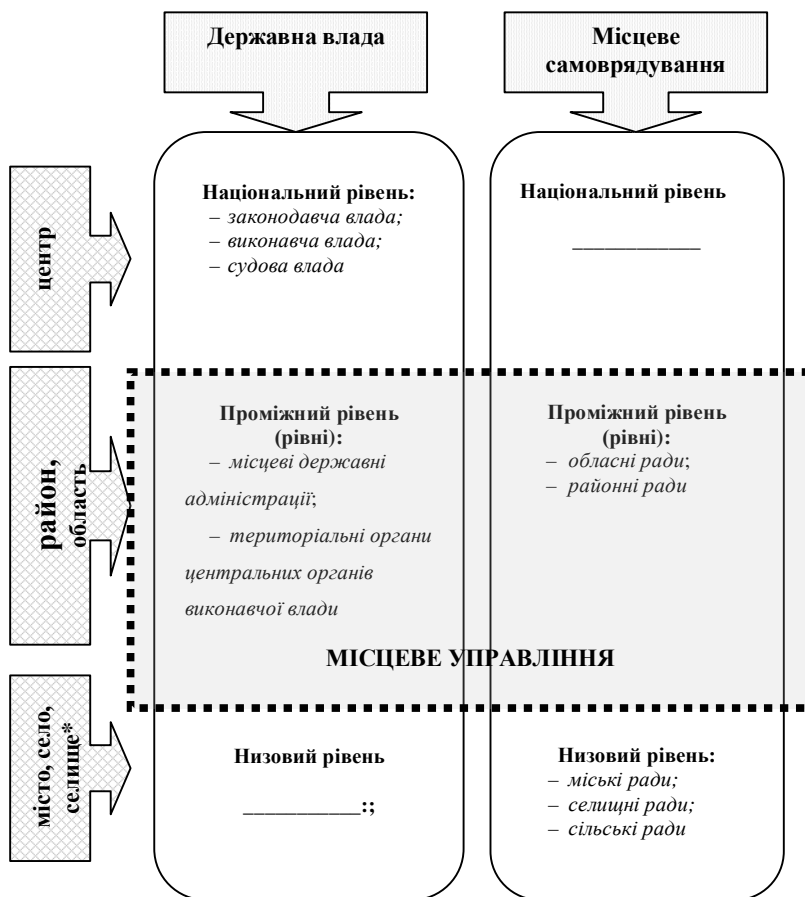


Рис. 2. Місцеве управління в Україні

\* Окрім міст Київ та Севастополь

Взаємодія органів місцевого управління визначає ефективність реалізації місцевої (регіональної, міської тощо) політики в різних сферах: соціальній, політичній, економічній тощо.

Узагальнюючи та систематизуючи викладене вище щодо результатів досліджень сутності поняття “місцеве управління”, можна виокремити такі альтернативні підходи, зокрема – це функція, яку здійснюють:

- органи місцевого самоврядування;
- органи державної виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

Усі окреслені підходи мають право на існування, оскільки всі ці владні інституції здійснюють управлінські функції. Проте місцеві ради за своєю суттю не є постійно діючими органами, здатними оперативно здійснювати управлінські функції. Відтак, на думку В. Борденюка, “справа не стільки в зайнятості місцевих депутатів за місцем основної роботи чи у відсутності у багатьох із них професійних навичок управлінської діяльності, скільки в тому, що форми і методи роботи місцевих рад як колегіальних, представницьких органів мало придатні для оперативного вирішення багатьох питань місцевого значення. А управління, як відомо повинно здійснюватися на постійній і професійній основі”. Утім, посадові особи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 2 [17] Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, здійснюючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують свої професійні навички управлінської діяльності. Відповідно, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад (низового рівня), як постійно діючі органи, намагаються оперативно реалізовувати управлінські функції, виражаючи волю територіальної громади та утверджуючи свою місію призначення їх радою.

Що стосується органів місцевого самоврядування проміжного рівня, то в Україні, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст утворюють лише виконавчий апарат, який забезпечує здійснення радою повноважень. Водночас можна не погодитись із твердженням В. Борденюка, оскільки виконавчий апарат як постійно діючий орган відповідної ради, “здійснюючи організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради та її органів, депутатів, сприяє здійсненню взаємодії та зв’язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування” (ст. 58) [18]. Голови рад та їх заступники, працівники виконавчого апарату, відповідно до ст. 14 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні”, належать до посадових осіб місцевого самоврядування і здійснюють відповідні функції.

Питання, які вирішуються радами на їх засіданнях, знаходять своє відображення у формі прийняття нормативних та інших актів. Рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою (п. 9 ч. 2 ст. 59) [19], що вказує на важливість діяльності ради як суб’єкту, від якого залежить остаточний результат щодо вирішення певних питань.

Тобто, це підтверджує, що місцеві ради загалом реалізують управлінські функції також, але наявність власних виконавчих органів у районних та обласних радах сприяла б ефективнішому виконанню ними повноважень, що належать до їх

відання, водночас їх утворення є однією з вимог ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [20]. Водночас їх утворення тісно пов'язано із перерозподілом повноважень органів державної влади, які знаходяться на субнаціональному рівні, переглядом делегованих повноважень.

Щодо інших суб'єктів місцевого управління – місцевих державних адміністрацій, то вони, відповідно до ст. 1 [21], є “місцевими органами виконавчої влади, знаходяться на субнаціональному рівні, здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, втілюючи політику держави на місцях та реалізуючи повноваження, делеговані їм відповідною радою. Об'єктами управління місцевих державних адміністрацій є об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку, а за умови делегування районними та обласними радами їм відповідних повноважень, в їх управлінні перебувають також і об'єкти спільної власності територіальних громад” (ст. 15) [22], щодо яких адміністрації через посадових осіб, що здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують управлінські функції на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Цей аналіз підтверджує, що всі ці підходи щодо сутності місцевого управління є правильними, але необхідно уточнити, яка територіальна організація влади на місцях в тій чи іншій державі та про який адміністративно-територіальний рівень конкретно йдеться. Отже, в Україні на низовому рівні суб'єктами здійснення управлінських функцій є органи місцевого самоврядування, які здійснюють як власні, так і делеговані повноваження, утверджуючи теорію муніципального дуалізму на практиці і в цьому випадку доцільніше говорити про місцеве самоврядування. На субнаціональному (проміжному) рівні де-юре суб'єктами місцевого управління є органи державного управління (тобто органи державної виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування. Проте в Україні, як зауважено вище, внаслідок відсутності власних виконавчих органів у місцевих рад цього рівня, неспроможності останніх бути постійно діючими інституціями та делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям на практиці (оскільки чомусь ради здебільшого не приймають рішень щодо переліку передачі делегованих повноважень, більш дієвому контролю за їх виконанням тощо), де-факто правомірно вважати суб'єктами місцевого управління органи державної виконавчої влади проміжного рівня – місцеві державні адміністрації.

Отже, розглядаючи місцеве управління як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, викладеного у словнику [23], його можна трактувати як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування *і/або* місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною механізму державного управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, *місцеве управління* можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи місцеве управління, використовуючи метод системного аналізу, що, як зауважує В. Погорілко [24], ґрунтується на таких категоріях: елемент, структура, система, стверджуємо, що місцеве управління – це цілісна система як з

позиції виникнення, так і функціонування. За допомогою цього методу виявляються взаємозв'язки між елементами всередині системи місцевого управління та місцевого самоврядування, а також і поза їх межами в контексті забезпечення цілісності системи управління державою. Отже, *система місцевого управління* – система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює:

- посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій);

- об'єкти місцевого управління;

- методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків;

- нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

Розуміючи систему місцевого управління як частину цілого, тобто системи територіальної організації влади, крізь призму цих елементів системи розглянуто моделі місцевого управління на прикладі зарубіжних держав. У кожній державі, залежно від особливостей її політичного устрою, форми правління, історичних, політичних та інших чинників, *місцеве самоврядування* має свою специфіку і навіть називається по-різному. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи використовується поняття “муніципальне управління”, в Японії – “місцева автономія”, у Франції – “територіальна децентралізація” [25]. При всіх індивідуальних особливостях, властивих місцевому самоврядуванню різних держав, можна відзначити їх спільні істотні ознаки, які відрізняють місцеве самоврядування від державної влади. Насамперед це відмінності в типі влади. Державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною владою. Відповідно, місцевому самоврядуванню властиві ознаки як владних (державних), так і громадських інститутів. Суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Очевидно, це і є основним завданням місцевого самоврядування в будь-якій державі. За відсутності ефективних механізмів “стримувань і противаг” держава виявляє стійку тенденцію до централізації владних повноважень. Як наслідок – придушення місцевого самоврядування, що характеризується обмеженням самостійності у вирішенні питань місцевого значення, тобто компетенції органів влади на місцях.

Упродовж останніх років у науковій літературі з'явилося багато тлумачень і визначень місцевого самоврядування.

Соціологічний енциклопедичний словник подає визначення самоврядування як “автономне функціонування будь-якої організаційної системи чи підсистеми, або як управління справами територіальної спільноти, організації чи колективу, самостійно здійснюване їх членами або через виборні органи, або безпосередньо” [26]. До речі, у цьому твердженні конкретніше визначена сфера компетенції місцевого самоврядування, а саме як “справи територіальної спільноти”, а не як “питання місцевого значення”, що зазначено у більшості тверджень.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права та реальної здатності самих територіальних спільнот громадян (комун, муніципалітетів, общин, територіальних колективів, територіальних громад – у різних країнах вони називаються по-різному) та/або тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), вирішувати

самостійно, під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах Конституції та законів відповідної держави [27].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [28] – це профільний закон, не зовсім послідовний у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування, оскільки містить положення, які суперечать Конституції України, іншим законодавчим актам, спричиняючи правові колізії, які необхідно вирішити шляхом внесення змін до законів.

Так, М. Баймуратов [29] вважає, що фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, відсунення на другий план вирішення питань місцевого значення. Такі конфекції засвідчують, що держава постійно не довіряє територіальній громаді і у будь-який час може повернутися до централізованого управління.

На думку М. Корнієнка [30], в Україні “продовжують існувати та впливати на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування – державницька та громадівська”, які є протилежними за суттю, змістом основних положень. Прихильники громадівської теорії розглядають його первинні суб’єкти – територіальні громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою “муніципальною”. Принцип дії самоврядних структур за таких умов: дозволено все те, що не заборонено законом. На противагу, у державницькій теорії діє принцип “дозволено лише те, що передбачено законом” і місцеве самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій.

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування (відступ від конституційного у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”), автори деяких публікацій порушують питання про відсутність у науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття самоврядування на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами. “Сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами її норм” [31].

Тому є потреба сформулювати це поняття на доктринальному рівні, не нехтуючи, звичайно, конституційною нормою. Бо “лише науковий синтез є єдино можливим способом загального визначення місцевого самоврядування” [32]. На думку В. Шаповала, це поняття можна визначити за функціональними і структурними ознаками. За функціональними ознаками на сьогодні інститут місцевого самоврядування є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Наведена дефініція також пропонується з огляду на те, що офіційним волевиявленням народу вважається “волевиявлення окремих спільнот (територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної демократії” [33].

На думку Б. Андрусюка [34], всю сукупність дефініцій та моделей самоврядування можна звести до визначення співвідношення в управлінні громадських організацій, з одного боку, і державних інститутів влади та органів територіального управління, які формуються та функціонують не за принципами координації, а ієрархії – з іншого. Він наголошує, що за такого підходу можна побачити різні крайнощі – від

чисто етатистських консервативних концепцій, які притаманні посттоталітарним країнам або ж політичним силам у суспільстві, що сповідують авторитарні моделі управління, розглядаючи місцеве самоврядування як частковий випадок державного управління, до крайнощів, коли певні науковці, політики та політологи у запалі боротьби з бюрократизацією влади звинувачують існуючу виконавчу владу у підступних намірах знищити прояви самоврядування, що з'являються на сьогодні в Україні.

Поняття місцевого самоврядування, яке подане в Конституції та профільному законі, за твердженням науковців [35], не до кінця розкривають зміст цього суспільно-політичного явища. Тому місцеве самоврядування можна розглядати принаймні ще в двох аспектах, як:

- принцип організації публічної влади на місцях;
- територіальну самоорганізацію самого населення на місцях.

Досвід країн Західної Європи показує, що всі вони мають певний “набір” цінностей та ідеалів, які зумовили чітку форму політики, політичного життя і культури. За системою державного управління можна визначити склад загальних взаємозалежних принципів формування системи місцевого самоврядування – це, зокрема: народовладдя, поділ влади в межах Конституції, верховенство права, виборність.

Визначення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади на місцях відображено в Конституції України, зокрема в ст. 5, відповідно до якої “народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування”. Згідно з цим принципом взаємовідносини центру і місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватися вже не на основі жорсткої централізації, а на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади [36].

Відомий український правник В. Кампо, характеризуючи місцеве самоврядування, пише: “За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і від об'єднань громадян. Воно втілює місцеві корпоративні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів” [37].

На нашу думку, для того, щоб повно і різнобічно зрозуміти суть такого складного соціально-політичного явища, як місцеве самоврядування, необхідно розглядати його як:

- одну з основ демократичного ладу;
- форму децентралізації влади;
- специфічну форму реалізації публічної влади;
- територіальну самоорганізацію населення;
- право громадян брати участь в управлінні суспільними справами.

Отже, місцеве самоврядування є особливою складовою системи місцевого управління. Органи місцевого самоврядування, або як їх називають, органи муніципального управління з їх апаратом стали однією з найбільших ланок організаційної структури розвинених країн. Так, у США на муніципальній службі є більше 55% загального числа найнятих працівників [38]. У деяких країнах муніципальним називається лише міське управління (наприклад, в США, Великобританії). Проте в спеціальній літературі термін “муніципальне” нерідко застосовується і стосовно інших видів місцевого самоврядування. Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші закони Української держави термін “муніципальне управління” не використовують.

Термін “муніципальне управління” походить від терміну “муніципалітет” (від латинського *municipium*). Так називалися в Римській державі ті міста, які брали на себе

все управління місцевими справами, тобто користувалися правами місцевого самоврядування. Адже слово “municipium” походить від двох самостійних латинських термінів – “munis” (тягар) і “recipio” (беру, приймаю) [39]. Термін “муніципалітет” вживається в різних значеннях: як назва територіальної спільноти, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування; як узагальнююча система органів місцевого самоврядування (представницьких та виконавчих); як назва адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, що знаходиться під юрисдикцією органів місцевого самоврядування тощо.

Науковці [40] розглядають муніципальне управління як діяльність місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення інтересів територіальної спільноти, здійснювану у визначених чинним законодавством формах через муніципальне господарство.

Отже, муніципальне управління – це така управлінська діяльність, у якій об'єктом є муніципальне утворення, сталий розвиток якого на відповідній території є метою ефективного управління.

### **Висновки**

1. Систематизуючи підходи щодо розуміння територіальної організації влади, виокремлено її складові: суб'єкти різних гілок державної влади; суб'єкти місцевого самоврядування; відносини між цими суб'єктами, виражені у формі взаємозв'язків.

2. Територіальна організація влади – це закріплена у чинному законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різної форми взаємозв'язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади держави.

3. Узагальнюючи результати досліджень, виокремлено альтернативні підходи щодо визначення сутності поняття “місцеве управління” – це, зокрема, функція, яку здійснюють: органи місцевого самоврядування; органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

4. Місцеве управління детерміновано як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

5. Система місцевого управління – система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює: посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій); об'єкти місцевого управління; методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків; нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

### **Література**

1. Страшун Б. А. Конституционное право [Текст] : словарь / Б. А. Страшун ; [отв. ред. В. В. Маклаков]. — М. : [б. и.], 2001. — С. 404.
2. Там же. — С. 373, 374.
3. Авакьян С. Конституционное право [Текст] : энциклоп. слов. / С. Авакьян ; [отв. ред. С. А. Авакьян]. — М. : [б. и.], 2000. — С. 373.
4. Конституція України [Текст] : станом на 28 червня 1996 р. — К. : Просвіта, 1996. — 80 с.

5. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. — Х. : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. — 537 с.
6. Конституція України... — 80 с.
7. Авакьян С. Конституционное право... — С. 373.
8. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / Алебастрова И. А. — М. : [б.и.], 2001. — С. 128.
9. Там же. — С. 129.
10. Страшун Б. А. Конституционное право... — С. 683.
11. Конституція Республіки Польща : Закон від 02.04.1997 р. // Dziennik Urzędowy [Текст]. — 1997. — № 79. — поз. 483.
12. Григорьев В. А. Пути становления и конституционного закрепления принципа разделения государственной власти и местного самоуправления в Украине / В. А. Григорьев // Юридический вестник [Текст]. — 2001. — № 1. — С. 151.
13. Круш П. В. Муніципальне управління [Текст] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — С. 28, 29.
14. Конституційне право [Текст] : словн. терм. / [авт.-укл. Шляхтун П. П.]. — К. : Либідь, 2005. — С. 255.
15. Большой юридический словарь [Текст] / [ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. — М. : ИНФРА, 1998. — С. 368.
16. Лазор О. Д. Місьцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст] : словн.-довід. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор ; [наук. ред. М. Д. Лесечко]. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — С. 124.
17. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України [Текст]. — 2005. — № 6. — С. 20.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — С. 170.
19. Там само. — С. 170.
20. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 01.12.2007 р. // Місьцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 12. — С. 90—94.
21. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20. — С. 123.
22. Там само. — С. 123.
23. Лазор О. Д. Місьцеве управління: поняття, терміни, визначення... — С. 124.
24. Муніципальне право України [Текст] / [ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький]. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 40.
25. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А. А. Мишин. — М. : Белые альвы, 1996. — С. 85.
26. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках [Текст] / [ред. Г. В. Осипов]. — М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1998. — С. 311.
27. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран... — С. 85.
28. Про місцеве самоврядування в Україні ... — С. 170.
29. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про

місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [Текст] / М. О. Баймуратов ; [ред. В. В. Кравченко]. — К. : Атіка, 2003. — 288 с.

30. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України [Текст] / М. І. Корнієнко ; [ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький]. — К. : Юрінком Інтер, 2001 — С. 32.

31. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України [Текст]. — 2002. — № 3. — С. 5.

32. Михайлишин Л. Р. Місцеве самоврядування в Україні: виникнення, розвиток та сучасні проблеми / Л. Р. Михайлишин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 9. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 391—397.

33. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування... — С. 7.

34. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи [Текст] / Б. П. Андресюк. — К. : Інформаційно-видавничий центр, 1997. — С. 12, 13.

35. Муніципальне право України... — С. 86.

36. Там само. — С. 86.

37. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. М. Кампо // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1998. — № 1/2 (9), — січ.-лют. — С. 35—38.

38. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран... — С. 228.

39. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України... — С. 7.

40. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення... — С. 135.

**O. Lazor,**

**L. Mychailyshyn**

## **LOCAL GOVERNANCE: CONCEPT AND CATEGORY APPARATUS**

**Basic ways of notions “public authority”, “territorial organization of authority”, “local governance”, “local self-government”, “municipal governance” are defined and considered. Definition to the visual model of territorial organization of authority and local governance system is suggested.**

**Key words: public authority, territorial organization of authority, local governance, models of local governance, local self-government, municipal governance.**

УДК 342. 553. (477)

А. Серант

## ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано організаційну структуру управління територіальною громадою. На прикладах показано, як здійснюється управління органами державного управління і місцевого самоврядування на різних рівнях. Розглянуто компетенції різних рівнів управління, від найвищого до найнижчого, і якими засобами вони здійснюють це управління.

**Ключові слова:** громада, громадськість, місцеве самоврядування, ідентичність, народовладдя, місцева державна адміністрація.

Основними принципами організації територіальних органів влади, відповідно до Конституції України, є поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державного управління різними адміністративно-територіальними одиницями, а саме Автономною Республікою Крим, областями, районами, містами, районами у містах, селищами і селами.

Виконавча влада в особі місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування на сьогодні не є юридично відпрацьованим, і їх співвідношення між собою є не дуже простим. З юридичного боку, є три підходи до теорії місцевого самоврядування, а саме: громадівська, державницький та дуалістичний. Якщо в основі першого є уявлення про місцеве самоврядування як про повністю незалежну від держави місцеву владу, то в основі другого – децентралізована виконавча влада на рівні територіальних громад та органів, що обираються цими громадами, а в основі третього – змішана, що поєднує елементи державницької і громадівської теорії.

Найбільш вагомо, але недостатньо, про місцеве самоврядування зазначено в Конституції України, прийнятій в 1996 р. Так ст. 7 розділу “Загальні засади” встановлює: “В Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування”. Проте, на жаль, розділ 11 “Міське самоврядування” був виписаний досить невдало. Якщо порівняти дві норми, частину 1 ст. 140 Конституції України та частину 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, то в ст. 140 Конституції України зазначається: “Міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільно об’єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. Зовсім по іншому трактує місцеве самоврядування ст. 3 цієї хартії: “під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення”.

Як видно з наведених прикладів, в Україні немає “реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати свої права “під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення”. Досить “невдалою” для місцевого самоврядування є й ст. 95 Конституції України, що стосується бюджетної системи України: “Бюджетна система України базується на засадах справедливого й неупередженого

перерозподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами”. Із цієї норми не зрозуміло, що бюджетну систему складають державний та місцеві бюджети, автономні від державного. З іншого боку, важливою нормою для місцевого самоврядування в Україні є частина 3 ст. 142 Конституції: “Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”. Якщо врахувати зазначені вище неточності, окремих конституційних норм, а надалі Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, Закон України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, які не завжди доповнюють один одного, а навпаки, по-різному трактують різні статті цих законів, існує потреба більш детально вивчати існуючі проблеми.

Над цими проблемами працюють науковці і фахівці: О. Лебединська, І. Козюра, В. Куйбіда, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Дубенко, М. Пухтинський, П. Павленчик, В. Князев та інші.

Метою статті є розкриття шляхів покращення управління системою місцевого самоврядування з метою всебічного врахування інтересів виконавчих органів влади і самоврядних громад.

Громадяни, громада, громадськість, громадянське суспільство – ці слова стали невід’ємною складовою нашого життя. Їх часто використовують, до них апелюють як до певних цінностей, стандартів, ідеалів. Ці поняття по-різному тлумачать, інколи в одне й теж слово вкладають різний зміст, інколи їх використовують як синоніми. Що ж є спільного між ними? Передусім ці поняття вказують на повну ідентифікацію – приналежність людей до якогось цілого, спільноти.

Не існує, очевидного і єдиного підходу до визначення поняття “громада”. Іноді говорять про громаду як спільноту, постійно або тимчасово об’єднану спільними проблемами чи інтересами, наприклад тих, хто бере участь у зборах, зустрічах, або ж представників етнічних/національних спільнот. Найчастіше йдеться про громаду як спільноту, об’єднану за ознакою спільного проживання у певній місцевості, тобто територіальну громаду. Ці два визначення не є взаємовиключними. Люди одночасно можуть бути членами територіальних громад і спільнот, об’єднаних певними проблемами. Як члени територіальної громади, люди мають певні спільні інтереси, і саме ця спільність інтересів дає їм можливість вирішувати спільні проблеми [1].

Наголосимо, що громада аби бути такою, а не просто нею називатися, повинна мати певні ключові ознаки, такі як:

- спільна ситуація (спільні ознаки, що об’єднують людей між собою – місце проживання, етнос, релігія тощо);
- мережа стосунків і взаємодії у громаді;
- колективна дія (люди усвідомлюють спільний інтерес і спроможні на організацію колективної дії);

– сформована ідентичність (людина в громаді відчуває свою приналежність до єдиного цілого, емоційно пов’язана з цим утворенням, має певну лояльність щодо неї).

Згідно із ст. 7 Конституції України, в розділі “Загальні засади” закріплюються основи конституційного ладу в Україні, що свідчить про визнання місцевого самоврядування одним із фундаментальних принципів конституційного ладу України, формою народовладдя і специфічною підсистемою публічної влади, що водночас гарантує сталий розвиток цього інституту.

Прийнятий у 1997 р. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] визначає систему гарантій місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно з цим законом, система місцевого самоврядування складається з:

- територіальної громади;
- сільської, селищної, міської ради;
- сільського, селищного, міського голови;
- виконавчого органу сільської, селищної, міської ради;
- районної та обласної ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органів самоорганізації населення.

Із Конституцією України [3] і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ та міст. На зазначеному рівні адміністративно-територіального поділу відсутні місцеві органи виконавчої влади. Що стосується районів та областей, то на цьому рівні, поряд з представницькими органами місцевого самоврядування, діють відповідні місцеві державні адміністрації, які де-факто виконують не тільки функції виконавчої влади, а й виконавчих органів відповідних рад. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [5] окреслив місце державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади, завдання, принципи, статус, структуру й склад місцевих державних адміністрацій та остаточно завершив розподіл владних повноважень на регіональному і місцевому рівнях.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [6] визначено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізовує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Вперше цим законом визначено повноваження цих органів у всіх сферах їх діяльності та у відносинах із Президентом України, Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Якщо проаналізувати вище наведені нормативно-правові акти, ми не можемо однозначно відповісти на запитання: чи здійснює територіальна громада та її органи

особливу й таку, що відрізняється від державної, владу, чи вони виконують функції та повноваження органів держави? Відповідь отримати важко.

Оскільки однозначної відповіді немає, на сьогодні в Україні пропонуються дві теорії місцевого самоврядування: державницька і громадівська. Основою державницької теорії є ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її передача на рівень територіальних громад і тих органів, які вони обирають. Прибічники цієї теорії виступають за певну правову, організаційну автономію місцевого самоврядування і його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади і розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, а саме місцевого населення. Саме в такій формі й працює місцеве самоврядування в Україні. Державницька теорія місцевого самоврядування набула великого поширення в Європі. Вона започаткована, на нашу думку, у магдебурзькому праві та знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування, про що йшлося раніше.

Якщо говорити про громадівську теорію місцевого самоврядування та її первинний суб'єкт, громада є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною. Для громадівської теорії місцевого самоврядування характерним те, що:

- воно можливе лише на рівні населених пунктів, адже саме в них збереглися відповідні умови для створення громад. Якщо розглядати рівень районів, областей, то в цих випадках можливе лише їх добровільне об'єднання у формі територіальних громад сіл, селищ, міст;

- органи місцевого самоврядування мають вирішувати питання винятково із проблем населеного пункту, а здійснення повноважень державного органу покладаються на місцеві державні адміністрації;

- лише громада має право на місцеве самоврядування, а держава тільки гарантує їй це право;

- при вирішенні проблем громади, місцева влада може виконувати тільки те, що не заборонено законодавством України.

Теорія місцевого самоврядування у формі громади бере свій початок із часів утворення Сполучених Штатів Америки. Саме там почали формуватися перші громади з переселенців, які пізніше об'єднались у штати, а у підсумку у федерацію – США.

Модифікацією громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму. Якщо розглядати цю теорію, то місцеве самоврядування є незалежним від держави лише у громадівських справах, у які держава не втручається, а в політичній сфері розглядається як орган держави, що виконує її функції та повноваження. Тому всі справи, які розглядає орган місцевого самоврядування поділяються на “власні” і “делеговані”. Якщо він розглядає власні справи, то тут він повинен діяти самостійно, незалежно від державних органів, враховуючи лише законодавство про місцеве самоврядування, а при вирішенні “делегованих” повноважень повинен бути під контролем і опікою відповідних державних органів влади.

Розглянуті вище теорії місцевого самоврядування знайшли своє відображені при написанні Конституції України. Так, у ст. 140 Конституції України, як вже було сказано раніше, зазначено: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів

кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України”. В цьому випадку наголос робиться на громадівську теорію місцевого самоврядування. З огляду державницької теорії місцевого самоврядування, в ст. 5 Основного Закону йдеться, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”; у ст. 7 – що “в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування”; у ст. 19 – що “органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Як видно із цих статей Конституції, органам місцевого самоврядування дозволено лише те, що не суперечить Конституції України і законам України, і немає жодних прав самовільно вирішувати проблемні питання громади.

Теорія концепції муніципального дуалізму частково викладена в ст. 143 Конституції України, у якій зазначено: “органам місцевого самоврядування можуть надаватись законами окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок державного бюджету України”. Як видно з вище наведених даних, Конституція України не дає преференції якійсь одній теорії місцевого самоврядування. Тому це питання потребує подальшого наукового дослідження, і пошуку найбільш досконалого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням 11 річної дії Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [7], місцевими органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації.

Місцеві державні адміністрації здійснюють свої повноваження через управління, відділи та інші структурні підрозділи за галузевим принципом, несуть відповідальність за їх розвиток.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування у місцевій державній адміністрації функціонує апарат місцевої адміністрації.

Поряд із місцевими державними адміністраціями на регіональному та місцевому рівнях функціонують територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які, відповідно до зазначеного закону, координуються головами місцевих державних адміністрацій, яким надано право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідальність займаній посаді керівників їх територіальних органів.

До основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено забезпечення на відповідній території:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного

проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

– підготовки та виконання відповідних бюджетів, звітів про виконання бюджетів та програм;

– взаємодії з органами місцевого самоврядування;

– реалізації інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.

Таким чином, відповідно до положень Конституції України [8] і вищезазначених законів [9, 10], на сьогодні в Україні на регіональному рівні функціонує чітка система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування:

1. Рада міністрів Автономної республіки Крим, 24 обласних, Київська та Севастопольська міські, 488 районних, 14 районних у містах державних адміністрацій.

2. Верховна Рада Автономної республіки Крим, 24 обласних, Київська та Севастопольська міські, 488 районних, 80 районних у містах, 176 міських рад міст обласного значення, 278 міських рад міст районного значення, 784 селищних рад, 10279 сільських рад.

Одним із факторів, який набуває особливої уваги на сучасному етапі є завершення роботи із створення повноцінної системи місцевого самоврядування в Україні як важливого чинника демократичного ладу. Складність подальшого розвитку суспільства країни полягає у тому, як на практиці в непростих історичних умовах, базуючись на світовому досвіді функціонування органів місцевої влади, і враховуючи вітчизняний досвід, вирішити в історично стислий термін важливе для майбутнього країни завдання – створити власну систему територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним викликам розвитку та діяла в інтересах і під контролем громадян.

Аналіз соціально-економічного розвитку регіонів України останніх років дає підстави зробити висновок, що закріплена Конституцією України модель територіальної організації влади продемонструвала недостатню спроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання громадських послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам.

### **Висновки**

Аналізуючи сучасний стан розподілу, відповідно до законодавства, повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Тому одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатись законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою країни з одночасним розмежуванням повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Реалізація викладених вище особливостей місцевого самоврядування повинна починатись із визначення правового статусу та повноважень сільських, селищних та міських рад. Йдеться про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатнє розмежування повноважень органів на центральному

та обласному рівнях, недостатньо чітко розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні і про посилений контроль за органами місцевого самоврядування в тих сферах, де останні мали б працювати самостійно [11]. Недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване і не задовольняє потреб сьогодення. Потребує вирішення проблема об'єднання територіальних громад у більш потужні за фінансового і матеріального незалежністю, адже понад 10 тис. існуючих сільрад в Україні не завжди можуть вирішити місцеві проблемні питання через відсутність належної фінансової підтримки.

### Література

1. Посібник з розвитку громад: Практичний poradnik для небайдужих [Текст] / кол. авт. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова [та ін.]. — К. : [б. в.], 2007. — 458 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Текст]. — К. : Просвіта, 1997. — С. 78.
4. Про місце самоврядування в Україні...
5. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [Текст] / за заг. ред. А. П. Зайця. — К. : Видавничий дім "Ін Юре", 2002. — 928 с.
6. Там само.
7. Там само.
8. Конституція України... — 78 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні...
10. Територіальна організація влади в Україні... — 928 с.
11. Основи місцевого самоврядування в Україні [Текст] : консп. лекц. : у 2 ч. Ч. 1 / уклад. : О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. — К. : УАДУ, 2002. — 68 с.

### A. Serant

#### WAYS OF IMPROVING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM ADMINISTERING IN UKRAINE

**Organizational structure of territorial community administration is analysed. On the examples it is shown how administering of public administration and local self-government bodies is done on different levels. Competences of different level administering are considered, and in what way they done it.**

**Key words: community, public, local self-government, identity, democracy, local state administration.**

УДК 342.553:303.1

Н. Скрипченко

## ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ПОНЯТЬ “МЕХАНІЗМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ” ТА “МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ”

Розглянуто теоретичні основи формування понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”. Визначено їх призначення через науково-теоретичне порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”. Запропоновано авторське формулювання понять “механізм місцевого самоврядування” та “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”.

**Ключові слова:** механізм держави, механізм здійснення функцій держави, механізм місцевого самоврядування, механізми здійснення функцій місцевого самоврядування, головні функції, статична та динамічна форма, інструмент.

Комплекс функцій місцевого самоврядування, які взаємопов’язані між собою і становлять єдину цілісну систему, потребує пошуку ефективних шляхів їх реалізації. Вирішення цього завдання стає можливим за умови відповідного функціонування механізму місцевого самоврядування.

Постановка проблеми полягає у формуванні теоретичних основ понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення для місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень свідчить, що у науковій літературі дослідження механізму здійснення функцій органами влади держави та інституту місцевого самоврядування є одним із ключових питань. Науково-теоретичне порозуміння поняття та призначення механізму здійснення функцій органами влади та місцевого самоврядування вивчали такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як: В. Авер’янов, О. Батанов, В. Барабашев, І. Дробуш, О. Зайчук, В. Копейчиков, А. Кузнєцов, О. Лошихін, Н. Оніщенко, В. Погорєлко, Т. Радько, Е. Форнель, О. Фрицький. Однак теоретичне порозуміння понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”, його призначення досліджено не повною мірою.

Мета дослідження – визначити теоретичні основи понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” та їх призначення для місцевого самоврядування через виконання таких завдань: дослідити науково-теоретичне порозуміння основних концептуальних понять “механізм” у контексті здійснення головних функцій органами влади держави та суб’єктами місцевого самоврядування, а саме таких понять, як: “механізм держави”, “механізм реалізації функцій держави”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування”; на основі дослідження запропонувати науково-теоретичне порозуміння основних концептуальних понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” та їх призначення.

Об'єкт дослідження – механізм місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – теоретичні основи щодо формування теоретичних основ механізму місцевого самоврядування, його складових та призначення.

У процесі дослідження понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення розглянемо науково-теоретичне порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”.

Трактування поняття “механізм” у науці розглядається як певна система, пристрій, поступовість станів, що визначають порядок дії або явища. Суть поняття визначається також як певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне функціонування системи або як складне та системне утворення, що органічно поєднує у собі різні складові елементи [1, 2].

*Механізм держави* одні вчені визначають як “систему нормативно визначених взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій і наділених спеціальними повноваженнями у відповідних сферах діяльності” [3]. Інші вважають, що це “система державних органів, посадових осіб і інститутів, взаємопов'язаних та взаємодетермінованих загальними принципами, єдністю кінцевої мети, наділених публічно-владними повноваженнями, а також необхідними матеріально-технічними можливостями для здійснення своїх функцій” [4]. Останнє формулювання поняття “механізм держави”, на нашу думку, є точнішим, оскільки до складових механізму належать ті органи влади, які наділені публічно-владними повноваженнями, що більш характерно відображає зміст діяльності суб'єктів управління, а формулювання щодо взаємозв'язку, взаємодетермінованості між собою через загальні принципи діяльності та єдину мету є однією із ознак системності.

У цьому контексті інститут місцевого самоврядування можна вважати специфічною складовою механізму держави, оскільки: діяльність суб'єктів місцевого самоврядування взаємопов'язана з діяльністю системи органів державного управління загальними принципами; суб'єкти системи місцевого самоврядування наділені публічно-владними повноваженнями в межах їх компетенції; органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодетерміновані єдністю кінцевої мети – забезпечення конституційних прав і свобод людини.

За таких трактувань, поняття “механізм держави” розглядається у статичній формі і за своєю суттю є відображенням структурно-організаційної системи суб'єктів державної влади, спрямованої на виконання головних функцій держави, за допомогою відповідних засобів. На основі аналізу характерних ознак цього поняття можна виокремити такі його складові в статичній формі, як: структурно-організаційна система управління, її головні функції, засоби здійснення головних функцій.

Т. Радько зауважує, що якщо розглядати механізм держави як діючий феномен, то його властивостями будуть: форми і методи діяльності органів влади та управління; організації, що діють із ним, зокрема ті, які здійснюють владно-управлінські функції. У такому випадку форми і методи діяльності

органів влади є складовими *механізму здійснення функцій держави*, оскільки ці складові забезпечують реалізацію завдань та функцій держави [5].

Дослідники радянської доби розглядали механізм здійснення функцій держави як поєднання статичної (державні і громадські організації) та динамічної (діяльність цих організацій) складових [6].

Е. Форнель механізм здійснення державою функцій з надання соціальних послуг розглядав як систему органів державної влади, які реалізують цю функцію та правові форми її здійснення [7].

До складових механізму здійснення функцій держави належать елементи, суб'єкти управління, а також правові акти, які визначають їх компетенцію [8].

О. Лощихін погоджується із думкою, висловленою в енциклопедичних словниках про те, що “механізм здійснення функцій держави як єдина цілісна система складається з ряду підсистем, що включає в себе усі вертикальні та горизонтальні державні зв'язки, які характеризують різні напрями і види державної діяльності (функції) державно організованого суспільства”. Автор вважає, що складовими системи є “інституціональні (статутарно оформлені) механізми, що являють собою сукупність органів, посадових осіб, організацій та інших інститутів держави, які утворюють його організаційну основу: політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну, організаційно-культурну тощо”. Відповідно і механізм держави “діє як єдина, взаємопов'язана цілісна система, яка складається з дрібних систем (частин механізму), таких як: політична, організаційно-економічна, соціальна. До складових цього механізму автор також додає нормативно-правовий механізм як правову складову, яка забезпечує дію інших його складових через: відповідні повноваження, правові форми, методи та засоби. За цього додає, що за такого підходу до розуміння механізму держави “повніше відбиваються державні явища і важелі стійкого функціонування держави”. Загалом, підсумовує, що механізм здійснення функцій держави – “це не тільки головна, а й детермінуюча інші підсистеми держави ланка політичної системи суспільства”. Заслугує уваги висновок науковця про те, що складовими механізму здійснення функцій держави є усі діючі елементи (частини) механізму держави, спрямовані на виконання поставлених перед нею завдань та реалізацію її функцій [10].

На нашу думку, характерними ознаками поняття “механізм здійснення функцій держави” є його динамічність, спрямованість, оскільки функції держави за своїм призначенням відображають “основні напрями діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі”, а поняття “механізм здійснення” відображає їх рухливий стан через дію складових механізму (відповідних інструментів) [11]. У цьому контексті, механізм здійснення функцій держави є динамічною формою механізму держави, що забезпечує реалізацію головних функцій держави через взаємодію його складових (відповідних інструментів механізму держави).

Отже, дослідження вищезазначених джерел дає змогу автору виокремити такі характерні ознаки поняття “механізм держави”:

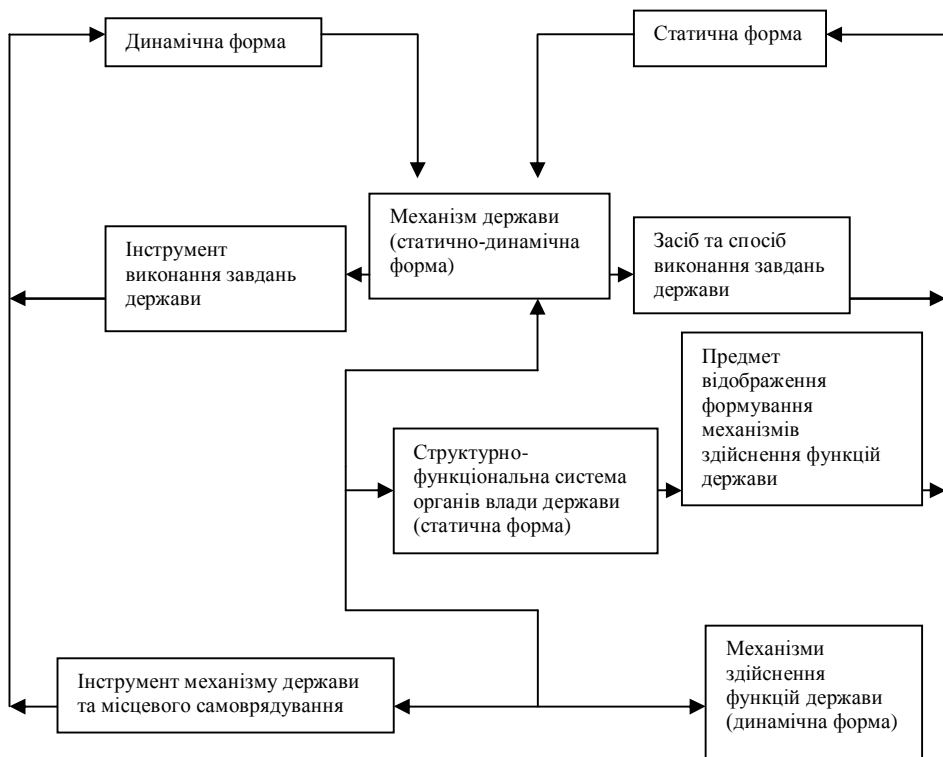
– механізм держави є поєднанням статичної та динамічної форми, які за своєю суттю виражаються як організаційно-функціональна система органів влади держави (статична форма) та механізм здійснення головних функцій держави (динамічна форма);

– механізм держави в статичній формі є засобом та способом забезпечення виконання завдань держави (система органів влади, їх головні функції, засоби їх здійснення); в динамічній формі механізм держави через механізм здійснення функцій держави є інструментом реалізації її завдань;

– організаційно-функціональна система органів влади держави (статична форма механізму держави) є предметом відображення формування складових механізму реалізації їх головних функцій;

– механізм здійснення головних функцій держави (динамічна форма механізму держави) виконує роль інструменту механізму держави.

Статично-динамічну форму механізму держави та їх призначення пропонується автором представити у формі схеми (рис. 1).



**Рис. 1. Статично-динамічна форма механізму держави та її призначення**

Механізм місцевого самоврядування є складовою механізму держави і в структурно-організаційній системі держави, і в механізмі здійснення функцій держави. Це пояснюється тим, що за сферою діяльності, виокремлюють таку внутрішню складову функції держави, як політична. За своїм призначенням політична функція держави передбачає “створення і забезпечення функціонування правових механізмів демократичного суспільства” [12]. За цим формулюванням, механізм реалізації політичної функції держави спрямований на належне функціонування такого правового механізму демократичного

суспільства, як інститут народовладдя, який своєю чергою є однією із його організаційних форм.

У такому взаємозв'язку механізм держави виконує роль екзогенного чинника у формуванні механізму місцевого самоврядування (рис. 2).



**Рис. 2. Взаємозв'язок механізму місцевого самоврядування із механізмом держави (динамічною формою)**

Так, динамічна форма механізму держави (механізм реалізації функцій держави) відіграє роль інструменту в механізмі місцевого самоврядування – здійснює вплив ззовні на його динамічну форму – формування складових механізмів реалізації функцій місцевого самоврядування та статичну форму – формування системи місцевого самоврядування, їх головних функцій.

Інститут місцевого самоврядування через механізми здійснення функцій місцевого самоврядування здійснює функцію держави – демократичне врядування (право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення), таким чином виконуючи роль інструменту в механізмі реалізації політичної функції держави.

Дослідження порозуміння понять “механізм держави” дає змогу за аналогією запропонувати автору визначення поняття “механізм місцевого самоврядування”. На думку автора, *механізм місцевого самоврядування* – це складна система, яка за своїм *зовнішнім виявом* є статично-динамічною формою, за *призначенням* в динамічній формі – інструментом місцевого самоврядування, в *статичній формі* – специфічною складовою механізму держави та засобом вирішення питань місцевого значення (рис. 3).



**Рис. 3. Статично-динамічна форма механізму місцевого самоврядування та її призначення**

Статична форма механізму місцевого самоврядування складається із системи місцевого самоврядування, головних функцій, засобів їх здійснення; за призначенням вона є складовою структурно-організаційної системи держави, предметом відображення формування складових механізмів здійснення функцій місцевого самоврядування. Динамічна форма є сукупністю складових механізмів здійснення функцій місцевого самоврядування, що за призначенням є інструментом механізму місцевого самоврядування та механізму здійснення політичної функції держави.

У процесі формування теоретичних основ поняття “механізм реалізації функцій місцевого самоврядування” розглянемо погляди вчених щодо концептуальних визначень понять “механізм реалізації функції” у системі місцевого самоврядування. Так, В. Барабашев, К. Шеремет розглядали механізм реалізації функцій місцевих рад як “сукупність форм (видів) державної діяльності та матеріально фінансових засобів, які слугують здійсненню цих функцій” [13].

Механізм реалізації функцій місцевих рад О. Фрицький визначав як сукупність форм і методів їх роботи, правових норм, які регулюють цю діяльність. Автор додає, що успішне здійснення функцій забезпечується політичними, організаційно-правовими, матеріально-фінансовими засобами та є залежним від територіальних меж здійснення управління, прав і обов’язків суб’єкта управління [14].

На думку І. Дробуш, поняття механізму тісно пов’язане з поняттям основи місцевого самоврядування, до якого належать правова, територіальна, матеріально-фінансова. За цього науковець зазначає, що “засоби, які у своїй

сукупності є основою місцевого самоврядування, водночас становлять і основу механізму реалізації функцій органів самоврядування” [15]. Механізм здійснення функцій представницькими органами місцевого самоврядування визначається ним як “комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, матеріальних, фінансових засобів та без якої неможлива практична реалізація муніципальної влади” [16].

О. Батанов вважає, що “структура місцевого самоврядування, як правило, називається механізмом місцевого самоврядування, який, водночас, виступає механізмом реалізації його функцій” і, на думку вченого, він охоплює “суб’єкти, об’єкти місцевого самоврядування, способи, засоби та умови його здійснення” [17].

Науково-теоретичного порозуміння понять “механізм здійснення функцій держави”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення дають змогу запропонувати порозуміння поняття “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування”. На думку автора, *механізм здійснення функцій місцевого самоврядування* – це складна система, частини якої взаємодетермінуються та взаємодіють між собою і таким чином забезпечують практичну реалізацію головних функцій місцевого самоврядування та політичної функції держави, оскільки відіграють роль інструменту як у механізмі місцевого самоврядування, так і механізмі здійснення політичної функції держави. Механізм здійснення функцій місцевого самоврядування забезпечує динамічність, спрямованість діяльності суб’єктів місцевого самоврядування (зокрема і утворюваних ними внутрішньоорганізаційних структур) та інструментом взаємовпливу в системі “суб’єкт – об’єкт” місцевого самоврядування.

#### **Висновки:**

1. Формування теоретичних основ понять “механізм місцевого самоврядування”, “механізм здійснення функцій місцевого самоврядування” та їх призначення стає можливим за умови науково-теоретичного порозуміння понять “механізм держави”, “механізм здійснення функцій держави”.

2. Механізм місцевого самоврядування є складовою механізму держави, і в структурно-організаційній системі держави (суб’єкти інституту місцевого самоврядування), і в механізмі здійснення функцій держави – політичній функції держави як організаційній формі.

3. Механізм держави та механізм місцевого самоврядування взаємозалежні між собою – динамічна форма механізму держави (механізм реалізації функцій держави) відіграє роль екзогенного чинника в механізмі місцевого самоврядування – є його інструментом; інститут місцевого самоврядування, виконуючи функцію демократичного врядування, своєю чергою також виконує функцію інструменту в механізмі реалізації політичної функції держави.

4. Дослідження теоретичного порозуміння механізму місцевого самоврядування, механізму здійснення функцій місцевого самоврядування ґрунтується на таких ознаках цих понять, як зовнішній вияв та призначення (виконувана роль), що дає змогу автору сформулювати їх визначення.

Результати досліджень доводять необхідність подальшого вивчення характерних ознак механізму здійснення функцій місцевого самоврядування з метою формування дієвого механізму місцевого самоврядування для забезпечення розвитку території на засадах стійкості.

## Література

1. Лафта Д. К. Менеджмент [Текст] / Д. К. Лафта. — М. : ПБОЮЛ Григорян А. Ф., 2002. — 264 с.
2. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : СОМІ, 1999. — С. 36.
3. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / О. Зайчук, Н. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — Режим доступу : <http://ebk.net.ua>.
4. Лоцихін О. М. Вчення про механізм реалізації функцій держави: історія становлення та сучасні підходи / О. М. Лоцихін // Судова апеляція [Текст]. — 2006. — № 4. — Режим доступу : [www.apcourtkiev.gov.ua](http://www.apcourtkiev.gov.ua).
5. Радько Т. Н. Теория государства и права [Текст] : учебник / Т. Н. Радько. — М. : Академ. проект, 2005. — С. 210, 211.
6. Кузнецов А. И. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общенародного государства [Текст] : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / А. И. Кузнецов. — Саратов : [б. и.], 1986. — С. 10, 11.
7. Форнель Е. Р. Функции советского общенародного государства по оказанию социальных услуг [Текст] : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Е. Р. Форнель. — М. : [б. и.], 1983. — С. 16.
8. Погорелко В. Ф. Функции Советского общенародного государства [Текст] / В. Ф. Погорелко. — К. : Знание, 1980. — 214 с.
9. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства [Текст] / Н. В. Черноголовкин. — М. : Юридическая литература, 1970. — С. 8, 9.
10. Лоцихін О. М. Вчення про механізм реалізації функцій держави: історія становлення та сучасні підходи...
11. Копейчиков В. В. Правознавство [Електронний ресурс] / Копейчиков В. В. // Режим доступу : [www.ebk.net.ua/book/BookPravothnavstvo/glava2/r1g2par3.htm](http://www.ebk.net.ua/book/BookPravothnavstvo/glava2/r1g2par3.htm).
12. Там само.
13. Барабашев В. Г. Советское строительство [Текст] : учебник / В. Барабашев, К. Шеремет. — М. : Юридическая литература, 1988. — С. 61.
14. Советское строительство [Текст] : учебник / [под. ред. : О. Фрицкого, В. Кузнецовой]. — К. : Вища школа, 1998. — С. 47, 48.
15. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоуправління в Україні [Текст] : монографія / І. В. Дробуш. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 100.
16. Там само. — С. 101.
17. Батанов О. Муніципальне право України [Текст] : підручник / Батанов О. ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одиссей, 2008. — С. 398. — (Серія “Інноваційні освітні технології у муніципальному праві”).

**N. Skrypchenko**

**FORMATION OF THEORETICAL BASE OF “MECHANISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT” AND “MECHANISM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT FUNCTIONS REALIZATION” CONCEPTS**

**Formation of theoretical bases of “mechanism of local self-government” and “mechanism of local self-government functions realization” concepts is revealed. Their role through scientific and theoretical understanding of “mechanism of the state”, “mechanism of the state functions realization” concepts is defined. Author’s formulation of “mechanism of local self-government” and “mechanism of local self-government functions realization” concepts is suggested.**

**Key words: mechanism of the state, mechanism of the state functions realization, mechanism of local self-government, mechanism of local self-government functions realization, main functions, static and dynamic forms, instrument.**

УДК 35.071 (477)

Д. Заяць

## ПРОЦЕС РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Висвітлено механізм розробки та прийняття статутів територіальних громад в Україні, виявлено основні його риси та тенденції. Наголошено на доцільності використання Інтернет-ресурсів під час прийняття статутів з метою ширшого поінформування громадськості, що, певною мірою, впливає на пришвидшення статутного процесу в Україні.

**Ключові слова:** статут, статутний процес, статутне регулювання, проект статуту, місцеве самоврядування.

Повільність статутного процесу в Україні та наявність у ньому значних труднощів актуалізують потребу вивчення перебігу розробки і прийняття статутів територіальних громад. Необхідним є не лише вивчення цього процесу на прикладі створення статуту в певному населеному пункті, а й аналіз досвіду різних територіальних громад, порівняння їх, виокремлення спільних та відмінних рис.

Питанням процесу розробки та прийняття статутів територіальних громад частково займалися Ю. Наврузов, І. Куліченко та Ю. Сурмін [1, 2]. Основою їхніх теоретичних узагальнень був досвід створення статуту територіальної громади Дніпропетровська. Орієнтовний порядок розроблення та затвердження проекту статуту територіальної громади запропоновано В. Барвицьким з Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні (далі – ФСМСУ) [3].

Метою статті є висвітлити перебіг процесу вироблення проектів, а також прийняття та реєстрацію статутів територіальних громад в Україні.

Найлегше прослідкувати процес прийняття, проводячи моніторинг сайтів тих територіальних громад чи радше їхніх представницьких органів, у яких процес прийняття статуту зволікався або набув великого громадського резонансу (на жаль, інколи з елементами конфліктності та скандальності). Найкраще висвітлений перебіг формування проектів статутів у таких містах, як Львів, Ялта, Одеса, Вінниця. Значно менше інформації в Інтернет-мережі про столицю України – Київ. І це попри те, що процес прийняття (чи радше реєстрації) був непростим. Натомість у територіальних громадах, чиї статuti були прийняті та зареєстровані швидко і без значних проблем, зазвичай, деталі статутного процесу не виносилися на розгляд. Зрештою, ймовірно, у таких ситуаціях перебіг основних етапів прийняття статутів відбувався механічно, спрощено і без значного залучення громадської думки.

Досвід багатьох міст засвідчує, що процес вироблення проекту статуту та його схвалення не є легким. Показовим є приклад першого проекту (за часи незалежності) статуту територіальної громади Львова, який був прийнятий міською радою 29 березня 2002 р. Про цю подію тривалий час не знали не лише більшість міських жителів, але й частина депутатів самої ради, що виразно вказує на прийняття статуту “нашвидкуруч” і ні про яке повноцінне проходження крізь усі етапи розробки і схвалення статуту не могло бути й мови. Щойно через п’ять років після його прийняття текст статуту був відкритий для ширшого ознайомлення на громадському порталі міста [4]. Відкритий радше вже як анахронізм, оскільки

львів'яни довідалися, що статут так і не був зареєстрований. Схожа ситуація була, наприклад, у Луцьку, де перший статут, прийнятий ще в 1998 р., не діяв, оскільки не був зареєстрований органами юстиції, а тому довелося прийняти в 2007 р. новий статут [5]. Що ж стосується недостатньої ознайомленості громадськості міста зі статутним процесом, розробкою проектів статуту тощо, то це характерно для багатьох міст України. Так, у серпні 2000 р. Центр сприяння розвитку місцевого самоврядування і громадських ініціатив провів у Дніпропетровську опитування серед 600 представників різних експертних груп – керівників неурядових організацій, бізнесменів, фінансових виконавців, цивільних робітників і журналістів. З'ясувалося, що тільки 27,08% респондентів знали про розробку статутного проекту в місті, тоді як більшість ніколи про це не чула. Але ще меншою виявилася обізнаність респондентів із аналогічним досвідом у решті населених пунктів України. Тільки 15,63% мало певне уявлення про подібні ініціативи в інших містах, а 84,37% узагалі про це нічого не чули [6].

Майже 15 статей “старого” львівського статуту були прямим дублюванням Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів. Стала очевидною потреба у виробленні нового більш якісного статуту і, як наслідок, розпорядженням міського голови Львова А. Садового було створено робочу групу для підготовки статуту [7]. Остаточна кількість членів робочої групи усталилася щойно на першому її засіданні. Всього до групи увійшло 23 особи, що не особливо відрізняється від методичних рекомендацій ФСМСУ, які пропонують 10 – 20 осіб [8]. До складу групи увійшли представники депутатського корпусу (8 осіб), виконавчих органів міської ради (6 осіб), науковців (3 особи) та громадських активістів (6 осіб) [9]. Тоді ж визначили дату підготовки статуту – до Дня міста (фактично, група мала вкластися у півроку, чого, звичайно, не відбулося) та вирішили створити спеціальний форум на сайті міської ради для можливості обговорення проекту статуту громадою міста [10].

Перші десять днів після цього “установчого” засідання були присвячені виробленню аналітичних записок, у яких висвітлювалися недоліки старого статуту та концептуальні побажання щодо проекту нового статуту, вносилися пропозиції щодо залучення до процесу розробки широкої громадськості, пропонувалася (у дуже загальних рисах) можлива структура документа [11 – 13]. Аналітичні записки були представлені на другому засіданні робочої групи, на якому уже постало питання запрошення мешканців м. Винники і смт. Брюховичі та Рудно, які підпорядковуються Львівській міській раді [14]. Уже на третьому засіданні робочої групи було прийнято структуру майбутнього документа, після чого члени групи зобов'язалися розробити власні пропозиції щодо наповнення статей.

Наприкінці лютого 2008 р. (тобто майже за чотири місяці роботи) робоча група приступила до розгляду преамбули та першого розділу проекту статуту. Відразу ж виникла низка питань правового та нормативного змісту. Тому деякі статті вирішили передати на розгляд управління архітектури, земельних ресурсів та юридичного управління, деякі – доручили на доопрацювання тим членам робочої групи (передовсім юристам), які є фахівцями з відповідних питань [15]. Також кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (далі – ЛНУ імені Івана Франка) та Центр дослідження місцевого самоврядування (далі – ЦДМС) за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” провели круглий стіл на тему: “Нова редакція статуту міста Львова: дискусійні питання”. У цьому заході брали

участь, окрім науковців з Львівського національного університету імені Івана Франка та Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, ще й депутати Львівської міської ради і представники громадських організацій та осередків політичних партій у місті Львів [16].

Упродовж весни робоча група розглядала початкові розділи і приймала напрацювання щодо розділів чи положень (що мали увійти додатками до статуту) від окремих членів групи, а також від організацій – “Самопоміч” та ЦДМС. Так відбувалося до середини червня 2008 р., коли ще тривав розгляд четвертого розділу, після чого у діяльності робочої групи розпочалася тривала (п’ятимісячна) перерва, яка закінчилася у другій половині листопада того ж року. На той час уже були розроблені проекти відразу семи розділів статуту (V – XI) [17]. Розгляд цих статей затягнувся ще майже на п’ять місяців і щойно у квітні проекти розділів та додатків були представлені львів’янам на громадському порталі міста. Отже, подання проекту статуту відбулося із запізненням на 11 місяців порівняно із запланованою датою приурочення проекту до Дня міста Львів попереднього року (6 квітня 2009 р. супроти 6 травня 2008 р.).

Іншим містом, де прийняття статуту громади супроводжувалося надзвичайно активним інформуванням громадськості (а отже, доступністю завдяки мережі Інтернет усім охочим) стала Ялта. Щодо ситуації Львова, то прагнення до своєрідного “перфекціонізму” в розробці статуту можна пояснити амбітністю громади та еліти міста, яке намагається бути однією з культурних столиць України та лідером західноукраїнського регіону (а також прагненням виправити ситуацію з невдалою розробкою статуту 2002 р.). Стосовно Ялти, яка що хоч претендує значною мірою на своєрідну унікальність у соціальному, культурному, географічному плані, однак вагоме значення тут мали, як видно з моніторингу інтернет-публікацій, економічні інтереси та потреба вирішити проблеми адміністративно-територіального устрою так званої “Великої Ялти”, яка включає в себе два міста і сім селищ, а з підпорядкуванням “другого ряду”, загалом у складі цього утворення є аж 32 населених пункти.

Міський голова Ялти, беручи участь у виборах 2002 р., пообіцяв об’єднати так званий “Ялтинський регіон” і одним із головних засобів для цього обрав прийняття статуту, який мав би створити одну велику територіальну громаду, що поглинула б усі менші населені пункти, підпорядковані Ялтинській міській раді. Цей процес стартував щойно шістьма роками пізніше, коли мер розпорядився розпочати роботу над статутом з 23 вересня 2008 р. [18]. Відразу ж було чітко визначено термін, до якого має бути поданий статут – до жовтня 2009 р., що пов’язано з бажанням “підігнати” прийняття статуту до виборів Президента України. Було вирішено, що ялтинський статут повинен бути прийнятий на місцевому референдумі. Це має додати йому переконливості, авторитетності та унеможливити спрощену процедуру його зміни чи перегляду. Адже відносини самої Ялти з деякими підпорядкованими їй міській раді населеними пунктами зовсім не безхмарні. Однак початок статутного процесу замість примирити і об’єднати регіон в одну велику громаду лише ускладнив латентні відцентрові процеси. Натомість об’єднання місцевого референдуму з питання прийняття статуту та президентських виборів повинно заощадити кошти (окремий місцевий референдум був би надміру затратним заходом) [19].

Організація розробки і підготовки прийняття статуту у Ялті набула небувалого розголосу. Саме бажання міської влади Ялти надати статутному процесу особливої значущості спричинило спалах зацікавлення основним місцевим документом у широких громадських колах. Було створено спеціальний сайт – [ustav-yalta.org](http://ustav-yalta.org), присвячений тільки питанням прийняття ялтинського статуту (він і є основним джерелом повідомлень про перебіг вироблення “міської конституції” і містить навіть чимало статей з інших видань, зокрема, критичних щодо статутного процесу в місті). На сайті представлені значні ознайомлювальні матеріали, викладається графік розробки статуту, пояснюються кроки влади та діяльність робочої групи, даються відповіді на можливі закиди з боку опонентів та побоювання серед громадськості. Хоча детального викладу матеріалів робочої групи на зразок того, як це було у Львові, на сайті немає.

Окрім спеціального сайту, процес розробки статуту в Ялті має низку особливостей, які вказують на його широкий розмах та амбітні плани міської влади. Так, на відміну від Львова, де існувала одна робоча група, в Ялті розпорядженням міського голови була створена Комісія з розробки проекту статуту, до складу якої увійшли три групи: робоча, науково-експертна та інформаційно-роз’яснювальна. Хоча порядок формування робочої групи базувався на методичних рекомендаціях ФСМСУ [20], в яких пропонувалася чисельність членів групи 10 – 20 осіб (залежно від величини міста), у Ялті вирішили збільшити одну робочу групу до 40 осіб, мотивуючи це потребою “максимального залучення громадськості до вироблення проекту статуту” – члени групи повинні не лише працювати зі своїми пропозиціями, а передовсім опрацювати побажання жителів Ялти [21].

Що ж стосується науково-експертної складової, то до розробки ялтинського статуту запросили вчених із авторитетних установ, які вже мали досвід розробки аналогічних документів для інших територіальних громад. Залучено такі установи, як Національну академію державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) (Кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом) та Кримський юридичний інститут Одеського інституту внутрішніх справ [22]. Численні побажання ялтинців були передані науковцям НАДУ, які повинні на їхній підставі виробити проект статуту. Всього до НАДУ передали понад 8 тисяч пропозицій, які внесли 1080 осіб і понад півтори сотні громадських організацій [23]. Окрім того, при робочій групі з розробки ялтинського статуту була створена ще й консультативна рада з представників релігійних общин Великої Ялти (православних, католиків, протестантів, мусульман), оскільки, на думку розробників, світського документа повинна бути духовність [24]. Після підготовки проекту і проведення його громадського обговорення статут планують передати на юридичну експертизу до Інституту законодавства Верховної Ради України [25].

Однак увесь ентузіазм міської влади і частини громади Ялти щодо статуту супроводжується значними протиріччями з деякими підпорядкованими міській раді населеними пунктами. Було заплановано, що над статутом працюватимуть мешканці всієї “Великої Ялти”, але виявилось, що активно залучаються до роботи лише представники селища Сімеїз, який, до того ж, вже має власний статут (як, зрештою, і місто Алушка, селища Гурзуф та Лівадія, що також мали б увійти до єдиної територіальної громади) [26]. Поборники цілісності та “неподільності” “Великої Ялти” посилаються на Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про внесення змін в адміністративне районування” [27], де, буцімто, закріплено

підпорядкованість цих населених пунктів Ялтинській міській раді. Насправді у цьому документі просто згадується, що серед міст обласного підпорядкування залишається Ялта з містом Алупка і селищами міського типу Гаспра, Гурзуф, Корейз, Лівадія, Масандра, Сімеїз, Форос та Чехове. Противники наголошують, що цей документ втратив чинність після прийняття Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що невірно, адже чинною залишається частина, яка не суперечить Основному закону. Натомість підпорядкування стосується лише адміністративної площини, а з огляду самоврядування, усі громади, звичайно ж, рівні.

Найбільше “сепаратизму” щодо Ялти та її статуту виявили громади Гурзуфа та Масандри. Територіальна громада Гурзуфа виробила власний статут, що містив досить радикальні положення, які б унеможливили участь його мешканців у виборах міської влади Ялти, але загроза провалу реєстрації змусила його усунути суперечливі речення з тексту і прийняти нову версію статуту. Натомість територіальна громада Масандри пішла радикальнішим шляхом, відверто відмовившись брати участь у розробці спільного статуту. Спочатку селищний голова Масандри Л. Арзамасова скерувала лист до робочої групи з розробки ялтинського статуту, в якому пояснила, що такий документ порушує права місцевого самоврядування, а також, що не існує такої адміністративно-територіальної одиниці, як “Велика Ялта”, а те, що мешканці цього утворення брали раніше участь у виборах до ялтинської міськради, лише засвідчує невідповідність меж виборчого округу [28]. Виробивши поспіхом власний статут, влада Масандри провела недостатньо продуманий текст цього документу через місцевий референдум (випередивши при цьому Ялту, яка сама сподівалася стати першою територіальною громадою зі статутом, прийнятим на референдумі). Однак статут територіальної громади Масандри, який, окрім положень про неучасть у ялтинських місцевих виборах, містить ще й вкрай суперечливі статті про спрощену систему проведення сесій власної ради в закритому для громадськості режимі, має всі шанси не пройти реєстрації в органах юстиції. І у разі зміни тексту доведеться проводити повторний місцевий референдум або ж готуватися до тривалих судових процесів, щоб не заплямувати репутацію влади перед громадою [29]. Отже, зіткнулися прагнення ялтинської влади та підпорядкованих їй поселень. Форсування процесу прийняття статуту (зокрема бажання вкласти у терміни під президентські вибори), а також підозри опонентів щодо наявності певних бізнес-інтересів ялтинської еліти з огляду на перспективи утворення на території ялтинського регіону національного парку, спричинили конфлікт юрисдикцій. Ефективність статутного процесу в Ялті залишилась всього лише в “ефектність” заходів.

Ще іншого типу проблеми у виробленні статутів склалися в Одесі. Статутний процес у цьому місті має давню традицію – як уже згадувалося, створення власної “міської конституції” одесити почали ще до прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Підготовка концептуальних положень проекту статуту Одеси почалася ще у 1995 р., коли з ініціативи постійної комісії Одеської міської ради із законності і правопорядку розпочалася робота над створенням першої концепції статуту територіальної громади міста Одеса. Вона навіть пройшла обговорення в міській раді і знайшла підтримку в депутатах, а також у міського голови Е. Гурвіца. Але через напругу в міському політикумі ідея статуту не отримала належного розвитку.

На зламі 1998 – 1999 рр. – на обговорення громадськості були подані відразу три проекти статуту. Перший був розроблений колективом спеціалістів Одеського філіалу УАДУ (нині – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, далі – ОРІДУ НАДУ) (розробники – С. Саханенко, О. Якубовський, М. Свіріна). Другий проект (“Хартія”), підготований заслуженим юристом України О. Мучником [30], був схвалений постійною комісією міської ради Одеси з питань удосконалення структури управління містом. Третій проект розроблений професором М. Орзіхом, завідувачем кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії [31, 32]. Згодом у 2006 р. Одеська міська громадська організація “Лицем до лица” представила новий проект – “Статут територіальної громади як основа для демократичного розвитку міста Одеси”, розроблений за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” [33, 34]. Одеський міський голова видав розпорядження “Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси” [35]. Контроль за виконанням цього розпорядження мер залишив за собою. У розпорядженні затверджувався склад робочої групи і календарний план розробки та публічного обговорення проекту одеського статуту – планувалося, що розробка проекту завершиться уже на жовтень (тобто за 2 – 3 місяці), ще місяць передбачався на фахову та громадську експертизу проекту, після чого проект мав бути доопрацьованим відповідно до висловлених зауважень і поданий на розгляд у постійних комісіях та виконавчих органах міської ради, а на початку 2007 р. проект вже планувалося винести на розгляд міської ради.

Однак основною проблемою для діяльності робочої групи стала постійна відсутність кворуму, тому саме з цієї причини постійно доводилося переносити засідання, а отже, порушувати терміни виконання основних етапів роботи. Хоча частина членів робочої групи таки змогла навіть у таких умовах підготувати аналітичний огляд, виробити концепцію статуту, а потім його першу редакцію.

Врешті 11 травня 2007 р. відбулися довгоочікувані громадські слухання проекту статуту територіальної громади міста Одеса, організовані Одеською міською громадською організацією “Лицем до лица” (далі – ОМГО), Одеською міською радою, Одеським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, Одеським суспільним інститутом соціальних технологій. Акція відбувалась за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” та Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення. Подія мала засвідчити, що статутний процес в Одесі триває, але опоненти висунули низку закидів до акції: проект концепції статуту був надісланий учасникам за тиждень до слухань (для ознайомлення з великим за обсягом документом потрібно більше часу), а в день проведення заходу ОМГО “Лицем до лица” розіслала новий допрацьований проект статуту, в якому були змінені зміст і навіть структура. Змінена була і назва заходу – замість “громадських слухань” провели “громадсько-наукову експертизу”, на якій заслухали виступи членів робочої групи. Тому фахівці критикували ОМГО “Лицем до лица” за те, що такі акції проводяться лише для звітності [36]. Чи мають підстави такі звинувачення – питання дискусійне, однак видається, що в Одесі, як і в багатьох інших містах, досить важко мобілізувати членів робочої групи (серед яких часто над статутом працюють лише декілька чоловік, які виконують основний обсяг робіт, а решта є пасивними учасниками статутного процесу або й взагалі його ігнорують), і

заходи щодо розроблення проекту супроводжуються поважними організаційними труднощами.

Як наслідок, міський голова Одеси 25 травня 2007 р. скасував своє попереднє розпорядження про створення робочої групи для розробки статуту. Причина – станом на 15.05.2007 р. робоча група, незважаючи на неодноразові періодичні листи-нагадування, не надала жодної інформації стосовно процесу виконання розпорядження, а також не подала обґрунтованих пропозицій з питань продовження терміну його виконання. Було вирішено оголосити конкурс на визначення наукової установи, що мала б стати новим розробником одеського статуту [37].

Однак і далі статутний процес в Одесі відбувався вкрай повільно. Хоча і проводилися різноманітні акції, в яких відбувалося обговорення проблем вироблення статуту, але очевидних результатів було мало. У червні 2008 р. проводився круглий стіл “Статут територіальної громади міста Одеси: проблеми і перспективи прийняття”, під час якого учасники з’ясовували, що робити з розробленими раніше проектами статуту міста; що стримує прийняття статуту; які перспективи прийняти його чинною міською радою і що потрібно зробити для пришвидшення статутного процесу [38].

У жовтні того ж року відбулося обговорення проекту одеського статуту, організоване управлінням інформації Одеської міської ради. Акція проходила в рамках Міської програми підтримки засобів масової інформації та сприяння розвитку інформаційної сфери. Як виявилось, більшість журналістів не були ознайомлені з текстом проекту статуту, хоча він, за словами голови робочої групи, був опублікований у мережі Інтернет. Проект Статуту міста Одеса був спрямований до комісії міської ради для обговорення. Потім він має бути опублікований в “Одеском вестнике” зі зверненням до громадян – подавати свої пропозиції та зміни. Представники ЗМІ висловили здивування із приводу того, чому не було розширених обговорень головного документа міста ще на етапі його підготовки [39]. Такий подив з боку журналістів вказує на те, що хоча обговорення статуту і відбувається (і подекуди активно), але ймовірно в певних обмежених колах, а широка громадськість до цього не залучається і недостатньо ознайомена з проблемами вироблення статуту власного міста.

У 2009 р. активно взялися за роботу над виробленням власного статуту у Вінниці. Подібно до Ялти, у лютому 2009 р. було створено спеціальний сайт – <http://statut.vn.ua>, присвячений розробці статуту. Мешканці міста можуть в он-лайн режимі подавати свої пропозиції щодо положень основного документа громади. На сайті також є відсилка до статутів деяких інших міст України, що повинно допомогти вінничанам сформуванню думку про суть статутів територіальних громад і, можливо, збагатити вінницький основний локальний документ ідеями, запозиченими з досвіду інших міст. Наповненням і модерацією вінницького сайту відає безпосередньо Інформаційно-аналітичне управління міської ради. Керівництво міста переконане, що такий сайт – “унікальне явище” [40], а також, що “Вінниця – це перше місто, де до створення Статуту максимально широко залучається громадськість” [41], хоча такої ж думки про свій сайт, напевно, і ялтинці, і львів’яни. Попри переконання властей окремих міст у власній винятковості, все ж наявність окремого інтернет-ресурсу, цілком присвяченого статутній тематиці, – явище надзвичайно корисне і прогресивне у статутному процесі.

Певною особливістю Вінниці є те, що робочу групу з розробки статуту очолює сам міський голова В. Гройсман. Це дає певні переваги – присутність

головної посадової особи міста на засіданнях групи певною мірою повинна сприяти дисципліні засідань, до того ж міський голова має змогу безпосередньо контролювати процес розробки статуту і не змушений (як це часто буває в інших містах) нагадувати робочій групі про звітування щодо перебігу роботи над статутом та зі здивуванням довідуватися, що члени групи ігнорують засідання чи не виявляють належної активності щодо покладених на них обов'язків. Однак такий формат є можливим у невеликому чи середньому місті. Натомість міські голови міст-мільйонерів або таких, що за чисельністю населення наближаються до мільйона, навряд чи зможуть ефективно застосувати вінницький досвід.

До складу вінницької робочої групи належать представники громадських організацій, засобів масової інформації та провідних політичних партій. На згаданому вище сайті задекларовано, що кожен розділ статуту буде обговорюватись на громадських слуханнях, у яких може взяти участь кожен вінничанин, на всіх етапах роботи над статутом вся інформація надаватиметься ЗМІ. Зазначено, що “робоча група розраховує, що міські газети, радіо та телебачення організують широке обговорення проекту статуту серед своїх аудиторій” [42]. Важливим засобом для оптимізації статутного процесу міська влада вважає також спеціальні конкурси та акції, пов'язані з розробкою статуту, які будуть організовуватися робочою групою. До них, зокрема, планується залучати вінницькі родини, зокрема дітей, молодь, студентство [43].

Вінницькі інтернет-ресурси не дають детальної інформації про перебіг розробки статуту, доступна лише фрагментарна інформація про окремі питання, які виникли під час засідань робочої групи. Відомо, що поставало питання створення при міському голові “незалежної групи народного контролю” [44]. Окрім того, можна довідатися, що у квітні 2009 р. вже була підготована концепція вінницького статуту, а в липні цього ж року в залі засідань міської ради відбулася презентація проектів положень “Про місцеві ініціативи” та “Про загальні збори громадян за місцем проживання” [45]. Загалом процес розробки статуту повинен завершитися до кінця 2009 р., коли документ має бути поданий на розгляд міської ради [46].

Тривалим виявився процес розробки статуту в Чернігові, який також активно привертав увагу громадськості, завдяки чому маємо змогу простежити основні етапи процесу його прийняття. Робота над статутом тривала понад п'ять років. Упродовж листопада 2002 р. – травня 2003 р. Сіверський інститут регіональних досліджень зосереджено працював над реалізацією проекту “Розробка та сприяння запровадженню статутів територіальних громад у Чернігівській області”, який здійснювався за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”.

Метою проекту було створення типового статуту для чернігівських територіальних громад, пропаганда статутного права в засобах масової інформації та серед громадян для стимулювання прийняття статутів. Відповідно в рамках проекту було розроблено два варіанти проектів статутів – на прикладі міста Чернігів та селища Короп, проведена Всеукраїнська науково-практична конференція “Проблеми впровадження статуту територіальної громади міста Чернігова (до 380-річчя Магдебурзького права в Чернігові)” (28 – 29 березня 2003 р.) за участю голів міст та українських науковців. Організовано також громадські слухання (наприклад, слухання на тему “Проблема відсутності статуту територіальної громади. Важливість прийняття. Відповідальність влади перед громадськістю в контексті роботи статуту територіальної громади м. Чернігова”, грудень 2006 р.), проведено презентацію результатів роботи, підготовлено до друку та видано збірник статей і

матеріалів, присвячений статутному праву в Україні [47] та здійснено низку інших заходів [48].

Розроблений у рамках проекту статут територіальної громади Чернігова був спрямований на розгляд сесії Чернігівської міської ради, але йому довелося там пролежати кілька років. Завдяки низці заходів – заяв, круглих столів та інформаційних кампаній, які проводили такі громадські організації, як ОПОРА, “Молодь XXI століття”, Молодіжний інформаційний центр – у лютому 2007 р. міська рада створила робочу групу з питань Статуту [49]. Було вирішено приурочити прийняття статуту міста до 1100-ліття першої літописної згадки про Чернігів (тобто документ мав бути затвердженим уже у серпні – вересні 2007 р.) [50]. За півроку інтенсивної праці робоча група врахувала зауваження щодо наявного проекту, розглянула нові пропозиції. Базова концепція чернігівського статуту була доповнена двома новими розділами (“Стратегія та основні напрямки розвитку Чернігова” і “Територіальна громада міста Чернігова, права та обов’язки жителів міста”). Невдовзі веб-портал Чернігівської міської ради запропонував до уваги громадськості проект статуту [51].

Тривалий час розробники статуту та міська влада сподівалися встигнути із розробкою основного документа міста до середини серпня, однак цих термінів дотриматись не вдалося – статут був прийнятий майже із двомісячним запізненням (11 жовтня 2007 р.), однак, зважаючи на результати інших міст України, це радше можна вважати “вчасним” прийняттям (зрештою у плані ювілею міста депутати таки “вклалися” – ця подія відбулася у 2007 р.). Уже в ході обговорення депутатами міської ради Чернігова до тексту проекту були внесені ще деякі пропозиції та уточнення [52]. Статут був прийнятий більшістю голосів (у Чернігові вирішили не вдаватися до референдуму, поширеному в деяких містах).

Ще два місяці виявилися потрібними для того, щоб статут здобув законне право на повноцінне функціонування – Чернігівське міське управління юстиції зареєструвало документ 10 грудня того ж таки року [53]. Можна ствердити, що Чернігову вдалося досить швидко прийняти статут міста, але необхідно пам’ятати, що уже протягом п’яти років існували значні напрацювання в цьому напрямку, які просто були доопрацьовані у стислі терміни. При цьому показовим є такий факт – уже в березні 2008 р. Чернігівське міське управління юстиції зареєструвало зміни і доповнення до статуту, внесені міською радою Чернігова [54]. Усе це засвідчує, що прийняття статуту ще не припиняє статутного процесу в місті. Хоча можливо, що прийняття змін і доповнень було спричинене надто форсованою підготовкою статуту (щоб встигнути в запланований термін).

Зовсім інакші проблеми, порівняно з досвідом Львова, Одеси, Ялти та Чернігова, постали при прийнятті статуту територіальної громади у столичному місті України – Києві. До розголосу і зацікавлення громадськості призвів не перебіг розробки цього документу, а процес його реєстрації. Статут був прийнятий Київською міською радою ще в 2002 р., після чого був переданий на реєстрацію до Міністерства юстиції. Однак це Міністерство шість разів повертало документ до міської ради. Остання двічі (у грудні 2002 р. і в березні 2003 р.) вносила зміни та доповнення до статуту. Представницький орган киян, зважаючи відмову Міністерства у реєстрації статуту надуманою, вирішив подати до суду. Упродовж 2002 – 2003 рр. позов міськради до Міністерства тричі розглядався у Господарському суді м. Київ, у Київському апеляційному господарському суді та у Вищому Господарському Суді України. Господарський суд м. Київ у липні 2003 р.

зобов'язав Міністерство зареєструвати статут. Також і Київський апеляційний та Вищий Господарський Суд України залишили без задоволення апеляційну та касаційну скарги Міністерства юстиції на рішення господарського суду. Однак судова палата в господарських справах Верховного Суду України за касаційною скаргою Міністерства юстиції скасувала всі згадані судові рішення, оскільки ця справа є підсудною не господарському суду, а загальному місцевому суду [55]. Врешті, Печерський районний суд міста Київ 17 червня 2004 р. визнав неправомірною бездіяльність Міністерства юстиції щодо реєстрації статуту територіальної громади столиці України [56].

Міністерство юстиції таки зареєструвало київський статут 2 лютого 2005 р. [57], а міністр О. Лавринович вручив відповідний наказ заступникові Київської міської державної адміністрації. Однак певні запитання викликають слова міністра, висловлені на врученні – відповідно до інформації на веб-сайті Міністерства юстиції, О. Лавринович зазначив: “Я думаю, це правильно, що перший Статут територіальної громади був зареєстрований саме в столиці – у місті-герої Києві” [58]. Якщо голова Міністерства, покликаною реєструвати статuti, не був обізнаний із тим, що воно займається цим уже від липня 1998 р. (статут Комсомольська), то годі сподіватися ширшої поінформованості громадян про впровадження статутів в Україні.

Доцільно згадати також, що допомогу у розробці статутів надає така організація, як Асоціація міст України та громад (далі – АМУ). У 1996 р. з її ініціативи було розроблено Модельний статут територіальної громади. На початку десятиліття вона провела низку заходів, які мали сприяти інтенсифікації статутного процесу в Україні. Так, у 2000 р. у Києві в рамках спільної Програми Ради Європи та Європейської Комісії по Україні у співпраці з АМУ відбувся міжнародний семінар “Статут територіальної громади міста: проблеми розробки та впровадження в практику місцевого самоврядування в Україні”, на якому були розглянуті такі питання, як правова основа та структура статутів територіальних громад; структура міського самоврядування в статутах; матеріальні і фінансові основи міського самоврядування [59]. У вересні 2001 р., як зазначено у Робочому плані Виконавчої дирекції АМУ, відбувалося Засідання Правління Спільки секретарів місцевих рад АМУ на тему “Статут територіальної громади. Проблеми розробки та впровадження. Досвід міст” [60]. За інформацією В. Павленка, у Чернігівському регіональному відділенні АМУ (виконавчим директором якого він є) формується бібліотека, до якої збирають статuti територіальних громад різних міст України [61]. На веб-сайтах АМУ – [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua) і [www.auc.rql.net.ua](http://www.auc.rql.net.ua) – розміщені численні матеріали, переважно повідомлення, присвячені окремим подіям у статутному процесі, а також у рубриці “Міста-члени АМУ” на сторінках багатьох міст наводяться тексти їхніх статутів.

Отже, можна виокремити цілий комплекс проблем у розробці та прийнятті статутів українських міст (перебіг статутного процесу в селах та селищах простежується вкрай складно). Рішення про початок статутного процесу може прийматися як з ініціативи громадськості, а точніше громадських організацій чи дослідних установ, які подекуди стимулюються грантодавчими структурами (передовсім фонд “Відродження”), так і бути ініційованим з боку місцевої влади (пересічно міські голови йдуть на вибори з обіцянками прийняти статут територіальної громади, що потім і реалізують більш чи менш успішно).

Як видно з описаних вище прикладів, там, де місцева влада рішуче вирішила прийняти статут, спостерігається тенденція до представлення статутного процесу у своїй територіальній громаді як виняткового і унікального. Переважно декларується, що статут “вперше” в Україні буде прийнятий на референдумі, до того ж у кількох громадах одночасно. Хоча, як засвідчує ситуація з Масандрою, референдум не гарантує довговічності та ефективності прийнятого статуту.

Необхідно також зауважити важливу роль Інтернет-ресурсів у поширенні інформації про перебіг прийняття статуту в окремих населених пунктах. Це стало можливим завдяки тому, що останніми роками в Україні стрімко зростає підключення до Інтернету серед простих громадян (і не тільки серед молоді). Багато міст і навіть сіл та селищ на офіційних сайтах своїх представницьких органів чи на сайтах громадських організацій створюють рубрику, присвячену виключно розробці та прийняттю статуту, а там, де він уже прийнятий, поміщають сам текст документу.

У деяких містах статутам присвячений окремих сайт, однак його наповнення дещо відрізняється залежно від того, на чому робиться більший акцент – у Ялті сайт пояснює громадянам переваги прийняття статуту, переконує у надуманості застережень опонентів (і тут доцільно зазначити, що влада не уникає розміщення і досить критичних статей щодо статуту); у Вінниці – наводяться матеріали загального значення – про статут загалом (зокрема і про статути в інших містах); у Львові (рубрика, присвячена статуту, є настільки об’ємною, що може умовно прирівнюватися за обсягом та значенням до цілого сайту) – детально висвітлюється діяльність робочої групи за засіданнями та наводяться аналітичні записки її членів, пропозиції та проекти окремих частин (розділів та положень-додатків).

Той факт, що все більше міст інформують громадськість про етапи розробки та прийняття статутів, полегшує також і обмін досвідом між територіальними громадами. Значно простіше відвідати відповідний сайт, ніж робити запити чи очікувати на організацію спеціального заходу, в рамках якого відбувся би обмін потрібною інформацією. Створення спеціального сайту або рубрики на сайті, які були б присвячені питанням статуту, для влади чи громадських організацій є менш затратними, ніж публікація численних буклетів та розповсюдження серед місцевого населення. Так само і членам територіальної громади простіше і дешевше відвідати потрібний сайт, щоб довідатися про ситуацію з основним актом місцевого самоврядування у його рідному місті, селі чи селищі, чи навіть внести свої власні побажання та пропозиції (якщо розроблений відповідний механізм).

Окрім того, складається враження, що представники місцевої влади дійшли до усвідомлення, що прийняття статуту може дати певні політичні дивіденди або навіть задовольнити особисті амбіції щодо входження їх “в історію” рідного населеного пункту. Деякі міські голови безперечно не відмовилися б від слави стати “мером, який прийняв статут” (до того ж співвідношення між затратами на вироблення статуту і затратами на розвиток інфраструктури в місті, прокладенням доріг, водопроводів, вирішення проблем з ліквідацією сміття чи шкідливих відходів тощо виразно свідчить на користь статуту – акт промовистий, яскравий, а проте порівняно економічний). Схожа мотивація може формуватися і серед представників робочих груп – стати одним із авторів чи просто учасників процесу розробки головного документу рідного міста чи села є досить привабливою перспективою. Той факт, що такої елементарної істини не розуміли раніше, пояснюється радше тим, що ці позитиви радше моральні, ніж економічні (як відомо, позаекономічна мотивація в сучасному суспільстві спрацьовує повільніше). Зростання поінформованості

населення про роль та значення статуту, а також про ситуацію із його прийняттям у місті (передовсім, завдяки Інтернету) та усвідомлення міськими посадовцями та громадськими діячами користі, які може дати участь у розробці статуту, на нашу думку, повинно суттєво пришвидшити статутний процес в Україні.

### Література

1. Наврузов Ю. В. Концептуальні засади розробки статуту територіальної громади міста Дніпропетровська / Ю. В. Наврузов, І. І. Куліченко, Ю. П. Сурмін // Управління сучасним містом [Текст]. — Вип. 5. — Дніпропетровськ: УАДУ, 2000. — С. 42—53.
2. Сурмін Ю. Концептуальні засади статуту територіальної громади міста / Юрій Сурмін // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернігів : [б. в.], 2003. — С. 24—35.
3. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://uaprom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>.
4. Статут територіальної громади міста Львова (Додаток до ухвали Львівської міської ради від 29 березня 2002 року) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/03/06/280.html>; [http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2205&Itemid=43](http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2205&Itemid=43).
5. Громада Луцька отримала новий Статут (23.08.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/oper/459.html>.
6. Введенська Т. Статут Дніпропетровська: уроки історії / Т. Введенська // Крайший досвід місцевого самоврядування і розвитку [Текст] : мат. міжнар. наук.-практ. конф. — Ужгород : Ліра, 2001. — С. 55.
7. Близько 40% засідань робочої групи з розробки Статуту Львова чиновники і депутати міськради проігнорували (повідомлення у новинах) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zik.com.ua/ua/news/2009/02/18/170248>.
8. Барвицький В. Методичні рекомендації...
9. Розпочато громадські обговорення проекту Статуту територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2009/07/10/909.html>.
10. Протокол № 1 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (05.11.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/05/545.html>.
11. Лазор О. Д. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/550.html>.
12. Алексеева Н. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/544.html>.
13. Кошовий Р. Аналітична записка щодо Статуту територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/549.html>.
14. Протокол № 2 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (19.11.2007) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2007/11/19/555.html>.

15. Протокол №6 засідання робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади міста Львова (25.02.2008) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/02/25/638.html>.

16. Нова редакція статуту міста Львова: дискусійні питання (06.03.2008) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/03/06/632.html>.

17. Статут територіальної громади м. Львова: Проект розділів 5 – 11 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/11/22/786.html>.

18. Новость по уставу [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://ustav-yalta.org/smi/36/>.

19. Мифы и правда об Уставе территориальной громады Ялты [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/news/1226058120/>.

20. Барвицкий В. Методичні рекомендації...

21. Вопросы по подготовке Устава территориальной громады Ялты [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/faq/>.

22. Обращение мэра (Ялтинский городской голова Сергей Брайко) [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/mer/>.

23. Восемь тысяч идей для устава [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/news/1241262292/>.

24. В устав Ялты заложат 10 заповедей [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/smi/11/>.

25. Как будет писаться проект Устава? [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/main/shema/>.

26. Со своим уставом в чужой монастырь [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ustav-yalta.org/smi/41/>.

27. Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР [Електронний ресурс] : Указ Президії Верховної Ради Української РСР // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2%ED-06> і далі.

28. Масандра писать Устав территориальной громады Ялты не будет? // Новости Крыма — крымская он-лайн служба новостей. — 22 декабря 2008 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://news.allcrimea.net/news/2008/12/22/1229954130/>.

29. Массандра проголосовала за отделение от Ялты (06.04.2009) / Новый Регион – Крым [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.nr2.ru/227655.html>.

30. Мучник О. Хартія міста Одеси [Текст] : проект / О. Мучник. — Одеса : [б. в.], 1999. — 48 с.

31. Орзих М. П. Проект устава территориальной громады города Одессы / М. П. Орзих // Юрид. вестн. [Текст]. — 2000. — № 1. — С. 67—87.

32. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания [Текст] / под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса : [б. и.], 2007. — С. 29.

33. Трепалюк Г. Одесі — локальну конституцію (повідомлення на порталі Громадський простір) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.civicua.org/news/view.html?q=798994>.

34. Круглий стіл “Устав територіальної громади як основа для демократического розвитку міста Одеси”. Рекомендації [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.facetoface.com.ua/plan\\_soc\\_ekonom\\_razv4.htm](http://www.facetoface.com.ua/plan_soc_ekonom_razv4.htm).

35. Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси [Електронний ресурс] : Розпорядження міського голови №828-01р від 03.08.2006 р. // Режим доступу: <http://www.odessa.ua/acts/mayor/2697/>.

36. Залыгин В. Общественные слушания проекта Устава города “по-Одесски”? [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.odessamik.org.ua/img/62/problemaOdesu-problemaDonorov.doc>.

37. Про скасування розпорядження міського голови від 03.08.2006 року №828-01р “Про створення робочої групи з розробки проекту Статуту територіальної громади міста Одеси” [Електронний ресурс] : Розпорядження Одеського міського голови №448-01р від 25.05.2007 р. // Режим доступу : <http://www.odessa.ua/acts/mayor/7794/>.

38. Круглий стіл “Устав територіальної громади міста Одеси” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://bezzakoni.net/?acore&st=news&article=1439>.

39. Комісаренко С. Яким бути статуту міста? [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://izvestiya.odessa.gov.ua/index.php?go=Newspaper&in=view&id=11816>.

40. Долучись до створення Статуту міста – заходь на [statut.vn.ua](http://statut.vn.ua) [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.myvin.com.ua/ua/news\\_vin/archive/korisno/2104](http://www.myvin.com.ua/ua/news_vin/archive/korisno/2104).

41. Запрацював сайт [statut.vn.ua](http://statut.vn.ua), з допомогою якого вінничани можуть долучитись до створення Статуту міста (повідомлення Управління у справах ЗМІ міської ради) [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.myvin.com.ua/ua/news\\_world/archive/2313](http://www.myvin.com.ua/ua/news_world/archive/2313).

42. Як я можу взяти участь у створенні статуту міста (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://statut.vn.ua/?target=view&event=stat3>.

43. Там само.

44. Розроблено концепцію Статуту територіальної громади Вінниці [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.myvin.com.ua/ua/news\\_vin/archive/korisno/2740](http://www.myvin.com.ua/ua/news_vin/archive/korisno/2740).

45. Шановні вінничани! Запрошуємо Вас до обговорення (звернення) / Інформаційно-аналітичне управління Вінницької міської ради [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://statut.vn.ua/?target=view&event=news&news\\_id=13](http://statut.vn.ua/?target=view&event=news&news_id=13).

46. Долучись до створення Статуту міста...

47. Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернівці : [б. в.], 2003. — 194 с.

48. Неприбуткова громадська організація “Сівєрський інститут регіональних досліджень” (інформація про організацію) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.siver.uct.ua/org.php>.

49. Проект Статуту територіальної громади міста Чернівці (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://community.livejournal.com/idealna\\_kraina/13658.html](http://community.livejournal.com/idealna_kraina/13658.html).

50. Громадянське суспільство // Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів [Електронний ресурс] / за заг. ред. І. О. Когута ; Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. ; Львів : [б. в.], 2007. — 336 с. // Режим доступу : <http://parlament.org.ua/docs/uploads/doc/Chernigiv1.pdf>.

51. Статут територіальної громади Чернігова [Електронний ресурс] : Проект // Режим доступу : [http://www.chernigiv-rada.gov.ua/nag\\_pit/statut/statut.doc](http://www.chernigiv-rada.gov.ua/nag_pit/statut/statut.doc).

52. Депутати прийняли кадрові рішення та затвердили Статут міста (повідомлення в архіві новин) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/news.php?news=824&arh=64>.

53. Статут територіальної громади міста Чернігова зареєстровано (повідомлення в архіві новин) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/news.php?news=938>.

54. Рішенням Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 року (21 сесія 5 скликання) було затверджено Статут територіальної громади міста Чернігова (повідомлення в рубриці “Стратегія розвитку міста”) [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://www.chernigiv-rada.gov.ua/starteg\\_roz\\_mista.php](http://www.chernigiv-rada.gov.ua/starteg_roz_mista.php).

55. Прядко Д. Як посперечалися Київрада та Мін’юст // Юридична газета [Електронний ресурс]. — №12 (24). — 2004. — 25 черв. // Режим доступу : <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/838/>.

56. Печерський райсуд зобов’язав Міністерство юстиції зареєструвати Статут столичної громади // Хрещатик: київська муніципальна газета. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/2490/art/19409.html>.

57. Про реєстрацію Статуту територіальної громади міста Києва [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства юстиції України №14/5 від 02.02.2005 р. // Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart53/idx53735.htm>.

58. В Україні зареєстровано перший статут територіальної громади (повідомлення) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/4735>.

59. Події: зустрічі, семінари, конференції [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.auc.rql.net.ua/uk/seminary/index.htm>.

60. Робочий план Виконавчої дирекції АМУ на 2001 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.auc.rql.net.ua/uk/zag-info/rab-plan5.htm>.

61. Павленко В. Асоціація міст України та запровадження статутів територіальних громад / В. Павленко // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні [Текст] : зб. мат. — Чернігів : [б. в.], 2003. — С. 40—44.

#### **D. Zayats**

### **PROCESS OF ELABORATION AND ADOPTION OF UKRAINIAN LOCAL COMMUNITIES STATUTES**

**The process of elaboration and adoption of Ukrainian local communities statutes is analyzed, peculiarities and trends of it are considered. Expedience of using data available on the Internet in the statute process is emphasized. These measures will make the community better informed and promote the development of statute process in Ukraine.**

**Key words: statute, statute process, statute regulation, statute project, local self-government.**

УДК 351.82:338.1(477–25(1–2))

**П. Козирєв**

**ПЕРСПЕКТИВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ  
ПРИСТОЛИЧНИХ ТЕРИТОРІЙ (НА ПРИКЛАДІ м. УКРАЇНКА  
ОБУХІВСЬКОГО РАЙОНУ КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Розглянуто проблеми стратегічного планування сталого розвитку малих міст пристолічного регіону, зокрема наголошено на важливості якісних підходів до перспектив створення столичної агломерації. Закцентовані на необхідності аналізу наслідків входження малих міст в агломерацію та розробки оптимальних варіантів організації управління.

**Ключові слова:** сталий розвиток, пристолічний регіон, малі міста.

Сучасні темпи розвитку столиці України м. Київ обумовлюють загострення проблем малих міст, які його оточують, складаючи так званий пристолічний регіон. Малі міста Бориспільського, Броварського, Васильківського, Вишгородського, Києво-Святошинського та Обухівського районів своє майбутнє безпосередньо пов'язують із формуванням та легітимацією столичної агломерації – Великого Києва. Питання, чи принесе ця перспектива мешканцям малих міст бажані результати, чи отримають вони можливість користуватися благами столичного життя на рівні з киянами є актуальною проблемою, яка вимагає зваженого підходу, ретельного аналізу та усвідомлення відповідальності управлінських рішень, необхідність прийняття яких постане перед органами влади та місцевими громадами.

Проблеми управління містами перебувають у центрі уваги таких вітчизняних науковців, як: Б. Адамов, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Н. Нижник, Ю. Шаров, О. Васильєва, В. Бабаєв та інші. Питання, пов'язані зі стратегічним плануванням сталого розвитку малих міст пристолічного регіону, розглянуті недостатньо і вимагають значної уваги в умовах сучасного прискорення економічного розвитку міст, будівельного буму тощо.

Ми визначаємо за мету розглянути перспективи розвитку м. Українка Обухівського району Київської області та визначити завдання органів влади в контексті формування агломерації Великий Київ.

Місто районного підпорядкування Українка Обухівського району розташоване у центральній частині Київської області нижче Києва на відстані 40 км по Дніпру за 5 км від автомагістралі Київ – Донецьк. На півдні і сході місто оточують дві річки – Козинка та Стугна, обидві впадають у Дніпро. Річка Стугна протікає новим штучним руслом, яке створено унаслідок будівництва Трипільської теплоелектростанції (далі – ТЕС). Українська міська рада – орган місцевого самоврядування, якому адміністративно підпорядковано село Плюти. Сусідніми населеними пунктами є Обухів, селище Козин та село Трипільля. Територія, підпорядкована міській раді, становить 4884 га, із кількістю населення майже 14 тис. осіб (табл. 1, табл. 2, рис. 1).

У 1967 р. на березі Дніпра за 45 км на південь від Києва було розпочато будівництво Трипільської ТЕС, унаслідок чого й виникло місто. Упродовж тривалого періоду часу Українка була монофункціональним містом, економіка та інфраструктура якого цілком покладалась і залежала від ТЕС [1].

В умовах структурної перебудови та економічної кризи вузька спеціалізація виробництва поставила місто перед загрозою стагнації, що пов'язана із можливими змінами у режимі роботи станції.

Таблиця 1

Демографічні показники м. Українка за роками, чоловіки [9]

| Показники               | 2001  | 2002  | 2003  | на 01.01.2005 |
|-------------------------|-------|-------|-------|---------------|
| Всього населення        | 17415 | 14275 | 14275 | 14166         |
| зокрема чоловіків       | 8535  | 6054  | 6873  | 6818          |
| жінок                   | 8880  | 8221  | 7402  | 7348          |
| дітей до 14 років       | 2487  | 2300  | 2300  | 2428          |
| зокрема до 1 року       | 98    | 101   | 126   | 142           |
| підлітків               | 670   | 670   | 625   | 625           |
| дорослих                | 14258 | 11305 | 11350 | 11350         |
| зокрема пенсійного віку | 4443  | 3495  | 3726  | 3726          |
| жінок фертильного віку  | 5142  | 4942  | 3820  | 3641          |
| Народилося              | 110   | 95    | 156   | 97            |
| Померло                 | 161   | 174   | 194   | 175           |
| Природний приріст       | -2,3  | -4,6  | -2,8  | -1,7          |
| Кількість безробітних   | –     | 290   | 186   | 130           |

Таблиця 2

Процеси, що характеризують динаміку населення м. Українка [9]

| Процеси                       | 2001 р. | 2002р. | 2003 р. | на 1.01.2005 |
|-------------------------------|---------|--------|---------|--------------|
| Народження                    | 110     | 95     | 156     | 97           |
| Смертність                    | 161     | 174    | 194     | 175          |
| Природне скорочення населення | -2,3    | -4,6   | -2,8    | -1,7         |
| Прибуття                      | 490     | 579    | 630     | 711          |
| Вибуття                       | 428     | 491    | 645     | 590          |

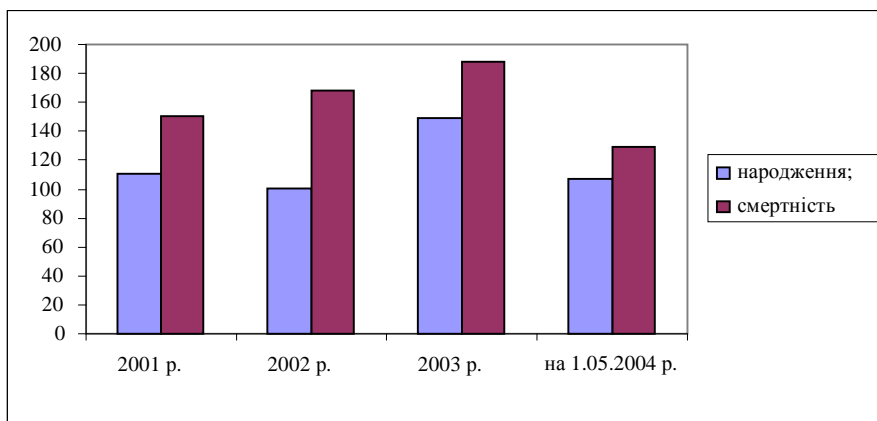


Рис. 1. Динаміка смертності та народжуваності за 2001 – 2004 рр. у м. Українка, осіб [9]

Низькі темпи будівництва житла та об'єктів соціальної інфраструктури, обмеженість вибору професій для населення, недостатня кількість робочих місць, невідповідність сфери обслуговування сучасним потребам населення, загострення демографічної ситуації, низький рівень доходів населення, невідповідний розвиток комунікацій – це далеко неповний перелік проблем, які виникли перед міською владою на сьогодні.

До окремої групи екологічних проблем належать, зокрема, проблеми утилізації відходів ТЕС, нейтралізації її шкідливих впливів тощо.

Близькість столиці також обумовила окремі негативні тенденції соціального спрямування. Відтік працездатного населення на роботу та молоді на навчання в у Київ, як правило, не має зворотнього напрямку – люди додому не повертаються. Київські стандарти та можливості, непорівняльні з умовами провінційного міста, не тільки затримують вихідців із провінції у столиці, а й зумовлюють стійке бажання значної частини мешканців міста поширити на Українку статус столичної території [5].

У цьому прагненні мешканці Українки не поодинокі. За даними соціологічних опитувань “Соціально-економічні та управлінські проблеми Києва”, проведених Центром О. Разумкова в рамках виконання проекту “Київ – самоврядна територія, столиця України”, 67,5% опитаних мешканців міст-супутників Києва однозначно “за” те, щоб їх місто було включене до складу Києва [6].

Основними проблемами міста в економічній сфері є:

- складний фінансовий стан підприємств;
- відсутність ринків збуту, що призводить до того, що вже готова продукція залежується на складах підприємства і підприємство змушене зменшувати об'єми виробництва, хоча має можливість випускати більші обсяги продукції;
- низька купівельна спроможність населення, що певною мірою призводить до відсутності ринків збуту і до складного фінансового стану підприємств;
- нестабільність цін на енергоносії;
- несприятливий інвестиційний клімат;
- високий ступінь зносу основних виробничих фондів;
- відсутність єдиної системи та критеріїв надання державної допомоги суб'єктам господарювання;
- відсутність дієвого захисту вітчизняного виробника від недобросовісної конкуренції з боку імпортерів;
- низький рівень використання нових технологій (табл. 3).

**Таблиця 3**

**Аналіз фінансово-господарської діяльності підприємств міста Українка станом на 01.01.2005 р., тис. грн [9]**

| № з/п                   | Назва підприємства                         | Прибуток(+), збиток (-) |         | % 2004 р. до 2003 р. | Заборгованість |        | Заборгованість % до 2003 р. |           |
|-------------------------|--|-------------------------|---------|----------------------|----------------|--------|-----------------------------|-----------|
|                         |  | 2003 р.                 | 2004 р. |                      | Дт             | Кт     | Дт                          | Кт        |
| Прибуткові підприємства |  |                         |         |                      |                |        |                             |           |
| 1                       | Обухівське МУ ВАТ Південтепло-енергомонтаж | + 266                   | + 150   | –                    | –              | –      | –                           | –         |
| 2                       | ЗАТ “Трипільський пакувальний комбінат”    | +422,3                  | +1655,9 | 392                  | 4081,1         | 2003,8 | <b>180</b>                  | <b>38</b> |

Закінчення табл. 3

|                        |                |        |         |       |        |        |              |              |
|------------------------|----------------|--------|---------|-------|--------|--------|--------------|--------------|
| Всього по прибуткових: |                |        |         |       |        |        |              |              |
| Збиткові підприємства  |                |        |         |       |        |        |              |              |
| 1                      | ТОВ ВТФ "Екмі" | +280,8 | -1217,7 | 433,6 | 4202,5 | 9142,2 | <b>107,2</b> | <b>101,7</b> |
| Всього по збиткових:   |                | –      | –       | –     | –      | –      | –            | –            |
| Разом:                 |                | –      | –       | –     | –      | –      | –            | –            |

На сьогодні в місті найбільший потенціал для розвитку має енергетика, будівництво та туризм. Передумовами для цього є наявність відповідних спеціалістів Трипільської ТЕС, вигідне розташування міста та наявність відповідної рекреаційної бази.

Необхідність переорієнтації господарського комплексу Українки, очевидна для міської влади, зумовила потрібність створення стратегічного плану сталого розвитку міста. Стратегічне планування й оцінювання рішень є складовими системної теорії суспільного розвитку і характеризується прагматичністю, раціональністю, глобальним інтегруванням у світові процеси [8]. Воно відтворює стислу картину бачення майбутнього, яка показує наслідки державного втручання у певну проблему, зокрема у проблему визначення перспектив розвитку м. Українка [9, 10].

Метою згаданого стратегічного плану була визначена висока якість життя мешканців Українки, інвестиційна та туристична привабливість міста за умов екологічної безпеки та раціонального землекористування, але шляхи досягнення конкретно визначені не були.

Стратегія сталого розвитку окреслила зміни в гармонійному розвитку економіки з використанням існуючих природних ресурсів, зокрема:

- в екологічному середовищі;
- в охороні власних природних ресурсів та надбань культури;
- у можливості лобювання позабюджетних ресурсів, призначених для розвитку міста, активного залучення мешканців до управління;
- у можливостях розвитку міської спільноти, а також утримання й повернення молодих людей та людей з вищою освітою;
- у покращенні умов життя для наступних поколінь;
- у покращенні стану здоров'я мешканців за умов збереження або покращення стану навколишнього середовища.

Стратегічний план сталого розвитку загалом показував оптимістичний варіант розвитку подій без визначення практичної частини, хоча у перспективі соціально-економічного розвитку м. Українка можливі варіанти, зокрема:

- Українка входить інтегральною складовою до агломерації Великий Київ, а управління буде здійснюватися відповідно до системи управління та рівня її централізації;
- Українка отримує статус міста обласного підпорядкування і самотужки вирішує місцеві проблеми у новому статусі;
- Українка оптимізує процеси управління в існуючому статусі.

Органи влади та громада міста розглядають переважно перші два варіанти при відвертій прихильності більшості до першого. Саме приналежність до столичної агломерації забезпечить, на думку більшості, сучасний рівень розвитку рідному місту. Йдеться, зокрема, про можливу розбудову в Україні розвинутої системи малого та середнього бізнесу різних напрямків виробництва та обслуговування,

відкриття станції метро, пов'язаного з Києвом [11, 12]. Стратегічний план обумовлює активізацію місцевих компаній, підприємств із екологічно чистим та високотехнологічним виробництвом; із розвинутою туристичною, спортивною і санаторно-курортною базою та якісною місцевою інфраструктурою, яка в стані забезпечити мешканців міста сучасною медичною допомогою, освітою тощо, але не відповідає на питання “в який спосіб і за які кошти досягнути такого прекрасного майбутнього”.

Важливим аспектом стратегічного планування є місцеве житлове будівництво. Це питання в сучасних умовах набуло особливої актуальності унаслідок різкого підвищення цін на житло в Києві. Будівельні компанії столиці відверто спрямовують свої погляди на пристолічний регіон як на найбільш реальний резерв столичного житлового будівництва. Ці стратегічні задумки будівельників зводять практично нанівець, мрії мешканців малих міст на переобладнання своїх п'ятиповерхівок у багатоповерхівки з сучасним плануванням, врахованими новими вимогами до телекомунікаційного зв'язку, системою безпеки тощо. Оцінка реальності цих перспектив – важлива місія міської влади й громади міста.

Усвідомлення неоднозначності перспектив пристолічного регіону у складі столичної агломерації спонукає звернутися до зарубіжного досвіду, зокрема досвіду м. Торонто (Канада), історія агломерації якого почалась зі створення “федеративної форми управління агломерації міста Торонто та його 12 передмість у 1953 р. і продовжується до сьогодення. Система управління агломерації Торонто змінюється відповідно до вимог часу, при чому кожна наступна зміна обумовлена ретельним аналізом досвіду попереднього періоду” [13]. Реформування системи управління агломерацією здійснюється крізь призму головного завдання – ефективного задоволення потреб мешканців. Аналізуються критерії, застосовувані до великих органів управління цілими агломераціями чи містами-регіонами, та інші – більш придатні для менших органів управління. Розглядаються перспективи створення у межах агломерації багатих і бідних громад, коли багаті громади матимуть кращу податкову базу для надання послуг і можуть мати менший попит на послуги (зокрема соціального забезпечення), а бідні громади, навпаки, можуть потребувати більше послуг, але матимуть обмежену базу для оподаткування тощо.

Порівняльний аналіз досвіду розподілу та об'єднання місцевих органів влади в США свідчить, що менші видатки характерні для розділених систем місцевого управління, а об'єднані структури пов'язані із більшими видатками. Занадто великим об'єднанням одиниць управління властиві “перевитрати за рахунок обсягів” через “бюрократичні перепони” та проблеми з наданням послуг у віддалених районах. До того ж, американські спеціалісти вважають, що об'єднання обмежує конкуренцію між муніципалітетами через слабші стимули до підвищення ефективності та реагування на місцеві потреби і що конкуренція підвищує ефективність надання послуг і призводить до зменшення витрат [14].

Рівень проблем, які вирішують канадські та американські колеги, свідчить, що вони звертаються до розрахунків щодо можливостей реалізації якісних результатів шляхом оптимізації системи управління, прагматично розраховуючи вигоди або недоліки кожного реформаторського кроку.

Стратегічне планування в Україні позбавлене, на жаль, такого прагматизму. Визначаючи блискучі перспективи користування столичними принадами для

мешканців малих міст пристоличного регіону, необхідно чітко визначити оптимальні варіанти управлінських структур, конкретні розрахунки реалізації перспективних планів. Це і є сучасним етапом повсякденної роботи місцевої влади міста Українка.

### Література

1. Васильєва О. І. Управління соціально-економічним розвитком монофункціональних міст України [Текст] : автореф. дис... канд. держ. упр. — К. : [б. в.], 2004. — 21 с.
2. Стратегічний план сталого розвитку м. Українка [Текст] / Волинський ресурсний центр. — Рівне : [б. в.], 2005. — С. 8.
3. Там само. — С. 11.
4. Там само. — С. 11.
5. Київ – самоврядна територія, столиця України // Київ: шлях до стійкого розвитку : матер. круглого столу. — К. : [б. в.], 2006. — 47 с.
6. Соціально-економічні та соціальні проблеми міст-супутників Києва: результати опитування жителів міст-супутників та експертів // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2005. — № 11. — С. 66—68.
7. Стратегічний план сталого розвитку м. Українка... — С. 43.
8. Тертичка В. Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні [Текст]. — К. : Основи. — С. 131.
9. Нудельман В. Розробка стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики [Текст] / В. Нудельман, І. Санжаровський. — К. : Дата Банк Україна, 2002. — 232 с.
10. Дробенко Г. Стратегічне планування розвитку територіальних громад [Текст] : метод. посіб. / Г. Дробенко, Р. Брусак, Ю. Свірський. — Львів : СПОЛОМ, 2001. — 118 с.
11. Задорожний Г. В. Соціальне партнерство-реальний шлях до відкритого суспільства [Текст] / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смоловик. — Х. : ХІБМ, 2000. — 192 с.
12. Залучення громадськості до управління розвитком територій (В рамках проекту “Активна громадськість – ефективне управління” (реформування системи муніципального управління через передачу частини управлінських функцій неприбутковим організаціям [Текст]. — Івано-Франківськ : Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини, 2001. — 24 с.
13. Слек Е. Досвід об’єднання міських органів управління в Торонто: якими є результати / Е. Слек // Національна безпека і оборона [Текст]. — 2005. — № 11. — С. 53—62.
14. Там само. — С. 53—62.

**P. Kozyryev**

### **PERSPECTIVES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SMALL TOWNS IN CAPITAL-ADJACENT TERRITORIES (AT THE EXAMPLE OF THE TOWN OF UKRAYINKA, OBUKHIV RAYON, KYIV OBLAST)**

The article focuses on issues of sustainable development strategic planning for small towns located in the capital-adjacent territory. In particular, it considers the significance of qualitative approaches to the creation of capital agglomerate. The

**paper emphasizes a necessity to analyze the consequences of small towns inclusion into the agglomerate, as well as the elaboration of acceptable ways of management organization.**

**Key words: sustainable development, capital-adjacent region, small towns.**

УДК 351.72:336.1:32.019.5

Л. Усаченко

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**Проаналізовано досвід деяких зарубіжних країн щодо державного фінансування неурядових організацій (далі – НУО).**

**Ключові слова:** неурядові організації, органи державної влади, державні закупівлі, державні субсидії та гранти, державне замовлення.

У сфері взаємовідносин органів державної влади (далі – ОДВ) із НУО важлива роль належить усвідомленню проблеми державного фінансування громадських організацій. Саме тому метою статті є аналіз зарубіжного досвіду фінансової підтримки НУО.

У сучасних умовах взаємодії ОДВ і НУО надзвичайно актуальною стає проблема соціального замовлення. Необхідно зазначити, що термін “соціальне замовлення” став вельми популярним у країнах СНД та Центральної й Західної Європи, тому доцільно включити в огляд практику “соціального замовлення” у тих країнах, де воно існує. У Республіці Казахстан воно визначається як державні закупівлі від НУО, здійснені шляхом конкурсного відбору товарів і послуг у соціальній сфері. У законодавствах деяких країн термін “соціальне замовлення” належить до механізмів, що поєднують у собі як здійснення державних закупівель, так і надання державних субсидій.

Огляд законодавства деяких держав Центральної Європи охоплює основні питання правового регулювання державного фінансування НУО в Угорщині, Хорватії та Болгарії.

Державне фінансування НУО шляхом надання субсидій та грантів із центрального або місцевого бюджетів є звичною для всього регіону практикою, представляючи собою важливе джерело доходів НУО. Наприклад, у Румунії державне фінансування через субсидії й гранти становить 45% ресурсів некомерційного сектора. В Угорщині, Словаччині і Польщі державне фінансування забезпечує менше третини доходів третього сектора. Асоціації Болгарії одержали в 1997 р. майже 23% свого доходу з державних джерел. В Угорщині фінансування з державного сектора в 1999 р. становило 27% доходу НУО. Отже, оскільки державне фінансування є невід’ємною складовою відносин між державою і НУО, а також ключовим джерелом доходу НУО, важливо усвідомити, за допомогою яких механізмів держава передає НУО ці ресурси.

Держава й місцеві органи державної влади (далі – МОДВ) надають фінансування для діяльності НУО за допомогою різних механізмів та установ. В аналізованих країнах існують типові форми доступного для НУО державного фінансування, а також джерела такого фінансування. Практично в усіх розглянутих країнах існує декілька загальних форм державного фінансування НУО, які, проте, регулюються по-різному. Далі в огляді ми розглянемо ці загальні форми, однак потрібно зважити на те, що сам цей огляд не є вичерпним.

Як і в державах СНД, у всіх державах Центральної Європи можна виділити такі форми державного фінансування НУО, як: субсидії, гранти та державні закупівлі.

Оскільки загальний механізм державних закупівель більшою мірою пристосований до комерційних організацій, при участі в конкурсах на державні закупівлі НУО Центральної Європи зіштовхуються із перешкодами, подібними до тих, що їх доводиться долати НУО у країнах СНД. Водночас механізми субсидування в країнах Центральної Європи більш різноманітні й ефективні, а ніж у СНД, тож у поданому нижче огляді основну увагу буде приділено саме їм.

Норми із визначення претендентів на отримання державного фінансування можуть бути різними, залежно від форми, в якій воно надається, та від його джерел. Кожний вид фінансування може регулюватися спеціальними нормами, і кожне міністерство або МОДВ може мати власні процедури подання заявок та відбору переможців. Вимоги, що висуваються до тих, хто може бути підходящим претендентом, є відмінними також у кожному державному джерелі фінансування, до того ж часто вони не надто широко оприлюднюються. Таким чином, у цьому огляді зафіксовано тільки основні розходження у вимогах до прийнятних претендентів на отримання різних форм фінансування.

Очевидно, що значення державного фінансування як джерела доходу НУО в Центральній та Східній Європі зростає і воно є важливим елементом відносин між НУО та державою. Усі розглянуті країни демонструють значний прогрес у створенні основної правової бази, що регулює державне фінансування діяльності НУО.

Так, у Хорватії Закон “Про суспільно корисні послуги” (OG 36/95, 70/79 і 128/99) встановлює на місцевому рівні механізм державного замовлення на поставку певних суспільних послуг, наприклад на утримання громадських територій. Місцевий орган державного управління може пропонувати братися за виконання “суспільно-корисних послуг”, фінансованих зі свого бюджету, фізичним і юридичним особам на основі письмової угоди. Як правило, в таких проектах беруть участь як фізичні, так і юридичні особи, хоча місцевий представницький орган самотужки визначає правила публічного змагання й проведення публічних конкурсів, а відтак може передбачити участь у них тільки НУО.

На сьогодні у Хорватії всі державні кошти з національного бюджету, спрямовані на підтримку НУО у формі субсидій і грантів, розподіляються через Бюро співробітництва з НУО, якщо не застосовується спеціальне положення, наприклад про розподіл фінансів між організаціями ветеранів війни або загонами добровільних пожежників. Таке фінансування охоплює низку програм у сфері захисту довкілля, комп’ютеризації, культури, молоді, охорони здоров’я, суспільного добробуту, волонтерства, допомоги людям похилого віку, прав людини та розвитку місцевого самоврядування [1].

У 2000 р. бюро профінансувало 351 програму на суму приблизно 20565740,86 хорватських кун (приблизно 2,67 млн євро), зокрема 10 програм, спрямованих на комп’ютеризацію, 22 освітніх програми, 25 культурних програм, 112 програм у сфері соціального добробуту та гуманітарних питань, 46 – у галузі охорони здоров’я, 7 – захисту молоді, родини і дітей, 16 – охорони навколишнього середовища та 49 – захисту прав людини й підтримку розвитку громадянського суспільства [2].

4 січня 2001 р. було ухвалено Програму співробітництва між урядом Республіки Хорватія і некомерційним сектором, яка заклала фундамент для усталення партнерства й співпраці між некомерційним і державним секторами, окресливши й основи державного фінансування урядом та місцевими адміністраціями програм НУО. Програма також передбачає передання НУО окремих повноважень у соціальній сфері із виділенням їм належного бюджетного фінансування, спільну розробку

конкурсних механізмів для забезпечення всім НУО рівного доступу до державного фінансування.

Держава також бере на себе зобов'язання разом із НУО розробити й прийняти закони, які створять належну нормативну базу для регулювання процесу державного фінансування НУО, зокрема й визначення суспільно-корисного статусу організацій, які можуть розраховувати на таку підтримку, а також для забезпечення участі громадськості у відборі програм і проектів, на які поширюється таке фінансування. Відповідно до цієї програми всі проекти, що підлягають фінансуванню, розподіляються на три групи: фінансування тривалої (кількарічної) діяльності із задоволення суспільних потреб, фінансування щорічних (короткотермінових) програм НУО і надання невеликих фінансових субсидій на підтримку громадських ініціатив у сфері пошуку шляхів вирішення та усунення суспільно важливих проблем. Програмою заплановано децентралізувати протягом 2001 – 2002 рр. процес розподілу субсидій та забезпечити максимальну конкуренцію між програмами і проектами НУО, для виконання яких необхідна підтримка зі сторони.

Міністерства вповноважені розподіляти субсидії між організаціями, які беруть участь у діяльності, що належить до компетенції відповідних міністерств. Так само, як і багато інших держав, Хорватія має обмежені бюджетні ресурси для надання субсидій. Тому хорватська держава залучає додаткові кошти шляхом розіграшу національних лотерей, доходи від яких щорічно розподіляються на чотири частини: кошти на гуманітарну допомогу (33,3%), субсидії на спортивну діяльність (33,3%), субсидії на технічний розвиток (8,4%) і на маркетингове просування ігор (25%). Більшість сум, виділених на гуманітарну допомогу, спорт і технічний розвиток, надаються НУО, які працюють у цих сферах. Наприклад, розподіл субсидій між об'єднаннями ветеранів війни здійснює Міністерство військових ветеранів, тоді як субсидії спортивним організаціям надаються Міністерством спорту тощо. Згідно з визначенням парламенту, існують субсидії тільки для груп “особливого інтересу Республіки Хорватія”, які розподіляються на конкурсній основі.

Органи місцевого самоврядування самостійно визначають, які види діяльності субсидіювати, а також і те, кому саме давати гранти (Закон “Про місцеве управління” (ОО 29/00)). Більшість НУО працюють на місцевому рівні, тож нерідко їх функціонування залежить від того, чи одержать вони кошти з бюджету місцевого органу управління (обласного, міського чи муніципального). Розподіл цих коштів відбувається на конкурсних засадах, як правило, між організаціями “особливого інтересу Республіки Хорватія”.

В Угорщині, відповідно до Закону “Про державний бюджет”, щорічно затверджується сума коштів, що направляються громадським чи благодійним організаціям у формі субсидій.

В парламенті Угорщини існує Комісія з НУО, що приймає заявки від НУО та видає парламенту рекомендації щодо того, яким категоріям НУО необхідно виділяти субсидії їхніх витрат. Парламент, проголосувавши за ці рекомендації, надає субсидії цим категоріям. У 2000 р. розмір фінансування важливих для суспільства організацій, включаючи фонди, громадські фонди, суспільно-корисні асоціації та організації соціальної сфери, становив 25186 тис. угорських форинтів (приблизно 97393 євро). Із цієї суми 1306 тис. угорських форинтів (приблизно 5050 євро) було виділено суспільно-корисним асоціаціям.

Організації, які одержують парламентські субсидії, повинні бути об'єднаннями або середнього розміру, або ж національного рівня [3]. Часто обрані НУО є

організаціями “виключно суспільно-корисними”. Закон “Про суспільно-корисні організації” визначає їх як об’єднання, які “виконують громадські обов’язки на підставі чинного закону або відповідно до положень інших нормативних актів та здійснюють повноваження, які повинні виконуватися державною установою або місцевими органами державного управління і делегування яких передбачено законом”. Організації, що одержують субсидії, повинні подавати в парламент детальний річний звіт про свою діяльність та про використання державних коштів для одержання фінансування на наступний рік. Комісія відповідає також за аналіз цих звітів [4].

Окрім парламентської комісії, розподілом субсидій займаються й окремі міністерства, зважаючи на свої бюджети і програмні цілі. Окремі НУО можуть бути чітко враховані в бюджеті міністерств. Наприклад, Міністерство закордонних справ Угорщини має статтю в своєму бюджеті для Всесвітньої федерації угорців. НУО та інші суспільно-корисні організації (такі як релігійні організації), які створюють й утримують соціальні, медичні та освітні установи, мають право на “нормативну” підтримку – вони одержують ту ж суму коштів, що й державні установи. Із цими організаціями міністерства укладають угоди. Розмір “квоти на одну установу” визначається в щорічному Законі про державний бюджет. Одержувачі нормативної підтримки повинні представляти звіт про використання фондів до 31 січня наступного року. Регулюються й угоди з місцевими державними органами, відповідно до яких НУО зобов’язуються керувати установами освіти, одержуючи взаємін “нормативну” підтримку у формі субсидій. Відповідно до Соціального Закону (Social Act III, 1993 р.), місцеві державні органи можуть передавати НУО права на провадження окремих видів діяльності та делегувати повноваження на підставі угод, надаючи НУО відповідне фінансування у формі “нормативної підтримки”.

Окрім національного державного бюджету, в Угорщині діє два позабюджетних державних фонди: Фонд ринку праці та Центральний фонд атомарного фінансування, які мають повноваження надавати фінансування різним НУО в сферах своєї діяльності. Також існують декілька заснованих за участі держави громадських фондів, які після заснування працюють самостійно. Відповідно до своїх статутів, фонди розподіляють кошти між НУО та іншими об’єднаннями, маючи на меті забезпечення постійного виконання ними громадських обов’язків. Фонди, що працюють у тих сферах, де держава має зобов’язання надавати послуги, слугують інструментами підтримки співробітництва між державою і НУО, спроможними забезпечувати виконання зобов’язань держави.

Угорський Закон “Про місцеве самоврядування” відверто заохочує місцеві органи влади сприяти розвитку громадянського суспільства, передбачаючи, наприклад, фінансові стимули та багато форм не фінансової підтримки для НУО.

Цікавий механізм непрямих субсидій передбачає Закон СХХVI від 1996 р. “Про використання певної частини податку на особисті доходи на цілі” (додаток 14), визначені платником податків. Відповідно до цього закону, приватним особам надається право визначати шляхом заяви використання частини (1 % від суми сплачуваного податку) їх податків, що сплачуються за конкретний податковий рік. Відповідно до чинного закону, приватні особи можуть “пожертвувати” 1 % свого прибуткового податку громадському сектору і ще 1 % – будь-якій церкві. Кожна із двох сум повинна становити не менш 100 угорських форинтів. Всі “пожертвування” платників податків акумулюються й перераховуються зазначеним одержувачам. Закон також визначає, які типи організації можуть отримувати ці кошти.

Болгарський закон “Про державне замовлення” 1999 р. не дозволяє НУО брати участь у конкурсі на державні закупівлі [5].

У Болгарії Закон “Про державний бюджет” установлює субсидії для деяких спеціально перерахованих у ньому НУО, таких як Червоний Хрест та Асоціація інвалідів. Однак ця форма підтримки обмежена винятково названими організаціями, а відтак постає питання з приводу справедливості відбору організацій, які мають отримувати субсидії. У 2000 р. було виділено субсидій на суму 1812550 болгарських левів (приблизно 1 млн євро), які було розподілено між 19 НУО на основі незрозумілих розрахунків. Майже всі виділені субсидії призначались організаціям, що діють у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення. Адаже законодавство не передбачає конкурсного механізму розподілу субсидій.

У новому болгарському Законі “Про неприбуткові організації” встановлено критерії для суспільно-корисних й указано, що держава може надавати фінансову та іншу підтримку організаціям, які відповідають цим критеріям. Однак цей закон набув чинності порівняно недавно (1 січня 2001 р.), тож іще жодне його положення, що дозволяє надавати фінансову підтримку, не було застосовано. Фінансування поки що надається переважно за допомогою традиційно використовуваного механізму – субсидії вибраним НУО.

Фінансування через міністерства найчастіше надається у формі грантів за програмами, фінансованими конкретним міністерством, і рішення про таке фінансування приймається окремо у кожному випадку; за цього застосування конкурсного механізму залишається необов'язковим.

Міністерства та інші державні установи можуть виділяти гранти також і після проходження конкурсу на можливість досягнення конкретних програмних цілей. Такі програми передусім пов'язані зі вступом країни до ЄС, як, наприклад, програма PHARE. Джерела фінансування включають не лише державні кошти, але й іноземне фінансування через державні органи.

Закон “Про місцевий бюджет” Болгарії не регламентує детально процес субсидування НУО; за наявності коштів і за умови затвердження міською радою субсидії можуть включатися в бюджет певного муніципалітету під рубрикою “Інші витрати, не заборонені законом”. На практиці фінансування з місцевих бюджетів є дуже обмеженим через недостатність коштів у бюджетах.

Болгарія спробувала створити спеціальний позабюджетний державний фонд, заснувавши Фонд соціальної допомоги. Цей фонд складається з обмежених державних субсидій, прибутку від плати за ліцензування, передбачене для організацій, що подають заявки на одержання підтримки від фонду, та з пожертвувань від державних і приватних донорів. Планувалося, що кошти із цього фонду підуть на підтримку тих НУО, які надають соціальні послуги. Однак на ділі державна підтримка виявилася мізерною, а прибутки від сплати за ліцензії – дуже малими через проблеми в системі ліцензування. Тому фонд не здобув особливої популярності як джерело фінансування НУО. Як відомо, відповідно до Закону “Про соціальну допомогу” 1998 р. наданням соціальних послуг може займатися будь-яка фізична або юридична особа. А ліцензійний внесок мають сплачувати тільки ті організації, які подали заявки на отримання підтримки від Фонду соціальної допомоги. За ті півтора року, протягом яких діє ця процедура ліцензування, тільки 30 організацій оплатили ліцензійний внесок на суму 10 болгарських левів (5 євро).

Проведений аналіз дозволив зробити такі висновки: що удосконалення соціального партнерства у форматі “ОДВ – НУО” обов'язково має передбачати

адаптацію органами влади зарубіжного досвіду державного фінансування громадських організацій. До того ж, таке фінансування не має розглядатися на кшталт філантропії чи меценатства. Це має бути стратегічна діяльність держави з метою активізації громадянського суспільства крізь призму активізації НУО.

### **Література**

1. Захист прав людини й підтримка розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.uzuvrh.hr/eng/fin.htm>.

2. Там само.

3. Іштван С. Взаємини між державним і некомерційним секторами в Угорщині [Текст] / С. Іштван, 2000. — Р. 1, 2.

4. Там само. 2000. — Р. 1, 2.

5. Попереднє дослідження правового регулювання питань державного фінансування діяльності НУО в Болгарії, Хорватії, Угорщині, Румунії й Словаччині [Текст] : матер. конф. для державних службовців, неурядових організацій, юристів у сфері НУО (27 – 28 квітня 2001 р.) / Державне партнерство. — Опатія : [б. в.], 2001. — 245 с.

**L. Usachenko**

### **FOREIGN EXPERIENCE OF STATE FINANCING OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS**

**In the article experience of some foreign countries concerning state financing of non-governmental organizations is analysed.**

**Key words: non-governmental organizations, public authorities, state purchases, state subsidies and grants, state order.**

УДК 330.556:330.322:330.35(477)

**В. Берестенко,  
С. Якубовський**

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ**

Удосконалено концепцію формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні. Досліджено сучасний стан інвестиційного процесу. Проаналізовано переваги та недоліки залучення до країни іноземного капіталу. Визначено за допомогою математико-статистичних методів взаємозв'язок між залученими іноземними інвестиціями та динамікою валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Запропоновано шляхи підвищення інвестиційної привабливості України.

**Ключові слова:** інвестиційний клімат, економічне зростання, інфляція, державна економічна політика.

Однією із головних рис сучасного розвитку світового господарства є суттєве збільшення обсягів міжнародного руху капіталу, що істотно впливає як на динаміку міжнародних економічних відносин, так і на стійкість економічного зростання в окремих країнах. Для України, як країни з трансформаційною економікою, одним із першочергових завдань є визначення довготривалої стратегії щодо регулювання структурою та обсягом надходжень іноземного капіталу.

Залучення іноземних інвестицій в Україну проходить певні етапи, які характеризуються основними джерелами ресурсів, цільовим призначенням їх використання та строками повернення. Перманентні зміни законодавчих актів та Конституції, що відбулися у 2004 р., призвели до значних дисбалансів в організаційно-економічному механізмі державного розвитку, що стало однією із головних причин негативних процесів морального й фізичного старіння виробничого потенціалу економіки. Саме тому на сучасному етапі значної уваги потребує питання вдосконалення й стимулювання економічних механізмів акумуляції матеріально-фінансових ресурсів і їх спрямування на створення реальної додаткової вартості в економіці. Ключовим інструментом забезпечення стійкого економічного зростання є побудова діючого механізму регулювання інвестиційними процесами.

Метою статті є вдосконалення концепції формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні. У роботі використано: методологію комплексного аналізу для параметрів інвестиційного клімату; методи аналізу й синтезу при визначенні впливу факторів на розвиток інвестицій; методи економіко-статистичного аналізу при визначенні впливу залучених інвестицій на економічне зростання; метод наукових узагальнень – при побудові концепції державного регулювання інвестиційної діяльності.

Масштаби міжнародної інвестиційної діяльності та значущість її впливу на розвиток економіки України обумовили інтерес вчених до цієї проблематики, що сприяло появі у вітчизняній науці досліджень, зокрема роботи І.Бланка, П. Гайдуцького, В. Гейця, Б. Губського, М. Дацишина, О. Козака, В. Комарова,

В. Ланового, А. Мокія, С. Науменковой, О. Рогоча, А. Пехника, які присвячені аналізу ролі іноземних інвестицій в економічній системі держави в умовах глобалізації світогосподарських зв'язків. Віддаючи належне науковим напрацюванням вчених, доцільно зауважити, що існує потреба у подальших дослідженнях, оскільки залучення іноземних інвестицій у постсоціалістичні країни, зокрема в Україну, відбувається в умовах економічної трансформації, коли проходить переосмислення ролі іноземного капіталу в економічному розвитку країн.

Можливість стабільного економічного зростання і зміни існуючого положення країни на світових ринках багато в чому залежать від того, як будуть вирішуватися завдання підвищення інвестиційної конкурентоспроможності держави. Термін “інвестиційний клімат” характеризує ситуацію, яка склалася у країні (регіоні, області), щодо інвестицій, які можуть бути залучені у країну (регіон, область) [1]. Підготовку й реалізацію заходів щодо поліпшення інвестиційного клімату й залучення іноземних інвестицій потрібно здійснювати у певній послідовності, тобто за такими етапами: дослідження інвестиційного потенціалу країни; вибір пріоритетних галузей і технологій; розробка варіантів залучення інвестицій; реалізація розробленої політики і контроль за її виконанням.

В Україні існує низка передумов щодо залучення інвестицій: вона є одним із найбільших ринків у Європі, який характеризується великим природним і людським потенціалом, що, своєю чергою, значно підвищує інтерес до нього з боку світових транснаціональних корпорацій (далі – ТНК). При формуванні стратегії залучення інвестицій в економіку України необхідно враховувати такі аспекти:

1. Макроекономічна рівновага є не головною, а лише однією з багатьох умов для масштабного припливу інвестицій. Опитування керівників ТНК, проведене Консалтинговою компанією “А.Т. Kearney”, показало, що на рішення про вкладання капіталу впливають, насамперед, внутрішній потенціал фірми і галузі, а лише потім – макроекономічна стабільність [2].

2. Не завжди інвестиції у великі проекти є найбільш вигідними, оскільки діяльність великих ТНК зі світовим ім'ям у багатьох випадках є монополістичною.

3. Портфельні інвестиції є переважно спекулятивними, не трансформуючись у реальний сектор економіки (це засвідчують наслідки світової фінансово-економічної кризи 2007 – 2009 рр.).

4. Міжнародні компанії, завдяки своїй високій капіталізації і використанню інноваційних технологій, ефективніше, ніж вітчизняні інвестори, можуть здійснювати необхідні капіталовкладення в українську економіку.

Інвестиції повинні спрямовуватись до секторів, які мають певні перспективи щодо збільшення збуту продукції, але ринкова частка яких є незначною через перевагу імпорту (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Аналіз інвестиційної значимості областей України [3]**

| Привабливість |        | Довготермінова привабливість  |  |
|---------------|--------|---|--|
|               |        | Висока  | Між низькою й середньою  |
| 1             |        | 2   | 3  |
|               | Висока | Перспективні області, які потребують інвестицій для модернізації вітчизняних виробничих потужностей | Області з високим рівнем зрілості, які генерують значні ресурси для економічного розвитку й національного інвестування |

Закінчення табл. 1

|                               |                         |  |  |
|-------------------------------|-------------------------|--|--|
| Відносна конкурентна перевага | Висока                  | Металургія, сільхозпереробка, машинобудування  | Добувна сфера (нафта, газ, мінерали), хімічна промисловість  |
|                               |                         | Інвестиційна стратегія: досягнення провідних позицій на ринках, які розвиваються         | Інвестиційна стратегія: впровадження новітніх технологій із забезпеченням тривалих капіталовкладень                    |
|                               | Між низькою й середньою | Перспективні області, які діють в умовах твердої конкуренції інших великих ринків        | Області з низькою конкурентною перевагою, які потребують постійних субсидій для одержання доходів                      |
|                               |                         | Фінанси, аграрний сектор, харчова промисловість, транспорт, логістика, електроенергетика | Туризм, фармацевтична індустрія й медицина, нанотехнології, мікроелектроніка, інформаційні технології, телекомунікації |
|                               |                         | Інвестиційна стратегія: зниження залежності від альтернативного імпорту                  | Інвестиційна стратегія: надання державної підтримки, модернізація  |

Сучасні умови економічного розвитку вимагають активної політики залучення іноземних інвестицій. Під час реалізації цього завдання доцільно уважно проаналізувати особливості світового ринку інвестицій, його технологічний потенціал і склад головних учасників. Досліджуючи світові інвестиційні ринки можна визначити як потенційних інвесторів і їх можливості, так і їх організаційну структуру та стратегічну орієнтацію.

Першочергову увагу потрібно приділити країнам ЄС, у яких функціонує велика кількість середніх ТНК – потенційних інвесторів. На цьому напрямку Україні необхідно брати курс на максимально швидке адаптування вітчизняного ринку до європейських реалій.

Доцільно також знайти шляхи поліпшення структури зовнішньої торгівлі з Росією (збільшення експорту вітчизняних товарів проти імпорту енергоносіїв) та визначити нові ніші на ринках прикордонних держав (Польщі, Білорусі, Словаччини, Болгарії, Угорщини, Румунії, Туреччини, Грузії) і країн Азії.

Треба зазначити, що попит на іноземні інвестиції у світі в умовах сучасної економічної кризи значно перевищує їх пропозицію. Саме тому кожній країні, зокрема Україні, необхідно створювати умови для найбільш ефективного використання вже залученого іноземного капіталу. Результати проведеного за допомогою пакету SPSS дослідження свідчать про те, що в Україні, на жаль, ефективність використання іноземних інвестицій є нищою, порівняно з іншими країнами. Так, коефіцієнт кореляції між ВВП і прямими іноземними інвестиціями в Україні дорівнює 0,32, а в інших країнах – 0,5 – 0,6. Наведені коефіцієнти свідчать про неефективність вкладених інвестицій в Україну та їх несуттєвий вплив на ВВП і економічне зростання.

Для країн, що приймають іноземний капітал, важливим є здатність і бажання інвестора інтегруватися в національну економіку, співпрацювати з місцевими виробниками. При визначенні схильності компанії до такого партнерства потрібно орієнтуватися на “індекс інтернаціоналізації”, який визначається, враховуючи обсяги іноземних активів компанії, суспільної зайнятості й товарообігу.

Розрахунки індексу свідчать про те, що ТНК із невеликих країн, таких як Бельгія, Швейцарія, Нідерланди, на відміну від ТНК великих держав, здебільшого

проводять свою діяльність на зовнішніх ринках. Відповідно й Україні у політиці залучення інвестицій необхідно орієнтуватися не тільки на великі інвестиційні країни, але й на невеликі держави.

Однією з головних передумов успішної інвестиційної діяльності є низький рівень інфляції й передбачуваність валютного курсу. Для цього необхідні: по-перше, контроль над доходами й видатками бюджету; по-друге – вирішення проблем боргового тягаря. Уряд і Національний банк України (далі – НБУ) використовують досить мало інструментів для активного регулювання темпів зростання цін. Окрім того, інфляційні очікування стимулюють відсутність середньотермінового прогнозу щодо курсу національної валюти. Доцільно було б також розробити механізм переливу фінансових ресурсів із галузей, де вони є у відносному надлишку (наприклад, металургія, хімічна промисловість), у галузі, де є потреба у капіталі. Такий механізм міг би бути побудований, використовуючи досвід Росії, Норвегії та інших країн, економіки яких потерпають від “голландської хвороби” і “лікуються” завдяки створенню стабілізаційних або суверенних фондів.

На сучасному етапі для України важливою є модернізація ринків капіталу, реформування депозитарної і біржової систем. Для цього створений при Кабінеті Міністрів України координаційно-моніторинговий комітет із питань модернізації інвестиційного середовища, що повинен визначити головні пріоритети у вирішенні проблем прискореного розвитку інвестиційної інфраструктури, у сфері технологічного забезпечення і впровадження корпоративного фінансування.

За даними BIN (Business Information Network) частка іноземного капіталу у банківському секторі України на 21.05.2009 р. становила 37,2%. Станом на 1 травня 2009 р. із 185 працюючих в Україні банків 52 – з іноземним капіталом (на 1 січня 2009 р. – 53 банки з іноземним капіталом), зокрема 17 – зі 100% іноземним капіталом (на 1 січня 2009 р. – 17 банків). Збільшення частки іноземних банків в економіці України має як позитивні, так і негативні наслідки [4]. До позитивних належить:

- часткове зниження процентних ставок за рахунок кредитних коштів “материнських” банків або міжбанківських кредитних коштів;
- підвищення рівня обслуговування клієнтів у банках із іноземним капіталом, що збільшило рівень обслуговування в українських банках;
- збільшення асортиментів послуг клієнтам. Так, для фізичних осіб відбулося значне збільшення кількості депозитних і кредитних програм “під конкретного клієнта”. Для юридичних осіб – запровадження, окрім звичайних програм РКО, таких нових послуг, як лізинг, факторинг;
- посилення співробітництва банків зі страховими компаніями частково призвело до зменшення тарифів на страхові послуги (це пов’язано також із виходом на український ринок іноземних страхових компаній, наприклад Generali Garant; ING Group – відкрила в Україні власний банк).

До негативних наслідків належить:

- головною метою приходу іноземних інвесторів в Україну є збільшення власних доходів. Таким чином, відбувається поступове вивезення капіталу з України у якості доходів від іноземних інвестицій. За цього українці, по суті, фінансують безбідне життя Заходу, виплачуючи надвисокі відсотки за споживчими кредитами;
- збільшення іноземного кредитування стало головною причиною зростання зовнішнього боргу країни – на 1 січня 2009 р. він становив 103,2 млрд дол., з яких зовнішній борг українських банків дорівнював 39,4 млрд дол.; інших секторів –

44,5 млрд дол. [5]. За цього світова фінансова криза спровокувала проблему з одержанням українськими компаніями та банками нових іноземних кредитів для погашення старих зобов'язань;

– збільшення кредитування фізичних осіб у порівнянні з юридичними. Така ситуація призвела до фактичного “проїдання” грошей та фінансування споживчого імпорту.

У такій ситуації важливого значення набувають програми реструктуризації банківської системи, оскільки власний капітал українських банків становить приблизно 10 % від ВВП. Приплив інвестиційних капіталів через банківський сектор може позитивно вплинути на зростання і розвиток української економіки завдяки ефекту присутності іноземних банків на вітчизняному ринку. Але НБУ повинен здійснювати зважену політику з метою підвищення рівня надійності банківської системи України, який є недостатнім для великих іноземних інституційних інвесторів.

Серед негативів банківської системи можна відзначити: по-перше, високу чутливість до міжнародних фінансових потрясінь через присутність великого обсягу іноземного капіталу в цьому секторі; по-друге, збільшення споживчого кредитування без адекватної оцінки довготермінової кредитоспроможності позичальників, що стало головною загрозою надійності банківської системи.

У перспективі важливим є створення механізму трансформування заощаджень в інвестиції, тому підтримкою повинна користуватися система гарантування внесків населення у комерційні банки. До того ж, потрібно запропонувати нові ініціативи, спрямовані на розвиток іпотечного кредитування, що створюватиме прозорий ринок кредитування придбання особистого майна й активізує інвестиційні процеси в Україні.

У цьому контексті потребує вдосконалення законодавча база в сфері фінансового інвестування. Інвестори продовжують стикатися із проблемами перехідних стандартів бухгалтерського обліку, відсутністю достовірної інформації про компанії, недостатнім правовим захистом акціонерів, випадками подвійної реєстрації випуску акцій. Потрібно провести реформування двох державних депозитаріїв – Міжрегіонального фондового союзу й Національного депозитарію України – з метою їх злиття й формування єдиного Центрального депозитарію. За цього важливим є створення професійними учасниками ринку цінних паперів компенсаційних фондів, з яких відшкодовувалися б збитки інвесторів, які виникли з провини брокерів, реєстраторів, депозитаріїв.

Потрібно також запровадити просту й зрозумілу систему оподаткування, яка б передбачала формалізований, а не індивідуальний (із урахуванням бізнес-інтересів) тип стягнення податків. Важливе місце у рішенні цих питань належить створенню технологічних парків, які передбачають державну фінансову підтримку, цільові субсидії й податкові пільги для іноземного капіталу.

Інвестиційний потенціал України характеризується високою неоднорідністю, тому інвестиційну політику необхідно здійснювати з огляду на можливості і потреби розвитку кожного регіону. Так, у Західному регіоні ефективними можуть бути інвестиційні проекти з використанням місцевих природних ресурсів (сірки, калійної й кухонної солі, вугілля, нафти й газу), а також розвиток мережі оздоровчих курортно-туристичних комплексів. У Донецько-Придніпровському регіоні потрібні реконструкція й технічне переустаткування шахт, металургійних і хімічних виробництв на базі безвідходних, маловідходних та екологічно чистих технологій;

потужного імпульсу вимагає розвиток малоенергомістких виробництв середнього й точного машино-, автомобіле- і літакобудування. У Південному регіоні найбільш вигідними є реконструкція й технічне переоснащення портового господарства, розвиток виробництва обладнання для харчової й консервної промисловості, розширення мережі оздоровчих курортно-туристичних комплексів. Для стимулювання внутрішніх інвестицій у регіони виправданим є надання пільг малому й середньому бізнесу, реалізація вже розроблених інвестиційних проєктів, яка потребує створення спеціальних інформаційно-економічних підрозділів на рівні регіонів.

Важливим є підвищення ефективності діяльності антимонопольних органів України, оскільки спостерігається тенденція до створення “регіональних монополій” (наприклад, у сільськогосподарському секторі, будівництві, енергетиці). Водночас укрупнення експортноорієнтованих компаній у металургійній і хімічній галузях дало б їм змогу знизити видатки й підсилити вплив на формування світової ціни на їх продукцію.

Інвестиційна привабливість у трансформаційних економіках безпосередньо пов’язана з результативністю приватизаційних процесів. Україні необхідно активно реалізовувати політику, спрямовану на створення й розвиток інституту ефективного приватного власника, зокрема через приватизацію, яка дасть можливість сформувати конкурентний економічний потенціал.

Потрібно відзначити, що сучасний кризовий стан економіки України може стати передумовою для створення сприятливого інвестиційного клімату, оскільки в ситуації економічної невизначеності видатки під час входу інвестицій на ринок будуть значно меншими, ніж унаслідок низької вартості активів.

В останні роки обсяги інвестицій в Україні є на рівні 20 – 22 % ВВП [6], тобто їх недостатньо для забезпечення довготермінової позитивної економічної динаміки, формування ефективних основних фондів і сучасної інфраструктури, без яких практично неможливий перехід до повноцінного ринку й широкий розвиток міжнародної інвестиційної діяльності. На сьогодні, як ніколи, потрібна швидка віддача від вкладених коштів для того, щоб максимально сприяти швидкому виходу економіки із кризового стану. Тому розвиток цієї сфери є не тільки актуальним, але й досить привабливим для закордонних інвесторів, оскільки саме тут, у відносно короткий термін, як правило, окупаються первісні витрати й одночасно створюється сприятлива матеріальна основа для підвищення ділової активності іноземного капіталу.

Специфіка поточної ситуації в країні полягає у тому, що необхідні зміни потрібно здійснити у найбільш короткий термін, оскільки Україна повинна забезпечити сприятливий інвестиційний клімат для бізнесу, враховуючи участь, зокрема, у проєкті ЄВРО-2012 (від якого очікують залучення іноземних інвестицій у розмірі майже 20 млрд дол. [7]). Позитивним моментом є те, що необхідність поліпшення інвестиційного клімату усвідомлюється і урядом, і Президентом України. Це одне із пріоритетних завдань економічної політики держави, про що свідчать затвердження концепції Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008 – 2011 рр. і створення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України, до складу якої належать представники провідних компаній.

Враховуючи аналіз, наведений у статті, можна сформулювати певні пропозиції щодо заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату в Україні та підвищення ефективності використання іноземного капіталу.

По-перше, необхідно досягти фінансової стабілізації у країні, тобто зниження рівня інфляції та формування прогнозованого валютного курсу. Для цього потрібно

зменшити реальний дефіцит державного бюджету до 1 – 2% ВВП, обмежити або навіть заборонити банківське споживче кредитування в іноземній валюті та відтік капіталу за кордон за фіктивними експортно-імпортними контрактами і операціями з цінними паперами.

По-друге, змінити пріоритети податкової політики: зменшити податковий тягар на підприємствах, зокрема з іноземними інвестиціями, які створюють реальну додану вартість в економіці. Для цього доцільно запровадити єдиний соціальний податок та залишити фіксований податок лише для тих представників малого та середнього бізнесу, зокрема з іноземними інвестиціями, які виробляють власну продукцію, а не займаються лише торгівлею.

По-третє, запровадити систему реальної державної підтримки й цільового фінансування підприємств, які впроваджують у власну виробничу діяльність сучасні, зокрема ресурсозберігаючі, технології.

По-четверте, інтенсифікувати співробітництво з країнами-сусідами України. За цього треба докласти максимум зусиль для створення зон вільної торгівлі з країнами ЄС та СНД.

### Література

1. Аналітичні матеріали європейської бізнес асоціації [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.eba.com.ua>.
2. Там само.
3. Ванькович Д. В. Аналіз фінансових джерел формування інвестиційних ресурсів в Україні / Д. В. Ванькович, Н. Б. Демчишак // Фінанси України [Текст]. — 2007. — № 7. — С. 72 — 84.
4. Державний комітет статистики України. Статистичні дані по Україні [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Національний банк України. Зовнішній борг України станом на 01.01.2009 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/Balance/debt/01012009.pdf>.
6. Державний комітет статистики України. Статистичні дані по Україні...
7. Ванькович Д. В. Аналіз фінансових джерел формування інвестиційних ресурсів в Україні... — С. 72 — 84.

**V. Berestenko,  
S. Yakubovskyi**

### OPTIMIZATION OF INVESTMENT POLICY AS THE BASIS OF STABLE ECONOMIC GROWTH ENSURING IN UKRAINE

**The concept of favourable investment climate formation in Ukraine is improved. The modern state of investment process is researched. Advantages and disadvantages of attraction of foreign capital to the country are analysed. The interaction between the attracted foreign investments and the gross domestic product dynamic is defined with the help of mathematic and statistical methods. Ways of investment attractiveness increasing of Ukraine are suggested.**

**Key words: investment climate, economic growth, inflation, state economic policy.**

УДК 351.522.4:330.131.7(477)

**І. Веселяк**

## **ПРОБЛЕМА ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СИТУАЦІЇ**

**Визначено поняття зайнятості та основні причини безробіття. Проаналізовано рівень зайнятості населення за 2007 – 2008 рр. Узагальнено напрями державної політики в сфері зайнятості та запропоновано шляхи її удосконалення.**

**Ключові слова:** зайнятість, безробіття, державна політика зайнятості.

Трансформаційні процеси в економічній системі, складний кризовий період 2008 – 2009 рр. в Україні сприяли загостренню низки проблем, зокрема проблеми зайнятості, напруги на ринку праці, недосконалості регулювання попиту і пропозиції робочої сили з боку держави й механізмів соціального захисту звільнених працівників. Таким чином, проблема зайнятості та соціальної захищеності населення на сьогодні є вельми актуальною і болючою як для суспільства, так і для держави загалом.

Зайнятість по своїй суті є двояка: з одного боку, вона визначає соціальний стан людей, з іншого – має ринковий прояв – це купівля-продаж робочої сили як одного з факторів виробництва. У ринковій економіці зайнятість зіштовхується з тим, що виробник відділений від засобів виробництва, що своєю чергою призводить до відчуження праці, а в підсумку – до безробіття. Наймані працівники – особи, які створюють продукт, позбавлені права власності на нього, їх діяльність контролює в своїх інтересах власник засобів виробництва, головна мета якого – це прибуток, а не сприяння повній зайнятості. Безробіття стало суспільним явищем і значною суспільною проблемою, що зумовило необхідність втручання держави у його регулювання.

Державна політика у сфері зайнятості не відповідає умовам нестабільної економічної ситуації. Різке скорочення обсягів виробництва, зменшення кількості робочих місць, зростання рівня цін призводять до збільшення чисельності безробітних, зменшення реальних доходів громадян, зубожіння населення. У кризових умовах необхідно звернути увагу на оптимізацію зайнятості, розвиток малого та середнього бізнесу, забезпечення рівних можливостей на ринку праці. Держава повинна активно реалізовувати програми політики покращення зайнятості.

Проблеми зайнятості, можливості удосконалення державного регулювання та державної політики зайнятості розглядалися багатьма зарубіжними вченими, починаючи ще від Дж. Кейнса та К. Маркса [1]. Проблеми ефективної зайнятості досліджували М. Алле, Р. Еренберг, М. Портер, Р. Сміт, Дж. Ріфкін, Й. Шумпетер. Загальнотеоретичні основи розвитку ринку праці та зайнятості в Україні розглядалися в працях В. Близнюк, Д. Богині, В. Будкіна, Т. Коропчук, Т. Мірошніченко, Л. Шевченко, Т. Заєць, М. Корецького [2]. Зайнятість в умовах трансформаційної економіки досліджувалася в працях В. Секретарюка, В. Герасимчука, А. Колота, В. Летюха, Л. Чижова [3].

У науковій літературі проблема зайнятості розглядається переважно з економічного боку, а питання удосконалення державної політики в сфері зайнятості та безробіття є фрагментарними і потребують подальшого дослідження.

Метою написання статті є обґрунтування напрямів удосконалення державної політики зайнятості в сучасних умовах нестабільної економічної ситуації. Для реалізації поставленої мети нами визначено такі завдання: визначити поняття зайнятості та основні причини безробіття; проаналізувати рівень зайнятості населення України за 2007 – 2008 рр.; узагальнити напрями державної політики в сфері зайнятості та запропонувати шляхи її удосконалення.

Зайнятість – це головна характеристика ринку праці, саме вона визначає соціально-економічний розвиток країни. У законодавстві України дається таке визначення зайнятості: зайнятість – це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб, і така, що, як правило, приносить їм дохід у грошовій або іншій формі [4]. У ринковій економіці зайнятість – це сукупність соціально-економічних відносин із приводу включення суб'єкта праці в сферу матеріального і нематеріального виробництва за допомогою купівлі-продажу робочої сили з метою задоволення ним потреби в праці й одержання доходу.

Ефективною вважається зайнятість, що забезпечує належний дохід, здоров'я, підвищення особистості, зростання освітнього й професійного рівнів для кожного члена суспільства на основі зростання суспільної продуктивної праці [5].

Ефективність можна визначити трьома групами показників:

- пропорції розподілу ресурсів праці суспільства за їх типом участі в суспільно корисній діяльності;
- рівень зайнятості працездатного населення в суспільному господарстві;
- структура розподілу працюючих за галузями економіки [6].

Зайнятість населення регулюється ринком та державою. За останньою завжди закріплені класичні функції боротьби з монополіями, стимулювання ділової активності, захист прав власності, забезпечення законності, свободи підприємництва, регулювання грошового обігу, формування і подальша реалізація соціальної політики.

В Україні до зайнятого населення належать громадяни, які проживають на її території на законних підставах, працюють по найму на умовах повного або неповного робочого дня (тижня) [7].

Правове регулювання зайнятості населення на найвищому рівні здійснює Міністерство праці і соціальної політики України, на регіональних рівнях – центри зайнятості по місцях.

Основні засади регулювання праці і зайнятості населення визначаються виключно законами України. До них належать:

- Кодекс законів про працю України;
- Закон України “Про зайнятість населення”;
- Закон України “Про охорону праці”;
- Закон України “Про колективні договори і угоди”;
- Закон України “Про оплату праці”;
- інші законодавчі акти та міжнародні угоди.

Праця – це одне із основних джерел багатства, фактор зростання виробництва. Суспільство завжди є зацікавлене питанням про ефективність використання робочої сили, оскільки доведено, що зростання безробіття на 1% скорочує валовий національний продукт (далі — ВНП) на 2% [8].

В економічній ситуації, що склалася в 2008 – 2009 рр. у світі та в Україні зокрема, безробіття стало однією із основних соціально-економічних проблем, зумовивши поглиблення бідності, соціальної нестабільності, зростання злочинності, недовикористання суспільних ресурсів.

Як відбувається розрахунок показників безробіття?

Для прикладу, розглянемо методику, розроблену Міжнародною організацією праці (далі – МОП).

Спершу здійснюється збір даних на основі щомісячних опитувань майже 50 тис. випадково обраних сімейних господарств. Приклади запитань: чи мав індивід роботу на минулому тижні? Чи пробував її знайти? Скільки часу витратив на пошуки? Які дії робив для досягнення мети? Враховуючи відповіді на поставлені запитання, до безробітного населення належать особи віком понад 16 років, які в розглянутий період не мали роботи (дохідного заняття), займалися її активним пошуком і були готові приступити до неї. Ті особи, які були не зайняті в суспільному виробництві, не прагнули отримати роботу, не враховуються при визначенні кількості економічно активного населення.

Особливу категорію становлять військовослужбовці, які при визначенні кількості робочої сили, зайнятої в цивільному секторі, не враховуються. Це позначається в розрахунку загальної норми безробіття і норми безробіття для цивільного сектору.

Але навіть методологія МОП не може перебороти деяких неточностей, пов'язаних із виміром рівня безробіття, через що завжди є критика як стосовно зменшення дійсної кількості безробітних, так і його перебільшення.

Що ж є причиною безробіття?

Аналіз причин безробіття дають багато економічних шкіл. Наприклад, Т. Мальтус, англійський економіст-священик, зауважив, що безробіття зумовлюють демографічні причини, в результаті яких темпи приросту населення перевищують темпи зростання виробництва [9]. К. Маркс у своїй праці “Капітал” відзначав, що з технічним прогресом росте маса і вартість засобів виробництва, що припадають на одного працівника. Це призводить до відносного відставання попиту на працю від темпів нагромадження капіталу, і це є основною причиною безробіття [10]. Дж. Кейнс представив логічну модель механізму, що розкручує економічну нестабільність і її інтегральну складову – безробіття. Дж. Кейнс помітив, що в міру росту національного господарства в розвинутому ринковому господарстві у більшості населення не весь дохід споживається, визначена його частина перетворюється в заощадження. Щоб вони перетворилися в інвестиції, необхідно мати визначений рівень так званого ефективного попиту, споживчого й інвестиційного. Падіння споживчого попиту гасить інтерес вкладати капітал, і, як наслідок, знижується попит на інвестиції. При падінні стимулів до інвестування, виробництво не росте і навіть може згорнутися, що призводить до безробіття [11].

Цікаве трактування безробіття у англійського економіста А. Пігу. У своїй праці “Теорія безробіття” він обґрунтував тезу про те, що на ринку праці діє недосконала конкуренція, що призводить до завищення ціни праці. Тому багато економістів вважали, що роботодавцю вигідніше заплатити високу заробітну плату кваліфікованому фахівцю, здатному збільшити вартість випуску продукції. За рахунок високопродуктивної праці підприємець отримує можливість скоротити робочий персонал [12].

На сучасному етапі основними причинами безробіття в Україні є: вивільнення внаслідок реорганізації чи ліквідації виробництва, скорочення штатів, звільнення за власним бажанням, неможливість знайти роботу після закінчення школи, вищого навчального закладу (далі – ВНЗ), звільнення через закінчення терміну контракту.

До 90-х рр. XX ст. у постсоціалістичних країнах безробіття офіційно не визнавалося. В Україні вперше у 1991 р., коли було прийнято Закон “Про зайнятість населення”, законодавчо визначалася проблема наявності безробіття [13].

Також важливою є проблема міграції робочої сили. Експертні оцінки дають підставу стверджувати, що реальна кількість працівників-мігрантів у десятки разів більша за офіційну. Згідно із результатами загальнонаціонального соціологічного моніторингу, досвід тимчасової трудової міграції за кордон мають члени 10,2% українських сімей. За інформацією дипломатичних представництв України, в Польщі перебувають 300 тис. громадян України, в Італії та Чехії – по 200 тис., у Португалії – 150 тис., Іспанії – 100 тис., Туреччині – 35 тис., у США – 20 тис. Водночас існують й інші оціночні дані щодо кількості українських працівників-мігрантів. Деякі економісти називають цифру до 5 млн осіб [14].

В умовах нестабільної економічної ситуації до основних причин виникнення безробіття в Україні, на нашу думку, треба віднести: спад економіки і відповідне скорочення сукупного попиту на робочу силу; важкі умови праці; нерегулярну чи взагалі відсутню виплату заробітної плати.

За даними Державного комітету статистики у 2008 р. спостерігалось збільшення рівня економічної активності населення від 71,7% до 72,3% населення відповідного віку та збільшення рівня зайнятості від 66,7% до 67,3%. Водночас, за методологією МОП, кількість безробітного населення у порівнянні з 2007 р. зросла на 0,5%; кількість незайнятих громадян, які перебували на обліку в державній службі зайнятості впродовж року – на 3,4%; кількість вільних робочих місць (вакансій) зменшилася на 46,3%; рівень працевлаштування незайнятого населення за допомогою державної служби зайнятості знизився від 4,4% до 4,3%.

В умовах кризи скорочення виробництва супроводжується практикою неповної зайнятості працівників, переведення їх на скорочений графік роботи (в 2,4 раза збільшилося в порівнянні з 2007 р.), надання відпусток за власний рахунок з ініціативи адміністрації (збільшення на 41,8%). Зростання кількості осіб, які працювали в умовах вимушеної неповної зайнятості, відбулось в основному у IV кварталі 2008 р., зокрема у грудні кількість працівників, які перебували в адміністративних відпустках, становила 829,0 тис. осіб, або 7,5% кількості штатних працівників, кількість працюючих у режимі скороченого робочого дня (тижня) становила відповідно 928,0 тис. осіб, або 8,5%.

Кожен працівник, який перебував у вимушеній відпустці, не працював із цієї причини протягом 2008 р. у середньому 148 год., а через скорочення тривалості робочого дня (тижня) – 139 год., в промисловості – 155 та 141 год. відповідно. Питома вага втрат із зазначених причин у фонді робочого часу, що відповідає режиму роботи підприємств, зросла і становила 0,9% (у 2007 р. – 0,6%).

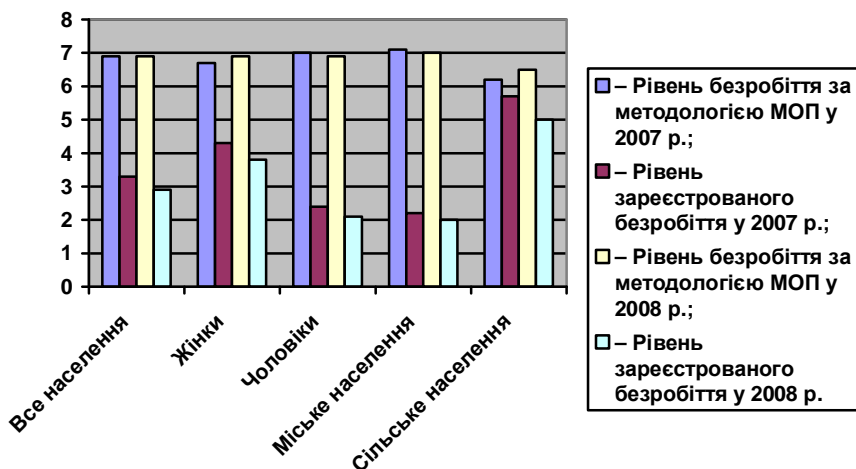
Загалом у 2008 р. кожним працівником у середньому відпрацьовано 1687 год., що становить 86,8% фонду робочого часу, встановленого на підприємствах, у 2007 р. ці показники дорівнювали 1689 та 87,4% відповідно.

Окрім того, збільшилася кількість працівників, які вчасно не отримують заробітної плати, в 3,1 раза, а загальна сума боргу з виплати заробітної плати зросла на 77,8%.

Кількість безробітних (за методологією МОП) віком 15 – 70 років, порівняно з 2007 р. збільшилася на 7,5 тис. осіб, або на 0,5%, та становила 1,4 млн осіб. Серед безробітних майже три чверті становили мешканці міської місцевості (1,0 млн осіб), решту – сільські жителі (397,6 тис. осіб). Загальне зростання кількості безробітного населення віком 15 – 70 років відбулося в переважно за рахунок осіб працездатного віку (на 7,3 тис. осіб, або на 0,5%).

Найвищий рівень безробіття спостерігався серед молоді віком 15 – 24 роки, найнижчий – серед осіб віком 50 – 59 років.

Рівень безробіття населення працездатного віку (за методологією МОП) зображено на рис. 1. Він у 2,4 раза перевищував рівень зареєстрованого безробіття, розрахованого по відношенню до економічно активного населення працездатного віку (у жінок – у 1,8 раза, чоловіків – у 3,3 раза, міського населення – у 3,5 раза, сільського населення – у 1,3 раза).



**Рис. 1. Рівень безробіття серед економічно активного населення працездатного віку за статтю та місцем проживання у 2007 – 2008 рр.**

Статус безробітних упродовж 2008 р. набули 1,1 млн незайнятих осіб, що на 17,7% більше, ніж у 2007 р. Середньомісячна кількість зареєстрованих безробітних, порівняно з 2007 р., зменшилась на 11,5% та становила у 2008 р. 596,0 тис. осіб, що дорівнює майже половині (41,9%) кількості безробітних працездатного віку, визначених за методологією МОП.

Рівень зареєстрованого безробіття в середньому за 2008 р. становив 2,9% економічно активного населення працездатного віку. Зазначений показник був вищим серед жінок (3,8%), порівняно з чоловіками (2,1%), та у населення сільської місцевості (5,0%), порівняно з міськими жителями (2,0%). Треба зазначити, що на кінець 2008 р. рівень зареєстрованого безробіття становив 4,1% економічно активного населення працездатного віку.

Для зареєстрованого безробіття притаманна суттєва регіональна диференціація. Найвищий рівень зареєстрованого безробіття, як і рівень безробіття

(за методологією МОП), у 2008 р. спостерігався у Тернопільській області, а найнижчий – у м. Київ.

У грудні 2008 р. стало помітним зниження потреби в працівниках на заміщення вільних робочих місць у порівнянні з відповідним місяцем 2007 р. в усіх видах економічної діяльності. За регіонами найбільше зниження потреби в працівниках на кінець 2008 р., порівняно з відповідним періодом 2007 р., відбулося у Запорізькій (на 71,8%), Кіровоградській (на 69,7%) та Черкаській (на 60,3%) областях. Зростання цього показника спостерігалось лише в Луганській (на 24,9%) та Херсонській (на 4,9%) областях. Навантаження незайнятого населення на 10 вільних робочих місць (вакансій) за регіонами країни найбільше зросло в Черкаській (від 237 до 767 осіб), Івано-Франківській (від 196 до 482 осіб), Хмельницькій (від 228 до 483 осіб) та Вінницькій (з 146 до 387 осіб) областях.

Тенденція до соціального розшарування тільки укріпилася. Хоча бюджетникам і збільшують послідовно зарплати, але розрив в оплаті праці між ними та найманими працівниками зростає. Диференціація розміру заробітної плати у 2008 р., як і раніше, визначалася видом економічної діяльності. Найбільш оплачуваними в країні були працівники авіаційного транспорту та фінансових установ, у яких розмір заробітної плати у 2 рази перевищив середній в економіці. Серед промислових видів діяльності на підприємствах із добування паливно-енергетичних корисних копалин та з виробництва коксу, продуктів нафтоперероблення рівень оплати праці був у 1,5 раза вищий, а ніж середній в економіці та на третину – а ніж у промисловості.

Водночас рівень оплати праці працюючих у закладах охорони здоров'я та освіти залишається нижчим на 19,8% – 34,8% за середній показник в економіці. Це свідчить про низьку вартість робочої сили у видах діяльності, які забезпечують надання соціально важливих послуг.

Також при збереженні постійно високих темпів приросту значно нижчою залишається заробітна плата працівників сільського господарства, рибальства та рибництва, а також виробництва текстилю, одягу, хутра, шкіри та виробів зі шкіри. Співвідношення рівня оплати праці в зазначених видах діяльності з середнім в економіці не перевищує 60%.

Диференціація розмірів заробітної плати за видами економічної діяльності є головним чинником міжрегіональних відмінностей.

Найвищу заробітну плату у 2008 р., як і раніше, отримували працівники підприємств Києва (у 1,7 раза більше, а ніж в середньому в країні), а також регіонів, де сконцентровані підприємства гірничо-металургійного комплексу: Донецької, Дніпропетровської, Запорізької областей, а також Київської області (на 0,3 – 11,6% більше). Найнижчі показники (відповідно на 23,6 – 27,3% нижче) були у працівників Тернопільської, Чернігівської, Херсонської та Волинської областей.

Розподіл працівників за розмірами заробітної плати свідчить про відсутність залежності розміру зарплати від професійно-кваліфікаційного рівня працівників як у сфері послуг, так і виробництва. Наприклад, в установах освіти, де працівники мають високий кваліфікаційний та професійний рівень, забезпечений вищою освітою, у грудні 2008 р. лише у 15,8% працюючих нарахована заробітна плата перевищувала 2500 грн., в установах охорони здоров'я та соціальної допомоги ще менше – у 8,2%. Водночас серед зайнятих у сфері фінансової діяльності зазначена категорія становила половину.

Кризові явища, що намітились наприкінці 2008 р., спричинили загострення ситуації у сфері розрахунків із працівниками. Заборгованість із виплати заробітної

плати на 1 січня 2009 р. досягла 1188,7 млн грн., порівняно із 668,7 млн грн. на цю ж дату у 2008 р. Таке стрімке зростання порушило тенденцію постійного щорічного зменшення показника, яке спостерігалось впродовж останніх десяти років. Динаміка показника впродовж 2008 р. була неоднозначною: починаючи з жовтня сума боргу зростала значно швидшими темпами, ніж у січні – вересні, а станом на 1 грудня 2008 р. у 2,6 раза перевищила рівень на початок року.

Протягом 2008 р. сума несплаченої заробітної плати збільшилася в усіх регіонах України, за винятком Тернопільської області, за цього найсуттєвіше – у Донецькій (на 94,6 млн грн.), Харківській (на 56,2 млн грн.) областях та у м. Київ (на 90,8 млн грн.).

Протягом 2008 р. заборгованість працівникам економічно активних підприємств збільшилася в 3,1 раза (на 514,8 млн грн.) і на 1 січня 2009 р. становила 760,6 млн грн.

Високі темпи зростання суми несплаченої заробітної плати у 2008 р. спостерігалися в усіх видах економічної діяльності. Найбільший приріст заборгованості зафіксовано на економічно активних підприємствах промисловості (279,2 млн грн.) та будівництва (120,7 млн грн.).

У регіональному розрізі збільшення суми боргу економічно активних підприємств спостерігалось у 26 регіонах, де темпи зростання становили від 9,3% в Одеській області до 48,9 % у м. Київ. Виняток становила Автономна Республіка Крим, де заборгованість зменшилася на 0,7%.

На 1 січня 2009 р. вчасно не отримали заробітну плату 371,7 тис. осіб, що становить 3,4% від загальної кількості штатних працівників, охоплених спостереженням. Рік тому ці показники становили, відповідно, 119,4 тис. осіб та 1,1%. Кожному із зазначених працівників не виплачено в середньому 1820 грн., що майже на рівні середньомісячної заробітної плати за 2008 р.

Серед регіонів найбільша питома вага працівників, яким не виплачено заробітну плату, зафіксована у Житомирській (11,3% від загальної кількості штатних працівників регіону), Луганській (7,2%) та Донецькій (5,6%) областях [15].

Безробіття призводить до посилення соціальної напруги, посилення соціальної диференціації, загострення криміногенної ситуації; падіння трудової активності; скорочення податкових надходжень; зменшення ВВП; падіння життєвого рівня населення; зростання виплат на допомогу безробітним.

Однак потрібно врахувати, що безробіття має і позитивні наслідки, а саме: зростання конкуренції між працівниками, підвищення соціальної цінності робочого місця, стимулювання підвищення інтенсивності та продуктивності праці.

Сприятливі умови ефективній зайнятості населення, подолати причини безробіття повинна держава. Наприклад, щоб збільшити зайнятість у сільській місцевості, необхідне державне заохочення та підтримка розвитку різних видів діяльності на сільських територіях, що підтверджується досвідом зарубіжних країн [16], створення сприятливого соціального середовища для підвищення престижу та мотивації праці, насамперед у молоді. Потрібно врахувати сезонність сільськогосподарської праці і забезпечити умови для рівномірної зайнятості протягом року.

Дуже важливим питанням є працевлаштування молоді. Першооснову молодіжної політики було закладено Декларацією “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні від 15.12.1992 р. і Законом України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 05.02.1993 р. Однак нормативно-законодавчі акти, що регулюють молодіжну зайнятість, є

недосконалими, не враховують сучасні економічні та соціальні реалії. Потрібно на державному рівні сприяти створенню молодіжних підприємств, підприємств для працевлаштування молоді у вільний від навчання час, активно створювати, в подальшому удосконалювати та розвивати систему відділів сприяння працевлаштування випускників та молоді при ВНЗ чи при службах зайнятості.

В умовах економічної кризи Верховною Радою України був прийнятий Закон “Про внесення змін в деякі закони України відносно зменшення впливу світової економічної кризи на сферу зайнятості населення”. Відповідно до цього закону в умовах виникнення страхового ризику Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України (далі – Фонд) на випадок безробіття може здійснювати заходи, направлені на попередження настання страхових випадків, у межах засобів, передбачених бюджетом Фонду. До цих заходів належать:

- фінансування витрат роботодавця на оплату праці працівників, які з метою запобігання вивільненню тимчасово переводяться за їх згодою на іншу роботу (до 6 місяців протягом року);

- фінансування витрат працедавця на професійну перепідготовку чи підвищення кваліфікації працівників, відносно яких є загроза вивільнення через реорганізацію чи репрофілювання підприємства, тимчасову зупинку виробництва, за умови збереження за працівниками робочого місця;

- інші профілактичні заходи, визначені правлінням Фонду.

Порядок здійснення профілактичних заходів, направлених на попередження настання страхових випадків, затверджується правлінням Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування, при узгодженні з центральним органом виконавчої влади в сфері праці та соціальної політики. Стосовно осіб, які отримують допомогу з часткового безробіття, профілактичні заходи не використовуються.

На основі проведеного дослідження ми зробили такі висновки:

- зайнятість населення є найважливішою характеристикою ринку праці;
- питання ефективної зайнятості населення є особливо актуальним в умовах нестабільної економіки;

- до основних причини безробіття в Україні можна віднести: міграцію робочої сили, спад економіки і відповідне скорочення сукупного попиту на робочу силу; важкі умови праці; нерегулярну чи взагалі відсутню виплату заробітної плати.

На нашу думку, необхідним є: якісно змінити діючий соціально-економічний курс, переглянути пріоритети соціально-економічної політики, щоб основою зробити людину з її інтересами. Тільки така політика може стати основою для консолідації суспільства, для виходу з кризової ситуації з якомога меншими втратами. Вирішення короткотривалих проблем повинно враховувати можливості досягнення стратегічних цілей.

В умовах кризи та посткризової ситуації головна ціль державної політики повинна полягати в забезпеченні гарантованого прожиткового мінімуму.

Основні напрями політики боротьби з безробіттям: оптимізація зайнятості, розвиток підприємництва, сприяння посиленню здатності працівників до адаптації, забезпечення рівних можливостей на ринку праці. Держава повинна активно висувати та реалізовувати програми політики покращення зайнятості. Зокрема, здійснювати якісну професійну підготовку, надавати дотації підприємцям, які беруть на себе зобов’язання підтримувати обумовлений рівень зайнятості, надавати консультаційну допомогу безробітним, створити сприятливі умови для бажаних

відкрити власну справу, створювати робочі місця для молоді. На нашу думку, пасивні державні програми, такі як виплати з безробіття чи програми дочасного виходу на пенсію, доцільно переглянути і визначити їх доцільність.

В Україні повністю не враховується ні реальне безробіття, ні приховане безробіття. Це пов'язано з обмеженістю коштів, виділених державою, які є необхідними для його успішного регулювання. Державна політика повинна спрямовуватися на стабілізацію рівня життя населення, розвиток та удосконалення систем безперервної освіти, соціального захисту.

Необхідно привести українське законодавство до рівня міжнародних норм, впровадити механізми захисту внутрішнього ринку праці, постійно удосконалювати державні та регіональні програми зайнятості населення, удосконалити та сприяти розвитку єдиної цілісної системи безперервної професійної освіти, сприяти стабільній діяльності стратегічно важливих підприємств, створити належні умови для діяльності малого та середнього бізнесу, легалізувати тіньову зайнятість тощо.

Напрями удосконалення державного регулювання зайнятості населення:

- удосконалення та активізація регуляторної функції Державної програми зайнятості;
- здійснення перманентного моніторингу ринку праці;
- постійне удосконалення Інтернет-системи вакансій робочих місць Державної служби зайнятості;
- включення на законодавчому рівні системи недержавних закладів працевлаштування до загальної структури механізму державного регулювання зайнятості.

В Україні є дефіцит робочих місць через порушення балансу між попитом і пропозицією праці. Основним важелем державної політики зайнятості має стати стимулювання попиту на працю. Необхідною умовою також є стабілізація національної економіки, створення надійного економічного середовища, рішучої боротьби з корупцією, удосконалення нормативної законодавчої бази, зміцнення банківського сектору, державна програма підтримки малого та середнього бізнесу. Потрібно знизити податковий тиск на підприємства, легалізувати тіньову економіку.

Регіональні ринки праці в Україні різко диференційовані. Тому загальнодержавна політика зайнятості населення має доповнюватися чіткими заходами на регіональному рівні з урахуванням місцевих особливостей.

### Література

1. Зоїдзе Д. Р. Регулювання зайнятості населення [Текст] : автореф. на здоб. наук. ступ. к.е.н : 08.09.01 : Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика / Д. Р. Зоїдзе. — Х. : [б. в.], 2004. — С. 3.
2. Баласинович Б. О. Зайнятість в умовах становлення інформаційного суспільства [Текст] : автореф. на здоб. наук. ступ. к.е.н : 08.01.01 : Економічна теорія / Б. О. Баласинович. — К. : [б. в.], 2005. — С. 3.
3. Зоїдзе Д. Р. Регулювання зайнятості населення... — С. 3.
4. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=803-12>.
5. Адміністративне управління трудовим потенціалом [Текст] / В. М. Гриньов, М. М. Новікова, М. М. Салун [та ін.]. — Х. : ХНЕУ, 2004. — С. 28.
6. Там само. — С. 32.
7. Про зайнятість населення...

8. Богиня Д. П. Основи економіки праці [Текст] : навч. посіб. / Д. П. Богиня. — 3-тє вид. — К. : Знання-Прес, 2002. — С. 270.
9. История экономической мысли [Текст] : курс лекц. — М. : Ассоциация авторов и издателей “Тандем”, Издательство ЭКМОС, 1998. — 248 с.
10. Карл Маркс [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Карл\\_Маркс](http://uk.wikipedia.org/wiki/Карл_Маркс).
11. Історія економічних вчень [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://ukrlib.net/istoriya-ekonomichnix-vchen/95-kriza-neoklasiki-i-genezis-kejnsianstva-dzh-kejns.html>.
12. Історія економічних вчень [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.library.if.ua/book/39/2637.html>.
13. Про зайнятість населення...
14. Чурилова О. В. Безробіття в Україні: причини, види, наслідки / О. В. Чурилова // Наукові доробки молоді – вирішенню проблем європейської інтеграції [Текст]. — 2008. — Т. 2. — С. 183.
15. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
16. Лященко О. А. Професійне навчання та професійна підготовка як інструмент подолання безробіття / О. А. Лященко // Економіка і держава [Текст]. — 2008. — № 5. — С. 94.

## **I. Veseliak**

### **EMPLOYMENT PROBLEM IN UKRAINE IN THE CONDITION OF THE ECONOMIC SITUATION INSTABILITY**

**The concept of employment and main reasons of unemployment are defined. Level of population employment in 2007-2008 is analysed. Ways of state policy improvement in the employment sphere are generalised.**

**Key words: employment, unemployment, state employment policy.**