

Чернівецький регіональний центр
перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників
органів державної влади,
органів місцевого самоврядування,
державних підприємств,
установ та організацій

Міністерство освіти і науки України

Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича

Кафедра політології
та державного управління

Влада та управління

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 1

Чернівці
„Букрек”
2010

УДК 342.5 → 35.075(477)(045)

ББК 67.9(4УКР)301я43

В 57

*Схвалено Навчально-методичною радою
Чернівецького регіонального центру перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ та організацій
(протокол № 3 від 12 листопада 2010 року)
та рекомендовано Вченою радою Чернівецького національного
університету імені Ю. Федьковича*

Влада та управління. Збірник наукових праць. – Вип. 1. – Чернівці:
В 57 „Букрек”, 2010. – 304 с.

ISBN 978-966-399-304-1

Збірник висвітлює теоретичні та науково-практичні підходи, погляди та результати наукових досліджень проблем державного управління, місцевого самоврядування, державної служби, політології і права, європейської інтеграції, перепідготовки та підвищення кваліфікації, розвитку інформаційного простору в державному управлінні.

Матеріали вміщені в збірнику, розраховані на працівників сфери державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, керівників державних установ, громадських організацій, наукових і педагогічних кадрів, усіх, хто вивчає або досліджує наукові та прикладні проблеми державної регіональної політики, місцевого самоврядування, державної служби та державного управління.

**УДК 342.5 → 35.075(477)(045)
ББК 67.9(4УКР)301я43**

© ЧНУ, 2010

© Автори, 2010

© Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, 2010

ISBN 978-966-399-304-1

Редакційна колегія

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, співголова редколегії;

Ярмистий Микола Васильович – директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, співголова редколегії;

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, заступник директора – начальник науково-дослідного відділу Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, заступник голови редколегії;

Войтович Радмила Василівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії і методології державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Головацький Володимир Анатолійович – доктор фізико-математичних наук, професор кафедри теоретичної фізики фізичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Євдокименко Валерій Кирилович – доктор економічних наук, професор, проректор БДФА;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління навчальним закладом Інституту лідерства та соціальних наук університету ім. Б. Д. Грінченка;

Малиновська Олена Анатоліївна – доктор наук з державного управління, Радник при дирекції національного інституту стратегічних досліджень;

Надолішний Петро Іванович – доктор наук з державного управління, Заслужений працівник освіти України, професор Одеського регіо-

нального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Радиш Ярослав Федорович – доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України;

Ротар Наталія Юріївна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича;

Школа Ігор Миколайович – доктор економічних наук, професор, проректор Чернівецького торгово-економічного інституту Київського торгово-економічного університету;

Шкробанець Ігор Дмитрович – кандидат медичних наук, начальник Головного управління охорони здоров'я Чернівецької обласної державної адміністрації.

Р е ц е н з е н т и:

Розпуненко І. В. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

Тертичка В. В. – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України.

Адреса редколегії:

Кафедра політології та державного управління, факультет історії, політології та міжнародних відносин, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, вул. Коцюбинського, 2, Чернівці, 58012,
тел.: (0372) 523053, факс: (0372) 557182,
E-mail: akruglas@hotmail.com; polstudies@rambler.ru

З м і с т

Передмова	11
-----------------	----

Р о з д і л І

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Віра БУРДЯК, Ігор МОРОЗ</i> Місцеве самоврядування в Україні: політико-правовий зріз	15
---	----

<i>Юрій ДРУК</i> Політичні конфлікти та їх роль в політико-управлінській модернізації	32
---	----

<i>Яна МЕЛЬНИЧУК</i> Імідж в діяльності місцевих органів виконавчої влади	47
---	----

<i>Сергій ФЕДУНЯК</i> Реформування служби безпеки України в контексті створення інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки	64
--	----

<i>Адріанна ЧЕРВЕНЯК</i> Політико-правові аспекти етнополітичного менеджменту в етнополітичній політиці України	76
---	----

<i>Володимир ФІСАНОВ, Любов НЕЧИПОРУК</i> Взаємодія Чернівецької обласної державної адміністрації і засобів масової інформації області	85
--	----

<i>Сергій БІЛОРУСОВ</i> Оцінка ефективності роботи місцевої влади Херсонської області	97
---	----

Р о з д і л ІІ

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

<i>Анатолій КРУГЛАШОВ, Оксана РЕВУЦЬКА</i> Євроадаптація правової системи України: інституційні аспекти	110
---	-----

<i>Павло КАТЕРИНЧУК</i> Проблема реформування системи місцевого самоврядування у контексті євроінтеграційних очікувань України	126
---	-----

<i>Наталія РОТАР, Антоній КНЯЗЄВ</i> Основні принципи функціонування моніторингу системи Е-урядування в країнах Європейського Союзу ...	144
---	-----

<i>Сергій ГАКМАН</i> Транскордонна співпраця регіональних властей та неурядових організацій щодо подолання негативних стереотипів взаємного сприйняття.....	162
--	-----

<i>Анатолій КРУГЛАШОВ, Олексій КАФАНОВ</i> Висвітлення проблем європейської інтеграції України у чернівецьких регіональних ЗМІ	183
--	-----

<i>Андрій СІГІТОВ</i> Організація управління профільним навчанням в старшій школі: світовий досвід	206
--	-----

Р о з д і л ІІІ

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Радмила ВОЙТОВИЧ

Державна кадрова політика України в умовах глобалізації: сутність та особливості реалізації221

Микола ЯРМИСТИЙ

Інституційні проблеми підвищення професійного рівня службовців органів влади.....236

Олена НЕЗБОРЕЦЬКА

Світовий та європейський досвід підготовки та підвищення кваліфікації укралінського персоналу256

Ігор НЕДОКУС

Кар'єра в системах державної служби Франції та США279

РЕЦЕНЗІЇ

Наталія РОТАР

Ярмистий М. В., Катеринчук П. М.
Основи державного управління.....290

Микола ГУЙТОР

Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні293

Відомості про авторів.....298

CONTENTS

Foreword	11
-----------------------	-----------

Part I

URGENT PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Vira BURDIAK, Ihor MOROZ</i> Local government in Ukraine: political and legal aspect	31
<i>Yurij DRUK</i> Political conflicts and their role in politic- administrative modernization	47
<i>Yana MELNICHYK</i> Image in the local branches of executive power	63
<i>Sergiy FEDUNYAK</i> Reforming of the security service of Ukraine in the context of institutional mechanisms of state governance formation	76
<i>Adrianna CHERVENYAK</i> Politics and legal aspects of management in the national politics in ethnic groups of Ukraine	84
<i>Vladimir FISANOV, Lyubov NECHUPORUK</i> Interaction of the Chernivtsi regional state administration with regional mass-media	96

<i>Sergey BELORUSOV</i> Estimation of operational efficiency of local authorities of Kherson province	109
---	-----

Part II
EUROPEAN INTEGRATION
AND CROSSBORDER COOPERATION

<i>Anatoliy KRUGLASHOV, Oksana REVUTSKA</i> European adaptation of Ukraine's legal system: institutional aspects	125
--	-----

<i>Pavlo KATERYNCHUK</i> The problem of municipal system's reforming in the context of the Ukrainian expectations of eurointegration	143
--	-----

<i>Natalia ROTAR, Antoniy KNYAZEV</i> Basic principles of operation and monitoring of the e-government in the European Union	162
--	-----

<i>Serhii HAKMAN</i> The crossborder interaction of regional authorities and institutes of civil society on overcoming negative stereotypes of mutual perception	182
---	-----

<i>Anatoliy KRUGLASHOV, Oleksiy KAFANOV</i> Chernivtsi regional mass-media information activity on European integration	205
---	-----

<i>Andriy SIGITOV</i> Management organization of specialized education in high school: global experience	219
--	-----

Part III
STATE POLICY OF PERSONNEL SELECTION
AND PROFESSIONAL TRAINING
OF OFFICE EMPLOYEES

<i>Radmyla VOITOVICH</i> Ukraine's state personnel policy in the context of globalization: the nature and characteristics	235
---	-----

<i>Mykola YARMISTY</i> Institutional problems of increasing of office workers' profes- sional level in institutions of power	255
--	-----

<i>Olena NEZBORECKA</i> World and European experience of preparation and in-plant training of civil servants	278
--	-----

<i>Ihor NEDOKUS</i> Civil service career in the USA and France	289
---	-----

R E V I E W S

<i>Natalia ROTAR</i> M. Yarmystyi, P. Katerynychuk Principles of state government	290
---	-----

<i>Mykola GUYTOR</i> Borys Rusnak Theory and practice of local self-government in Ukraine	293
---	-----

About the authors	298
--------------------------------	------------

П е р е д м о в а

Чернівці широко відомі не лише як цікавий історико-архітектурний комплекс, поліетнічний центр самобутнього регіону на перехресті торгівельних шляхів та культур, але й як місто, де в останні роки відбуваються багаточисельні міжнародні, національні та регіональні наукові конференції, семінари, круглі столи гуманітарного напрямку. Зокрема, здобули значне і заслужене визнання наукові публікації місцевих учених з історії та політології тощо. Проте, до цього часу в Чернівцях не існувало наукового збірника з питань державного управління, державної служби, місцевого самоврядування, взаємодії органів влади з різними інститутами громадянського суспільства. Це тим більше не справедливо, адже тут ведуться активні дослідження в цій галузі, організовується значна кількість наукових заходів із даної тематики.

Заповнити цю прогалину, дати нові імпульси публічним дискусіям, підвести під них належну наукову основу, а також зацікавити і привернути увагу державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадянського суспільства до важливих питань теорії та практики державного управління покликані актуальні наукові публікації, які охоплюють як регіональну, так і загальнодержавну проблематику. Адже інтелектуальний потенціал вчених та практиків неодмінно має бути залучений та

реалізований у ході реформування державного та муніципального управління.

Важко переоцінити значення і водночас складність реформування органів державного управління та системи державної служби в цілому для майбутнього нашої країни. Ствердження в Україні цінностей громадянського суспільства, успішне завершення розпочатих реформ в економічній, соціальній, політичній і духовній сферах життя значною мірою залежить від ефективного функціонування всієї системи державного управління і місцевого самоврядування, її спроможності забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод кожного громадянина. Здійснення цих вимог, що є визначальною метою реформ, які відбуваються в Україні неможливе без їх ґрунтового наукового забезпечення.

З цієї метою Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій спільно з Кафедрою політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича започатковують видання нового збірника наукових праць – „Влада та управління”. Обидві ці інституції мають досить тривалу та плідну історію співпраці, а цим спільним виданням вони започатковують змістовно новий її етап.

У першому випуску цього Збірника розміщуються наукові статті та матеріали, що відобра-

жають питання організації та діяльності органів державного управління, органів місцевого самоврядування, державної служби та історії державного будівництва.

Видання спрямоване, насамперед, на читацьку аудиторію, яка складається з державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, науковців у сфері державного управління, викладачів, магістрантів, які навчаються за напрямком „Державне управління” і „спеціальністю „Державна служба”, зокрема, студентів інших спеціальностей.

Редакційна колегія збірника наукових праць „Влада та управління” прагнучиме включення цього видання в майбутньому до списку фахових видань, затверджених ВАК України за напрямком „Державне управління”. Хочемо подякувати нашим авторам, які надіслали як з м. Чернівці, так і з інших наукових центрів України свої статті та рецензії, що охоплюють досить широкий тематичний спектр теоретико-методологічних та прикладних розвідок. Висловлюємо також свою щирю вдячність тим членам редакційної колегії, які взяли активну участь у науковому редагуванні Збірника наукових праць. Працюватимемо, щоб наступні випуски Збірника виходили не рідше, аніж двічі на рік, в тому числі у форматі тематичних випусків, які матимуть чітке спрямування у визначенні та розв’язанні науково-теоретичних та науково-прикладних завдань науки державного управління та окремих її складових.

Ми чекаємо від вітчизняних та зарубіжних дослідників за профілем нового видання нових наукових статей, аналітичних оглядів та рецензій, бажаємо всім причетним до виходу у світ нового періодичного видання творчої наснаги та успіхів у науково-дослідницькій праці.

*Від імені редакційної колегії,
співголови:*

Микола Яримистий та Анатолій Круглашов

Р о з д і л І

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Віра БУРДЯК, Ігор МОРОЗ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ЗРІЗ

Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні є однією з основних і найболючіших проблем молодії української держави на шляху переходу від тоталітарного суспільства до демократії. Сильне місцеве самоврядування є основним чинником демократизації суспільства, що веде до підвищення добробуту пересічних громадян. А сильним місцеве самоврядування є тоді, коли його здійснює вся громада. Поняття місцевого управління і самоврядування, звичайно, неможливо визначити без визначення юридичної природи цих явищ. Попри значні зрушення у напрямі конституювання місцевого самоврядування, воно все ще не здатне в силу різних причин виконувати ті завдання, що на нього покладені державою. У цій сфері існує низка проблем як економічного, політичного, так і суто юридичного характеру, котрі, як видається, можна розв'язати лише у комплексі. Засобом комплексного вирішення цих проблем є започатковані в Україні реформи, передусім – адміністративна, муніципальна, а в найближчому майбутньому – і реформа територіального устрою.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, реформа.*

Проблема вдосконалення місцевого самоврядування (МСВ) є ключовою на шляху розбудови демократичної правової держави. Конструктивне самоврядування народу – серцевина справжньої демократії, запорука соціального добробуту населення, гарантія дотримання прав і свобод громадян. Досвід організації і діяльності МСВ переконливо свідчить, що переважна більшість соціальних, економічних, політичних негараздів, які, на жаль, є в Україні, викликані відсутністю належного МСВ, слабкою його фінансовою базою [1]. Аналіз чинної системи місцевих органів управління України вказує на необхідність їх реформування у напрямі розширення компетенцій та створення певної матеріальної і фінансової основи, для виконання покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань. Все це значно *актуалізує* зазначену проблему.

Метою даної статті є дослідження та аналіз нормативно-правових актів, які визначають і регулюють місцеве самоврядування в Україні.

З часів *Горбачовської перебудови* і впродовж періоду незалежності України, до проблеми проведення реформи МСВ та її вагомості для процесу демократизації суспільства, діяльності політичних інститутів часто звертались у своїх працях вчені – політологи та юристи. З'явилась значна кількість теоретичних праць і публіцистики, розроблена потужна законодавча база. Зокрема, слід вказати на доробок таких дослідників, як В. Журавський [1], В. Кампо [2], В. А. Павлюк [3], І. Доля тощо, праці яких є теоретичним здобутком у даній проблемі. Втім, проекти, які постійно акцентують на необхідності реформування МСВ, що залишилося у спадок від радянської авторитарної системи, ще досі не реалізовані. Тож, детальний аналіз політико-правових умов реалізації МСВ в Україні, власна авторська інтерпретація отриманих результатів, дає можливість пошуку нових альтернатив у

вирішенні поставлених завдань та оптимальної моделі реформування цієї сфери.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самотійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140). За радянських часів МСВ вважалося певним буржуазним інститутом і рішуче відкидалося. Ідея МСВ почала відроджуватися в період перебудови і остаточно утвердилася в Україні після проголошення її державної незалежності. МСВ – один з головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної. Воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, а держава – загальнонаціональні інтереси; політичні ж партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні інтереси своїх членів. МСВ відрізняється від інших форм здійснення публічної влади інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Для МСВ характерні:

- демократизм, який виражається у виборності органів самоврядування (сільських, селищних і міських рад, сільських, селищних і міських голів), у різноманітності форм участі мешканців сіл, селищ і міст у здійсненні МСВ (місцеві референдуми, вибори, органи самоорганізації населення тощо), у гласності і врахуванні громадської думки органами і посадовцями МСВ;
- децентралізованість системи МСВ, яка побудована з урахуванням наближеності органів МСВ до населення сіл, селищ і міст (первинний рівень МСВ), самотійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого життя, невтручання держави у внутрішні справи територіальних громад, формування місцевих

бюджетів знизу доверху, наділення територіальних громад комунальною власністю; утворення вторинного рівня МСВ (районних та обласних рад) на базі первинного рівня, автономії органів МСВ у взаєминах, делегуванні органам МСВ окремих функцій виконавчої влади;

- гарантованість МСВ у межах Конституції і законів України, яка полягає в державній підтримці МСВ, судовому захисті прав МСВ, контролі районних та обласних рад за діяльністю відповідних органів виконавчої влади в районах та областях, закріпленні конституційного і законодавчого статусу системи МСВ, введення гарантованих мінімумів бюджетних асигнувань для МСВ і державних соціальних стандартів;
- піднаглядність і підконтрольність МСВ, що передбачає здійснення державою нагляду за дотриманням законності в діяльності органів МСВ, судове скасування незаконних актів МСВ, дострокове припинення повноважень органів і посадових осіб МСВ, притягнення винних осіб до дисциплінарної та інших видів правової відповідальності.

Отже, МСВ є пристосованою до потреб територіальних громад формою автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України. МСВ має свою фінансово-економічну основу, його функціонування носить соціально-економічний характер. Децентралізований зміст МСВ та деякі інші фактори зменшують, але не виключають його політичний вплив на державу [2].

Сучасний етап розбудови держави в Україні потребує створення системи державного управління, яка могла б найефективніше реалізувати наявний в ній економічний потенціал, забезпечити динамічний розвиток країни в цілому і кожної території зокрема. Реформування адміністративно-

територіального устрою держави має встановити чітку вертикаль виконавчої влади, дієве розмежування функцій центральної та регіональної державної влади, автономізацію МСВ, економію бюджетних коштів і попередження бюрократичних інформаційних потоків, розширення власних можливостей регіонів щодо самофінансування регіонального розвитку [3].

У політико-правовому житті України інститут МСВ сформувався в результаті муніципальної (комунальної) реформи, яка почалася фактично з розмежування функцій місцевих органів виконавчої влади та органів МСВ у 1992 р. Прийнятий у 1990 р. Закон про місцеві ради і місцеве самоврядування [4], наділив органи державної влади – місцеві ради – функціями МСВ і призвів до *суверенізації* рад. У результаті дії цього закону управління державними справами на місцях було значною мірою послаблене. Стало очевидним, що далі поєднувати в одних органах функції державної влади і МСВ неможливо. За таких умов були прийняті закони про представника Президента України та про місцеві ради, місцеве і регіональне самоврядування [5; 6]. МСВ запроваджувалось лише на одному первинному рівні – села, селища і міста, а в районах, областях – регіональне самоврядування, яке було територіальною самоорганізацією громадян для вирішення питань місцевого (регіонального) життя. Проте головна роль на місцях відводилася представникам Президента України, які виступали органами виконавчої влади в областях, районах, містах Києві і Севастополі, їх районах.

Втім, за об'єктивних і суб'єктивних причин така система влади і МСВ виявилася недостатньо збалансованою: між керівниками органів влади і МСВ інколи виникала гостра боротьба за реальне верховенство. Замість того, щоб поглиблювати комунальну реформу, ВР України прийняла у лютому 1994 р. Закон про формування місцевих органів влади

та стару систему рад з функціями органів державної влади і МСВ. Одночасно прийняли Закон про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад [8], який передбачав прямі вибори голів рад, Представника Президента і часу їх обрання. Прийняті ВР України акти, значною мірою були ситуативними, диктувались передвиборчими міркуваннями напередодні парламентських, місцевих і президентських виборів 1994 р.

Новообрана Верховна Рада у червні 1994 р. прийняла нову редакцію Закону про формування місцевих органів влади і МСВ [9] та наділила ради всіх рівнів виключно функціями органів МСВ. На голів цих рад та очолювані ними органи було покладено здійснення делегованих повноважень виконавчої влади та підпорядковано їх Кабміну України і відповідному голові виконкому ради вищого рівня. За таких умов Президент України практично втратив контроль над регіонами. З метою відновлення президентської вертикалі в областях і районах, Президент України Л. Кучма видав Указ, яким підпорядкував собі голів виконкомів обласних, районних, Київської і Севастопольської міських та їх районних рад [10]. Але невизначеність влади на місцях триває. Під тиском Указу Президента України про проведення громадського опитування громадян про довіру Верховній Раді і Президенту України, 8 червня 1995 р. дві гілки державної влади уклали Конституційний Договір [11], який знову поділив функції на місцях і МСВ. Так, вперше в законодавстві МСВ закріплювалось як гарантоване державою право територіальних колективів громадян і обраних ними органів самостійно вирішувати питання місцевого життя в межах Конституції і законів України. Договір передбачав лише один первинний і в областях, і в містах рівень МСВ – село, селище. У Києві і Севастополі, районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва і Севастополя) відповідні ради стали представ-

ницькими органами (органами регіонального самоврядування) з обмеженими функціями. Конституція України 1996 р. фактично підсумувала перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту МСВ як елемента демократичного конституційного ладу держави. Водночас вона створила передумови для наступного етапу комунальної реформи, який має вивести МСВ в Україні на рівень вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [12]. На загальних зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р., Президент Л. Кучма висловився за розроблення Концепції муніципальної реформи в Україні.

З прийняттям у 1996 р. Конституції України, вдалося реалізувати ідею МСВ на конституційному рівні. Цим було закладено надійне правове підґрунтя для реального становлення і розвитку МСВ, у т. ч. законодавчого забезпечення цього процесу. Ст. 140 Конституції України визначає і гарантує МСВ як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [13, с. 42]. Тож первинним суб'єктом у системі МСВ визнано громаду, надано право безпосередньо виконувати владні повноваження і через представницькі органи – ради.

Відповідно до ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. В Основному Законі також зазначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в

містах, селища і села (ст. 133). АРК, 24 області і два міста республіканського значення: Київ і Севастополь – мають спеціальний статус і входять до складу України [13, с. 44].

Виходячи з цих положень, Конституція визначає статус АРК і повноваження, віднесені до її відання, як до особливої адміністративно-територіальної одиниці. Представницький орган – Верховна Рада АРК, може в рамках своїх повноважень, приймати рішення і постанови, обов'язкові для виконання в АРК (ст.136, 137). На території АРК діє Представництво Президента України, статус якого визначено законом України. В інших адміністративно-територіальних одиницях України здійснюється звичайна система МСВ на місцях.

За Конституцією України територіальні громади села, селища, міста й утворені ними органи МСВ виконують наступні функції: здійснюють управління майном комунальної власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку; затверджують бюджети певних територій; встановлюють місцеві податки та збори; утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації та установи і здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання, що віднесені законодавством до їх компетенції [13, с. 74].

Конституція визначає також склад і порядок формування органів МСВ (ст. 141). До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються мешканцями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на чотири роки. Таким же чином і за таких же умов територіальною громадою обирається відповідно сільський, селищний і міський голова, який очолює виконавчий орган ради і головує на його засіданнях. Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою й очолюють виконавчий апарат ради.

В основі конституційної моделі МСВ в Україні переважають принципи громадівської теорії самоврядування. Серед них варто вказати на: ст. 7 – МСВ визнається державою, а не надається нею; ст. 38 – служба в органах МСВ розглядається як самостійний вид публічної служби; ст. 140 – МСВ визнається як право територіальної громади самостійно вирішувати місцеві питання.

Конституція України, закріпивши МСВ як один з елементів конституційного ладу, гарантує організаційну відособленість МСВ, його органів у системі управління суспільством і державою. За ст. 7 Конституції України органи МСВ не входять до системи органів державної влади. Тож, їх не слід розглядати як структурний підрозділ державної системи управління. Визнаючи й гарантуючи МСВ, Конституція встановлює, що воно в межах своїх повноважень самостійне. Отже, цей статус МСВ, як основи конституційного ладу, одного з головних принципів організації і здійснення управління країною, припускає виокремлення особливої сфери місцевих питань, де органи МСВ діють самостійно і відповідальні, насамперед, перед своїм населенням. МСВ має особливий об'єкт управління: питання місцевого значення. Рішення, прийняті шляхом прямого волевиявлення громадян, рішення органів МСВ і посадових осіб МСВ, прийняті в межах їх повноважень, обов'язкові для виконання всіма розташованими на території муніципального утворення підприємствами, установами й організаціями незалежно від їх організаційно-правових форм, а також органами МСВ і громадянами.

Ключовим поняттям, що характеризує суть МСВ як форму організації і здійснення влади є самостійність, гарантована державою. Держава визнає МСВ як самостійну форму здійснення народом належної йому влади, що, зокрема відображено, в організаційній відокремленості МСВ, його органів

у системі управління суспільством, державою. Важливим проявом самостійності МСВ і його гарантією є визнане державою право на фінансово-економічні ресурси, необхідні для функціонування МСВ. Самостійне вирішення населенням питань місцевого значення припускає наявність системи ефективно діючих демократичних інститутів, які виражають інтереси і волю місцевого населення, ініціативи і вибір рішень органами МСВ на підставі їх повноважень, але в рамках діючих законів.

Конституційні основи МСВ були конкретизовані у прийнятому в 1997 р. Законі „Про місцеве самоврядування в Україні”, який максимально наблизив поняття МСВ до вимог Європейської хартії про МСВ, ратифікованої ВР України через два місяці після прийняття відповідного закону, визначивши право і реальну здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. У багатьох країнах на законодавчому рівні закріплено дволанкову систему організації муніципальної влади, яка, поряд з територіальними громадами, включає й органи МСВ та їх посадових осіб. Подібна система організації муніципальної влади була закріплена і в українському законодавстві, в якому до системи МСВ віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Територіальна громада визнана первинним суб'єктом системи МСВ в Україні. Закон України, розглядаючи територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням на певній території, залишає фактично законодавчо не визначеними питання права комунальної власності та механізмів дій громади, як ключової ланки системи МСВ. Громада може виконувати повноваження

безпосередньо – у формі місцевих референдумів, загальних зборів громадян за місцем проживання, ініціювання розгляду поточних справ місцевого значення у відповідних радах, громадських слуханнях, створення будинкових, квартальних, вуличних органів самоорганізації населення, і через відповідні ради і їх виконавчі органи. Територіальна громада постає як абстракція, до якої апелюють, але реально її не видно ні в Законі, ні в житті [14].

Особливої уваги в системі МСВ вимагають представницькі органи – ради. У зв'язку з тим, що механізм діяльності рад більшістю громадян сприймався і ототожнювався з минулою політичною системою, виникали навіть дискусії щодо доцільності їх збереження. У чинному законі поняття ради розуміється як виборний орган, який складається з депутатів і наділений правом представляти інтереси територіальної громади і приймати рішення від її імені у межах, передбачених законом. До переваг закону можна віднести ретельно розписані повноваження сільських, селищних та міських рад, які складають організаційну основу МСВ; досить вичерпно визначено повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, планування й обліку, а також повноваження щодо управління комунальною власністю в галузі житлово-комунального господарства, торговельного обслуговування, транспорту та зв'язку (ст. 25 і 26).

Компетенція обласних і районних рад, які Конституція України і Закон „Про місцеве самоврядування” віднесли до органів МСВ, найперше охоплює сферу організаційної діяльності рад. Водночас особливої уваги вимагає питання делегування повноважень районних і обласних рад певним місцевим державним адміністраціям. До них віднесено (ст. 44): підготовку проектів програм соціально-економічного, культурного розвитку, цільових програм; забезпечення економічного і соціального розвитку відповідної

території, неефективного використання природних, трудових, фінансових ресурсів; сприяння інвестиційній діяльності; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого транспорту незалежно від форм власності. Але, незважаючи на досить значний перелік повноважень, які делегуються, у чинному законодавстві не визначено умов здійснення процедури делегування, не передбачено механізму контролю за реалізацією делегованих повноважень та не передбачена відповідальність держадміністрацій перед обласними та районними радами [15, с. 13–26].

Досить дієвою у практичному плані є ст. 42 Закону, де зазначені повноваження сільського, селищного та міського голови. Організаційно-правова основа МСВ (р. 2 Закону) досить міцна і не викликає заперечень. Водночас реалізація особливостей правового статусу і повноважень рад на практиці виявила цілу низку проблем, що позначились на становленні МСВ в Україні. В першу чергу – це значна концентрація владних повноважень на центральному й обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів МСВ, а також повноважень між різними рівнями МСВ.

Закон України визнає джерелом економічної стабільності територіальної громади місцеві бюджети. У п. 2 ст. 62. зазначено, що „мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом” [14]. Найгострішою є проблема матеріально-фінансового стану МСВ. Вимагає вирішення проблема досягнення матеріальної незалежності територіальних громад. На жаль, поки що не вдалося створити повноцінні фінансові й економічні основи МСВ. А без цього місцева влада не-

спроможна самостійно розв'язувати наявні проблеми. Крім того, необхідно визначити територіальні основи МСВ (межі здійснення МСВ), що безпосередньо пов'язане з потребою реформування системи адміністративно-територіальних одиниць. Адже чинна організація територіального устрою, коли у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші, територіальні громади яких згідно з Конституцією України виступають самостійними суб'єктами МСВ, не дає змоги сформувати дієві територіальні громади.

Водночас вимагають врегулювання деякі питання на локальному рівні у рамках рішень, що приймаються органами МСВ, з урахуванням повноважень, визначених Конституцією та законами України. Особливу увагу слід приділити питанням, що передбачають унормування статусів територіальних громад. Предметом локальної нормотворчості можуть бути, наприклад, організація роботи органів та посадових осіб МСВ, процедура проведення зборів громадян за місцем проживання, місцевих референдумів. Формування системи МСВ повинне співпадати з законодавством, яке регулює державну регіональну політику. Її основи викладені в Концепції про регіональну політику, затвердженій Указом Президента від 25 травня 2001 р., і передбачають істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів МСВ, територіальних громад у розвитку регіонів.

У 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. Прийняття цього документа стало важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення державної політики регулювання регіонального розвитку. Затвердження документа – свідчення усвідомлення на національному рівні того, що нерівномірність регіонального

розвитку та рівня життя населення створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічного розвитку. В документі визначені ключові проблеми регіонального розвитку України, сформовано пріоритети державної регіональної політики, з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 р.

З метою законодавчого забезпечення розвитку МСВ, 25 липня 2002 р. Кабінет Міністрів схвалив Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування. В ній йдеться про те, що в державі повинна бути вироблена єдина магістральна програма розвитку МСВ, яка повинна уніфікувати різноманітні законодавчі акти, що торкаються МСВ, в єдину систему. В основу Програми мають бути покладені положення Указу Президента України від 30 серпня 2001 р. „Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, розпорядження Кабміну від 13 березня 2002 р. „Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні” та від 13 вересня 2001 р. „Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики”, програма, як це вказано в Концепції, повинна містити вичерпний перелік проблемних питань МСВ із викладом пропозицій щодо їх законодавчого врегулювання, організаційні, науково-технічні та фінансові засади його подальшого розвитку [16; 17].

Тож, Конституція України 1996 р. і Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” дали змогу юридично оформити і реалізувати ідеї МСВ у державі. Але сучасний стан МСВ вимагає більш ретельного і динамічного вдосконалення діючої в законодавстві моделі. Безперечним залишається той факт, що МСВ стає дієвим, коли базується на активності населення в межах конкретних територіальних

громад, чого ще бракує в практиці української держави. Саме на пошук нових механізмів і умов для діяльності МСВ, на оновлення базового законодавчого акту щодо МСВ і суміжного йому законодавства щодо місцевих державних адміністрацій спрямована низка останніх ініціатив. Серед них найбільш вагомими є: проект закону України „Про внесення змін і доповнень до закону України „Про місцеві державні адміністрації”; проект закону про внесення змін до закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо нормативно-правової бази у сфері регулювання зовнішніх відносин), запропонованого Кабінетом Міністрів України 22 травня 2002 р.; проект закону України „Про внесення змін до закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 22 серпня 2002 р. [18].

Список використаних джерел:

1. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси // Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=676> (Дата перегляду – 29.03.2010).
2. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо // Режим доступу: <http://inpos.com.ua/397> (Дата перегляду – 27.03.2010).
3. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України / А. П. Павлюк // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf> (Дата перегляду – 30.03.2010).
4. Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування. Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 2. – Ст. 5.
5. Про Представника Президента України. Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

6. *Про місцеві Ради* народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України від 26 березня 1992 р. // Там же. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

7. *Про формування місцевих органів влади і самоврядування*. Закон України від 3 лютого 1994 р. // Там же. – 1994. – № 22. – Ст. 144.

8. *Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад*. Закон України від 24 лютого 1994 р. // Там же. – 1994. – № 8. – Ст. 38.

9. *Відомості Верховної Ради* України. – 1994. – № 86. – Ст. 217.

10. *Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях*. Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – 11 серпня.

11. *Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р.* „Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” // Голос України. – 1995. – 10 червня.

12. *Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р.* // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1994. – № 1–2 (6–7). – С. 70–77.

13. *Конституція України*. – Донецьк: ВКФ „БАО”, 1997. – 160 с.

14. *Закон „Про місцеве самоврядування в Україні”* // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25.

15. *Правове забезпечення місцевої демократії* // Кур'єр місцевого самоврядування. – № 3. – 2004. – 69 с.

16. *Программа государственной поддержки развития местного самоуправления в Украине*: Утв. Указом Президента Украины 30.08.2001г. № 749. // Урядовий Кур'єр. – 2001. – 4 сент.

17. *Проект „Толока”*. // Режим доступу: www.toloka.kiev.ua (Дата перегляду – 2.03.2010).

18. *Самоврядування – вимір і вибір реальної демократії* // Режим доступу: www.upravlenie.sit-ua.com (Дата перегляду – 18.09.2009).

Вера Бурдяк, Игорь Мороз

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УКРАИНЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СРЕЗ

Развитие системы местного самоуправления в Украине – одна из основных и острых проблем молодого украинского государства на пути перехода от тоталитарного общества к демократии. Сильное местное самоуправление является основным фактором демократизации общества, ведет к повышению благосостояния всех граждан. А сильным местное самоуправление становится тогда, когда его осуществляет вся община. Понятие местного управления и самоуправления нужно рассматривать в контексте юридической природы этих явлений. Вопреки значительным сдвигам в деле конституирования местного самоуправления, оно все еще не способно, в силу разных причин, выполнять те задачи, которые на него возложены государством. В этой сфере существует ряд проблем экономического, политического и сугубо юридического характера, которые, как считают авторы, следует решать только в комплексе. Способом комплексного решения этих проблем служат начатые в Украине реформы, прежде всего – административная, муниципальная, а в будущем – и реформа территориального устройства.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное устройство, реформа.

Vira Burdiak, Ihor Moroz

LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Development of the system of local government in Ukraine is one of the main and most pressing issues for the young Ukrainian state on its transition from the totalitarian society to democracy. Strong local

government is the democratization main factor for the society which leads to the welfare increase of the average citizens. However, local government can only be strong when it is done by the whole community. Notion of the local administration and local government should be reviewed in the context of juridical nature of these phenomena. Despite the significant changes in the development of the local government, it is still unable due to different reasons to execute the tasks placed on it by the state. In this field there are problems of economical, political and legal nature, which, according to the authors, should be solved as a whole. Means of the complex solution of these problems are reforms, introduced in Ukraine, and first of all, administrative reform, municipal and in the future – reform of the territorial system.

Key words: local government, territorial division, reform.

Юрій ДРУК

ПОЛІТИЧНІ КОНФЛІКТИ ТА ЇХ РОЛЬ В ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКІЙ МОДЕРНІЗАЦІЇ

У статті простежено сутність змісту і функцій політичного конфлікту. Описано передумови та форми конфліктів інтересів і цінностей суб'єктів політичного процесу та їх руйнівний вплив на державотворення.

Ключові слова: конфлікт, політичний конфлікт, політична система, стадії конфлікту.

Даючи оцінку сучасного етапу розвитку українського суспільства, як транзитно-кризового, певною мірою можна стверджувати, що воно перебуває в стані соціальної конфліктності, чітко простежується конфлікт інтересів, по-

стійні суперечності між різними елементами (суб'єктами) політичної системи, суспільно-політичного життя, що є об'єктивним показником актуальності проведення політико-управлінської модернізації.

В роботах А. Ішмуратова, Г. Перепелиці, А. Пойченка, В. Ребкало, О. Хворостяного та ін. Так, в колективній монографії А. Пойченка, В. Ребкало, О. Хворостяного [4] аналізується процес формування політичної системи України в контексті теорії конфлікту. Заслужують на увагу і ряд підручників та навчальних посібників – М. Пірен, А. Роскошного, А. М. Гірник, Л. М. Герасіна, М. І. Панова, М. В. Цюрупа та ін. Детально аналізується проблематика політичного конфлікту в сучасних підручниках з політології, наприклад, Н. І. Сазонов, П. П. Шляхтун, О. В. Бабкіна, В. П. Горбатенко, В. П. Кіпень та ін. Принципові розбіжності при дослідженні проблематики конфлікту явно простежуються в роботах О. Картунова, О. Мураховської, В. Котигоренка та ін. Можна сказати, що вітчизняна наука ще не виробила єдиного, визнаного знання про сутність, природу, динаміку суспільних протиріч та конфліктів.

Мета даної статті – проаналізувати витoki, розмаїтість змісту і функцій, обґрунтувати негативні впливи політичного конфлікту як об'єктивної передумови політико-управлінської модернізації.

В сучасній науці найчастіше під конфліктом (від лат. *conflictus* – зіткнення) розуміють крайнє загострення суперечностей, стан стосунків між опонентами, який характеризується протиборством несумісних одна з одною тенденцій у свідомості індивідів, міжособистісних взаємодіях. Конфлікт є одним із найбільших суперечливих феноменів, одним із головних механізмів змін і перетворень в суспільстві та супроводжується зіткненням суспільних настроїв та думок. Сторони конфлікту – особи, які перебувають у стані конфлікту та ті,

хто явно або приховано підтримують їх; предмет конфлікту – те, через що виникає конфлікт; образ конфліктної ситуації – відображення предмету конфлікту в свідомості його учасників; мотиви конфлікту – спонукальні сили, які підштовхують до конфлікту і виступають у формі потреб, інтересів, цілей, ідеалів, переконань; позиції сторін – те, про що вони заявляють один одному під час конфлікту чи переговорів.

Стадії (фази) конфлікту, що характеризують його циклічність:

- 1) визрівання (початкова фаза);
- 2) народження (фаза наростання);
- 3) ескалація (пік конфлікту);
- 4) згасання (фаза спаду).

Політичний конфлікт, як і будь-який інший тип конфліктних взаємодій, може виконувати як негативні, так і позитивні, творчі функції. Одна з негативних функцій політичного конфлікту полягає в тому, що він у процесі свого розгортання і загострення боротьби за владу здатний різко послабити політичну систему, у якій зіштовхуються між собою конкуруючі політичні сили.

Більшість соціальних конфліктів знаходять продовження в сфері владних відносин, тому що для розв'язання виниклих протиріч часто потрібне прийняття політичних рішень. Цей тип конфлікту означає: боротьбу між групами за вплив в інститутах державної влади; боротьбу за доступ до прийняття загальнозначущих рішень; боротьбу за участь у розпорядженні ресурсами; боротьбу за пріоритетність своїх поглядів та ідей.

Розмаїтість змісту і функцій політичних конфліктів, форм їхніх проявів органічно пов'язана з різноманіттям їхньої детермінації. Існують різні теоретичні підходи, що пояснюють причини виникнення соціальних, у тому числі політичних конфліктів:

1) За ресурсним підходом, джерелом конфліктів є нерівний розподіл засобів життєдіяльності: території, сировинних і енергетичних ресурсів, матеріальних і духовних благ, ресурсів влади, привілеїв. Причина конфліктів криється у нерівності статусів соціальних груп і, отже, в нерівному доступі до шансів розвитку;

2) Відповідно до іншого підходу, в основі конфліктів лежить незадоволеність універсальних людських потреб;

3) Згідно з ціннісним підходом природу конфлікту варто шукати у взаємовиключних системах вірувань, переконань, культурних стереотипах і розбіжностях уявлень про справедливість, властивих різним соціальним групам;

4) Ряд вчених вбачають джерела конфліктів у самій природі політики (ця точка зору була обґрунтована німецьким політологом і юристом К. Шміттом і отримала подальший розвиток у роботах французького конфліктолога Ж. Френда): сенсом існування політики є взаємини суб'єктів за схемою „друг” – „ворог”. Такі конфлікти найчастіше відбуваються в суспільствах перехідного типу, коли людям доводиться усвідомлювати себе громадянами нової держави, де колишня суспільна, загальнодержавна ідентифікація руйнується, а на її місці відбувається суперечливе становлення нових, переважно групових ідентифікацій;

5) Прихильники біологічних підходів вбачають у конфліктах прояв властивого людині інстинкту агресивності, аналогічного інстинкту тварин;

6) Соціо-біологічний підхід при розгляді конфліктів спирається на дарвінівську теорію природного добору;

7) Психологічні підходи вбачають причини агресивності у властивостях психіки особистості.

Найбільш гострі форми конкурентні взаємодії здобувають у політичному просторі, де об'єктом конфлікту стають відносини домінування, відносини панування і підпорядкування,

втілювані у владних відносинах і структурах. Вертикальна і горизонтальна спрямованість конфліктних протистоянь дає підставу для висновку про поділ політичних конфліктів на два основних види:

1) вертикальний конфлікт – між існуючою в даній соціальної системі владою і суспільно-політичними силами, інтереси яких не тільки не представлені в структурі владних органів, але й ігноруються, а в деяких випадках і придушуються;

2) горизонтальний конфлікт – усередині самих владних структур із приводу обсягу владних повноважень і їхнього розподілу між угрупованнями пануючої еліти.

Ще один домінуючий вузол, що стягує разом кілька факторів і причин виникнення і розвитку політичних конфліктів у суспільстві, закладений у самій політичній системі сучасного суспільства, властивий їй організації державної влади, де виконавча влада конституційними установами відокремлюється від законодавчої і судової влади. Це за своєю сутністю один з широко розповсюджених типів конфліктів, а саме державно-правовий конфлікт. До цього типу відносяться такі конфліктні різновиди: між законодавчою і виконавчою владою; між державно-правовою системою і політичною опозицією, що прагне цю систему змінити; між державою й окремим політичним інститутом.

Поява політичного конфлікту обумовлена тим, що будь-яка політична система в сучасному світі становить досягнутий у результаті гострої політичної боротьби більш-менш стійкий баланс протидіючих політичних сил, їхніх інтересів і прагнень. Подібний статус конфлікту в сучасному суспільстві обумовлює системний сенс існування і діяльності в ньому політичної опозиції. Конфлікти, по-перше, сприяють виникненню політичної опозиції, а по-друге, здатні допомагати її інституціоналізації, тому що в принципі вони не тільки не

скасовують співробітництва різних соціально-політичних сил, знаходження компромісів, але й припускають їх. „Західноєвропейська доктрина, яка стала основою повоєнного міжнародного права, розглядає широке розповсюдження думок як один з основоположних інститутів правової держави. Виходячи з даних положень, європейські держави прагнуть формалізувати політичний процес, забезпечити виявлення й інституціоналізацію політичних ідеологій в рамках багатопартійної політичної системи. Для досягнення цієї мети, зокрема, в конституційне право і законодавство вводиться інститут парламентської меншості – опозиції” [1, с.41].

На думку вчених, „тоталітарний монізм, заснований на переконанні, що конфлікт може і повинен бути знищений, що гомогенний і уніфікований соціально-політичний порядок є бажаним станом справ. З іншого боку, плюралізм вільних суспільств спирається на визнання і прийнятність соціального конфлікту. У вільних суспільствах конфлікт може і не бути настільки запеклим і інтенсивним, але він зберігається в принципі і буде існувати надалі” [2]. Саме тривалим політичним протистоянням можна пояснити затяжний конституційний процес в Україні.

Для розуміння сутнісних характеристик політичних конфліктів, окрім класифікації за джерелом походження, їх можна класифікувати за такими ознаками:

1) за областями розгортання існуючі в політичному соціальному просторі конфлікти підрозділяються на внутрішньо- і зовнішньополітичні;

2) за якісними характеристиками протистоянь вони поділяються на „конфлікти з нульовою сумою” і „конфлікти з ненульовою сумою”;

3) за співвіднесеністю зі структурою й організацією системи влади і її реалізацій виділяються вище згадувані вертикальні і горизонтальні політичні конфлікти;

4) за змістом і характером нормативної регуляції чи її відсутності політичні конфронтації підрозділяються на інституціоналізовані і неінституціоналізовані конфлікти;

5) за ступенем відкритості і публічності конфліктної взаємодії конкуруючих сторін – на відкриті і приховані (латентні);

6) за тривалістю (темпоральними характеристиками) політичні конфлікти підрозділяються на короткочасні і довгострокові;

7) за формами проявів конфліктних політичних протистоянь.

Політичні конфлікти в сучасній Україні спостерігаємо на різних рівнях суспільної системи, між різними гілками влади, суспільними верствами населення, підприємницькими (бізнесовими) структурами і органами державної влади тощо, що призвело до нинішньої глибокої й затяжної трансформаційної кризи. Нестійка рівновага політичних сил в сучасній Україні чітко простежується у таких зрізах:

- 1) між різними гілками влади;
- 2) між лівими і правими політичними силами;
- 3) між державними управлінськими структурами і олігархами (адміністративно-бізнесовими групами) [3, с.196–197].

А. Пойченко, В. Ребало, О. Хворостяний виокремлюють декілька основних конфліктних полів суперечностей:

- 1) конституційний процес;
- 2) приватизація і бюджетно-податкова політика;
- 3) співвідношення регіональних (місцевих) і загальнодержавних інтересів;
- 4) геополітичні інтереси України;
- 5) передвиборний процес, вказуючи при цьому, що кожна із сил, діючи у політичному просторі, відстоює свої інтереси, не враховуючи або мало враховуючи інтереси інших сторін, збільшуючи тим самим рівень конфліктності [4, с. 54].

Забезпечення залежності дій політичної (як правлячої, так і опозиційної) еліти від волі народу потребує правової регламентації взаємодії політичних еліт, їхнього взаємоконтролю та цивілізованої конкуренції, інституціалізації окремих сегментів еліт в легальних формах. Маємо констатувати, що правлячій еліті (представленій різними політичними силами) бракує культури корпоративного мислення. На думку автора, наявність різного роду політичних конфліктів в сучасній Україні слід вважати нормальним явищем, оскільки йде пошук оптимальної для України моделі політичної системи, яка б відповідала принципово новій ситуації, що склалася в Україні у пострадянський період. Подоланню конфліктного протистояння між владою і суспільством, відсторонення переважної більшості населення від влади, відповідно до стратегії політичної реформи, має сприяти вжиття усіх необхідних заходів з метою:

- 1) забезпечення активної і реальної участі громадян в управлінні державою, самоврядуванні територіальних громад зокрема (залучення до процесу прийняття державно-управлінських рішень);
- 2) легітимності, прозорості (відкритості) контрольованості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) дебіюрократизації органів державної влади і місцевого самоврядування.

Безумовно, що саме гармонізація інтересів (відносин) інститутів громадянського суспільства з державою дає можливість поступово обмежити державне втручання в життя громадян. При цьому держава має бути позбавлена регулятивних і наглядових функцій у сферах, де суспільство здатне на самоврядування.

Протягом останнього десятиріччя було створено тіньовий ринок політичних послуг, де об'єктом купівлі-продажу

виступають закони, підзаконні акти, нормативні документи і т. ін. За відсутності умов для цивілізованого лобіювання це неминуче призводить до розвитку корупції у всіх ланках влади. В умовах подальшого скорочення обсягу ресурсів, придатних для перерозподілу (через підвищення вимог з боку міжнародних організацій, падіння кредитоспроможності України в очах західних інвесторів, подорожчання закордонних енергоносіїв та більш жорстку політику їх постачальників) загострюється суперництво між елітними групами, що мають доступ до систем преференцій.

На тлі економічно-бізнесових інтересів в конфлікті українських еліт зменшується роль ідеологічно-ціннісного фактора. Важливим стає формування в суспільстві конкуруючої (альтернативної) еліти, заявлені цілі та політична практика якої забезпечить необхідний рівень довіри до неї з боку пересічних громадян. „Функціональна несформованість та концептуальна невизначеність опозиції позбавляє політичну систему України впливового чинника розвитку демократії та додаткового чинника консолідації владних сил...” [5, с.108]. На думку директора Центру соціальних досліджень „Софія” А. Єрмолаєва, обидві сторони головного політичного конфлікту сьогодення мають схожі характеристики: наявність інтересів великого українського олігархічного за природою капіталу, загальнодемократична риторика, активний пошук „зовнішньої підтримки”. Принципова відмінність між ними полягає у тому, що одна сторона має реальну державну владу, друга – її позбавлена, тому вважає себе „опозицією” [6]. При цьому, як було слушно зауважено, щоразу чимало представників діючої влади приходять з команди влади попередньої.

Значно погіршує ситуацію наявний дуалізм української політичної системи. З одного боку – це офіційно проголошені демократичні цінності та розбудова реальних демократич-

них інститутів (вибори, партії, розподіл влад, Конституція і т. ін.). З іншого – існування „тіньової політики” в якості складової частини офіційної політичної системи. Таким чином, маємо справу не з окремими дисфункціональними елементами, а із справжньою конкуруючою структурою всередині політичної системи.

Ще однією властивістю політичних конфліктів в сучасній Україні є їх неінституційованість – критерій, який запропонував для визначення специфіки політичних конфліктів Л. Козер [7]. Фактично вчений мав на увазі здатність чи нездатність суб’єктів політичного конфлікту діяти за правилами політичної боротьби.

Вивчення розвитку політичної системи за часів незалежності дає змогу визначити наступні чинники дестабілізаційних процесів (лінії напруги) за участю суб’єктів політики: між Президентом і Верховною Радою України; між лівими, правими і політичними угрупованнями, які презентують інтереси провідних адміністративно-економічних груп (причина цього лежить як в ідеологічних розбіжностях, так і в економічній площині); між елементами ланцюга „регіон-центр”, тобто конкуренція між регіональними політичними і фінансово-промисловими елітами у здійсненні впливу на прийняття рішень центром; елітними групами регіонального рівня. Недосконалість чинного законодавства провокує існування на латентному рівні конфліктності між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Головним чинником макрополітичного порядку, який призводить до існування високого рівня конфліктогенності, є низький рівень легітимності та авторитетності влади. В країні, з одного боку, проголошуються демократичні цінності, а з другого – існує недовіра населення до влади, настороженість щодо її дій. Наступним чинником, який сприяє збереженню конфліктогенності у політичній сфері, є низький рівень

розвитку громадянського суспільства. Увагу звертає на себе та обставина, що більшість конфліктних ліній проходять всередині елітного середовища, залишаючи суспільство осторонь нагальних проблем політичного життя. В офіційній риторичі це отримало назву „суспільної злагоди та миру”, але реальність виглядає дещо іншою.

Хоча конфлікти витікають із протиріч, ці явища не збігаються цілком. Протиріччя вказують на протилежність інтересів між різними групами. Вони можуть існувати тривалий час, але не переростати в конфлікт. Однак нагромадження протиріч в економічній, політичній і соціальній сферах суспільства призводить до підйому соціальної напруженості. Якщо вчасно не вжити заходів для пом'якшення цієї ситуації, соціальна напруженість може перерости в конфлікт. Таким чином, конфлікт виступає формою розвитку протиріч, що виражається в безпосередньому протиборстві сторін.

В сучасних конфліктологічних теоріях все міцніше затверджується точка зору, згідно з якою політичні конфлікти мають дійсно руйнівний для суспільства характер здебільшого у вузьких областях, або в особливо несприятливих для його подальшого соціально-економічного і культурного розвитку ситуаціях. В основному ж, насамперед у країнах, що володіють гнучкою, розвинутою системою соціально-політичного представництва (правова держава, ефективно діючий парламент, сформоване громадянське суспільство), виявлення, розвиток і врегулювання конфліктів дає можливість забезпечувати стабільну стійкість і динамічний розвиток політичної системи, її гнучку адаптацію до мінливих внутрішніх і зовнішніх умов. Тому в співвідношенні негативних і позитивних функцій сучасного політичного конфлікту переважаючими стають функції позитивні, конструктивні, творчі.

В сучасному суспільстві конфлікти і розшарування все частіше сприймаються як невід'ємний аспект соціального і

політичного життя. Конфлікт у нормальному суспільстві, на думку Л. Козера, виконує цілий ряд дуже важливих функцій: „Еластичне суспільство виносить із конфліктів користь, оскільки ці процеси допомагають модифікувати і створювати норми, що забезпечують відтворення такого суспільства в змінених умовах” [7].

Найважливішою конструктивною функцією політичного конфлікту є його здатність стати каталізатором назрілих соціально-політичних змін. Ще одна позитивна функція політичного конфлікту в тому, що його розгортання дозволяє більш чітко визначити свої позиції конкуруючим політичним силам.

Головна умова позитивності конфлікту – його керованість, що дозволяє знизити запеклість боротьби, обмежити число його суб'єктів і предметів суперечки. Світовий досвід говорить про те, що там, де конфлікти насильно припиняються або назрілі протиріччя не помічаються, вони переходять на прихований (латентний) рівень. Рано чи пізно конфлікти виявлять себе, але вже в більш руйнівних формах. Позитивні ж функції конфліктів виявляються в тому, що вони сигналізують владі про проблеми, що виникли, стимулюють розвиток суспільства через вирішення цих проблем, ініціюють прийняття нових законів і створення нових інститутів, інтегрують раніше розрізнених індивідів і формують стійкі групи інтересів.

Поданий вище аналіз дає підстави зробити ряд наступних узагальнених висновків. Будь-яке демократичне суспільство конфліктогенне за своєю суттю. В політичній сфері точиться постійна конкуренція між окремими групами та індивідами з питань розподілу та володіння дефіцитними ресурсами, престижем, владою. Саме існування в умовах постійної конкуренції забезпечує елементам демократичної політичної системи певну гнучкість їх структури та внутрішню рівновагу, в значній мірі завдяки множинності конфліктних

ситуацій. Конфлікт часто сприяє появі нових норм суспільного (у тому числі політичного) життя або оновленню існуючих. Таким чином, політичний конфлікт, як окремий прояв соціального конфлікту, виступає засобом адекватного пристосування чинних норм до обставин, які постійно змінюються. Політичний конфлікт може також слугувати засобом для виокремлення взаємного співвідношення сил представників антагоністичних інтересів, перетворюючись на механізм підтримки або зміни балансу сил.

Слід зазначити, що в сучасному суспільстві різні види конфліктів можуть значною мірою „перетікати” один в одне, що значно затрудняє їх типологізацію. „Часто навіть спеціалісти-конфліктологи не можуть чітко визначити, з яким конфліктом мають справу – з етнічним у політичній формі або навпаки. Цілком очевидно, що боротьба за територію, владу і ресурси складає основну парадигму будь-яких конфліктів, зокрема етнічних” [8, с.157]. Звідси й загальна для пострадянських країн тенденція до політизації більшості виникаючих у суспільствах конфліктів – від виробничого до етноконфесійного. Іноді трапляються зворотні випадки – намагання маскувати політичні сутички соціальною або іншою оболонкою (найчастіше – висування політичних вимог у вигляді культурно-мовних домагань).

Звісно, з вищевикладеного не випливає, що конфлікти мають тільки позитивне значення та не створюють деструктивних для суспільства та держави загроз. Усвідомлення позитивних аспектів конфліктності орієнтує на сприйняття конфліктів як нормального, повсякденного прояву суспільно-політичного життя та налаштовує на пошук таких форм та засобів, які мали б забезпечити цим зіткненням максимально конструктивний, цивілізований характер. Конфлікти, безумовно, прискорюють розв’язання протиріч. Але, вигравши „у часі”, суспільства здебільшого програють „у роботі”.

В цілому слід також зазначити, що деструктивні властивості будь-якого конфлікту проявляються перш за все за умов його некерованого розвитку, відсутності досвіду, та й бажання, інституціоналізації та раціоналізації протікання конфлікту як з боку державних органів, так і громадсько-політичних організацій та угруповань. У разі виникнення, розвиток конфліктних ситуацій в нашій країні часто носить стихійний, неврегульований характер, де емоції учасників переважають над розумом, що часто призводить до неадекватно силового вирішення ситуації. Важливим уявляється створення таких ефективних механізмів, які б забезпечували дію противаг, особливо у випадку прийняття рішення про застосування силових методів в конфліктній ситуації; передусім, таких механізмів, які б мінімізували вплив на цю ситуацію випадкових та / або не прогнозованих негативних факторів.

Наявність перерахованих вище конфліктів інтересів в сучасній Україні слід вважати нормальним явищем, оскільки йде пошук оптимальної для України моделі політичної системи, яка б відповідала принципово новій ситуації, що склалася в Україні у пострадянський період. Водночас, інтенсивність і тотальність конфліктів інтересів і цінностей суб'єктів політичного процесу, безумовно, є руйнівним фактором для процесу державотворення.

Список використаних джерел:

1. *Миронов Н.* Институционализация политической оппозиции // Сравнительное конституционное обозрение / Н. Миронов. – 2004. – №4. – С. 41–44.
2. *Мельниченко В.* Вплив децентралізації та деконцентрації публічної влади на стабілізацію державного управління // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України / В. Мельниченко. – 2004. – № 2. – С. 107–113.

3. *Стратегії розвитку України: теорія і практика*. – К.: НІСД. – 2002. – 864 с.
4. *Конфлікт у політичному житті сучасної України: теорія і технологія розв'язання* / Пойченко А. М., Ребкало В. А., Хворостяний О. І. – К.: УАДУ при Президентові України. – 1997. – 93 с.
5. *Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки* – 2005 / За ред. О. С. Власюка. – К.: Знання України, 2005. – С. 108.
6. *Єрмолаєв А.* Коли настане рік України // *День* / А. Єрмолаєв. – 2003. – 21 лютого.
7. *Coser L. A. Master of Sociological Thought*. New York, 1977.
Dahl, Robert A. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press, 1999.
8. *Григор'яни В. Е.* До питання про особливості вияву етноконфесійної конфліктності на пострадянському просторі (в аспекті регіональної безпеки) // *Стратегічна панорама* / В. Е. Григор'яни. – 2001. – №3–4. – С. 156–160.
9. *Котигоренко В.* Знання про соціальний конфлікт: абсолют чи відносність? // *Політичний менеджмент* / В. Котигоренко. – 2003. – № 2. – С. 137–155.

Юрій Друк

ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ И ИХ РОЛЬ В ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В статье прослежены сущность содержания и функций политического конфликта. Описаны предпосылки и формы конфликтов интересов и ценностей субъектов политического процесса и их разрушительное влияние на создание государства.

Ключевые слова: конфликт, политический конфликт, политическая система, стадии конфликта.

Yurij Druk

POLITICAL CONFLICTS AND THEIR ROLE IN POLITIC-ADMINISTRATIVE MODERNIZATION

Maintenance and functions of political conflict are traced in the article. Forms of interests' conflicts and values of subjects of political process as the destructive factor of creation of the state are marked.

Key words: conflict, political conflict, political system, stages of conflict.

Яна МЕЛЬНИЧУК

ІМІДЖ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто найважливіші аспекти дослідження іміджу державного службовця. Проаналізовано зміст поняття „імідж” та „імідж державного службовця”. Оцінено сучасний образ органу влади та його службовців у суспільній свідомості та визначено основні фактори, що негативно впливають на імідж державних службовців та імідж державної влади.

Ключові слова: імідж, імідж державного службовця, імідж органів влади, формування іміджу влади.

Проблеми формування позитивного іміджу державної влади в останній період привертають до себе все більше уваги. Це й не дивно, оскільки імідж – це в першу чергу образ, уявлення, які виникають у масовій свідомості щодо того чи іншого об'єкта.

Науковою розробкою цієї проблеми займалися як вітчизняні, так і зарубіжні фахівці. Зовнішній аспект формування іміджу досліджували Л. Браун і М. Спіллейн. Вони довели, що зовнішні прояви прототипу іміджу особистості чи організації за певних обставин є вирішальними для створення їх позитивного образу.

Б. Брюс, Б. Джи та Н. Енкельман проаналізували імідж з точки зору його внутрішньої форми. Більшість їх припущень з цієї проблеми відображають теоретичні напрацювання у сфері сучасної іміджології [11].

Розглянувши питання впливу іміджу на ефективність діяльності організації, П. Берд і Г. Даулінг [6], обґрунтували, що створення іміджу та репутації є необхідною передумовою виходу окремої установи на якісно новий рівень культурних, соціальних та політичних відносин з громадськістю.

Докорінні соціально-економічні трансформації в Україні, демократизація суспільства, владних інституцій, в тому числі, становлення і розвиток державної служби вимагають встановлення принципово нових відносин між владою та громадськістю на основі створення дієвих механізмів державного управління, а цього можна досягти і забезпечити цілеспрямованим формуванням позитивного іміджу влади. Адже формування іміджу влади визначається сприйняттям громадянами її основних інституцій, уявлення про неї, які виникають у свідомості громадян, мають переважно суб'єктивний характер. При цьому перевага „особистих вражень про діяльність державних осіб” у процесі формування їхнього іміджу очевидна. Тобто, для більшості громадян державні службовці є уособленням держави і, залежно від їх професіоналізму, сумлінного виконання обов'язків, загальної і фахової культури громадяни оцінюють ефективність державної політики.

Починаючи з середини 90-х років XX ст. спостерігаються активні дослідження поняття „імідж” в Україні і Росії. Так,

російські автори О. Перелигіна і А. Панасюк [10] дійшли висновку, що імідж є формою, яка не може замінити реальну сутність, а лише допомагає в її донесенні до аудиторії. Уряді робіт, присвячених проблемі формування іміджу, що мають практичну спрямованість, містяться прикладні розробки Г. Почепцова В. Шепеля [15; 22] та ін.

Питання формування політичного іміджу та технології проведення виборчої кампанії з використанням засобів ПР висвітлено у працях вітчизняних учених В. Бобика [1], М. Головатого, А. Жмирікова, В. Королька [7], В. Лісничого, Г. Почепцова [14], О. Феофанова [18]. Імідж у контексті аналізу проблеми лідерства розглядався Б. Кухтою, Л. Приходченко та Т. Хомуленко [20]. Як філософська категорія імідж аналізувався І. Гофманом і Н. Корабльовою [13].

С. Колосок, І. Колосовська, Ю. Педафет, Т. Пахомова, С. Серьогін та ін. досліджували імідж у сфері науки державного управління.

Отже, феномен імідж широко розглядається різними науковцями з різних точок зору. У більшості досліджень прослідковується ототожнення індивідуального іміджу та іміджу організації.

Розвиток українського суспільства, прагнення України досягти стандартів європейської спільноти заохочують вивчати світовий досвід формування позитивного іміджу публічних інституцій, а також розробляти власні моделі. Якщо у політиці, бізнесі проблема іміджу, репутації, перспективи їх формування вже почала досліджуватись, то у державному управлінні ця проблема ще маловивчена [9, с. 75].

Метою даної статті є висвітлення теоретико-методологічних підходів до питань формування позитивного іміджу місцевих органів виконавчої влади, аналіз змісту поняття „імідж державного службовця”, дослідження основних факторів впливу на формування іміджу державних службовців

та визначення сучасного образу органу державної влади і його службовців у суспільній свідомості.

Докорінні соціально-економічні трансформації в Україні, демократизація суспільства, владних інституцій, в тому числі, становлення і розвиток державної служби вимагають встановлення принципово нових відносин між владою та громадськістю на основі створення дієвих механізмів державного управління, а цього можна досягти і забезпечити цілеспрямованим формуванням позитивного іміджу влади. Формування іміджу влади визначається сприйняттям громадянами її основних інституцій, уявлення про неї, які виникають у свідомості громадян, мають переважно суб'єктивний характер. При цьому перевага „особистих вражень про діяльність державних осіб” у процесі формування їхнього іміджу очевидна. Тобто, для більшості громадян державні службовці є уособленням держави і, залежно від їх професіоналізму, сумлінного виконання обов'язків, загальної і фахової культури громадяни оцінюють ефективність державної політики.

Якість надання державною службою послуг населенню є основною умовою наближення держави до пересічного громадянина. Одним із завдань, які визначають досягнення цієї стратегічної мети, є завдання щодо формування нової ідеології діяльності органів виконавчої влади як особливого виду діяльності, що спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг.

Державне управління в сучасній Україні є складним, суперечливим процесом, яке ще, на жаль, не позбулось багатьох бюрократичних деформацій. Крім того, на рівень ефективності діяльності системи державного управління негативно впливає незавершеність реформування політичної системи суспільства, невирішеність проблем поділу функцій між гілками влади, постійна боротьба і суперечки між ними. Ці явища, безпосередньо, викликають у громадян за-

непокоєння щодо здатності владних інституцій довершити політичні, соціальні й економічні реформи, турботу про їх конкретні, практичні результати і, безперечно, мало сприяють створенню позитивного іміджу державних службовців. Зазначимо, що позитивний імідж службовців місцевих органів виконавчої влади у демократичному суспільстві є одним з елементів довіри населення до державного управління. Формування позитивного іміджу державних службовців повинно сприяти, з одного боку, підтримці населенням демократичних перетворень у суспільстві та налагодженню ефективного зворотнього зв'язку, а з іншого – підвищенню рівня ефективності та результативності діяльності органів влади. Тож, виникає нагальна необхідність наукового обґрунтування організаційно-функціональних, соціальних, економічних та інших заходів, спрямованих на формування цілісного позитивного іміджу державного службовця.

Варто зауважити, що однозначне трактування змістовного наповнення такого явища як імідж є досить складним завданням. Адже понятійне поле даного терміну складається з окремих компонентів теоретичної бази таких суспільнознавчих наук як політологія, психологія, соціологія тощо.

Одним із первинних понять у даній проблематиці є імідж як такий. У нинішньому значенні даний термін вперше застосував З. Фрейд. Він вважав, що це не стільки реальний образ людини чи предмета, скільки ідеальний образ, який відрізняється від реального [8, с.126].

Універсальність предметного застосування обраного базового терміну підтверджується великою кількістю варіантів його значення в сучасній науковій думці. Так, згідно з Новим словником іншомовних слів, *імідж* – це цілеспрямовано сформований образ певної особи, явища чи предмета, який підкреслює певні ціннісні характеристики й покликаний здійснити емоційно-психологічний вплив на когось з метою

його популяризації, реклами тощо [8, с.121]. Імідж – це візуальна привабливість особи.

На думку М. Пірен, *імідж державного службовця* – це уявлення широких кіл громадськості про риси, притаманні тільки цьому колу працівників. Виявляється цей імідж у різних діях і вчинках (вміння реалізовувати завдання та інтереси державної установи; бездоганність у виконанні професійної роботи; володіння певним обсягом знань, умінь та навичок; професійність, етична культура, культура спілкування, зовнішній вигляд тощо) [15, с. 91].

Поняття „імідж” з кожним роком набуває все більш широкого розповсюдження і використання в самих різних областях знань та сферах діяльності. Категорія „імідж” сміливо увійшла до понятійного апарату таких наук, як економіка, соціологія, політологія, психологія, філософія, культурологія та ін. За своїм обсягом і змістом воно стало міждисциплінарним, зазнавало все нової і нової інтерпретації, враховуючи особливості тих наук, в рамках яких досліджувався цей феномен.

Імідж органів влади є більш інституційним, тому що він є своєрідним комплексом чинників сприйняття населенням як цілісної організації, так і індивідів, які працюють в цій організації. Спробуємо більш детально розглянути специфіку інституційного іміджу на прикладі місцевих органів виконавчої влади.

Підвищення уваги до феномену „імідж” у державному управлінні зумовлено тим, що позитивний образ органів державної влади є суттєвим чинником збільшення ефективності діяльності його установ. Адже він впливає на якість державно-управлінських рішень, а отже, і на розвиток суспільства в цілому. Водночас на сьогодні в Україні спостерігається досить низький рівень довіри громадськості до різних гілок влади, що пов’язано не лише з певною оцінкою діяль-

ності органів державного управління, але значною мірою зумовлено емоційним сприйняттям їх іміджу. Наслідком цього є недостатня підтримка населенням дій та програм, які здійснюються органами державної влади, а також виникнення передумов для соціальної напруженості, деструктивних процесів та кризових ситуацій у суспільстві [3].

В умовах становлення демократичного державного устрою в Україні важливого значення набуває питання сприйняття влади громадянами, що є своєрідним індикатором стану взаємовідносин влади і суспільства. Такий погляд визначає нову особливість вживання терміна „імідж влади”, адже в сучасній політологічній літературі поняття іміджу розглядається переважно в контексті орієнтації на участь у виборчому процесі, спрямованому на отримання симпатій (чи антипатій) електорату, і таким чином, носить тимчасовий характер. Але при розгляді іміджу держави як форми організації політичної влади акценти мають бути зосереджені на встановленні стабільних конструктивно-партнерських взаємостосунків системи державної влади і суспільства громадян. В цьому випадку сталість державної влади має забезпечуватися постійною її підтримкою з боку населення країни.

Як відомо, на формування іміджу влади впливає значна кількість факторів. Цілком зрозуміло, що в умовах трансформування суспільно-політичних відносин, що відбувається в цей час в Україні, важливу функцію виконує група факторів, яка визначає ставлення людей до самої політичної системи, рівень сприйняття її громадянами, носить і певний час продовжуватиме носити визначальний характер у формуванні іміджу влади. Багато в чому ці позиції залежать від ходу політичної реформи в Україні, її результативності чи декларативності [17, с. 93]. Отже, можна спрогнозувати, що з часом досягнення стабільності в суспільстві, становлення сталого демократичного правління, побудова, як визначено

Конституцією України, демократичної, соціальної, правової держави так чи інакше призведуть до зменшення впливу цієї групи факторів на імідж влади. З іншого боку будуть набирати ваги комунікативна, ситуативна та суб'єктивна групи факторів, які відтворюють процеси оцінок людиною влади через сприйняття більшою частиною не самої державної влади як права і можливості держави та її органів розпоряджатися життєдіяльністю суспільства, громадян і їх об'єднань, а через сприйняття рівня організації окремих інститутів влади та уявлень про їх посадових осіб, що можуть змінюватися досить динамічно залежно від ситуації.

Для пересічного громадянина імідж влади, або уявлення про неї, багато в чому залежить від особистого враження про владних осіб, їх службову діяльність. Декларативно проголосивши свою орієнтацію на надання управлінських послуг громадянам, влада не тільки визначила пріоритети у професійній діяльності державних службовців, а й поклала на себе відповідальність за стан суспільного устрою, за соціально-економічний клімат у суспільстві. Перетворюючись на відкритий для суспільного контролю інститут, окрім іншого, влада повинна піклуватися й про те, як до державного службовця ставляться люди, яке враження він справляє у суспільстві і як це враження має бути скориговано. Зрозуміло, що загальне уявлення про державну особу, державного службовця створюється не тільки в процесі прямих контактів, безпосереднього спілкування між державними службовцями і громадянами під час різних робочих та побутових зустрічей, прийомів, участі в масових заходах, побутової поведінки тощо, а й на підставі впливу на суспільну свідомість творів мистецтва, літератури, які розглядають проблеми чиновництва у різних ракурсах його буття, а також при висвітленні питань діяльності інститутів влади у засобах масової інформації, у виступах державних службовців в пресі, на радіо, телебаченні.

Саме сукупність реальних оцінок та ідеалізованих бажань громадян бачити владних осіб в тому чи іншому вигляді, того чи іншого походження, того чи іншого стилю поведінки тощо визначають в умовах стабільної політичної системи рівень сприйняття влади суспільством, рівень взаєморозуміння та співпраці між ними чи антагонізму та неприйняття [17, с. 94].

Як свідчать результати дослідження, проведеного інформаційно-аналітичним відділом Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України, рівень довіри населення до суб'єктів влади значною мірою залежить від інформованості про їх діяльність. Так, за результатами оцінок експертів, населення найбільше володіє інформацією про діяльність голови обласної державної адміністрації та найбільше довіряє обласній державній адміністрації. На другому місці за рейтингом довіри – райдержадміністрація. Цей факт підтверджує і результати контент-аналізу періодичних друкованих видань, де більш за все приділяється увага наданню різножанрових повідомлень щодо новин, які стосуються переважно обласних державних адміністрацій [20, с. 77].

Наведені результати свідчать про те, що сьогодні чималу роль в оцінці діяльності суб'єкта влади, а відтак і у формуванні іміджу відіграє його спроможність вдало побудувати зв'язки з громадськістю. Серед комунікативних засобів, які б могли підвищити авторитет владного органу, експертами наголошується на більш активному висвітленні їх діяльності в пресі.

Якщо для рівня центральних та регіональних органів влади образи чиновників формуються здебільшого на підставі уявлень громадян опосередковано (за публікаціями і виступами в ЗМІ, міфами, чутками тощо), то на місцевому рівні – переважно під впливом прямих контактів громадян з представниками владних інституцій, таких як місцеві органи

державної влади та органи місцевого самоврядування. А відповідно і рівень довіри громадян до влади визначається залежно чи то від уявлень, чи то від якості, результативності безпосереднього спілкування громадян з державними службовцями. Звідси можна наголосити на особливо відповідальній ролі державних службовців в створенні іміджу влади взагалі [17, с. 94].

Чернівецьким регіональним Центром підвищення кваліфікації державних службовців протягом 2005 року проводилося анкетування в 11 районах області та місті Чернівці „Курс України на інтеграцію до Європейського союзу: регіональні виміри громадської підтримки” [5]. Одним із запитань, на які відповідали респонденти було: Наскільки ви довіряєте владі?

Як свідчать дані опитування, рівень довіри до державних інституцій в Україні є досить низький. І хоча кількість респондентів, які довіряють владі, начебто зростає, сукупність опитаних, які не довіряють їй, значно превалює. Таку тенденцію довіри до органів влади, ми можемо спостерігати і впродовж останніх років. Безперечно, серед причин невисоких показників рівня довіри можуть бути й прорахунки в політичних діях керівників держави. Проте, можна припустити, що певна частина респондентів продемонструвала недовіру саме через допущені помилки у формуванні цілісного іміджу державної влади.

Аналогічні результати показало проведене опитування слухачів Чернівецького центру підвищення кваліфікації державних службовців. Під час проведення тренінгу „Імідж посадовця – невід’ємна складова позитивного іміджу влади” (2009 р.), слухачі повинні були визначити фактори, які найбільш негативно впливають на імідж органів влади. Результати анкетування свідчать, що імідж влади не може бути високим тому, що громадськість постійно стикається з такими негативними явищами в роботі органів влади, як:

- байдужість до вирішення проблем людей;
- зловживання службовим становищем;
- нехтування вимогами законів;
- хабарництво;
- ускладнення ситуації з метою її вирішення за винагороду [4].

Таким чином, виникає необхідність визначення основних факторів, що негативно впливають на імідж державних службовців та імідж державної влади:

- непослідовність у діях (говорять одне, а роблять зовсім інше). Досить яскраво це виражено у передвиборчих кампаніях, коли політики обіцяють суспільству „золоті гори”, а в результаті виконують лише мінімальну частинку того, що обіцяли. Побудова позитивного іміджу державного службовця потребує необхідного рівня довіри зі сторони суспільства, але довіри не до обіцянок, а перш за все до їхніх реальних дій;
- байдужість до людських проблем. Одним з негативних факторів, що визначає негативне відношення суспільства до державних службовців – відсутність уваги та чуйності до людей, до їхніх потреб, небажанні вирішувати їхні проблеми та невміння співпереживати;
- відсутність патріотизму;
- неетичність по відношенню до громадян та своїх колег. На жаль, державні службовці не несуть жодної відповідальності за неетичні висловлювання по відношенню до своїх колег та суспільства;
- закритість апарату, бюрократична тональність в роботі. Суспільство незадоволене неухважністю державних службовців, бюрократизмом. Велика кількість звернень суспільства в органи державної влади з метою вирішення своїх проблем своєчасно не розглядаються, а деякі з них взагалі залишаються поза увагою. Громадяни скар-

жаться на формальне та бездушне відношення посадових осіб до їхніх проблем. Усі ці причини формують недовіру суспільства до органів державної влади [2];

- низький професійний рівень державних службовців. Як відомо, рівень освіти безпосередньо впливає на рівень компетентності працівників. Сьогодні знань у тих державних службовців, що отримали вищу освіту більш ніж 10 років тому назад, явно недостатньо для хоча б задовільної поточної роботи на більшості посад державних службовців. Крім того, статистика говорить, що „в Україні тільки 59,3% службовців і працівників у системі державного управління сьогодні мають повну вищу освіту, неповну та базову – 14,3%, а 16,4% мають тільки середню освіту. Прошарок працівників на державній службі у віці до 34 років складає всього близько 37%”. Отже, влада може розраховувати тільки на 55–60% державних службовців, які мають відповідну освіту та необхідну загальну компетентність, і тільки половина з них – молодь, що закінчила навчальні заклади не так давно. Досвід інших країн свідчить, що першим кроком в оцінці потреби в сучасному навчанні методам контролю якості повинен стати досконалий аналіз існуючого в організації процесу навчання та підвищення кваліфікації, визначення його сильних та слабких сторін [19];
- скандали та конфлікти між високопосадовцями. Ще одним фактором, що негативно позначається на іміджі державного службовця – щоденні конфлікти між високопосадовцями, образи, критичні судження та закиди в бік своїх колег та ін. На думку суспільства, причиною такої поведінки є невміння співпрацювати при владі. Суспільство втратило віру в добросовісність виконання службовцями своїх функціональних

обов'язків. За останні роки розголосу набули справи, пов'язані зі злочинністю посадовців високих рангів, які представляли всі гілки влади. Усе це обростає чутками, плітками. А в громадській думці, в уявленні пересічного громадянина, який не досить добре орієнтується у складностях політичного і економічного життя, формується негативний образ всієї влади [23];

- недобросовісне виконання своїх обов'язків та ін.;
- важливою характеристикою діяльності державного діяча є некорупційність, адже усі заходи з створення позитивного образу державного службовця будуть марними, якщо й надалі будуть зустрічатися прояви корупції з боку представників органів влади. Згідно з дослідженнями корупція є найбільшою перепорою до економічного зростання та розвитку, здатною поставити під загрозу будь-які перетворення в країні. Нещодавно міжнародна правозахисна організація Transparency International оприлюднила черговий звіт щодо рівня корупції у світі „Барометр глобальної корупції – 2009”, у якому Україна посіла 146 сходинку зі 180. В Україні найбільш корумпованими назвали державні установи – 28%, парламент – 25%, юстицію – 21%. Рівень корумпованості у бізнесі становить – 11%, медіа – 2%. Найвищу сходинку корумпованості займають державні установи, а слова державний службовець та корупція у громадській свідомості часто розглядаються як синонімічні [16, с. 3].

Отже, на сьогоднішній день, згідно з результатами досліджень, імідж державного службовця є показником низького рівня довіри до нього населення. Відчутний дефіцит чесних, компетентних, професійних кадрів державних службовців. Потрібно достатньо уваги та часу приділити побудові позитивного іміджу державного діяча. Завданням органів держав-

ного управління є створення професійної державної служби, в якій кожний державний службовець повинен: бути професіоналом своєї справи, відповідально ставитись до дорученої справи, добросовісно виконувати свою роботу, чітко дотримуватись законності, морально-етичних норм поведінки як по відношенню до своїх колег, так і до суспільства. Крім професіоналізму та компетентності державний службовець повинен бути порядним, чесним, повинен бути патріотом своєї держави. З метою прозорості та підвищення рівня довіри до них населення необхідно пропагувати їхню діяльність. Використовуючи засоби масової інформації, опубліковувати результати роботи державних службовців, державних органів на сторінках видань. Усі ці заходи сприятимуть підвищенню іміджу державного службовця в суспільстві.

Таким чином, подальше вдосконалення функціонування державних органів потребує постійної уваги до всіх складових їхнього іміджу. Необхідно приділяти більше уваги вмінню працівників спілкуватися з відвідувачами, знанням соціології, соціальної психології, етики. З іншого боку, зниження ефективності роботи державних службовців залежить від плинності кадрів та невідповідного іміджу. На наш погляд, слід провести комплекс соціологічних та соціально-психологічних досліджень як серед державних службовців, так і серед населення в цілому. Використання методів соціологічного дослідження надасть можливість розробити форми і методи подальшого вдосконалення та практичного застосування нових технологій для створення сприятливого іміджу державного службовця.

Список використаних джерел:

1. *Бєбик В. М.* Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика / В. М. Бєбик. – К.: МАУП, 2000. – 384 с.

2. *Василевська Т.* Довіра населення до влади (етичний вимір) // Збірник наукових праць УАДУ / Т. Василевська. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. 3. – С. 18.

3. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. В. М. Князева / Радміла Василівна Войтович. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 36.

4. *Дані анкетування „Довіра громадян до органів влади залежить від:”* 2009 р. – Поточний архів Чернівецького центру підвищення кваліфікації державних службовців, спр. 34, арк. 17.

5. *Дані соціологічного опитування „Курс України на інтеграцію до Європейського союзу: регіональні виміри громадської підтримки ”* 2000–2005 р. – Поточний архів Чернівецького центру підвищення кваліфікації державних службовців, спр. 16, арк. 32.

6. *Даулінг Г.* Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Г. Даулінг. – М.: Имидж-контакт: ИНФРА-М, 2003. – 368 с.

7. *Королько В. Г.* Основи паблик рилейшнз / В. Г. Королько. – К.: Вакпер, 2000. – 528 с.

8. *Лунькова В.* Феномен образу в загальній та соціальній психології // Соціальна психологія / В. Луньков. – 2006. – № 3 (17). – С. 126.

9. *Малімон В. І.* Комунікаційна політика в діяльності державного службовця: Навч. посібник / В. І. Малімон. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК; Сімик, 2007. – С. 75.

10. *Панасюк А. Ю.* Формирование имиджа: стратегия, психотехнологии, психотехники / А. Ю. Панасюк. – М.: „Омега-Л”. – 2007. – 266 с.

11. *Петров М. В.* Процес формування іміджу України в медійному просторі сучасної Румунії. Автореф. дис. кан-та політ. наук: 23.00.02. / Чернівецький національний ун-т ім. Ю. Федьковича / М. В. Петров. – Чернівці, 2007. – С. 6.

12. *Пірен М. І.* Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності: Навч. посіб. / М. І. Пірен. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – С. 91.

13. *Политическая имиджелогия* / под. ред. А. А. Деркача, Е. Б. Перелыгиной и др. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 400 с.

14. *Почепцов Г.* Имидж и выборы. Имидж политика, партии, президента / Г. Почепцов. – К.: Изд-во „АДЕФ-Украина”, 1997. – 140 с.

15. *Почепцов Г.* Имидж-мейкер: Паблик рилейшнз для политиков и бизнесменов / Г. Почепцов. – К.: Рекламное агенство Губерникова, 1995. – 235 с.

16. *Професійна етика* публічної служби та запобігання конфлікту інтересів. Навч. посібник. – К.: Школа вищого корпусу державної служби, 2010. – С. 3.

17. *Серьогін С.* Місцеві чиновники у формуванні іміджу влади / Сергій Серьогін // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – № 2. – С. 93–94.

18. *Феофанов О.* Реклама: новые технологии в России / О. Феофанов. – СПб.: Питер, 2003. – 384 с.

19. *Формування позитивного іміджу* органів влади через підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг: наук. розробка / авт. кол.: С. М. Серьогін, В. В. Лола, І. І. Хожило та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – К.: НАДУ, 2009. – С. 18.

20. *Хомуленко Т. Б.* Теоретичні та практичні аспекти дослідження іміджу: монографія / Хомуленко Т. Б., Падафет Ю. Г., Скориніна О. В. – Х.: ВД „ІНЖЕК”, 2005. – 272 с.

21. *Шепель В. М.* Имиджелогия: Секреты личного обаяния / В. М. Шепель. – М.: Маркетинг. – 1997. – 382 с.

22. *Шульга М.* Репутація державних службовців у громадській думці / М. Шульга // Вісник державної служби України, 2003. – № 2. – С. 74.

Яна Мельничук

ИМИДЖ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Рассмотрены аспекты исследования имиджа государственного служащего, возможную совокупность факторов в их взаимосвязи, которые непосредственно влияют на имидж государственного служащего, механизмы формирования имиджа органов власти. Проанализировано содержание понятия “имидж” и “имидж государственного служащего”. Оценен современный образ органов власти и их служащих в общественном сознании и определены основные факторы, которые негативно влияют на имидж государственных служащих и имидж государственной власти.

Ключевые слова: имидж, имидж государственного служащего, имидж органов власти, формирование имиджа власти.

Yana Melnychuk

IMAGE IN THE LOCAL BRANCHES OF EXECUTIVE POWER

The paper dwells on the research of the most important aspects of a civil servant's image, the possible interrelation of the range of factors that may have a direct influence on a civil servant's image, as well as the image creating mechanisms in a government body. The paper analyses the concepts of ‘an image’ and ‘a civil servant's image’. The contemporary images of a government body and its employees and the way they are perceived by the public are evaluated. This article defines the essential factors negatively contributing to the civil servant's image and the image of the government power as a whole.

Key words: image, image of civil servant, image of organs of power, formings of image of power.

Сергій ФЕДУНЯК

РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті аналізується процес реформування Служби безпеки України крізь призму створення інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки як частини загального реформування сектора безпеки. Основна увага звертається на вдосконалення законодавчих засад комплексних реформ, аналіз об'єктивних та суб'єктивних чинників, що ускладнюють процес реформування і наслідки яких можуть бути подолані шляхом вдосконалення політичної системи та підвищення якості державного управління.

Ключові слова: Служба безпеки України, національна безпека, стратегія національної безпеки, державне управління, сектор безпеки.

За умови глобальних загроз та викликів, а також недостатньої внутрішньої суспільної консолідації забезпечення національної безпеки стає першочерговим пріоритетом молодих держав. Глибина проблем вимагає не просто своєчасного реагування з боку відповідних інститутів, але й створення комплексного багаторівневого механізму, здатного діяти на випередження на основі чіткого бачення стратегічних загроз та сформованих відповідних концептуально-інституційних механізмів. Замість зусиль розрізнених структур мова йде про створення і функціонування єдиного сектора безпеки. В Україні така необхідність зафіксована у Стратегії національної безпеки від 12 лютого 2007 року та закріплена на законодавчому рівні через визначення функцій окремих органів та інститутів державної влади.

Провідне місце у секторі безпеки належить спеціальним службам, а особливо Службі безпеки України (СБУ). Від успішної діяльності цього інституту залежить ефективність функціонування всього механізму підтримання національної безпеки. Зараз СБУ знаходиться на стадії серйозних реформ, спрямованих на адаптацію двох, часом різноспрямованих, процесів: демократизації суспільства та ускладнення зовнішніх загроз і викликів. Тому аналіз процесу реформування цього державного правоохоронного інституту становить науковий інтерес. В силу специфіки предмета в Україні поки що немає досліджень на дану тематику, за винятком роботи автора [15], а також низки навчальних та узагальнюючих праць [1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 9; 11; 12]. З метою аналізу процесу реформування СБУ в контексті створення інституційних механізмів управління у сфері національної безпеки необхідно розглянути сутність реформ сектора безпеки, а також зупинитися на процесі змін в самій Службі.

Отже, як відомо, сектор безпеки – це сукупність державних органів і недержавних структур, відповідальних за безпеку в рамках широкої її концепції. Сектор безпеки включає в себе в межах відповідних повноважень наступні інститути: Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, недержавні суб'єкти [6, с. 73].

Сектор безпеки повинен бути приведеним у відповідність до існуючих та потенційних загроз і викликів країні. Основні вимоги до його реформування сформульовані у Стратегії національної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року. Документ зазначає, що в цілому не вдається забезпечити відповідність сектора безпеки України потребам суспільства:

- діяльність силових структур, у т. ч. розвідувальних і контррозвідувальних органів, в їх нинішньому стані, не в усьому адекватні викликам і загрозам національній безпеці України;
- критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України, що ставить під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави [14];
- недостатньо вдається здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу зі злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією.

Служба безпеки України (СБУ) є невід’ємним і одним з найбільш закритих компонентів сектора безпеки, і, відповідно до статті 4 Закону України “Про основи національної безпеки України” – одним з суб’єктів забезпечення національної безпеки України. Згідно зі статтею 17 Конституції України та Закону “Про Службу безпеки України” її визначено як державний правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладено забезпечення державної безпеки України. Вона підпорядкована Президентові і підзвітна Верховній Раді [5]. Відповідно до статті 2 цього закону Служба безпеки в межах визначеної законодавством компетенції забезпечує захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [5].

Загалом існує небагато документів щодо реформування спецслужб в плані побудови системи контролю над службами внутрішньої безпеки і правоохоронними органами.

Мова йде про рекомендації ПАРЄ 1402 (1999) і 1713 (2005), а також цільові плани Україна-НАТО, що містять відповідні пункти стосовно реформ спецслужб. Аналіз документів дозволяє зробити висновок, що реформи перш за все торкаються концептуальних аспектів діяльності та формування механізмів взаємодії, підзвітності та контролю над спецслужбами з боку інститутів держави і суспільства. Вони не стосуються специфічних методів безпосередньої оперативної діяльності по виконанню поставлених перед спецслужбами завдань [13].

Початок реформування СБУ покладено дорученням Президента України від 21 жовтня 2005 року № 1-1/1138 щодо проведення Комплексного огляду Служби безпеки як складової сектору безпеки України, результатами якого мають стати пропозиції щодо широкоформатного реформування структур безпеки нашої держави. Комплексний огляд Служби безпеки як складової сектора безпеки України проводиться у чотири етапи. Підсумком заходів Комплексного огляду має стати модель Служби безпеки України зразка 2015 року та пропозиції щодо шляхів її реалізації [13].

Розпочинаючи аналіз реформування Служби безпеки України у напрямку перетворення її на спецслужбу демократичної країни, необхідно зробити кілька зауважень. По-перше, реформи здійснюються для підвищення ефективності діяльності структури в умовах появи нових загроз і викликів і потрібні саме українському суспільству, а не для виконання зовнішніх іміджевих функцій. Цей процес не повинен призвести до втрати функціональності Служби.

По-друге, зміни в СБУ потрібно розглядати системно і комплексно, в контексті реформування всього сектору безпеки. Вони не повинні занадто випереджати трансформації інших сфер не лише вказаного сектору, але і всього суспільства. Не може бути ефективного реформування правоохоронних

структур за умови правового нігілізму населення і політичної еліти, а також високого рівня корумпованості державного апарату та всіх сторін життя.

Отже, авторське бачення реформування Служби безпеки, а також, до певної міри, й інших правоохоронних органів і спеціальних служб полягає в наступному. По-перше, це приведення їх завдань, структур, штатної чисельності та інших функціональних параметрів до сучасних вимог та економічних можливостей держави. Це, зокрема, включає розмежування функцій між СБУ і розвідувальними органами для подолання нездорової конкуренції та паралелізму в роботі, що часто призводить до перевитрати ресурсів. Хоча варто зауважити, що боротьба і взаємний контроль спецслужб є одним із випробуваних методів підвищення ефективності їхньої роботи, що підтверджено не лише досвідом СРСР, але й демократичних країн Заходу.

По-друге, потрібно серйозно розглянути зняття, у перспективі, зі Служби безпеки функції досудового слідства, тобто перетворення її у спеціальну службу, а не правоохоронний орган спеціального призначення, що на думку доповідача, сприятиме зменшенню проявів корупції в структурах служби. Не секрет, що передача СБУ на початку 90-х рр. деяких функцій по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю негативно позначилася на службовій мотивації частини співробітників, з одного боку, і понизивши в їхніх очах статус служби, а з іншого – створивши передумови для корумпування найбільш нестійких з них. З іншого боку, частина експертів досить переконливо відстоює збереження слідства в структурі СБУ, посиляючись на те, що внаслідок корупційних дій та „телефонного права” матеріали Служби часто не реалізуються іншими правоохоронними структурами.

Важливе місце займає матеріальне забезпечення. Європейська практика свідчить, що спеціальна служба (контрроз-

відка) ефективна за умови, коли річні бюджетні видатки на забезпечення діяльності одного її співробітника у 3–5 разів перевищують річний ВВП на душу населення, як це має місце у Нідерландах, ФРН, Франції та деяких інших європейських державах. Таке ж співвідношення діє у цих країнах і відносно збройних сил. Україна поки що далека від вказаного рівня забезпеченості співробітників спецслужб [13].

По-третє, необхідно знаходити нові форми взаємодії зі спецслужбами зарубіжних країн. Зараз співпраця здійснюється з-понад 60 зарубіжними спецслужбами на рівні обміну інформацією, проведення антитерористичних навчань, проведення спільних операцій по боротьбі з розповсюдженням наркотиків, зброї тощо [2]. В контексті нещодавніх політичних змін і посилення російського вектора у політиці країни СБУ повинна знайти і витримати баланс у взаємовідносинах зі спецслужбами РФ та країн НАТО. В процесі євроатлантичної інтеграції буде змінюватися глибина співпраці СБ.

Наступним напрямком реформування повинна стати поступова демілітаризація зазначених структур безпеки. Однією з основних тенденцій у розвитку західних спецслужб є зміна співвідношення між військовим та цивільним персоналом у напрямку зростання чисельності останнього. СБУ вжито низку організаційних заходів, спрямованих на збільшення питомої ваги цивільного персоналу. Так, загальна штатна чисельність посад, що можуть заміщуватися цивільними особами (включаючи військові посади з подвійною тарифікацією), складає близько 33%. Триває робота з поетапної заміни військових посад, за якими не передбачається безпосереднє виконання обов'язків військової служби, на відповідні цивільні. Проте фактична чисельність цивільного персоналу складає тільки 23,5%, що зумовлено більшою привабливістю військової служби у зв'язку з наявністю встановлених законодавством гарантій соціального захисту (пенсійний вік,

забезпечення житлом, деякі пільги, отримання освіти та медичної допомоги за рахунок бюджетних коштів тощо). Тому потрібно законодавчо подолати дисбаланс між військово-службовцями і цивільним персоналом [13].

Нарешті, реформування СБУ є частиною процесу розбудови демократичних цивільно-військових відносин у суспільстві. Мова, перш за все, йде про демократичний цивільний контроль над спецслужбами. Відповідно до Конституції України, закону „Про Службу безпеки України” та інших правових актів, сьогодні створено систему контролю за діяльністю СБ України. Основними її рівнями можна назвати: парламентський контроль, контроль Президента України і судовий контроль.

Тут хотілося б зауважити, що формально система контролю з боку інших державних структур і вважається демократичним цивільним контролем, що існує в багатьох демократичних країнах світу. Водночас часто забувається необхідність контролю з боку суспільства, зокрема, громадськості, неурядових організацій, аналітичних центрів тощо, хоча тут існують цілком зрозумілі природні обмеження. У цьому контексті створення та діяльність Громадських рад при правоохоронних структурах є корисною, проте формальною акцією, спрямованою не на встановлення реального демократичного контролю, а швидше на створення його видимості. Водночас, знаючи непросту новітню історію України, це є великим кроком уперед в напрямку демократизації діяльності спецслужб. На думку автора, цікавою і перспективною (і реалістичною) формою контролю може бути залучення незалежних дослідників у сфері безпеки до підготовки аналітичних матеріалів концептуального характеру.

Загалом, можна констатувати, що система ефективного демократичного контролю виникає тоді і там, де з'являється суспільна потреба в ньому (як раніше казали „соціальне за-

мовлення”)). На жаль, українське суспільство не виявляє високого інтересу до діяльності спецслужб і не бачить особливої необхідності їх контролювати.

Аналіз процесу реформування СБУ неможливо здійснити без розгляду чинників, що ускладнюють її реформування. До об’єктивних, перш за все, потрібно віднести специфіку діяльності спецслужб, що полягає у значній закритості від суспільства. Це стосується не лише перехідних країн, але й усталених демократій. Робота спецслужб здійснюється у тиші, і про неї громадськість дізнається спорадично. Кадрові та структурні зміни завжди закриті від сторонніх, а інформація з цього приводу як правило з’являється після скандалів, до яких причетні спецслужби, або ж під час серйозних політичних змін. Тому суспільство не має впливу на реформування спецслужб, хоча як зазначено вище, такий вплив не завжди може бути позитивним.

Проте існує й низка суб’єктивних причин, що гальмують процес реформування. Перша з них – це залишковий страх населення перед каральними органами тоталітарного режиму, що породжує байдужість і практично виключає тиск громадянського суспільства. Цікаво, що з іншого боку спостерігається феномен досить високого рівня довіри до СБУ, що є, з одного боку, результатом того ж страху, а з іншого – покладанням надії посттоталітарного населення на „тверду руку”, уособленням якої є спецслужби.

Другою об’єктивною причиною гальмування реформ є бюрократична інерція, притаманна всім складним структурам, що блокує зміни, особливо які стосуються скорочення та оптимізації персоналу. Цьому сприяють також політична невизначеність і супутній їй функціональний параліч органів влади, за яких бюрократична структура воліє „відсидітись” і саботувати будь-які реформи в надії на чергові зміни політичного курсу.

Серед перешкод реформуванню СБУ не можна також виключати й певне зниження якості кадрового складу. Це пов'язано з падінням ціннісної та матеріальної мотивації роботи співробітників. Були втрачені старі та несформовані нові ідеологічні орієнтири, водночас цинізм проник у всі прошарки суспільства, зробивши отримання прибутку за будь-яку ціну змістом життя багатьох людей. Сюди також варто додати зниження загального рівня освіти населення в цілому та спеціалістів у окремих галузях зокрема. В якості причини також потрібно виділити незадовільне матеріальне забезпечення співробітників Служби, коли виникав контраст між вартістю розслідуваних кримінальних справ та розміром державної винагороди. На жаль, з'явилося таке явище як плінність кадрів, що стало показником недостатньої ефективності механізмів професійної соціалізації.

Останні кілька років спостерігається вкрай негативна тенденція, яка фактично підриває діяльність СБУ у законодавчо визначеній сфері захисту національної безпеки. Мова йде про спроби політичних сил і партій використовувати спецслужби в якості інструмента політичної боротьби та економічної наживи. Мається на увазі виникнення практики політичних та бізнес-призначенців на керівні посади в Службі. Це призводить до „зливу” деякими чиновниками інформації, отриманої від спецслужб, „дружнім” бізнес-структурам. У контексті сучасного політичного розвитку небезпека посилюється конфліктом інтересів: до прикладу, новопризначений Голова СБУ В. Хорошковський як підприємець має значні бізнес-інтереси в Україні та закордоном. Для запобігання ситуаціям, що носять потенційно корупційний характер чи створюють загрозу національній безпеці необхідне посилення парламентського контролю та створення інституційних передумов впливу політичної опозиції на процес діяльності органів виконавчої влади.

Державне управління у сфері національної безпеки має виняткове значення в умовах формування та утвердження молодих держав. В Україні з цією метою здійснюється реформування сектора безпеки, ключове місце в якому займає Служба безпеки України. Загалом існують законодавчі передумови для комплексних реформ. Зміни в принципах та структурі спеціальної служби повинні бути спрямовані на підвищення ефективності діяльності за умови виникнення нових загроз та викликів національній безпеці України. Водночас існує й низка об'єктивних та суб'єктивних чинників, що ускладнюють процес реформування. Їх подолання можливе шляхом вдосконалення політичної системи та підвищення якості державного управління.

Список використаних джерел:

1. *Актуальні питання національної і державної безпеки: Дайджест наукових оцінок, ідей, рекомендацій* / НАН України; Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського; Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та держ. безпеки / Онищенко О. С. (упоряд.). – К.: НКЦ СБ України, 2006. – 434 с.

2. *Белов О.* Реформування Служби безпеки України – важлива умова зміцнення демократичних основ українського суспільства / О. Белов // *Тези виступу на міжнародній конференції „Актуальні проблеми реформування сфери безпеки і оборони України”*, м. Київ, 11–12 травня 2005 року, конференц-зал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish>.

3. *Біла книга 2008.* Служба безпеки України / Белов О. Ф., Анікін Д. Г., Власюк О. С., Кондратюк В. В. та ін. / – К.: Інститут оперативної діяльності та держ. безпеки, 2009. – 79 с.

4. *Данільян О. Г.* Національна безпека України: структура та напрямки реалізації / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов – Х.: Фоліо, 2002. – 285 с.

5. *Закон України. Про Службу безпеки України* // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – ст. 382.

6. *Ліпкан В. А.* Національна безпека України Навчальний посібник / В. А. Ліпкан. – К.: Кондор. – 2008. – 552 с.

7. *Настюк В. Я.* Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія / В. Я. Настюк // Академія правових наук; Інститут вивчення проблем злочинності; Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та державної безпеки. – К., 2008. – 245 с.

8. *Петрів І. М.* Рада національної безпеки і оборони України: правові основи становлення та розвитку: монографія / Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та держ. безпеки. – Х.: Право, 2009. – 159 с.

9. *Пилипчук В. Г.* Правові основи діяльності державних органів та військових формувань у сфері національної безпеки України: навч. посібник / В. Г. Пилипчук // Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та державної безпеки. – Х.: Право, 2008. – 150 с.

10. *Служба безпеки України: становлення, досвід, пріоритети діяльності.* / Пилипчук В. Г., Белов О. Ф., Веденєєв Д. В. та ін. – К.: НКЦ „Інститут оперативної діяльності та державної безпеки”, 2007. – 192 с.

11. *Пилипчук В. Г.* Система і компетенція державних органів зі спеціальним статусом у сфері національної безпеки України: монографія / В. Г. Пилипчук, О. П. Дзьобань, В. Я. Настюк; Академія правових наук України; Інститут вивчення проблем злочинності; Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та державної безпеки. – Х.: Право, 2009. – 196 с.

12. *Пилипчук В. Г.* Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець XX – початок XXI століття): монографія / В. Г. Пилипчук Служба безпеки України; Інститут оперативної діяльності та державної безпеки. – К., 2008. – 256 с.

13. *Служба безпеки України.* Аналітично-довідкові матеріали результатами здійснення Комплексного огляду у Службі безпеки

України як складової сектору безпеки держави. 17 березня 2010 року. – Режим доступу: http://sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=61869&cat_id=83482.

14. *Стратегія національної безпеки України*. Затверджено Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105/2007. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5728.html>.

15. *Федуняк С. Г.* Реформування Служби безпеки України у контексті євроатлантичної інтеграції / С. Г. Федуняк // Вісник Центру євроатлантичної інтеграції та безпеки Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича: Збірник наукових статей. Політичні науки. – Чернівці: ЧНУ, 2008. – Вип. 1. – С. 60–64.

Сергей Федуняк

РЕФОРМИРОВАНИЕ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассматривается реформирование Службы безопасности Украины (СБУ) как ключевого органа в контексте формирования институциональных механизмов государственного управления. Отмечается, что существуют законодательные предпосылки проведения многоуровневых реформ. Возможные изменения в структуре и принципах деятельности СБУ должны определяться необходимостью повышения эффективности деятельности в условиях возникновения новых угроз и вызовов безопасности Украины. В то же время, существуют определенные факторы, усложняющие процесс реформирования. Их преодоление возможно путем усовершенствования политической системы страны и повышения профессионализма государственного управления.

Ключевые слова: Служба безопасности Украины, национальная безопасность, стратегия национальной безопасности, государственное управление, сектор безопасности.

Sergiy Fedunyak

REFORMING OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF STATE GOVERNANCE FORMATION

The article deals with the reforming of the Security Service of Ukraine (SSU) as a key organ in the context of institutional mechanisms of state governance formation. There are legislative preconditions for multi-level reforms. Possible changes in the SSU principles of functioning and structure should be directed to the rise of efficiency in the situation of new threats and challenges for Ukraine. At the same time there is a set of factors that make a reforming process more complicate. Overcoming of difficulties should be possible through the political system improvement and the growth the quality of state governance.

Key words: Security Service of Ukraine, national security, national security strategy, governance, security sector.

Адріанна ЧЕРВЕНЯК

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕТНОПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

У статті розглядається значення політико-правового регулювання етнополітичного менеджменту в етнонаціональній політиці України за допомогою вдосконалення політико-правових умов в сфері державного управління.

Ключові слова: *етнонаціональна політика, етнополітичний менеджмент, політико-правові умови державне управління.*

Правову основу сучасної державної етнополітики в Україні становлять наступні нормативно-правові акти: Конституція України; Декларація прав національностей України; закони України „Про національні меншини в Україні”; „Про громадянство в Україні”; „Про імміграцію”; „Про біженців” та інші. Етнополітика розглядається як процес, що утворюється загальним комплексом засобів політичної діяльності в галузі етнонаціонального розвитку та міжетнічних відносин. Це діяльність як з боку держави та її інститутів, так і суспільних (горизонтальних) структур: політичних партій, громадських організацій, національно-культурних товариств та інших. „Етнополітика – процес формування та регулювання міжетнічних відносин разом з тими факторами, що зумовлюють саме розвиток етнічних структур та інститутів” [1]. Таким чином, етнополітика постає як подвійно зумовлена. Разом з органами державного управління процес її формування зумовлюється діяльністю інших суб’єктів етнополітичних процесів.

Проблемі управління етнонаціональними процесами присвячено чимало праць як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Концептуальні засади етнополітики стали предметом досліджень зарубіжних авторів: Г. Айзекса, Б. Андерсона, Г. ван Амерсфорта, М. Вебера, Ю. Габермаса, Ф. Гекмана, Е. Гелнера, К. Гіртца, Ф. Капоторті, В. Кімлічки, О. Клайнеберга, Е. Сміта, Д. Турка, Р. Шермергорна, П. Штомпки та ін. Вивченню етнонаціональних проблем розбудови Української держави та пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання міжнаціональних відносин присвячені праці вітчизняних учених: О. Антонюка, І. Варзара, М. Вівчарика, В. Даниленка, В. Євтуха, О. Картунова,

Ю. Куца, І. Кураса, О. Майбороди, О. Малиновської, А. Михненка, Л. Нагорної, П. Надолішнього, М. Обушного, І. Онищенко, М. Пірен, А. Пойченка, В. Ребкала, Ю. Римаренка, Т. Сенюшкіної В. Скуратівського, В. Трощинського, Л. Шкляра, М. Шульги, Р. Чілачави та ін.

Дана стаття ставить за мету довести значення політико-правового регулювання етнополітичного менеджменту в етнонаціональній політиці України. Просування до мети вимагає вирішення наступних завдань: здійснення компаративного аналізу етнонаціональних структур окремих адміністративних регіонів України; аналіз ключових понять етнонаціональної політики; визначення політико-правових умов оптимізації державного управління в етнонаціональній сфері.

Компаративний аналіз етнонаціональних структур здійснювався на базі результатів Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Відбір регіонів для порівняння здійснювався на підставі максимального та мінімального представництва етнічних груп та національних меншин у регіональній етнонаціональній структурі. Було відібрано 8 регіонів, що репрезентують загальноукраїнську етнонаціональну структуру. *У першу групу регіонів* з максимальним представництвом етнічних груп та національних меншин ввійшли: місто Севастополь, Автономна Республіка Крим та Донецька область. В етнонаціональній структурі цих регіонів представництво етнічних груп і національних меншин досягає 77,6% – 41,7%.

Другу групу складають регіони з мінімальним представництвом етнічних груп та національних меншин у регіональній етнонаціональній структурі: Тернопільська, Івано-Франківська та Волинська область. Рівень представництва етнічних груп і національних меншин в етнонаціональній структурі цих регіонів не перевищує 3,1% від загальної чи-

сельності населення. *Третю групу* склали регіони, де представництво етнічних груп і національних меншин знаходиться на загальноукраїнському рівні (20–25,0%), але присутнє компактне проживання окремих етнічних груп. До цієї групи відносяться Чернівецька та Закарпатська області.

З метою порівняння рівня представництва етнічних груп і національних меншин на регіональному рівні була зроблена спроба побудувати таблиці, які демонструють рівень представництва етнічних груп та національних меншин на рівні адміністративного поділу у восьми відібраних районах. Проте було з'ясовано, що подібна інформація по Автономній Республіці Крим та Чернівецькій області – відсутня. Інформація по регіонам з мінімальним представництвом етнічних груп (Волинська, Івано-Франківська, Тернопільська області) є доступною, але не представляє інтересу для компаративного аналізу.

На офіційному сайті Всеукраїнського перепису населення 2001 року для компаративного аналізу на таксономічному рівні адміністративних районів доступна тільки інформація по Закарпатській області. Завдяки цьому була проаналізована доступна для компаративного аналізу загальна статистика по регіону та статистика у розрізі адміністративних районів. Згідно з офіційною статистикою, частка етнічних груп та національних меншин в Закарпатській області складає: українці – 80,5%; угорці – 12,1%; румуни – 2,6%; росіяни – 2,5%; роми (цигани) – 1,1%; словаки – 0,5%; німці – 0,3%; білоруси – 0,1%; поляки – 0,05%; євреї – 0,05%; вірмени – 0,05%; інші національності – 0,4%.

Відбір адміністративних районів для порівняння здійснювався за критерієм максимального та мінімального представництва етнічних груп та національних меншин у їх етнонаціональній структурі. Частка етнічних груп та національних меншин в розрізі адміністративних районів складає:

Берегівський район: українці – 18,8%; угорці – 76,1%; росіяни – 0,7%; роми (цигани) – 4,1%. *Ужгородський район:* українці – 58,4%; угорці – 33,4%; росіяни – 2,0%; роми (цигани) – 4,1%; словаки – 1,6%. *Виноградівський район:* українці – 71,4%; угорці – 26,2%; росіяни – 2,1%; роми (цигани) – 0,8%. *Тячівський район:* українці – 83,8%; угорці – 3,2%; румуни – 11,6%; росіяни – 0,8%. *Міжгірський район:* українці – 99,1%; росіяни – 0,5%; інші національності – 0,4%.

Встановлені значні розбіжності між обсягом представництва етнічних груп та національних меншин на загальноукраїнському, регіональному і локальному рівнях (адміністративних районів). Наприклад, обсяг представництва румунської меншини на регіональному рівні в 40 разів перевищує загальноукраїнський показник (0,3%) і складає 12,5%. Така ж сама розбіжність спостерігається в обсязі представництва угорської меншини на регіональному рівні Закарпатської області (12,1% проти 0,3% – на загальноукраїнському).

Ще більш висока розбіжність в обсягах представництва національних меншин виявляється на рівні адміністративних районів. Показники на цьому рівні аналізу перевищують регіональний показник у декілька разів. Так, обсяг представництва національної меншини угорців у Берегівському районі перевищує регіональний показник у 6,29 рази і складає 76,1% від загальної кількості населення району.

В умовах значних розбіжностей між обсягом представництва етнічних груп та національних меншин на загальноукраїнському, регіональному і локальному рівнях постає питання вдосконалення процесу державного управління на регіональному та етнічного менеджменту місцевому рівні. В цих умовах, доповнення централізованої системи прийняття рішень у сфері етнонаціональної політики складовою етнополітичного менеджменту має отримати належну правову базу.

Етнополітичний менеджмент, що за визначенням побудований на виділенні трьох рівнів прийняття рішення: стратегічному (Президент, Парламент); тактичному (відповідні органи у структурі Кабінету Міністрів) та оперативному (регіональні підрозділи органів державного управління) – здатний відслідковувати результати впровадження минулих рішень на регіональному і локальному рівнях. Проте на думку професора О. Майбороди, існує визначення етнічного менеджменту в Україні сприймається як таке, що підміняє поняття „етнонаціональна політика” держави. Таке тлумачення терміна „етнополітичний менеджмент” викликало серед фахівців сумніви як надто широке, таке, що веде до підміни ним поняття „етнонаціональна політика держави” [2].

Враховуючи сучасний стан та основні тенденції розвитку українського суспільства, можна стверджувати про необхідність застосування результатів дослідження у доопрацюванні і впровадженні проекту Концепції державної етнополітики України. Результати аналізу будуть корисні для впровадження прийнятих рішень регіональними підрозділами державного управління державної етнополітики та обґрунтування доцільності самостійних рішень на оперативному рівні.

Особливо доцільним є впровадження етнополітичного менеджменту з метою поєднання двох рівнів прийняття рішень: операційного (управлінського), який включає центральні та місцеві органи виконавчої влади, та імплементаційного, що включає різноманітні програми та заходи у сфері державної етнополітики [3, с. 220]. Етнополітичний менеджмент стане додатковим гарантом імплементації Рамкової конвенції про захист національних меншин у етнонаціональній політиці України за допомогою реалізації наступних політико-правових умов:

1. Потрібно й надалі поглиблювати конституційні права і свободи національних меншин, прискорити підготовку та розгляд у Верховній Раді ряду необхідних законів (нову концепцію державної етнополітики, про мови, міграційну службу, національно-культурну автономію, правовий статус іноземців тощо). В цьому контексті та з урахуванням висновків Венеціанської Комісії та Консультативного комітету Рамкової конвенції про захист національних меншин має бути розглянутий проект закону „Про Концепцію державної етнонаціональної політики України”, який 14 березня 2008 року в установленому порядку був поданий на розгляд Кабінету Міністрів України [4].

2. Виконавча влада усіх рівнів та органи державного управління для забезпечення прав національних меншин повинні створювати реальні умови і механізми для захисту усіх етнонаціональних спільнот. Потрібно збільшувати в державному і місцевому бюджетах асигнування на національні школи, культурно-освітні заклади, засоби масової інформації. Навчання дітей повинно вестися не лише державною, але й рідною мовами, як цього вимагають європейські стандарти та міжнародні зобов'язання України.

3. Існуючому дослідницькому „соціальному моніторингу” варто надати загальнодержавний статус, а його складовим елементом включити визначення динаміки і рівня етнічного самопочуття населення в різних регіонах, серед найпоширеніших етнонаціональних спільнот [5]. Прийняття законодавчих актів щодо національних меншин має спиратися на інформацію спільних міждержавних моніторинрів, порядок проведення яких має бути закріплений у нормативних базах сусідніх з Україною держав.

Міжнаціональна злагода в Україні можлива за умови вдосконалення актів політико-правового регулювання етно-

політичного менеджменту в етнонаціональній політиці України. Увага до потреб національних меншин має бути закріплена на правовому рівні. Треба зробити максимум можливого для того, щоб усе населення України – незалежно від походження, соціально-класового стану, національності, мови – зажило гідно, стало рівними, повноправними громадянами України. Здійснення цієї мети послужить посиленню соціально-правового захисту національних меншин на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Тільки за умови оптимального політико-правового регулювання на всіх рівнях державного управління можливе запобігання будь-яким проявам нетерпимості або упередженого ставлення до осіб з огляду на їх національну або етнічну приналежність.

Список використаних джерел:

1. *Етнічний довідник* / Лариса Аза, Едуард Афонін, Людмила Васильєва, Ігор Винниченко, Володимир Євтух та ін. – К.: Вид-во УАННП „Фенікс”, 1997. – (У трьох частинах), Ч. 1: Поняття та терміни. – 1997. – 140 с.
2. *Майборода О.* Принцип системності в управлінні етнополітичною сферою: проблеми і шляхи вирішення / Олександр Майборода // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 40. – С. 7.
3. *Етносоціологія: терміни та поняття* / Євтух В. Б., Трощинський В. П., Галушко К. Ю. та ін. – К.: Вид-во УАННП „Фенікс”, 2003. – 280 с.
4. *Саган О. Н.* Сучасні аспекти формування і реалізації державної етнонаціональної політики та гармонізації міжнаціональних відносин в умовах європейського вибору України / О. Н. Саган // Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Вісник Держкомнацрелігії України / голов. ред. О. Н. Саган. – К., 2008. – № 1. – С. 58–64.

5. *Мигович І. І.* Політико-правові аспекти соціалізації національних меншин в умовах сучасної трансформації українського суспільства / І. І. Мигович // Науковий вісник УжНУ / Серія Педагогіка. Соціальна робота, 2006. – № 10.

Адриана Червеняк

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ УКРАИНЫ

В статье рассматривается значение политико-правовой регуляции этнополитического менеджмента в этнонациональной политике Украины с помощью совершенствования политико-правовых условий в сфере государственного управления.

Ключевые слова: этнонациональная политика, этнополитический менеджмент, политико-правовые условия, государственное управление.

Adrianna Cherveniyak

POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF MANAGEMENT IN THE NATIONAL POLITICS OF ETHNIC GROUPS IN UKRAINE

In the article the value of the political and legal adjusting of political management of the national politics in ethnic groups of Ukraine by perfection of politics and legal terms in the sphere of state administration is examined.

Keywords: national politics in ethnic groups, political management in ethnic groups, terms politics and legal are state administration.

Володимир ФІСАНОВ, Любов НЕЧИПОРУК

ВЗАЄМОДІЯ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ І ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ОБЛАСТІ

Розглянуто реалізацію механізмів взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації. Проаналізовано досвід Чернівецької облдержадміністрації щодо співпраці з засобами масової інформації. Акцентовано увагу на ефективній роботі управління інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації. Охарактеризовано взаємодію прес-служби Чернівецької ОДА та буковинських ЗМІ.

Ключові слова: інформаційна діяльність, інформаційний простір, офіційний веб-сайт, прес-служба, Інтернет-конференція.

Перетворення, що відбуваються в Україні, змінили пріоритети державної політики, наріжним каменем стало створення правової держави, розбудова української державності та формування інформаційного суспільства. Визначились нові напрямки діяльності органів виконавчої влади, спрямовані на розвиток основних засад демократизму, відкритості та прозорості. Ефективність цієї діяльності залежить, насамперед, від чіткості та збалансованості роботи органів виконавчої влади на місцях. Саме місцеві державні адміністрації віддзеркалюють державну політику на регіональному рівні, виступають визначальним чинником демократизації суспільного життя.

Сьогодні інформаційна складова в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті розвитку інформаційного суспільства в Україні набуває не лише регіонального, а й загальнодержавного значення, зокрема у формуванні ефективного взаємозв'язку між потребами суспільства та діяльністю держави. Актуальність теми даного дослідження обу-

мовлена аксіомою: наявність та ефективне функціонування цивілізованої системи впливових і незалежних мас-медіа є необхідною запорукою успішності процесів демократизації.

Проблемі формування відносин в інформаційній сфері: інформатизації, захисту інформації, створення та використання інформаційних ресурсів України присвячені роботи І. В. Арістової, В. М. Брижка, В. Д. Гавловського, В. В. Грищенка, М. В. Гуцалюка, Р. А. Калюжного, Б. А. Кормича, О. В. Кохановської, В. С. Цимбалюка, В. О. Шамрая, М. Я. Швеця, Ю. В. Яцишина та ін.

Об'єктом даної публікації виступає сфера взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації. Метою публікації є визначення інституційних механізмів та форм взаємодії Чернівецької обласної державної адміністрації та засобів масової інформації краю.

У процесі дослідження інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій ми розглядаємо регіон як адміністративно-територіальне утворення, яким є область. Треба зазначити, що у даному дослідженні аналізується (на прикладі Чернівецької області) типові для всіх регіонів процеси та механізми здійснення інформаційної діяльності місцевими державними адміністраціями. Інформаційна діяльність місцевих державних адміністрацій базується, в першу чергу, на створенні інформації. Вочевидь, можна з впевненістю стверджувати, що сьогодні інформація є одним з найважливіших джерел влади.

Відповідно до ч.1 ст.12 Закону України „Про інформацію”, інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави [8]. Специфіка інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що вона є елементом системи і процесу управління, а отже, ця діяльність має переважно прикладний, а не теоретичний характер, у ній

домінують внутрішньо обмежені системи у часі підготовки матеріалів, їх повноти, достовірності, обґрунтованості, відповідальності виконавців; особлива увага при здійсненні інформаційної діяльності спрямована не стільки на глибину напрацювання проблем, як на їх оперативність і ефективність [1].

Інформаційний простір Чернівецької області представлений широким спектром друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації. Станом на січень поточного року, в Чернівецькій області зареєстровано 239 друкованих засобів масової інформації, хоча насправді систематично виходить в світ не більше третини з них. Слід зауважити, що обласна виконавча і представницька влади, на відміну від інших регіонів, не мають власних періодичних засобів масової інформації.

Для кращого розуміння особливостей інформаційного простору Чернівецької області слід охарактеризувати діяльність телерадіокомпаній, які чи не найбільше причетні до його формування. У 2009 році кількість телерадіокомпаній Чернівецької області зросла на 2, і станом на 1 січня 2010 року складає 25. Сюди увійшли і редакції районного та міського радіомовлення. Водночас, скажімо, протягом багатьох років у телерадіопросторі Чернівецької області існували незадовільні умови для розповсюдження програм обласного державного телебачення, оскільки покриття телевізійним сигналом не перевищувало 60% території області. Крім цього, поступово вичерпувався технічний ресурс облдержтелерадіокомпанії. Задля вирішення цих проблем обласною державною адміністрацією та обласною радою була створена Комплексна програма розбудови обласної державної телевізійної мережі та мережі радіостанції „Буковина” в Чернівецькій області на 2004–2008 роки. Завдяки реалізації заходів цієї програми і, передусім, фінансовій складовій вдалося суттєво поліпшити матеріально-технічну базу компанії, оснастити її сучасним цифровим обладнанням, наповнити контент якіс-

нішим продуктом і розширити межі його розповсюдження. Нині обласна державна телерадіокомпанія не лише конкурує з іншими приватними комерційними телерадіоорганізаціями Буковини, але й лідирує в електронному медіа-просторі.

Варто відзначити, що не кращі часи нині переживає проводове радіомовлення. Хоча у Чернівецькій області є 13 редакцій проводового радіомовлення і вони працюють в кожному, окрім Герцаївського, районі, однак кількість радіоточок з кожним роком невідмінно зменшується. Це пояснюється наступом сучасних цифрових технологій, збільшенням абонентської плати за послуги, зношенням мережі і, насамперед, небажанням „Укртелекому” опікуватися неперспективним напрямком в системі комунікацій. Хоча, необхідно зауважити, що відновлення і налагодження роботи проводового радіомовлення в області крайова виконавча влада приділяє значну увагу. Наприклад, у вересні минулого року проведено обласну нараду з питань функціонування проводового радіомовлення у Чернівецькій області за участю першого заступника голови обласної державної адміністрації, голів районних державних адміністрацій, представників Чернівецької філії „Укртелеком”, Головного управління регіонального розвитку, архітектури та інфраструктури обласної державної адміністрації, редакторів районного радіомовлення. За підсумками наради головам районних державних адміністрацій дані відповідні доручення, створено робочу групу, яка має відпрацювати дієві механізми відновлення та функціонування проводового радіомовлення, у тому числі за сприяння органів місцевої влади.

Говорячи про інформаційну діяльність власне Чернівецької обласної державної адміністрації, варто відзначити, що вона здійснюється управлінням інформації та зв'язків з громадськістю ОДА та безпосередньо відділом зв'язків із засобами масової інформації та громадськістю (прес-службою), що функціонує у складі даного управління.

Управління інформації та зв'язків з громадськістю обласної державної адміністрації є структурним підрозділом облдержадміністрації та керується у своїй діяльності Конституцією України, Законами України, актами Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації та рішеннями обласної ради, наказами Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а також Положенням про управління. Так, проаналізувавши діяльність відділу у 2009 році, слід відзначити наступне. Протягом даного періоду відділ зв'язків із засобами масової інформації та громадськістю координував діяльність державних і комунальних друкованих та електронних засобів масової інформації на території області, займався підготовкою інформаційно-аналітичних матеріалів до брифінгів, прес-конференцій, „круглих столів”, які проводилися в обласній державній адміністрації, інформаційним наповненням веб-сайту обласної державної адміністрації та оприлюдненням в мережі Інтернет та засобах масової інформації соціально-політичної, економічної, освітньої, правової, науково-технічної та інших видів інформації про регіон.

Також відділом опрацьовувалися звернення громадян з питань, пов'язаних з роботою засобів масової інформації, що проводять свою діяльність на території області, здійснювався моніторинг місцевих друкованих та електронних засобів масової інформації, узагальнювались та аналізувались інформаційні повідомлення, забезпечувався інформаційний супровід процесів європейської інтеграції тощо.

Протягом минулого 2009 року на офіційному веб-сайті Чернівецької обласної державної адміністрації на сторінці новин розміщено 1390 інформаційних повідомлень, а на головній сторінці, включно з оголошеннями та анонсами, 1694 публікації. Минулоріч відділом зв'язків з засобами

масової інформації та громадськістю проведено 107 прес-конференцій та брифінгів керівників крайової виконавчої влади, до яких підготовлено прес-релізи, за їх підсумками на веб-сайті обласної державної адміністрації розміщено публікації. Крім того, відбулося 11 „круглих столів” з питань реалізації внутрішньої та зовнішньої політики. На шпальтах обласних друкованих засобів масової інформації в рамках Угод надруковано 138 інформаційних повідомлень про діяльність обласної державної адміністрації [3] .

На адресу віртуальної приймальної голови обласної державної адміністрації, що розміщена на офіційному веб-ресурсі обласної держадміністрації, надійшло 60 звернень громадян, які були передані для реагування у відділ роботи зі зверненнями громадян апарату ОДА.

Під час спалаху захворюваності на гострі респіраторні вірусні інфекції та грип, з метою оперативного інформування буковинців про епідемічну ситуацію в області, щодня протягом листопада прес-службою облдержадміністрації організовувалися прес-конференції, брифінги, коментарі за участю керівництва облдержадміністрації, провідних медиків краю.

Варто відзначити, що за останні роки Інтернет-ресурс облдержадміністрації суттєво змінив своє обличчя, і, що найважливіше, призначення, функцію – сьогодні сайт облдержадміністрації є, без перебільшень, інформаційним агентством, своєрідною „фабрикою” з виробництва новин. Це дозволило суттєво збільшити кількість користувачів і відвідувань веб-сайту. Працюючи в режимі інформаційного агентства, він оновлюється 6–10 разів на день. Головна сторінка сайту містить інформаційні повідомлення про діяльність голови обласної державної адміністрації, його заступників, структурних підрозділів крайової виконавчої влади і регіональних представництв центральних органів влади. Дуже важливо, що більшість інформаційних повідомлень сайту

ОДА оприлюднюють місцеві і центральні засоби масової інформації та ретранслюють інші Інтернет-ресурси.

Через сайт обласної державної адміністрації відбувається консультування з громадськістю, і вона може впливати на прийняття рішень, оприлюднюються розпорядження голови крайової виконавчої влади та інші документи і матеріали.

Прес-служба – головне джерело інформації про діяльність виконавчої влади краю для засобів масової інформації [2]. Виконуючи покладені функції, прес-служба допомагає обласній державній адміністрації повною мірою реалізовувати свої конституційні повноваження в царині державної інформаційної політики, прес-служба організовує та забезпечує взаємодію облдержадміністрації з засобами масової інформації, що, у свою чергу, забезпечує якісне та своєчасне інформування громадськості про діяльність обласної державної адміністрації [10].

У діяльності прес-служби Чернівецької облдержадміністрації можна виокремити три основних напрямки в інформаційній структурі: оперативне висвітлення поточної діяльності облдержадміністрації та її структурних підрозділів, підтримання іміджу і пропагандистська робота. Основну частку у загальній структурі роботи становить висвітлення поточної діяльності.

Віднедавна розширено рамки взаємодії влади і засобів масової інформації. Так, уперше в Україні запроваджено селекторні прес-конференції керівників крайової влади, у яких, не виїжджаючи в Чернівці, щопонеділка беруть участь журналісти районних, міських друкованих і електронних мас-медіа – вони мають можливість щотижня отримувати оперативну інформацію від першоджерела. Для утвердження свободи слова, створення позитивного іміджу крайової влади було запроваджено систематичне неформальне спілкування голови облдержадміністрації у невимушеній атмосфері з журналістами обласних друкованих та електронних ЗМІ „Кава

з губернатором”. Представники ЗМІ мали змогу поставити запитання, що цікавлять їх та громадськість краю, не обмежуючись однією конкретною темою, як це відбувається під час прес-конференцій та брифінгів.

Серед нововведень – звіти про соціально-економічний розвиток районів голів райдержадміністрацій в обласних друкованих виданнях, виїзні прес-конференції на будівельних майданчиках в районах області за участю керівників обласної та районних державних адміністрацій. Часто резолюції голови обласної державної адміністрації з відповідними дорученнями з’являються безпосередньо на газетній шпальті, на якій вміщено проблемний матеріал, що потребує втручання органів виконавчої влади.

Як свідчить моніторинг публікацій районних засобів масової інформації, діяльність центральних та обласних органів державної влади висвітлюється систематично, найчастіше через спеціальні рубрики: „Офіційно”, „Актуально” („Рідний край”), або „Бліц-новини” („Хотинські вісті”), „Prim-plan”, „Pe teme attuale” („Газета до Герца”), „Що робить влада”, „Від крайової влади” („Карпати”), „Від крайової влади” („Слово правди”), „Актуально”, „Влада” („Хотинські вісті”) тощо. Ширше висвітлюється діяльність районної виконавчої та представницької влади: „У райдержадміністрації” („Вільне життя”), „Апаратна нарада”, „У райраді”, „У райдержадміністрації”, „Розпорядження”, „Актуально”, „Влада” („Голос краю”), „Громада має знати, що робить влада” („Рідне слово”), „Autoadministrarea locala”, „Prim-plan” („Газета де Герца”), „У районній раді”, „У владі” („Вижницькі обрії”), „Карпатиінформ”, „Місцеве самоврядування”, „Що робить влада” („Карпати”), „Від влади” („Новий день”, „Слово правди”), „Влада” („Хотинські вісті”). На шпальтах районних газет публікуються також повідомлення прес-служби обласної державної адміністрації.

Зазначимо, що крайова влада сприяє розвитку інформаційного простору, вдосконаленню взаємин місцевих ЗМІ та владних структур. Так, з 2005 року в області функціонує Комплексна Програма розвитку інформаційної та видавничої галузей Чернівецької області на 2005–2010 роки, що затверджена рішенням сесії обласної ради від 25.11.2005 р. №190-23/05 [4]. В рамках цієї програми управлінням інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької ОДА укладені Угоди про співпрацю із друкованими ЗМІ – газетами „Буковина”, „Свобода слова”, „Буковинське віче”, „Версії”, „Доба”, „Ва-Банк”, „Час”, „Зоріле Буковиней” та обласною державною телерадіокомпанією.

Налагоджено співпрацю між місцевою владою та медіа щодо висвітлення питань європейської та євроатлантичної інтеграції України у відповідності до Державних цільових програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки і відповідного розпорядження ОДА від 23.07.08 № 381-р „Про заходи щодо виконання державних цільових програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки” [7].

Разом з тим, у взаємодії Чернівецької обласної державної адміністрації та ЗМІ сьогодні існує комплекс проблем, які потребують свого вирішення. Скажімо, для визначення ефективності політики облдержадміністрації та її впливу на формування громадської думки варто проводити соціологічні дослідження. Зворотній зв'язок, якщо можна так висловитись, наразі відсутній.

Загалом, інформаційна політика обласної державної адміністрації повинна будуватись на критеріях корисності, що відповідає потребам аудиторії і максимально ефективно використовує можливості конкретного каналу інформування. Також для вирішення проблемних питань у взаємодії

з засобами масової інформації необхідно сконцентрувати увагу на науково-методичній та функціональній координації діяльності підрозділів обласної державної адміністрації. Необхідна їх цілеспрямована планова комплектація професійно підготовленими кадрами, оснащення необхідними технічними засобами. Зрозуміло, що без співпраці з засобами масової комунікації органам влади сьогодні практично неможливо вирішувати масштабні проблеми соціально-економічного розвитку, оскільки саме ЗМІ здійснюють вагомий вплив на свідомість людей.

Таким чином, основу забезпечення інформаційної діяльності місцевих державних адміністрацій вбачаємо у створенні конкурентного інформаційного контенту. Він має бути розрахований на всі верстви населення, з урахуванням особливостей кожної з них. Тому завдання виконавчої влади – створення продуманих інформаційних приводів, продукування власних актуальних новин, цікавих і важливих для суспільства.

Список використаних джерел:

1. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти. Монографія. / За ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
2. *Додонов О.* Інформаційна політика органів державної влади: напрями удосконалення. // О. Додонов, О. Литвиненко, С. Янішевський. Стратегії розвитку України: теорія і практика. – К., 2002. – С. 636–649.
3. *Звіт про діяльність* відділу зв'язків зі ЗМІ та громадськістю управління інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації протягом 2009 року. // Поточний архів управління інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації. – 5 с.

4. *Комплексна Програма* розвитку інформаційної та видавничої галузей Чернівецької області на 2005–2010 роки. – 3 с.

5. *Моніторинг публікацій* районних засобів масової інформації за червень-вересень 2008 року на Державний комітет телебачення та радіомовлення України // Поточний архів управління інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації. – 12 с.

6. *Положення про управління* інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації // Поточний архів управління інформації та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації. – 6 с.

7. *Про заходи щодо виконання* державних цільових програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки: Розпорядження голови Чернівецької облдержадміністрації від 23.07.08 № 381-р.

8. *Про інформацію*: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ / ВВРУ. – 1992. – № 48. – С. 650.

9. *Тертична В. В.* Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики. / В. В. Тертична. // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 314–325.

10. *Цимбалюк В. С.* Інформаційне право та інформаційна безпека / В. С. Цимбалюк. – К., 2001. – 230 с.

Владимир Фисанов, Любовь Нечипорук

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЛАСТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ОБЛАСТИ

В данной статье проанализированы направления деятельности печатных и электронных средств массовой информации Черновицкой области, способы участия СМИ в управленческом

процессе. Проанализирован опыт Черновицкой областной государственной администрации относительно сотрудничества со средствами массовой информации. В частности, среди основных форм взаимодействия управления информации и связей с общественностью и масс-медиа края можно выделить еженедельные пресс-конференции и брифинги с главой и заместителями председателя облгосадминистрации, руководителями структурных подразделений ОДА, неформальные встречи с главой ОДА, выездные пресс-конференции. Таким образом, создаются информационные поводы, которые дают возможность эффективно освещать деятельность исполнительной власти края в средствах массовой информации, своевременно и качественно информировать общественность через производство и распространение собственных новостей.

Ключевые слова: информационная деятельность, информационное пространство, официальный сайт, пресс-служба, Интернет-конференция.

Vladimir Fisanov, Lyubov Nechuporuk

INTERACTION OF CHERNIVTSI REGIONAL STATE ADMINISTRATION WITH REGIONAL MASS-MEDIA

In this article directions of activity of printing and electronic mass-media of region, ways of participation of mass-media in administrative process are analyzed. Activity of Chernivtsi regional state administration on the cooperation with mass-media is analyzed. In particular, among the basic forms of interaction of management and region mass-media it is possible to allocate weekly press conferences and briefings with the head and deputy heads of regional state administration, heads of structural divisions of administration, informal meetings with the head of administration, visiting press conferences, media tours. Thus, information occasions which give the chance to cover activity of

executive power of region in mass-media, timely and qualitatively to inform the public are created.

Key words: information activities, information space, the official website, press, internet – conference.

Сергій БІЛОРУСОВ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті висвітлені питання щодо вивчення стану сучасної регіональної політики та компетенцій місцевих державних адміністрацій, ефективності їх роботи, відношення працівників до виконання службових обов'язків. Цікавим є аналіз чинників, які перешкоджають ефективній роботі та впливають на результативність діяльності місцевих державних адміністрацій. Наведені висновки стосовно необхідності постійного удосконалення стилю і форм роботи районних державних адміністрацій, їх апарату та структурних підрозділів, з метою забезпечення відповідного рівня якості їх діяльності.

Ключові слова: регіональна політика, місцева державна адміністрація, діяльність, дослідження, ефективність, компетенція, чинники, удосконалення.

Діяльність органів місцевої виконавчої влади з державного та регіонального управління у різних сферах соціально-політичного і економічного життя має в принципі однотипний фаховий характер і зводиться до організації спільної роботи конкретного колективу органу виконавчої влади щодо вирішення покладених на нього завдань. Ця діяльність, в більшості, складається з забезпечення виконання

індивідуально-визначених робіт і виконання фахових функцій притаманних для діяльності даного колективу, при цьому, має бути забезпечене чітке супроводження змісту управлінської праці, яке націлене на виконання окремих завдань у визначений час у певній послідовності з відповідним рівнем якості.

Відповідно до Закону України „Про місцеві державні адміністрації” районна державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Окремим аспектам ефективності роботи місцевої влади, в контексті аналізу їх правового статусу в регіоні, функцій та видів діяльності присвячені дослідження українських вчених: В. Авер'янова, В. Борденюка, В. Князева, О. Крупчана, В. Майбороди, Н. Нижник, П. Надолішнього, В. Селіванова, В. Цветкова та ін. Питаннями вивчення сучасної регіональної політики займалися: В. Бакуменко, В. Бодров, Р. Калужний, С. Мельник, В. Олуйко, В. Скуратівський, В. Яцуба. Цікавими є дослідження авторів: Г. Атаманчука, С. Дубенко, В. Шамрай, В. Яцюка щодо розкриття понятійного апарату стратегій діяльності органів виконавчої влади та державної кадрової політики в регіонах України [1, 2, 5–10, 12].

Автори праць підкреслюють, що здійснення місцевими державними адміністраціями (МДА) власних повноважень має базуватися на засадах відповідальності перед державою та її громадянами за результати своєї діяльності, верховенства права та свободи людини і громадянина, гласності, поєднання державних та місцевих інтересів. Як наслідок, це потребує постійного удосконалення стилю і форм роботи районної державної адміністрації, її апарату, структурних підрозділів.

Головною складовою, що забезпечує ефективність діяльності місцевих органів влади, є регіональна кадрова політика. Робота управлінських кадрів не є досконалою, що насам-

перед, пов'язане з нечіткою організацією виконання завдань із розв'язання економічних проблем та недостатністю зусиль щодо забезпечення соціальної стабілізації.

Разом з тим, відчувається гостра потреба у молодих висококваліфікованих та досвідчених працівниках з сучасним ринковим мисленням, знанням основ менеджменту, які сьогодні могли б працювати в органах державної виконавчої влади.

Актуальним залишається вирішення на законодавчому рівні питань щодо галузевої та предметної компетенцій МДА та їх взаємодії з районними радами.

Необхідно на конституційному та законодавчому рівні визначити цілі щодо діяльності конкретних органів виконавчої влади та змісту завдань передбачених у положенні про їх діяльність, співвідношенні прописаних повноважень та функцій іншим актам законодавства, відповідності реально виконуваних робіт вимогам професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, які, в свою чергу, потребують постійного вдосконалення. Залишається актуальним уточнення переліку завдань і функцій місцевої державної адміністрації, а також оптимізація структури її апарату та формування професійного кадрового складу.

Принцип професіоналізму державних службовців має бути провідним началом в організації та функціонуванні місцевих органів влади, що певним чином впливатиме на формування й практичну діяльність персоналу і є необхідною умовою для здійснення посадових повноважень.

Вивчення та удосконалення змісту компетенцій місцевих державних адміністрацій, актуалізація їх призначення в контексті вертикалі державної виконавчої влади мають сприяти підвищенню ефективності їх діяльності.

Демократизація суспільства, розвиток економіки та формування ринкового середовища, науково-технічний прогрес

вимагають запровадження сучасних методів організації професійної діяльності державних службовців.

За даними Головного управління державної служби України частка державних службовців, які мають спеціальну професійну підготовку, не відповідає сучасним стандартам. Звичайно, досвід – це важлива річ, але працювати тільки інтуїтивно за умов сьогодення неможливо.

У Херсонському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації на постійній основі проводяться дослідження, що стосуються вдосконалення професійної діяльності місцевих держадміністрацій та державних службовців.

У цілому наукові напрацювання можна умовно розділити на чотири групи: теоретико-методологічні засади менеджменту регіонального державного управління; кадрова регіональна політика та державна служба; розвиток професіоналізму та підвищення ефективності діяльності державних службовців; визначення та задоволення потреб з вдосконалення професійної діяльності службовців місцевих органів виконавчої влади; удосконалення навчальних технологій з використанням європейських стандартів [3, 4].

Так, під час дослідження ефективності роботи органів місцевої виконавчої влади респондентам було запропоновано відповісти на питання щодо призначення МДА, в якій вони працюють, вказавши найбільш вірні, на їх погляд, варіанти відповідей (*рис. 1*). На думку респондентів, варіант „здійснення повноважень виконавчої влади” є пріоритетним з запропонованих (81,1%). Серед інших важливих варіантів, респондентами відмічено „взаємодію з органами місцевого самоврядування” (56,3%) та „реалізацію повноважень, що делегуються їй відповідною радою” (44,9%). Відносно невелика кількість респондентів, поряд з зазначеними варіантами, вважають, що призначення МДА полягає також у забезпеченні свого власного існування (5,2%).

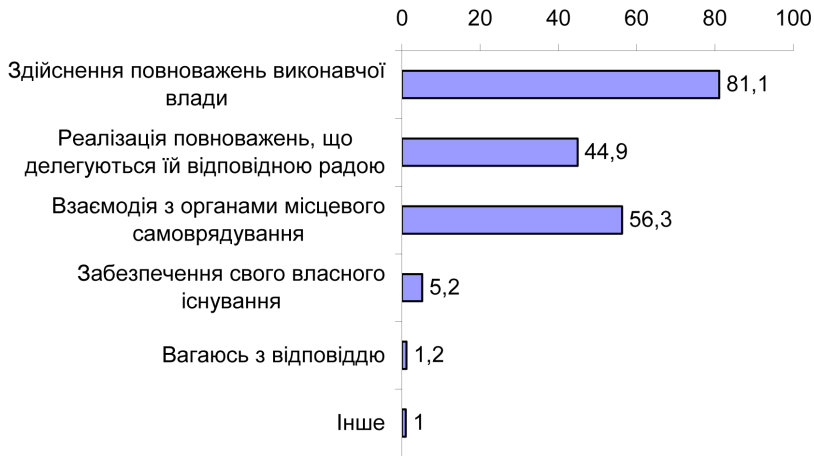


Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: „В чому полягає призначення МДА, де Ви працюєте ?” (%)

Слід відмітити, що варіанти відповідей, які мають найбільші показники, відповідають ст. 1, 2 Закону України „Про місцеві державні адміністрації”. Таким чином, можливо зробити висновок, що значна кількість респондентів недостатньо чітко уявляє собі призначення органу влади, в якому працює.

Ефективність роботи МДА у значній мірі залежить від усвідомлення працівниками компетенції цього органу влади. Саме тому, при проведенні опитування було вирішено використати питання-фільтр з відповідної тематики (рис. 2). Серед варіантів відповідей було навмисно включені три заздалегідь невірні питання, а саме питання щодо: „Державної символіки”, „Зміни щодо державної мови” та „Адміністративно-територіального устрою держави”. Слід відмітити, що більшість респондентів відмічала ті варіанти відповідей щодо компетенції МДА, які безпосередньо відносяться до їхньої сфери діяльності, тобто відповіді обмежувалися

незначною кількістю варіантів. Заздалегідь невірні питання виявилися найменш актуальними серед запропонованих, а саме: „Державна символіка” (13,3%), „Зміни щодо державної мови” (3,8%) та „Адміністративно-територіальний устрій держави” (15,0%). Якщо взяти за основу аналізу максимальне значення заздалегідь невірного варіанта, можна зробити висновок, що майже кожний сьомий працівник МДА має некоректне (в деяких випадках зовсім невірне) уявлення щодо меж її компетенції.

Одним з важливих факторів, який може характеризувати відношення працівників до виконання службових обов’язків, є суб’єктивна оцінка ефективності діяльності МДА де вони працюють (*рис. 3*).

Виходячи з отриманих даних, слід відмітити тенденцію до переважання позитивної оцінки щодо ефективності роботи МДА, а саме 54,2% опитуваних висловили думку, що робота їх МДА десь ефективна, а десь ні, тобто діяльність МДА недостатньо ефективна.

Більше третини респондентів (34,5%) переконані, що робота їх МДА скоріш ефективна або ефективна повністю. Лише 11% респондентів схильні вважати, що діяльність МДА, в якій вони працюють, є скоріше неефективною або зовсім неефективною. Таким чином, було виведено узагальнений індекс ефективності роботи МДА, а саме $I_{\text{ЕДМДА}} = 3,29$ (за 5 бальною шкалою від 1 до 5, де 1 означає, що діяльність МДА повністю неефективна, а 5 – ефективна повністю).

Разом з оцінкою ефективності діяльності МДА слушно було б виявити основні перешкоджаючі та позитивно впливаючі чинники.

Так, респондентам було запропоновано вказати 5 чинників, які у найбільшій мірі перешкоджають ефективній роботі (*рис. 4*). Таким чином, було виявлено 3 основні групи перешкоджаючих чинників.

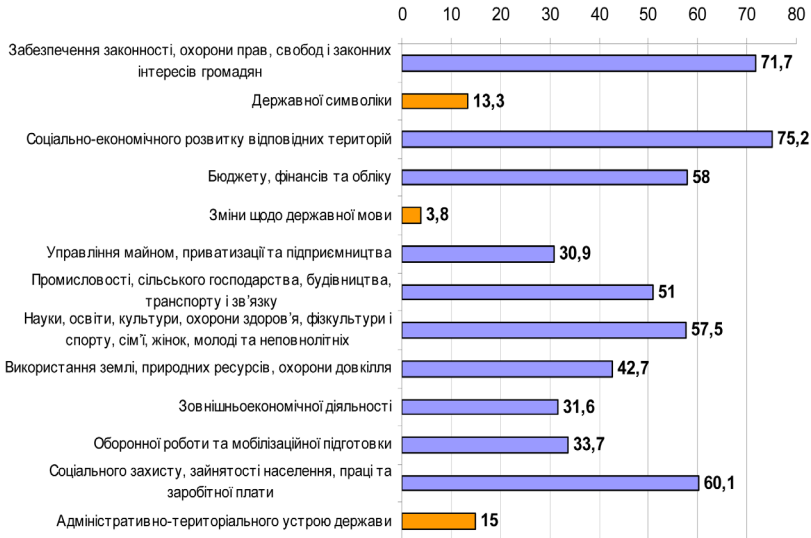


Рис. 2 Розподіл відповідей респондентів на питання щодо компетенції МДА (%)

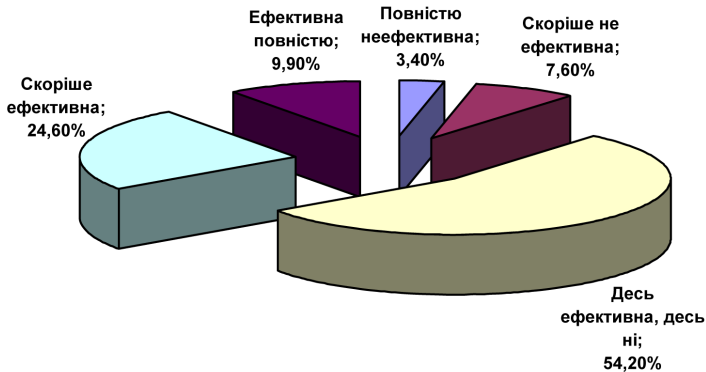


Рис. 3 Розподіл відповідей респондентів на запитання: „Оцініть ефективність діяльності Вашої МДА”

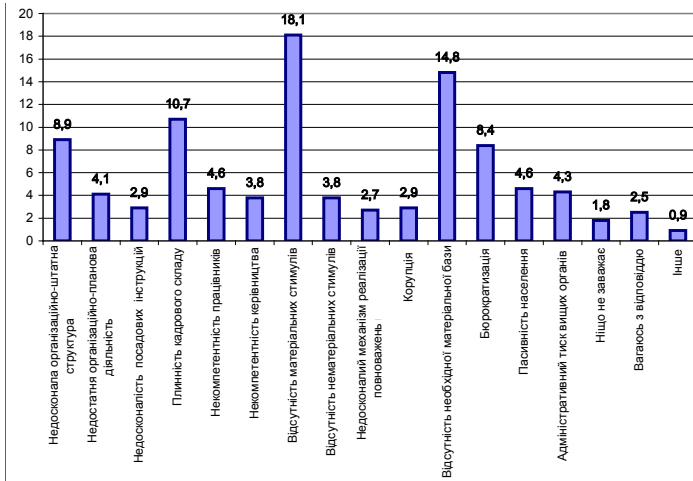


Рис. 4 Розподіл чинників, що перешкоджають ефективній діяльності МДА (%)

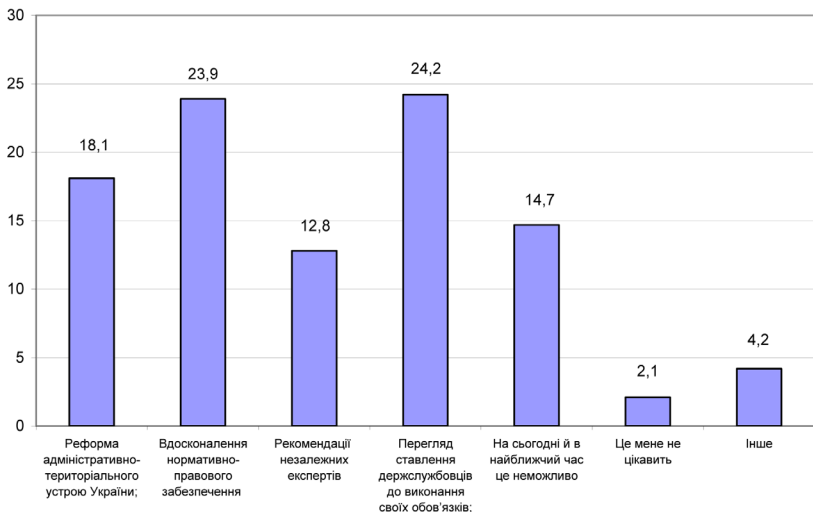


Рис. 5 Розподіл чинників, що позитивно вплинуть на діяльність МДА у майбутньому (%)

До групи мінімально перешкоджаючих чинників увійшли ті варіанти, що набрали від 0 до 5%, а саме: недостатня організаційно-планова діяльність (4,1%), недосконалість посадових інструкцій (2,9%), некомпетентність працівників (4,6%), некомпетентність керівництва (3,8%), відсутність нематеріальних стимулів (3,8%), недосконалий механізм реалізації повноважень (2,7%), корупція (2,9%), пасивність населення (4,6%), адміністративний тиск вищих органів (4,3%).

До другої групи перешкоджаючих чинників увійшли ті варіанти, що набрали від 5 до 10%, а саме: бюрократизація (8,4%), недосконала організаційно-штатна структура (8,9%) та плінність кадрового складу (10,7%).

До третьої групи увійшли лише два чинника, що на думку державних службовців максимально перешкоджають ефективній діяльності МДА, вони отримали найбільші показники, а саме: відсутність необхідної матеріальної бази (14,8%) та відсутність матеріальних стимулів (18,1%).

Друга група питань була присвячена проблемам визначення потреб вдосконалення професійної діяльності кадрового складу МДА. Метою цього блоку було визначити оцінку: впливу окремих факторів на ефективність роботи працівника, складності виконання окремих напрямів діяльності, важливості володіння відповідними навичками, а також суб'єктивну оцінку результатів роботи держслужбовця.

Суб'єктивна оцінка результатів своєї роботи являється одним із важливих факторів, яка може характеризувати відношення працівника до виконання службових обов'язків.

Виходячи з отриманих даних (*рис.6*), слід відмітити тенденцію до переважання позитивної оцінки щодо задоволення результатами своєї роботи в МДА, а саме 48,6% опитуваних в чомусь задоволені, а в чомусь ні. Майже така ж велика група респондентів (47,8%) скоріш задоволені або цілком задоволені результатами своєї роботи. Та лише 3,6% респон-

дентів не задоволені. Таким чином, було виведено узагальнений індекс задоволення працівниками своєю роботою, а саме $I_{\text{зр}} = 3,62$ (за 5 бальною шкалою, від 1 до 5, де 1 означає, що державний службовець зовсім не задоволений своєю роботою, 5 – цілком задоволений).

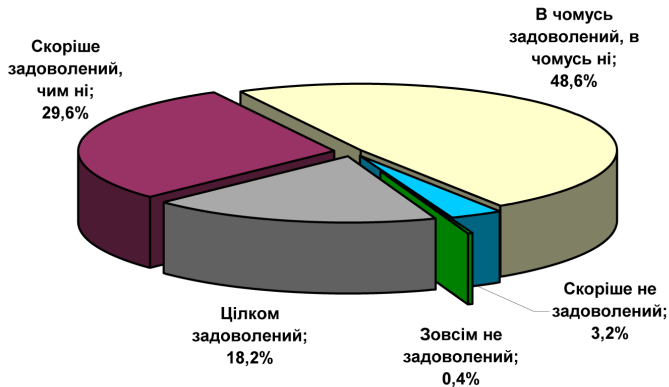


Рис.6 Розподіл задоволеності службовців результатами своєї роботи в цілому

Отже, ефективність роботи МДА багато в чому залежить від знання працівниками питань, що стосуються призначення МДА, її компетенції та розуміння працівниками меж цієї компетенції. Слід відмітити, що в даному питанні державні службовці надали перевагу чинникам: соціально-економічного розвитку; забезпечення законності, охорони прав, свобод і інтересів громадян; соціального захисту, зайнятості населення, оцінки праці та рівня заробітної плати; бюджету, фінансів та обліку; науки та освіти, охорони здоров'я, тощо.

На жаль, значна кількість держслужбовців недостатньо чітко уявляє собі призначення органу влади, в якому працює, має некоректне, а в деяких випадках зовсім невірне уявлення щодо

меж компетенції МДА. Держслужбовці схильні позитивно оцінювати ефективність роботи МДА взагалі та результати своєї роботи в МДА зокрема. Серед чинників, що найбільше впливають на ефективність діяльності МДА, держслужбовці вказують на ті, що відносяться до матеріально-організаційної сфери та законодавчої бази стосовно розподілу повноважень між МДА та ОМС.

Список використаних джерел:

1. *Авер'янов В.* Система органів виконавчої влади України: огляд конституційно-правових засад / В. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 2. – С. 3–7.
2. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Монографія. / В. Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. *Білорусов С. Г.* Розвиток професіоналізму та визначення ділових якостей у державних службовців / С. Г. Білорусов // Вісник державної служби України. – К.: 2005. – № 2. – С. 32–36.
4. *Белорусов С. Г., Попов С. А.* Створення моделей оцінки діяльності органів публічного адміністрування // IV Міжнародна науково-практична конференція „Спецпроект: аналіз наукових досліджень”: Збірник наукових праць. – Том 1. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2008. – С. 3–5.
5. *Дубенко С. Д.* Державна служба в Україні: Навч. посіб. / С. Дубенко. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 168 с.
6. *Князєв В. М., Бакуменко В. Д.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 341–358.
7. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади: Монографія / О. Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
8. *Надолішній П. І.* Ефективність державного управління та її оцінювання: концептуальний підхід / П. І. Надолішній // Акту-

альні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 4 (16). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 62–75.

9. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / Н. Нижник, О. Машков, за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

10. *Олуйко В.* Проблеми реформування регіональної кадрової політики / В. Холуйко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2/1. – С. 333–338.

11. *Рудніцька Р.* Ефективність та результативність діяльності органів державного управління / Р. Рудніцька // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної наук.-практ. конф. 23 січня 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – Ч. 1. – С. 92–94.

12. *Шамрай В. О.* Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / В. О. Шамрай / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.

Сергей Белорусов

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье освещены вопросы по изучению состояния современной региональной политики и компетенций местных государственных администраций, эффективности их работы, отношения к выполнению служебных обязанностей. Интересным является анализ факторов, препятствующих эффективной работе и влияющих на результативность деятельности местных государственных администраций. Приведены выводы о необходимости постоянного совершенствования стиля и форм работы районных государственных администраций, их аппарата и структурных подразделений, с целью обеспечения соответствующего уровня качества их деятельности.

Ключевые слова: региональная политика, местная государственная администрация, деятельность, исследование, эффективность, компетенция, факторы, усовершенствование.

Sergey Belorусov

ESTIMATION OF OPERATIONAL EFFICIENCY OF LOCAL AUTHORITIES OF KHERSON PROVINCE

In the article there are covered the questions concerning the position of the modern regional policy and the competence of the local state administrations, their operational efficiency, their attitude to the course of duty. The analysis of the reasons that interfere with the operational efficiency and influence, the result of the activity of local state administrations is interesting. There are given the conclusions concerning the necessity of permanent improvement of style and form of operation of district state administrations, their machinery and structural subdivisions, purposing to provide the correspondent level of quality of their activity.

Keywords: regional policy, local public administration, activities, research, performance, competence, factors improving.

Р о з д і л ІІ

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ І ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Анатолій КРУГЛАШОВ, Оксана РЕВУЦЬКА

ЄВРОАДАПТАЦІЯ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

Розглянуто окремі аспекти створення механізму адаптації правової системи України до норм європейського права та його діяльності. Вивчаються проблемні питання діяльності системи інститутів влади України, відзначаються недоліки їх функціонування та пропонуються шляхи їх усунення.

Ключові слова: європейська інтеграція, євроадаптація національного права, інститути державного управління, моніторинг європейської інтеграційної політики України.

Європейська та євроатлантична інтеграція є визначальними чинниками як зовнішньої, так і внутрішньої політики Української держави. Вхідження України до Об'єднаної Європи – стратегічна мета зовнішньої політики України, яка цілком відповідає економічним, соціальним, політичним і безпековим інтересам нашого суспільства та держави. Досягнення цієї стратегічної цілі вимагає від вітчизняної влади, передусім, забезпечення гарантій верховенства права, дотримання прав людини, розвитку громадянського суспільства і демократії, побудову соціально орієнтованої ринкової економіки. Україні необхідно виконати низку вимог Європейського Союзу до країн-кандидатів на вступ, які

відомі як Копенгагенські критерії. Їх виконання є обов'язковою умовою вступу, без чого неможливий початок процесу переговорів з ЄС щодо приєднання до нього.

Серед цих критеріїв особливе місце посідає третій критерій членства в ЄС – відповідність національного законодавства країни-претендента загальноєвропейським вимогам і стандартам, так званого *acquis communautaire* – правової системи ЄС [1]. Поступ держави на шляху виконання всіх копенгагенських критеріїв у цілому та цього критерію зокрема дозволяє давати найбільш об'єктивну та повноцінну відповідь, наскільки країна наближується до втілення в життя визначених перед собою стратегічних цілей і завдань. А відтак необхідним стає запровадження внутрішньодержавного моніторингу просування до виконання цих критеріїв. Це дозволить йому стати важливим інструментом як оцінки реформ у країні, так і, завдяки чітко визначеним індикаторам, здійснювати оцінку ефективності вітчизняної системи влади, інститутів державного управління в цілому.

Питання адаптації вітчизняного права до норм і стандартів ЄС викликає увагу не тільки політиків, народних депутатів, державних службовців, але й науковців, які досліджують процеси європейської інтеграції України. З одного боку, серед інших критеріїв-умов вступу до ЄС досягнення саме третього критерію виглядає відносно найпростішим, з точки зору необхідних для цього ресурсів та управлінської технології, завданням. Але з іншого, навіть продовження процесу наближення до ЄС, досягнення успіху на переговорах про створення з ним зони вільної торгівлі та нової Угоди про Асоціацію, вимагають від України євроадаптації свого національного законодавства не у віддаленій, довгостроковій перспективі, а у чітко визначені й стислі терміни.

Натомість є підстави констатувати, що суттєвого прогресу у цій сфері діяльності нашої держави не досягнуто. Очевидна

суперечність поміж важливістю цього завдання та отриманими практичними результатами породжує низку запитань, на які необхідно дати належні відповіді. Ще важливіше – усунути ті проблеми, що нагромадились у сфері реалізації євроінтеграційного курсу нашої держави.

Цілком природно, що питання наближення законодавства України до права ЄС було предметом розгляду відповідних парламентських слухань та обговорювалось на засіданнях комітетів Верховної Ради України, заслуховувалось Кабінетом Міністрів України, потрапляло в поле зору інших центральних органів виконавчої влади. Воно також стає предметом обговорення на різноманітних науково-практичних конференціях національними експертами, вітчизняними та зарубіжними дослідниками, зацікавленими в успіху євроінтеграційної політики Києва. Але робота щодо гармонізації законодавства України з правовими нормами Європейського Союзу значно ускладнюється внаслідок помітного дефіциту в нашій державі вагомих теоретичних досліджень, наукових і науково-практичних розробок із зазначеної проблематики. Поки що в Україні відсутні спеціальні комплексні дослідження, спрямовані на визначення основних шляхів і перспектив гармонізації законодавства України та ЄС. Це є додатковим поштовхом до належного наукового осмислення проблемних питань європейської інтеграції правової системи України саме з точки зору встановлення факту відповідності чи невідповідності вітчизняного законодавства основним стандартам Євросоюзу в цій сфері.

Для вітчизняної науки проблематика європейської інтеграції є доволі новою сферою дослідження. Зазначимо, що в Україні за останні роки з'явилося декілька монографічних праць, присвячених євроінтеграційним проблемам в цілому, які привертають до себе увагу. З-поміж них виділяються колективні монографії вчених Інституту держави і права

ім. В. М. Корецького НАН України [2]. У них досить докладно висвітлені теоретико-методологічні проблеми та особливості практичної реалізації ідеї європейської інтеграції України. Серйозним доробком у вітчизняній теорії і практиці міжнародного права вважаємо праці відомого вченого-міжнародника В. І. Муравйова [3]. В теоретичній площині він розглядає питання гармонізації права ЄС та національного законодавства, а в практичній – здійснює порівняльний аналіз зближення законодавства країн членів ЄС, асоційованих країн Центрально-Східної Європи, України зокрема. З останніх публікацій, які привертають увагу наукової громадськості, особливо вирізняється дослідження М. М. Микієвича [4]. Деяку актуальність зберігає праця Кременя В., Табачника Д., Ткаченка В. „Україна: альтернативи поступу” [5]. Тією чи іншою мірою досліджуваної проблеми торкалися такі українські автори, як М. Баймуратов, О. Задорожній, В. Корецький, В. Опришко, Ю. Шемшученко та ін. [6]. Основоположні принципи правопорядку ЄС ґрунтовно аналізуються в монографії А. Татама [7]. Процеси становлення і розвитку Європейського Союзу, функціонування його інституціональної структури були детально освітлені в монографії В. Г. Барановського [8].

Варто відзначити, що вивчення важливих проблем євроінтеграційних процесів, сучасного розвитку ЄС та взаємин з ним України активно досліджують не лише у столичних академічних та інших наукових центрах, але й в регіонах. Зокрема заслуговує на увагу доробок викладачів кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича [9]. Відзначимо також науковий доробок одеської дослідниці С. Д. Василенко, яка не один рік розглядає політичні аспекти інтеграційних процесів [10].

Перш за все, відзначимо інституційні аспекти євроадаптаційної політики України. Для реалізації положень донині діючої Угоди про партнерство і співробітництво між

Україною та ЄС і державами-членами [11], насамперед, було сформовано наступні спільні органи: Раду та Комітет із питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет із парламентського співробітництва. Зокрема, Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС – здійснює контроль за виконанням УПС та „розглядає будь-які значні питання, що виникають в рамках Угоди, та будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес” [12].

Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС утворена як допоміжний орган Української частини Ради. До її складу входять заступники керівників органів виконавчої влади, які відповідають за питання інтеграції України до ЄС. В рамках Комітету з питань співробітництва створено 7 підкомітетів, засідання яких, як правило, відбуваються з періодичністю не рідше одного разу на рік для обговорення на високому експертному рівні стану співпраці України та ЄС у наступних сферах: торгівля та інвестиції; економічні та соціальні питання, фінанси та статистика; політика в сфері підприємств, конкуренція, співробітництво в регуляторній сфері; енергетика, транспорт, ядерна безпека та екологія; митне та транскордонне співробітництво; юстиція, свобода та безпека; наука та технології, дослідження та розробки, освіта, культура, громадське здоров'я, інформаційне суспільство та медіа. Голозування під час засідань підкомітетів здійснюється по чергово представниками обох Сторін, відповідно до правил голозування в Комітеті з питань співробітництва між Україною та ЄС.

4 березня 2010 р. під голозуванням Віце-прем'єр-міністра України Григорія Немирі відбулося тридцять четверте засідання Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Під час засідання було заслухано звіт про проведення першого засідання Комітету старших посадових осіб з оцінки імплементації Порядку денного асо-

ціації Україна – ЄС, а також інформацію щодо реалізації ініціативи „Східне партнерство” та її підтримки громадянським суспільством. Також було затверджено План залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ на I півріччя 2010 р. та схвалено оновлений склад Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [13].

22–23 березня 2010 р. у Брюсселі під спільним головуванням Б. Тарасюка та П. Ковалю відбулося чотирнадцяте засідання Комітету з парламентського співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Комітет обмінявся думками з А. Веселовським, Представником України при ЄС, від імені Уряду України, єврокомісаром Стефаном ФЮЛЕ, від імені Європейської Комісії та Євою ШРАЙБЕР, Віце-президентом Європейського інвестиційного банку. За результатами засідання було прийнято заключні Заява та рекомендації [14].

Разом з тим, Україна почала створювати і власний, внутрішньодержавний інституційний механізм євроадаптації та формувати нормативно-правову базу для реалізації цього важливого вектора правової реформи. Одна з провідних ролей у цій інституційній системі по праву належить парламенту – Верховній Раді України (ВРУ). Саме ВРУ забезпечує реалізацію євроінтеграційного курсу держави шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. В самому ж парламенті особлива роль у процесі євроадаптації належить Комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції, який забезпечує експертизу внесених до Верховної Ради всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* [15]. Профільний парламентський Комітет здійснює також роботу над законопроектами, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції в галузі євроадаптації. Висновок,

який готується Комітетом на виконання розділу IX Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, розміщується на офіційному сайті парламенту у розділі „законопроекти” та поширюється серед депутатів разом з висновком Головного науково-експертного управління (перед першим читанням) чи Головного юридичного управління (перед другим та третім читаннями) [16]. Тобто, завданням цього парламентського комітету є не продукування законопроектів, а їх перевірка на предмет відповідності до права ЄС, а також тим зобов'язанням, які Україна має перед СОТ та Радою Європи. Слід однак зазначити, що визначена вітчизняним правом процедура врахування висновку у законотворчій діяльності на сьогодні відсутня, що не сприяє результативності діяльності даного Комітету. Для прикладу, 9 лютого 2010 р. Комітет з питань європейської інтеграції на засіданні відхилив законопроекти № 5526 та № 6012. Перший законопроект передбачав припинення дії Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб. Автор проекту мотивував його необхідність „невідповідністю Угоди національним інтересам України”. Члени Комітету вказали на те, що одночасно з Угодою між Україною та ЄС про реадмісію осіб, була підписана і Угода про спрощення оформлення віз для українських громадян, які слід розглядати як єдине ціле, а тому, припинення дії Угоди про реадмісію автоматично означатиме і припинення дії Угоди про спрощення оформлення віз. Законопроект № 6012 Про внесення змін до Закону України „Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” за задумом авторів мав би забезпечити рівноправні умови взаємних поїздок громадян України та інших держав. Законопроект мав на меті встановлення жорсткого принципу взаємності у візових питаннях та скасування принципу пріоритету міжнародних договорів у візових питаннях. Під час засідання Комітету відзначалося, що запровадження візового

режиму для низки країн світу повністю суперечить національним інтересам, в тому числі – і щодо збільшення надходжень до державного бюджету від туризму та відвідань іноземними громадянами території України. Голова Комітету Б. Тарасюк підкреслив, що вже самі факти появи такого роду законопроектів негативно впливають на імідж нашої держави, піддають сумніву її надійність і передбачуваність, а також серйозність планів України стосовно її євроінтеграційного курсу. Комітет рекомендував повернути обидва законопроекти без включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України. Окрім того, Комітет вирішив звернутися до Кабінету Міністрів України з проханням надіслати до ВРУ свою офіційну позицію щодо законопроектів № 5526 та № 6012, доручити голові Комітету донести позицію Комітету щодо зазначених законопроектів до Голови ВРУ, а також запланувати у липні 2010 р. проведення комітетських слухань із зазначених питань.

Забезпечення виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС [17] покладено на Кабінет Міністрів України, який щороку має затверджувати план заходів щодо виконання Програми та передбачати в проектах Державного бюджету кошти на їх фінансування.

Необхідно зазначити, що на відміну від України, де координаційні функції дещо хаотично розподілені між декількома державними органами, у Польщі, наприклад, діяв єдиний орган – Комітет європейської інтеграції, який виконував не тільки всі координаційні функції, але й проводив експертизу проектів нормативно-правових актів, які розроблялися профільними міністерствами відповідно до своєї компетенції, щодо відповідності *acquis communautaire*. Такий підхід до організації роботи з адаптації польського законодавства до законодавства ЄС виявився надзвичайно ефективним, оскільки дав змогу уникнути абсолютно зайвої конкуренції між

державними органами та зосередив зусилля й компетенції професіоналів у сфері євроінтеграції в одному державному органі, що, в свою чергу, призвело до створення потужного євроінтеграційного управлінського центру [18]. На жаль, спроби здійснення подібної концентрації ресурсів державного управління в Україні, хоча й мали місце, але не були доведені до успішного завершення.

Функції адаптації також розподілені відповідно до компетенції між окремими центральними органами виконавчої влади. Зауважимо, що відповідно до галузевого призначення кожного органу чітко виписані права, обов'язки та повноваження щодо втілення євроінтеграційної політики держави.

Основна контрольна функція в процесі адаптації законодавства в системі центральних органів виконавчої влади покладена на Міністерство юстиції України, що не може викликати заперечень. У грудні 2004 р. у складі Міністерства юстиції було утворено Державний департамент з питань адаптації законодавства як урядовий орган державного управління [19]. Цей Департамент – єдина державна установа в Україні, що уповноважена надавати українським перекладам актів законодавства ЄС статус офіційного. Основними завданнями Департаменту є реалізація, в межах компетенції, державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та координація роботи, пов'язаної з виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Про результати цієї діяльності Департамент регулярно звітує перед Міністерством юстиції, а воно, у свою чергу, перед Кабміном.

Відповідно до Звіту за 2009 р. Міністерством юстиції забезпечено переклад 460 актів *acquis communautaire* загальним обсягом 12 678 сторінок, разом з тим, слід зазначити, що ряд заходів, запланованих до виконання у 2009 р., залиши-

лись невиконаними або все ще перебувають на стадії виконання [20]. Представники Міністерства також беруть активну участь у переговорах між Україною та ЄС, зокрема, щодо укладення Угоди про асоціацію, про створення зони вільної торгівлі, спільного авіаційного простору, приєднання України до Енергетичного Співтовариства тощо.

Умовно, з урахуванням правового статусу органів та їх компетенції, систему євроадаптаційних інституцій України, що склалась, можна структурувати наступним чином:

1) органи, що працюють над нормативним забезпеченням (Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС, Верховна Рада України);

- правореалізаційні інституції (Кабінет Міністрів України, Управління з питань європейської інтеграції, Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністерство юстиції України, інші міністерства та комітети України);

2) спільні (міжнародні) органи (Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС);

- національні (державні) органи (Верховна Рада України (Комітет з питань Європейської інтеграції), Президент України, Уповноважений України з питань Європейської та Євроатлантичної інтеграції України, Кабінет міністрів України, центральні органи виконавчої влади, відповідальні за організацію роботи з адаптації).

Аналіз трансформації адаптаційного інституційного механізму станом на 2010 р. переконливо свідчить, що найнагальнішою потребою для України є значне посилення складової системного аналізу, комплексного моніторингу та стратегічного планування процесів європейської інтеграції. Трансформація адаптаційного

механізму на прикладі Президента України та Міністерства юстиції України представлена у вигляді схеми у Додатку 1.

Безпосереднє сусідство Євросоюзу з Україною актуалізує проблему її взаємовідносин з цим інтеграційним об'єднанням, вимагає визначення найбільш ефективної стратегії і тактики інтеграції України до ЄС в цілому та зближення правової системи України з правом Євросоюзу зокрема.

Відправною точкою в даному напрямку діяльності має стати те, що кожний нормативний акт повинен мати власних авторів. Анонімність у правотворенні хибна тому, що немає кому пред'явити претензії щодо відшкодування збитків від недобросовісної правової продукції. Україна повинна докласти максимум зусиль для забезпечення поступового наближення національного законодавства до правового поля і стандартів ЄС. Дослідження особливостей зближення правової системи України з правом ЄС слід розглядати як важливу складову зусиль у напрямку поступової інтеграції України до європейського політичного, економічного та правового простору.

Разом з цим, Україні не можна забувати, що *acquis communautaire* не є ідеальним законодавством. З одного боку, воно є плодом складного компромісу між державами-членами, що представлені в Раді, а також наднаціональними інституціями ЄС – Єврокомісією та Європейським Парламентом. З іншого, *acquis* – це законодавство не розвитку, не економічного прориву, а радше збереження досягнутого комфорту, обтяжене значними соціальними гарантіями. Тому беззастережно калькувати *acquis communautaire* сьогодні для України щонайменше недалекоглядно або непосильно. На сучасному етапі, можливо, скориставшись відсутністю жорстких зобов'язань щодо адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС, переймати європейські правові норми вибірково, виходячи насамперед з економічної доцільності такої адаптації та її політико-правових наслідків. Очевидно,

що такий підхід може мати лише короткотермінову перспективу для держави, яка націлена на набуття статусу, для початку, кандидата на вступ до ЄС у майбутньому.

Найважливішим же завданням для нашої країни є створення системи національного моніторингу діяльності всієї системи національного державного управління щодо виконання Копенгагенських критеріїв, насамперед, здійснення євроадаптаційних завдань. Такий моніторинг може бути ініційований як Президентом України В. Януковичем, який після свого обрання підтвердив свою відданість євроінтеграційному курсу нашої держави, так й іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Але як його розробка і прийняття потребують постійного залучення вітчизняних і зарубіжних експертів, узгодженої політичної волі та відповідної діяльності основних політичних гравців нашої країни, залучення зацікавлених інституцій громадянського суспільства України.

Список використаних джерел:

1. *Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО*. Інтеграційні перспективи України. – К.: Інститут Євроатлантичного співробітництва, 2007. – С. 35–37.

2. *Європейська інтеграція України*: Політико-правові проблеми. За ред. В. П. Горбатенка. – К.: Юридична думка, 2005. – 332 с.

3. *Горбатенко В.* Внутрішньополітична консолідація суспільства як чинник європейської інтеграції України / В. Горбатенко // *Правові та соціополітичні аспекти взаємовідносин ЄС – Україна: Матеріали шостої міжнародної наукової конференції з серії „Європейське право сьогодні: освіта, наука, практика”* 23–24 жовтня 2008 р. – Донецьк, 2008. – С. 91.

4. *Мельничук О. І.* Міжнародне право. Міжнародно-правовий статус всесвітньої культурної і природної спадщини / О. І. Мельничук // – К.: НВП „Наукова думка” НАН України, 2008. – 284 с.

5. *Гармонізація трудового законодавства України із законодавством Європейського Союзу*. Відп. ред. Н. М. Хуторян. – К.: ТОВ Видавництво „Юридична думка”, 2008. – 304 с.

6. *Дмітрієв А. І.* Міжнародне публічне право / А. І. Дмітрієв, В. І. Муравйов – К.: 2000. – 560 с.

7. *Микієвич М. М.* Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки / М. М. Микієвич. – Львів: 2005. – 416 с.

8. *Кремень В.* Україна: альтернативи поступу / В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко – К.: „Вентурі”, 1996. – 256 с.

9. *Опришко В. Ф.* Право Європейського Союзу. Загальна частина: Підручник для студ. вищих навч. закладів / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець – К.: КНЕУ, 2002. – 460 с.

10. *Опришко В. Ф.* Питання трансформації Європейського права в законодавство України. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=488>.

11. *Татам А.* Право Європейського Союзу / А. Татам. – К.: „Абрис”, 1998. – 260 с.

12. *Барановський В. Г.* Європейське співтовариство в системі міжнародних відносин / В. Г. Барановський. – М.: Міжнародні відносини, 1986. – 262 с.

13. *Інтеграційні процеси сучасності // Політологічні та соціологічні студії: Збірник наукових праць.* – Чернівці: Прут, 2006. – Т. IV. – 512 с.

14. *Василенко С. Д.* Європейський процес і Україна / С. Д. Василенко. – Одеса: ІСЦ політехнічного університету, 1996. – 138 с.

15. *Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами.* – Угоду ратифіковано Законом № 237/94-ВР (237/94-ВР) від 10.11. 94 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012.

16. *У Комітеті з питань європейської інтеграції відбулося засідання української частини Комітету з парламентського співробітництва між Україною та Європейським Союзом.* –

Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=190718&cat_id=37486.

17. *Рада з питань співробітництва* між Україною та ЄС. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?n=3733>.

18. *Відбулося засідання Української частини Комітету з питань співробітництва* між Україною та ЄС. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/news/239538.html>.

19. *Парламентський контроль уповноваженого з прав людини за станом виконання взяти Україною при вступі до Ради Європи зобов'язань щодо приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів з прав людини.* – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid%204/d_04_1_1.htm.

20. *Друзенко Г. Євроінтеграція як стратегія внутрішніх реформ: нотатки для нового уряду / Г. Друзенко.* – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2351>.

21. *Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* – Закон України від 18.03.2004 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-15&p=1254989997456138>.

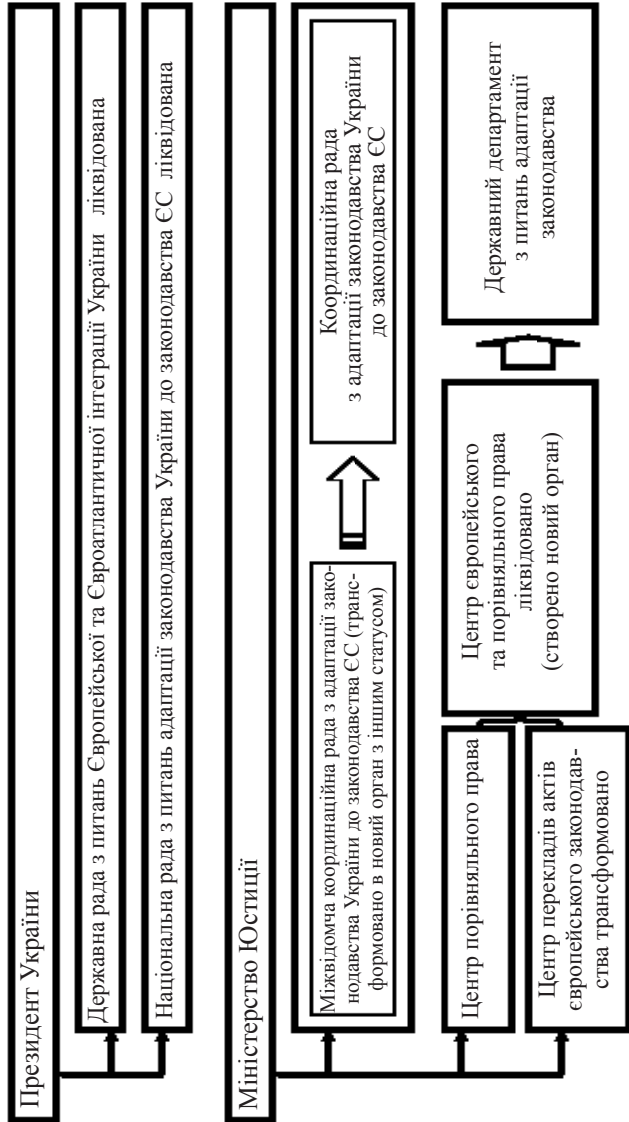
22. *Про утворення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції.* Постанова Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 649. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_articole?art_id=145721563.

23. *Звіт про реалізацію заходів щодо виконання у 2009 році загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства європейського союзу, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 року № 408-р.* – Режим доступу: http://www.sdla.gov.ua:8080/control/uk/publish/article?art_id=53501&cat_id=46963.

24. *Тези виступу Міністра юстиції Миколи Оніщука на розширеному засіданні колегії Міністерства юстиції України „Про виконання пріоритетних напрямків діяльності Міністерства юстиції на 2009 рік”* (Київ, 17 липня 2009 року). – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/?searchword>.

ДОДАТОК 1

Динаміка формування і трансформації системи державних органів з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (на прикладі Президента України та Міністерства юстиції України) 2000–2006 рр.



Анатолій Круглашов, Оксана Ревуцкая

ЕВРОАДАПТАЦИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье рассмотрены актуальные вопросы формирования украинской системы европейской адаптации. Речь идет о процессах становления и деятельности институтов государственного управления Украины, ответственных за разработку и реализацию политики государства в области адаптации правовой системы Украины к Европейскому праву.

Авторами рассмотрены действия отдельных институтов законодательной и исполнительной власти, выделены как промежуточные ее результаты, так и накопившееся в этой системе недостатки. Предложены пути решения имеющихся проблем, прежде всего, через создание системы национального мониторинга деятельности институтов государственного управления по реализации европейской интеграционной политики Украины.

Ключевые слова: европейская интеграция, евроадаптация национального права, институты государственного управления, мониторинг европейской интеграционной политики Украины.

Anatoliy Kruglashov, Oksana Revutska

EUROPEAN ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGAL SYSTEM: INSTITUTIONAL ASPECTS

The article deals with actual aspects of the process of European adaptation system, which is in the process of formation in Ukraine. Authors consider the origin and current development of State institutions, responsible for the national system of European adaptation, first and foremost of European Law.

Some points of institutional activity of Legislative and Executive powers are considered, its preliminary results evaluated. Authors point

out at some negative aspect of the institutional performance, making accent on accumulated hardships and problems in this sphere. They propose possible way of resolving problems, and first of all, by suggesting establishment of the National system of Monitoring of European policy of Ukrainian's State institutions, including the ones in charge of European Law adaptation.

Key words: European integration, European adaptation of the National law, institutions of State power, monitoring of Ukraine's European integration policy.

Павло КАТЕРИНЧУК

ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ОЧІКУВАНЬ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним проблемам адаптації системи місцевого самоврядування України до європейських стандартів. Автор наголошує на поспішності ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування і, як наслідок, невідповідності європейським вимогам національної системи законодавства у сфері за-безпечення функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, європейська інтеграція.*

Місцеве самоврядування є одним з головних елементів розвитку демократичного конституційного ладу. За своєю природою воно виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної. Воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи

громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю.

Після проголошення державної незалежності України перед суспільством і державою постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування в Україні як одного з ключових елементів взаємодії територіальних громад, держави та особи. У колі цих проблем особлива роль належить утвердженню правових засад місцевого самоврядування відповідно до Конституції України 1996 р., яка фактично вивела місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Місцеве самоврядування, як і парламентаризм, розподіл влади, незалежні суди та інші атрибути демократичного політичного режиму, поступово входить у політико-правове життя українського суспільства.

Після тривалого панування тоталітарного режиму відродження місцевого самоврядування має на меті не повернення назад, а рух уперед, до створення самобутньої системи самоврядування. Ця система повинна спиратися на минулий вітчизняний досвід (позитивний і негативний), враховувати тенденції розвитку українського суспільства, а також багатий досвід комунальних (муніципальних) реформ у зарубіжних країнах і вихід на міжнародні стандарти розвитку місцевого самоврядування, закладені, зокрема, у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р. Шлях України до Європи лежить також і через імплементацію положень Європейської хартії, що, природно, підвищить вимоги до української системи місцевого самоврядування, вітчизняна модель якого закладена в Конституції України і її лише необхідно напов-

нити конкретним змістом. Для цього потрібен час і титанічна праця.

Виходячи з таких міркувань, визначена автором проблематика набуває неабиякої актуальності. Саме тому *метою* даної наукової розробки є аналіз розвитку місцевого самоврядування у контексті здійснення політики європейської інтеграції України. Визначена мета зумовила встановлення і вирішення наступних завдань:

- окреслити теоретичні аспекти організації самоврядування в Україні;
- дослідити вплив Європейської хартії місцевого самоврядування на законодавче оформлення системи самоврядування в Україні;
- визначити проблеми адаптації української системи самоврядування до Європейських стандартів.

Наявність значної кількості публікацій, в яких по-різному тлумачаться природа та призначення місцевого самоврядування призводить до значного ускладнення розуміння його значення, місця та ролі в системі народовладдя. В той самий час, ознайомлення з теоретичними основами місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення з точки зору кращого розуміння особливостей конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні та динаміки його становлення і розвитку на новітньому етапі української державності. Це важливо також і для усвідомлення місцевого самоврядування як автономної по відношенню до державної влади системи управління, адже в свідомості переважної більшості громадян України ще не подолані стереотипи радянської моделі організації влади, за якої формально вся повнота влади на місцях формально належала місцевим радам народних депутатів, що разом з Верховною Радою України входили до єдиної ієрархічної системи органів державної влади.

Серед українських вчених варто відокремити принаймні кілька напрямків досліджень стосовно адаптації української системи місцевого самоврядування до європейських вимог. Одним з таких напрямків є розробки у галузі правознавства, зокрема муніципального права та спеціалістів у галузі державного управління, які присвятили свої дослідження світовому досвіду місцевого самоврядування та пошуку його оптимальної моделі для України. До таких праць належать роботи авторитетних українських учених Б. Андресюка [1], В. Горбатенка [6], В. Григорішена [7], М. Гринишина та С. Трохимчука [8], В. Керецмана [13], В. Кравченка [15], І. Нагребецької [18], О. Іщенко [12]. Окремо хотілося б згадати про доробок буковинського дослідника Б. А. Руснака [20].

Історії розвитку та становлення місцевого самоврядування в Україні присвятили свої праці А. Ткачук [21], Г. Швидько та В. Романов [22], В. Пархоменко [18]. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні стали предметом дослідження Р. Безсмертного [3], В. Головченка та О. Корпаня [5], Ю. Делія [9], А. Коваленка [14], В. Кравченка та М. Пітцика [16] тощо.

Таким чином, проблематика дослідження місцевого самоврядування викликає жвавий інтерес серед українських вчених та державних службовців, утім комплексних досліджень, присвячених безпосередньо питанню реформування системи місцевого самоврядування у контексті євроінтеграційних очікувань України очевидно бракує.

У Конституції України вперше за новітніх часів проголошено, що в країні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Основний Закон, виходячи з міжнародних стандартів, закріпив місцеве самоврядування як:

- 1) елемент конституційного ладу;
- 2) засіб забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина;

3) право територіальної громади на місцеву автономію.

Загальні засади конституційного ладу в Україні стосовно місцевого самоврядування проголошені в розділі XI Основного Закону. Розвиток сучасного суспільства вимагає нового розуміння і трактування ролі та значення місцевого самоврядування як базової демократичної інституції.

Актуальність дослідження конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні зумовлена також тим, що недостатньо тільки їх проголосити, необхідно створити реальні механізми їх реалізації відповідно до міжнародних стандартів. Сучасне місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на принципах, сформованих та закріплених не тільки в Конституції України та Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні”, а й в Європейській хартії місцевого самоврядування [10], де проголошені фундаментальні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування, ратифікованій у повному обсязі Верховною Радою України, що зобов'язує Україну приєднатися до міжнародних стандартів муніципальної демократії.

Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні є орієнтирами правотворчої, правореалізаційної і правоохоронної діяльності держави у сфері місцевого самоврядування. Їх однозначне розуміння і дотримання у практичній діяльності має забезпечити необхідну динаміку розвитку і ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, а нехтування ними, а тим більше порушення їх різними гілками влади унеможливають стабільність правового інституту місцевого самоврядування.

Україна за роки незалежності зробила прогресивні та переконливі кроки на шляху становлення і розбудови правової бази місцевого самоврядування. Одним із важливих законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України на розвиток Конституції, є Закон України „Про місцеве самовряду-

вання в Україні” [11] від 21 травня 1997 року, в ст. 4 якого закріплені основні принципи місцевого самоврядування. Проте їх практичне застосування засвідчило наявність великих невикористаних можливостей, тому на законодавчому рівні продовжується активний пошук нових варіантів розвитку і реалізації положень Конституції та шляхів реального забезпечення дії конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських стандартів.

Розвиток сильного місцевого самоврядування в Західній Європі був підкріплений прийняттям Європейської Хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року. Хартія є досить гнучким документом (п. 1 ст. 12 дозволяє дотримуватись лише частини її положень), проте в ній у змістовній лаконічній формі виражені принципи, напрацьовані теоретиками державобудування Європи, відповідно до яких змінюється і ще буде змінено законодавство європейських країн у царині місцевого управління і самоврядування.

На місцеве самоврядування в Європі поширюється загальна уніфікація законодавства, принаймні, в недалекому майбутньому в усіх країнах-членах Ради Європи буде єдина політика щодо місцевого самоврядування, заснована на принципах Хартії, після чого можна очікувати на появу нового міжнародного документа з більш конкретними і жорсткими нормами.

За таких обставин виникла необхідність чіткішого окреслення поняття самоврядування. Новітні наукові підходи до розкриття змісту терміну „місцеве самоврядування” спираються на нормативне визначення, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [10].

З цього визначення випливає, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних (державних) справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають в процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання носять комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо. В той же час чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко. Європейська хартія не містить певних критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству.

Визначення місцевого самоврядування, що міститься в Європейській хартії, є досить прагматичним, свідченням чого є наступне:

1. Хартія не обмежується правом місцевих властей самостійно приймати рішення з питань місцевого значення, в ній акцентується увага на їх реальній спроможності. Поняття спроможності є важливим у тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково повинно супроводжуватися реальними засобами (а саме, фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами), які мають у своєму розпорядженні місцеві власті. Такий підхід

надзвичайно важливий – він дозволяє **з'ясувати, коли місце-**ве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці.

2. Згідно з Європейською хартією на перше місце, в механізмі здійснення місцевого самоврядування, поставлені „ради або збори, тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім власне територіальна громада, яка використовує з цією метою „збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом”. Такий підхід Європейської хартії до визначення ролі органів місцевого самоврядування дозволяє деяким вченим стверджувати про „факультативний” характер участі територіальної громади (через форми прямої демократії), громадян у здійсненні місцевого самоврядування. На наш погляд з такою оцінкою погодитися не можна в принципі, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування формуються територіальною громадою шляхом місцевих виборів (що також є однією з форм прямої демократії) і, в силу цього, діють за дорученням та в інтересах територіальної громади, що свідчить про її роль як первинного суб'єкта місцевого самоврядування [7, с. 10].

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає елементи, які повинні бути притаманні ефективному демократичному місцевому самоврядуванню. У сучасній практиці реформування державно-політичних систем у посткомуністичних країнах Європейська хартія місцевого самоврядування використовується як базовий документ при створенні внутрішнього законодавства про місцеве самоврядування. Наприклад, в Угорщині вона безпосередньо згадується у законі про комунальне самоврядування. Звичайно, для України, що шукає шляхи до тісної інтеграції з європейською спільнотою, Хартія теж повинна бути путівником при

довго триваючому реформуванні архаїчної радянської системи у сучасну ефективну демократичну систему місцевого управління. Взаємна відповідність і схожість якомога більшої кількості елементів політичного та економічного устрою держав, безумовно, сприяє зближенню країн, полегшує людські і ділові зв'язки.

Наша держава 15 липня 1997 року зробила свій вибір на користь прийняття усіх 30 принципів Хартії. Тобто, взяла на себе зобов'язання реалізувати найбільш повну модель місцевого самоврядування. Це є дуже важливе, але важке завдання. Тим більше, що воно ускладнюється тим, що в конституційній моделі місцевого самоврядування Україна намагається випередити Європу, оскільки головною діючою особою місцевого самоврядування в Україні проголошена територіальна громада, а не органи місцевої влади, як це проголошено у Хартії. Ці амбітні наміри України можна було б лише вітати. Але час показав, що завдання виявилися важкими. Тим більше, що як на момент ратифікації, так і сьогодні конституційна модель місцевого самоврядування в Україні не відповідає обраній Україною моделі місцевого самоврядування згідно з Хартією.

З ухваленням Парламентом Конституції (29 червня 1996 року) і Закону „Про місцеве самоврядування” (21 травня 1997 року) в Україні створено правові підстави і сформовано українську національну модель місцевого самоврядування та засади для існування місцевого самоврядування в Україні. На жаль, ці законодавчі акти особливо в частині, що стосується місцевого управління і самоврядування, несуть в собі сліди компромісів між різними політичними силами, внутрішньо суперечливі і не в повній мірі відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування.

Можна стверджувати, що в свій час український парламент підійшов до ратифікації Хартії досить формально і

кон'юнктурно, не зваживши усі наслідки акту її ратифікації. Цим створено проблеми політичного і морального порядку, що не розв'язані ще й досі. Дійсно, при приєднанні України до Хартії були проігноровані друга і третя частини Хартії, що надають можливість пом'якшити процес втілення Хартії в конкретній державі і обумовлюють процедури приєднання до Європейської хартії місцевого самоврядування. А потреба в поступовості, як в часовому, так і у територіальному її аспектах впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування є, оскільки не можливо одномоментно змінити законом свідомість і стереотипи поведінки людей, вихованих за тривалий час існування попередньої радянської системи.

Одним з шляхів усунення формальних суперечностей між цими моделями є внесення відповідних змін до Конституції України і приведення конституційної моделі місцевого самоврядування до моделі, обраної при ратифікації Хартії. Але, процедура коригування Конституції є досить складною, а процес внесення поправок до Основного Закону вкрай політизований. В результаті, протягом 14 років, що пройшли після ухвалення Конституції, до неї не внесено жодних змін стосовно місцевого самоврядування. Крім того, є великі сумніви, щодо доцільності зміни чинної конституційної моделі місцевого самоврядування, принаймні у деяких її аспектах.

Розглянемо, для прикладу, хоча б проблему відсутності у обласних та районних рад власних виконавчих органів, що вимагає п. 2 ст. 3 Хартії. Свого часу, таке рішення частково було виправдане, оскільки були необхідними заходи для зміцнення інтеграційного впливу центральної влади. Дійсно, в Україні ще не закінчився процес формування політичної нації, і тому існує загроза дезінтеграції молодого держави через прагнення до автаркії і сепаратизму окремих регіонів. Зараз ці настрої дещо пом'якшились. Але, при опрацюванні пропозицій щодо зміни ролі відповідних місцевих

державних адміністрацій і передачі самоврядних повноважень обласним та районним радам одразу ж виникають пропозиції про зміни способу формування керівників областей. А саме, пропонується обирати губернаторів населенням відповідних регіонів. Тобто, фактично пропонується поширити кримську модель устрою місцевої влади на всі 25 областей. А чи це доцільно, чи кримська модель показала свої переваги перед іншими регіонами? В економічній, політичній, соціальній площині? Вочевидь – ні. А небезпеки, про які згадувалось вище, підживлюються, оскільки самоврядування у населених пунктах ще надто слабке і не може гарантувати уникнення загроз автаркії регіонів, ідеологічного переродження регіональних лідерів, обмежень демократії в регіонах. Прояви цих негативних рис спостерігаються навіть і зараз, коли губернатори призначаються центром і не мають іншого джерела легітимності аніж Указ Президента. Не важко собі уявити, що може статися у випадку їх прямого обрання населенням. Таким чином, спроби надати регіональним радам власних виконавчих структур, що вимагає Хартія, блокується пропозиціями про пряме обрання губернаторів, чого Хартія не вимагає і що не несе певної небезпеки.

Другий варіант – усунення суперечностей між моделями місцевого самоврядування в Україні „по Хартії” і „по Конституції” міститься у самій Хартії. А саме, відповідно до ст. 13 Хартії, Україна по закінченні п’ятирічного терміну (див. стаття 17 Хартії) може висловити застереження щодо поширення дії Хартії на дві категорії органів місцевого самоврядування – обласні і районні ради [7, с. 12]. Тобто, є можливість скористатися механізмом денонсації Хартії для цих двох рівнів місцевої влади. Такого типу пропозиції можуть виникнути і щодо виведення з-під дії Хартії двох особливих територій України – Києва і Севастополя. Таке є можливим на основі ст. 16 Хартії.

Звичайно, це найменш бажаний шлях. Оголошення Україною про такі наміри може викликати негативну реакцію у Європі і поставити ще одну пляму на іміджі України. Такий крок став би сигналом, що ступінь демократичних устремлінь України зменшується.

На наш погляд, перспективним напрямом дій органів державної влади є робота з більш повного втілення принципів Хартії там, де це є можливим в рамках української моделі місцевого самоврядування. А існує тут досить **велике поле** діяльності. Особливо, в частині реалізації більшості положень чинного національного законодавства у повсякденній практиці територіальних громад. У цій роботі слід мати на увазі, що фундаментальною причиною гальмування як імплементації Хартії в повному обсязі, так і зі становленням справжнього (не по формі, а по суті!) місцевого самоврядування в Україні, на наш погляд, є нерозвиненість громадянського суспільства в Україні взагалі, і у кожній конкретній місцевій спільноті зокрема. Громада діє, проявляється і впливає через громадські організації, сукупність яких у кожному місті, селищі, селі і складає місцеве громадянське суспільство. Цей Європейський, по суті, досвід повинен бути реалізований в українській моделі самоврядування якнайшвидше.

Повертаючись до проблем імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування, звернемо увагу, що громадськість могла б сприяти процесу запровадження таких громадських інституцій, як Уповноважений з дотримання Європейській хартії місцевого самоврядування чи Громадський комітет із моніторингу за дотриманням Європейської хартії місцевого самоврядування. Вважаємо, що муніципальний рух України на своїх муніципальних слуханнях міг би виступити з такою ініціативою. Спільними зусиллями урядових і позаурядових структур могла би бути також розроблена і реалізована Програма пропагування принципів

Європейської Хартії місцевого самоврядування і сприяння їх впровадженню.

В сучасній європейській правовій практиці самоврядування розглядається, виходячи з трьох взаємопов'язаних елементів: структура, функції, фінанси. Структура показує, як взаємопов'язані різноманітні місцеві органи влади та як вони вписуються в загальну систему управління. Як правило, існує кілька рівнів управління.

У більшості країн перевага надається багаторівневій системі, при якій більш масштабна діяльність здійснюється вищим органом влади (графства у Великій Британії, департаменти у Франції та райони у Німеччині). У всіх цих випадках більш високий рівень влади створений для надання послуг, що необхідні для більшої території, в той час, коли регіони надають послуги місцевого характеру. У деяких країнах (Велика Британія) існує відмінна від інших система, що практикується у великих містах, коли одна влада об'єднує функції громади та графства. Таке явище отримало назву „єдина влада”, оскільки вона поєднує всі функції місцевого управління в одній раді. Ряд великих країн Європи (Франція, Іспанія, Італія) мають ще один додатковий рівень місцевого управління на регіональному рівні, в той час як у Федеративних (Німеччина, Австрія) землі є найвищим рівнем субнаціонального управління.

Регіональні органи влади у більшості випадків утворилися недавно (хоча вони часто базуються на історичних регіонах) і раніше не мали виборної ради. Іноді такі органи влади створювались у відповідь на вимогу визнання окремої історичної одиниці, як Бретань, Басконія, острови Корсика та Сицилія. Іноді регіони створюються штучно для утворення єдиної адміністративно-територіальної структури по всій країні. Такого типу регіони важко знаходять в Європі визнання і підтримку, проте прослідковується загальна тенденція до надання більшої влади регіональному управлінню.

Це є частиною процесу децентралізації, що наближує управлінські послуги до населення і збільшує відповідальність та ефективність „на місцях”.

У багатьох країнах органи місцевого самоврядування безпосередньо беруть участь у формуванні верхньої палати парламентів унітарних країн (Франція, Хорватія, Нідерланди) та обранні президента в парламентарних республіках (Італія), що забезпечує представництво інтересів громад на державному рівні.

Сьогодні, аналізуючи вищезазначені проблеми місцевого самоврядування, ми розуміємо, що ініціативні та професійні діячі муніципальної справи вбачають шлях до розв’язання проблем у тому, щоб дати місцевій владі, як казав колишній російський президент, стільки самоврядування, скільки вона може нести. Це означає, що можливості самоврядування після втілення в життя довгоочікуваної адміністративної реформи повинні бути суттєво розширені не лише формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій, які б мали своєю матеріально-фінансовою основою для надання послуг на місцевому, регіональному рівні, а також загальнодержавному рівні. При цьому має бути враховане питання про оптимальне співвідношення місцевого самоврядування з органами виконавчої влади держави на місцях, щоб таке співвідношення сприяло саме конструктивній для громади співпраці двох систем регулювання на місцевому рівні.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень. Такими є перетворення щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих органів місцевого самоврядування, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання

неприбуткових підприємств тощо. При цьому не уникнути орієнтації на зарубіжний досвід вирішення подібних проблем і на основоположні цінності в галузі місцевого самоврядування держав Європейського Союзу. Треба відкрити шлях місцевій ініціативі, активно залучати до участі в управлінні справами своїх міст та інших населених пунктів їхніх мешканців – тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування. Місцева влада, як і влада всіх інших рівнів, повинна стати відкритою, прозорою та зрозумілою.

Українське законодавство в цілому відповідає світовим стандартам. Проте, як справедливо зазначають фахівці, було б доцільним ввести деякі положення Хартії в Конституцію України і передбачити в законодавстві конкретні норми щодо фінансування органів місцевого самоврядування; обмежити компетенцію місцевих державних адміністрацій щодо контрольних функцій і функцій посередництва у відносинах органів місцевого самоврядування з виконавчою владою та Президентом.

Аналіз проблеми адаптації української системи самоврядування до Європейських стандартів в цілому показує наявність величезної кількості нормативних прогалин та недоліків, котрі лежать не лише у законодавчій площині, але й у побутовій сфері. Україна безперечно здатна удосконалити систему самоврядування так, щоб воно не лише формально відповідало Європейським нормам, а й слугувало прикладом для інших країн. Поки що ж, можемо лише констатувати формалізовану близькість українського місцевого самоврядування до європейської традиції, та, на жаль, фактичну прірву у неформалізованій, практичній площині. Якщо Українська держава справді прагне інтегруватися у Європейський Союз, нам необхідно припинити пусті балачки та показові дискусії, і почати реальне просування до європейських стандартів шляхом реформування законодавства та руйнування численних стереотипів, успадкованих від радянської епохи.

Список використаних джерел:

1. *Андресюк Б.* Самоврядування. Чого ми від нього очікуємо? / Б. Андресюк // Віче. – 2000. – № 1. – С. 40–47.
2. *Андресюк Б.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. Андресюк. – К., 1997. – 222 с.
3. *Безсмертний Р.* Самоврядування. Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування / Р. Безсмертний // Віче. – 1997. – № 11. – С. 45–56.
4. *Гірник М.* Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому колі України: аналіз ситуації / М. Гірник // Людина і політика. – 2001. – № 3. – С. 140.
5. *Головченко В., Корпань О.* Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко, О. Корпань // Право України. – 1998. – № 3. – С. 14–17.
6. *Горбатенко В., Цветков В.* Демократія, управління, бюрократія / В. Горбатенко, В. Цветков. – Київ, 2001.
7. *Григорішен В.* Європейська Хартія про місцеве самоврядування: проблеми державної регіональної політики та місцевого самоврядування в Україні / В. Григорішен // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – 2001. – № 2, ч. 2. – С. 9–12.
8. *Гринишин М., Трохимчук С.* Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного європейського дому / М. Гринишин, С. Трохимчук; [Наук. ред. Мальський М.]; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Ф-т міжнар. відносин. – Л., 2002. – 96 с.
9. *Делія Ю.* Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 11. – С. 24–26.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/fpart94/idx94418.htm> (дата перегляду: 16.04.08).

11. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24.

12. Іщенко О. М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі / О. М. Іщенко / Ін-т законодав. передбачень і правової експертизи. – К., 2002. – 603 с.

13. Керецман В. Місцеве самоврядування: сучасні моделі та проблеми їх реалізації в Україні / В. Керецман // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика. – Ужгород, 2000. – С.163–169.

14. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики / А. А. Коваленко. – К: Довіра, 1997. – 131 с.

15. Кравченко В. Задуми – нові, методи – старі: Чому „пробуксовує” муніципальний рух в Україні / В.Кравченко // Віче. – 2002. – № 12. – С. 30–33.

16. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К., 2001. – 176 с.

17. Нагребецька І. Крок до європейських стандартів / І. Нагребецька // Уряд. кур’єр. – 2004. – 14 квітня.

18. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К., 1999. – 252 с.

19. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні. Посібник для депутатів місцевих рад / Б. А. Руснак. – Одеса: ВМВ, 2006 р. – 335 с.

20. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування. Пора змінити декорації / Б. А. Руснак // Віче. – 2000. – № 2. – С. 18–28.

21. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник / А. Ф. Ткачук. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.

22. Швидько Г. К., Романов В. Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Історичний нарис / Г. К. Швидько, В. Є. Романов. – К., 1997.

Павел Катеринчук

ПРОБЛЕМА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ОЖИДАНИЙ УКРАИНЫ

Статья посвящена актуальным проблемам адаптации системы местного самоуправления Украины к европейским стандартам.

Автор акцентирует внимание на поспешности ратификации Европейской хартии местного самоуправления и, как следствие, несоответствии европейским требованиям национальной системы законодательства в сфере обеспечения функционирования местного самоуправления в Украине.

Используя опыт европейских стран, автор определяет необходимые условия для усовершенствования отечественного законодательства и создания благоприятных условий для реформирования системы самоуправления к европейским стандартам.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общество, европейская интеграция.

Pavlo Katerynychuk

THE PROBLEM OF MUNICIPAL SYSTEM'S REFORMING IN THE CONTEXT OF THE UKRAINIAN EXPECTATIONS OF EUROINTEGRATION

The article deals with the actual problems of the Ukrainian municipal administration system adaptation to European standards.

The author suggests that the ratification of European Charter of municipal administration had been adopted hasty and caused several consequences between Ukrainian law system and European demands.

Analyzing the experience of European states the author defines necessary terms for domestic law system improvement and creation a

favourable terms for reforming of national municipal system towards European standards.

Key words: local selfgovernment, territorial society, European integration.

Наталія РОТАР, Антоній КНЯЗЄВ

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГУ СИСТЕМИ Е-УРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Всі існуючі вимоги до створення та функціонування інформаційної системи Електронний уряд є досить загальними, а отже, ступінь їх дотримання залежатиме від обставин. Шляхом консолідації зусиль і досвіду представників державного апарату, ділових кіл та науковців з урахуванням міжнародної практики необхідно вжити заходів для врегулювання питань впровадження електронних документів та електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; захисту персональних даних; формування та розвитку системи національних інформаційних ресурсів; розвитку телекомунікацій; захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних; впровадження державних стандартів у сфері інформатизації; запровадження технологій електронного урядування.

Ключові слова: Електронний уряд, електронний документообіг, інформаційні технології, електронна реорганізація державного управління.

Поступове формування інформаційного суспільства поставить перед політичним сьогоднішнім Україною чимало питань, пов'язаних з особливостями функціонуван-

ня політичної системи. Найбільш актуальними серед них є перспективи становлення електронної демократії, електронного урядування, пов'язані з ними зміни у характері, формах та якості участі громадян у політичних процесах. Інформаційні технології у політичних процесах особливо поживавлення набули у середині 90-х рр. XX ст., що в політичній науці відобразилося появою нових концептуальних понять *електронна демократія* (e-democracy), *електронний уряд* (e-government), *електронне управління / урядування* (e-governance), *електронна участь* (e-participation).

Е-урядування традиційно аналізується в контексті масштабних реформ державного управління, зокрема шляхом переосмислення ролі держави, типів організаційних структур державних інститутів та характеру взаємозв'язку з громадянами та іншими недержавними акторами (Т. Геблер, Ф. Кеттл, Д. Осборн, П. Пластрік). Не зважаючи на інтенсивну розробку проблем е-демократії Т. Беккером, К. Слатоном, Г. Гарсоном, К. Хакером, Й. ван Дийком, Б. Хейгом, Б. Лоадером, Дж. Хоффом, І. Хорроксом, П. Топсом, Р. Патнемом, політичні аспекти електронного урядування не можна вважати достатньою мірою розробленими на теоретичному рівні. Існуючі дослідження здійснюються у напрямку прикладних аспектів впровадження е-уряду, який визнається одним з важливих критеріїв значимості роботи в сфері е-урядування, що провокує певне обмеження глибини теоретичної розробки даного предметного поля. Метою даної статті є здійснення комплексного дослідження основних принципів функціонування та моніторингу системи е-урядування в країнах Європейського Союзу.

Електронна реорганізація державного управління сьогодні викликає величезний інтерес в усьому світі. У 2003 р. в ЄС було розроблено чотирирічний план досліджень у сфері електронного уряду, який було побудовано навколо двох

головних проблем – покращення урядових послуг для громадян та бізнесових структур та організаційної трансформації. Тобто серед пріоритетів було визначено – електронне урядування та організаційні зміни відповідно до нових принципів урядування і структур е-держави [7, р. 59]. Європейський підхід до розвитку електронної держави значною мірою спирається на базові принципи макроекономічної політики країн Євросоюзу в сфері формування інформаційного суспільства, заявлені в програмі „Електронна Європа”. Зокрема, це сприяння розширенню суспільного доступу до сучасних ІКТ шляхом створення центрів доступу (бібліотеки, школи); розширення набору соціальних послуг, які надаються в електронній формі, і збільшення їхньої доступності; впровадження технологій інформаційного суспільства в державну систему освіти й перепідготовки; проведення досліджень в сфері соціальних наслідків, викликаних поширенням ІКТ, і можливостей адаптації всіх категорій громадян до нових умов життя; підвищення рівня ознайомлення суспільства з можливостями ІКТ, при цьому державні органи влади повинні бути лідерами у використанні електронних технологій у своїй повсякденній діяльності, стимулюючи цим прискорення інформаційного розвитку всього суспільства; сприяння процесу стандартизації інформаційних систем для забезпечення сумісності мереж, а також мережних інтерактивних послуг, що надаються; контроль за розробкою відповідного законодавства й дотриманням юридичних гарантій громадян і бізнесу [12].

Важливим фактором, що відрізняє європейську модель електронного урядування, є прагнення враховувати при створенні систем електронного уряду соціально-культурного та мовного розмаїття того чи іншого європейського суспільства. У цілому ж, можна навести список 20 базових державних послуг, реалізація яких відстежується на рівні Європей-

ського Союзу як один з індикаторів прогресу окремих країн у сфері створення електронного уряду. Список цих базових електронних послуг поділено на дві частини: 12 послуг для громадян і 8 послуг для бізнесу (Таблиця 1).

Таблиця 1

Базові електронні послуги в країнах Європейського союзу

Базові електронні послуги для громадян (G2C)	Базові електронні послуги для бізнесу (G2B)
1. Декларування прибуткового податку	1. Оформлення соціальних відрахувань на працівників
2. Пошук роботи через служби зайнятості	2. Декларування корпоративних податків
3. Оформлення соціальної допомоги (допомоги з безробіття, відшкодування витрат на медичні послуги, оплата навчання)	3. Оформлення податку на додану вартість (декларування, повідомлення)
4. Оформлення персональних документів (паспорт, водійське посвідчення)	4. Реєстрація нової компанії
5. Реєстрація автомобіля (нового, старого, імпортованого)	5. Подання статистичних даних
6. Подача заяв на будівництво	6. Митне декларування
7. Інформування поліції (наприклад, у випадку крадіжки й т. п.)	7. Одержання дозволів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища
8. Користування публічними бібліотеками (доступність каталогів, пошукові засоби)	8. Функціонування системи державних закупівель

Продовження таблиці 1

Базові електронні послуги для громадян (G2C)	Базові електронні послуги для бізнесу (G2B)
9. Оформлення посвідчень (про народження, шлюб)	
10. Подача заяв на вступ до навчальних закладів	
11. Інформування про зміну місця проживання	
12. Послуги, пов'язані з медициною (інтерактивні консультації, доступність медичних послуг у різних установах, заявки на лікування в конкретному госпіталі й ін.)	

Джерело: [9]

У квітні 2006 р. у рамках Єврокомісії було сформовано новий План дій з електронного урядування, у якому формулювалася думка про необхідність збільшення інвестицій у розвиток інформаційного суспільства [4, с. 29]. Зокрема, комісар ЄС по інформаційному суспільству та ЗМІ Вівіан Редінг висловила стурбованість з приводу того, що в сфері досліджень з ІКТ Європа продовжує відставати від своїх конкурентів, інвестуючи в цю сферу приблизно половину того, що інвестують США [5, с. 160–161].

Сучасний європейський підхід до реалізації систем електронного уряду припускає, що з позицій користувача (громадянина або організації), держава є певним *чорним ящиком*, що надає послуги або продукти. При цьому споживачі державних послуг звертаються за ними відповідно до виникаючих *життєвих епізодів*, тобто ситуацій, коли виникає потре-

ба у зверненні до державних органів. Наприклад, шлюб, будівництво нового будинку, одержання соціальних виплат або пошук роботи. Створення єдиної крапки доступу до державних послуг й інформації означає, що система буде організована відповідно до потреб громадянина або організації, а не за принципом пояснення їм, які повноваження мають державні відомства, і хто за що відповідає [1, с. 33]. Тим самим, коли громадянин (користувач) має справу з ефективно організованою системою електронного уряду, він не цікавиться, яке конкретно відомство зобов'язане надати йому ту або іншу послугу (тобто виконати одну з функцій), а спілкується з різними відомствами з позицій життєвого епізоду. Один „життєвий епізод” може бути пов'язаний з декількома державними послугами, які в ряді випадків потребують виконання своїх функцій різними відомствами. Такий підхід часто називається принципом *єдиного вікна*. Важливою складовою частиною цієї діяльності є реструктуризація адміністративних процесів і проектування електронних адміністративних регламентів, які повинні скласти основу єдиної архітектури електронного уряду. Основними принципами цього процесу є:

- *Принципи створення і функціонування інформаційної системи „Електронний уряд”*. Створюючи інформаційну систему „Електронний уряд”, слід керуватися принципами системності, розвитку, сумісності, стандартизації та ефективності, що їх використовують при проектуванні автоматизованих систем згідно з нормативними документами.
- *Принцип системності* передбачає встановлення між структурними елементами інформаційної системи зв'язків, які забезпечують цілісність функцій та проблем управління та діяльності державних органів.
- *Принцип розвитку (відкритості)* враховує можливість поповнення й оновлення функцій та складу

інформаційної системи „Електронний уряд” без порушення її функціонування.

- *Принцип сумісності* означає, що при створенні системи мають бути реалізовані інформаційні інтерфейси, завдяки яким вона може взаємодіяти з іншими системами згідно з установленими правилами (наприклад з аналогічними системами країн СНД та ЄС).
- *Принцип стандартизації* забезпечує стандартизацію інформаційної системи та її складових для мінімізації всіх видів витрат, уніфікації прийомів, методів та інструкцій, якими керується користувач при роботі з системою.
- *Принцип ефективності* означає раціональне співвідношення між витратами на створення інформаційної системи „Електронний уряд” і цільовими ефектами, досягнутими завдяки її функціонуванню, причому вони можуть мати не тільки грошову форму, а й форму економії часу, підвищення якості та зручності державних послуг.
- *Принцип нових завдань* забезпечує врахування при визначенні переліку завдань, які доцільно включити до інформаційної системи, основних технологічних операцій обробки документів та завдань, що впливають з потреби забезпечення повноти, вчасності й оптимальності прийняття державних рішень, які раніше не виконувалися через обмежені можливості обробки інформації.
- *Принцип надійності* передбачає, що інформаційна система повинна функціонувати навіть у разі виходу з ладу технічних засобів та програмного забезпечення. Для цього інформація дублюється, використовуються джерела безперебійного живлення. Інформація для користувачів має бути точною, доступною і надаватися

без затримки згідно з запитами. У разі виходу системи з ладу дані мають бути відновлені, а пошкодження – усунуті.

- *Принцип безпеки* даних означає, що інформаційні ресурси мають бути надійно захищені і при їх безпосередній обробці та зберіганні в системі, і в момент обміну між комп'ютерами; треба виключити можливість несанкціонованого доступу до даних; всі операції в системі реєструються, будь-яке порушення системи безпеки виявляється.
- *Принцип єдиної інформаційної бази* вимагає застосування єдиної системи класифікації та кодування одних і тих самих структурних одиниць державних інформаційних ресурсів.

Потреба дотримання *принципу продуктивності* системи впливає із значної нерівномірності надходження потоків інформації, яку слід обробляти в певні проміжки часу, і жорстких вимог до термінів її обробки. Окрім того, інформаційна система повинна мати певний запас потужності, який забезпечує оперативне надання інформації користувачам за їхніми запитами незалежно від навантаженості системи. Фактор оперативного надання користувачам інформації є вирішальним при оцінці системи та її ефективності.

Принцип адаптації означає придатність інформаційної системи до модифікації та розширення. Більше того, з часом система може бути повністю перероблена, але її інформаційні ресурси при цьому повинні зберігатися. Водночас із розширенням спектра завдань державних органів, обсягу послуг і кількості користувачів системи вона має бути спроможною до розширення без порушення цілісності.

Сьогодні, для оцінки ефективності електронного уряду та інтеграції ідеї електронного урядування, у Європейському Союзі активно використовується комплексна система

індикаторів виміру ступеня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, методологічні основи якої практично застосовуються з кінця 1990-х рр. До цього часу вже існував суттєвий практичний досвід і методичний потенціал виміру окремих факторів, що впливають на розвиток інформаційного суспільства – охоплення населення і бізнесу засобами зв'язку (стаціонарною і мобільною телефонією), кількості телевізорів, радіоприймачів і комп'ютерів на душу населення, динаміки росту інтернет-аудиторії тощо [6, с. 13].

Розглянемо два підходи, що ілюструють міжнародний досвід – індекс готовності країн до використання електронного уряду сформованого ООН та систему індикаторів для виміру рівня розвитку електронного уряду в країнах Європейського Союзу.

Оцінка рівня готовності країн світу до використання електронного уряду здійснюється в рамках діяльності Департаменту економічного й соціального розвитку ООН, який щорічно публікує звіти, що засвідчують потенціал і можливості розвитку цих соціальних технологій в 191 країні світу. Використані в *UN Global E-Government Readiness Report* індекси оцінюють країни за готовністю електронного уряду (e-Government Radiness) та електронній участі (e-Participation). Виділено два аспекти, що впливають на розвиток електронного уряду: по-перше, потенціал або здатність державного сектора до розгортання інфраструктури ІКТ, що дозволяє поліпшити якість послуг населенню й бізнесу, тобто готовність країни до створення електронного уряду; по-друге, готовність, що означає наявність дій з боку уряду, спрямованих на забезпечення інформацією й знаннями для підвищення озброєності (або ступеня задоволеності) населення [2].

Індекс готовності електронного уряду (*E-Government Readiness Index*) відбиває характеристики доступу до електронного уряду, головним чином технологічну інфраструк-

туру й освітній рівень, щоб представити, як країна використовує можливості ІКТ для національного, економічного, соціального й культурного розвитку. Цей індекс дозволяє порівнювати стан й аналізувати тенденції, що існують у межах країн і регіонів, а також оцінювати відмінності між ними. Підкреслюється, що E-Government Readiness Index особливо цікаво для глав урядів, політиків, фахівців, а також для представників громадянського суспільства й приватного сектора, оскільки дозволяє проводити глибокий аналіз стану й позицій країни у світовому співтоваристві в сфері використання громадянами електронного уряду [2].

Індекс готовності до електронного уряду складається з трьох вихідних індексів (підіндексів) – (1) підіндекс розвитку урядових веб-сайтів (*Web Measure Index*), (2) телекомунікаційної інфраструктури (*Telecommunication Infrastructure Index*) і (3) людського капіталу (*Human Capital Index*).

Індекс електронної участі (e-Participation Index) оцінює, наскільки корисними є онлайнові послуги і як часто вони надаються громадянам. Його складовими є (1) електронне інформування (e-information) громадян урядом зі свого веб-сайту щодо програм, бюджетів, законів і всього, що має ключове значення для суспільства; (2) електронні консультації (e-Consultation), причому відвідувачі урядового веб-сайту повинні мати можливість вибору тем або напрямків політики для онлайн-обговорення; (3) електронне прийняття рішень (e-Decision Making) за участю громадян країни, при цьому передбачається, що уряд забезпечує зворотний зв'язок за результатами вирішення конкретних проблем.

Згідно з останніми опублікованими даними E-Government Readiness Report 2008 в 2007 р. Україна займала всього 89-те місце за рівнем готовності до розвитку електронного уряду [11].

В країнах Європейського Союзу розробці системи індикаторів для виміру рівня розвитку електронного уряду приділяється велика увага. Передумовою до розробки даної методики стала серія проектів у рамках програми Електронна Європа (2002, 2005), основною метою яких було забезпечення гарантованого електронного доступу до базових державних послуг у країнах-учасниках проектів. Методика була створена для того, щоб визначити принципи регулювання, необхідні для успішної реалізації електронних урядових послуг. Список індикаторів, визначених Єврокомісією, був схвалений Радою міністрів ЄС в листопаді 2000 р. Цей список включав тільки три індикатори, що мають відношення до електронного уряду: частка базових послуг, доступних в онлайн-режимі; використання населенням урядових онлайн-послуг для одержання інформації або заповнення електронних форм; частка державних закупівель, що може бути здійснена в онлайн-режимі [11].

Як уже згадувалося вище, був сформований список 20 базових державних послуг, реалізація яких відслідковується на рівні Європейського Союзу як ступінь прогресу окремих країн у сфері створення електронного уряду. З 2001 р. Комісія покладає обов'язок по вимірюванню й аналізу розвитку цих послуг на консалтингову компанію Cargemini. Останні звіти, підготовлені консалтинговою компанією Cargemini за замовленням Генерального директорату ЄС по інформаційному суспільству й ЗМІ, містять у собі порівняльний огляд розвитку в країнах Євросоюзу перерахованих вище 20 базових електронних послуг, станом на квітень 2006 р. [8] та вересень 2007 р. [10].

Для того щоб вимірювати індикатор *доступність державних послуг в онлайн-режимі*, була розроблена мо-

дель удосконалення електронних послуг. Ця модель ілюструє різні ступені вдосконалення онлайн-ових державних послуг, починаючи з надання базової інформації, проходячи через односторонню й взаємну взаємодію й закінчуючи повною електронною обробкою кожного епізоду.

Новий індикатор – кількість державних послуг, повністю доступних в онлайн-овому режимі – вимірюється на базі двохрівневої структури: (1) рівень 1 – немає повного доступу в онлайн-овому режимі; (2) рівень 2 – повна доступність в онлайн-овому режимі. Перший рівень відповідає етапам з нульового по третій структури удосконалення. Другий рівень відповідає четвертому етапу цієї структури. Для того щоб краще простежити розвиток послуг, вони були об'єднані у групи:

- група послуг, пов'язаних з одержанням доходу: послуги, де доходи від громадян і бізнесу надходять в уряд (в основному, податки й виплати у фонди соціального страхування);
- група послуг, пов'язаних з реєстрацією: послуги, що належать до фіксування особистих даних або даних про речі як результат адміністративного обов'язку;
- група послуг, пов'язаних з деклараціями: державні послуги, що надають громадянам і бізнесу декларації для сплати податків і внесків;
- група послуг, пов'язаних з дозволами й ліцензіями: документи, що надаються урядовими організаціями, які дають дозвіл на будівництво будинку, управління підприємством тощо [11].

Крім того, було проведено кілька досліджень якісних аспектів електронних послуг. Узагальнена схема визначення того, на якому рівні вдосконалення перебуває надання тієї або іншої онлайн-ової послуги наведена в табл. 2 [8].

Таблиця 2

**Узагальнена структура визначення рівня вдосконалення
для онлайн-електронних послуг***

Рівень	Опис критеріїв приналежності до рівня
0	Постачальник послуги або відповідальна за її реалізацію адміністративна структура не має відкритого для широкого доступу веб-сайту, або сайт не відповідає жодному з критеріїв 1–4 рівнів
1	Необхідна для початку процедури надання послуги інформація доступна на веб-сайті, який управляється постачальником послуги або адміністративною структурою, яка відповідає за її реалізацію
2	Відкритий для широкого доступу веб-сайт пропонує можливість одержати електронний еквівалент паперової форми для початку процедури надання послуги неелектронним способом
3	Веб-сайт пропонує можливість електронного одержання офіційної електронної форми для початку процедури надання послуги
4	Веб-сайт пропонує можливість повністю здійснити процес надання послуги через електронну взаємодію. Клієнт не повинен здійснювати будь-яку формальну процедуру, займаючись канцелярською роботою

**Примітка:* Для таких послуг, як оформлення персональних документів, інформування поліції, оформлення свідчень, інформування про зміну місця проживання й подання статистичних даних четвертий етап не передбачений. Заявка Єврокомісії не передбачала також четвертий етап для послуг з пошуку роботи через служби зайнятості й користування публічними бібліотеками, але він був уведений компанією Cargemini.

За результатами дослідження компанії Cargemini на квітень 2006 р. перше місце у рейтингу країн ЄС (індикатор „Онлайнове вдосконалення”) займала Австрія. Рейтинг для країн Європейського Союзу наведено у таблиці 3.

Таблиця 3

**Рейтинг країн Європейського Союзу за індикатором
„Онлайнове вдосконалення” (2001–2006 рр.)**

№	Країна	Квітень 2006	Жовтень 2004	Жовтень 2003	Жовтень 2002	Жовтень 2001
1.	Австрія	95	87	83	56	40
2.	Мальта	92	67			
3.	Естонія	90	78			
4.	Швеція	90	89	87	87	61
5.	Норвегія	90	82	75	66	63
6.	Великобританія	89	84	71	62	50
7.	Словенія	87	68			
8.	Данія	85	81	86	82	59
9.	Фінляндія	85	83	80	76	66
10.	Франція	85	74	73	63	49
11.	Ірландія	84	84	86	85	68
12.	Португалія	83	68	65	58	51
13.	Угорщина	81	50			
14.	Італія	80	72	59	57	39
15.	Іспанія	79	73	68	64	50
16.	Нідерланди	79	70	65	54	37
17.	Ісландія	78	76	56	53	38
18.	Бельгія	74	67	58	47	23
19.	Німеччина	74	66	52	48	40
20.	Литва	68	59			
21.	Кіпр	66	52			

Продовження таблиці 3

№	Країна	Квітень 2006	Жовтень 2004	Жовтень 2003	Жовтень 2002	Жовтень 2001
22.	Швейцарія	62	60	55	49	
23.	Греція	62	61	54	52	39
24.	Чехія	61	57			
25.	Люксембург	60	53	47	32	15
26.	Польща	53	36			
27.	Словаччина	51	40			
28.	Латвія	47	33			

Джерело: [8].

Звіт про результати порівняльного дослідження компанії Cargemini за 2007 р. засвідчує, що перше місце в рейтингу зберегла Австрія, друге місце зайняла Словенія (перемістившись з 7 місця в 2006 р.), Естонія знизилася свої показники й з третього місця в 2006 р. перемістилася на 8 місце в 2007 р. Гарні показники продемонструвала Португалія, зайнявши 4 місце (в 2006 р. – 12 місце), Франція – 6 місце в 2007 р., порівняно з 10 місцем в 2006 р. [10].

Система індикаторів і щорічні порівняльні дослідження, які здійснюються на замовлення Єврокомісії, дозволяють визначити динаміку розвитку ступеня вдосконалення онлайнових електронних послуг за двома групами: базових електронних послуг для громадян (G2C) і для бізнесу (G2B). Їх результати дозволяють стверджувати, що ступінь доступності електронних урядових послуг для бізнесу (G2B) за всі роки, коли здійснювався моніторинг, перевищує доступність послуг для населення (G2C). Доступність послуг G2B перевищила 50% ще в 2002 р., тоді як онлайнова доступність урядових послуг для громадян вийшла на рівень 50% тільки

ки через п'ять років – в 2007 р. Методика й дана система індикаторів дозволяють представити в узагальненому вигляді ступінь удосконалення онлайн-електронних послуг у країнах Євросоюзу. За оцінками порівняльного дослідження компанії Сargemini за 2008 р. середній рівень цього індикатора має величину близько 80%, і більшість країн ЄС мають значення вище цього рівня [10].

Зауважимо, що всі викладені вимоги до створення та функціонування інформаційної системи Електронний уряд є досить загальними, а отже, ступінь їх дотримання залежатиме від обставин. Шляхом консолідації зусиль і досвіду представників державного апарату, ділових кіл та науковців з урахуванням міжнародної практики необхідно вжити заходів для врегулювання питань впровадження електронних документів та електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; захисту персональних даних; формування та розвитку системи національних інформаційних ресурсів; розвитку телекомунікацій; захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних; впровадження державних стандартів у сфері інформатизації; запровадження технологій електронного урядування.

Список використаних джерел:

1. *Данилин А. В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре „электронного правительства” / А. В. Данилин – М.: Инфра-М, 2004. – С. 32–35.
2. *Дрожжинов В. И.* Электронные правительства и электронная демократия. Готовность номер?... / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // IKS-online. 2006. № 8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/articles/egovReady.shtml>.

3. Ротар Н. Політична участь громадян України в умовах е-демократизації // Політичний менеджмент / Наталія Ротар. – 2006. – № 2. – С. 78–92.

4. Сморгунов Л. В. От электронного государства к электронному правлению: Смена парадигмы // Политическая наука / Л. В. Сморгунов. – 2007. – № 4.

5. Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции „e-Government” к „e-Governance” / Л. В. Сморгунов // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 8–11 ноября 2005 г. – СПб., 2005. – С. 160–161.

6. Чугунов А. В. Системы индикаторов и мониторинг развития информационного общества и экономики знаний / А. В. Чугунов // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2006. – № 7.

7. European Commission, Synopses of ICT Projects relating to E-Government. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

8. Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. June 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf.

9. Sources for Democratic Governance Indicators / UNDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.undp.org/governance/docs/Policy-Pub-LDCReport.pdf>.

10. The User Challenge Benchmarking. The Supply of Online Public Services: 7th Measurement. September 2007 / Directorate General for Information Society and Media. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf.

11. United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.

12. What is Good Governance? / UNESCAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

Наталья Ротар, Антоний Князев

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА СИСТЕМЫ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Все существующие требования к созданию и функционированию информационной системы *Электронное правительство* являются достаточно общими, а следовательно, степень их соблюдения будет зависеть от конкретных обстоятельств. Путем консолидации усилий и опыта представителей государственного аппарата, деловых кругов и ученых с учетом международной практики необходимо принять меры для урегулирования вопросов внедрения электронных документов и электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи; защиты персональных данных; формирования и развития системы национальных информационных ресурсов, развития телекоммуникаций; защиты государственных информационных ресурсов в сетях передачи данных; внедрение государственных стандартов в сфере информатизации; внедрение технологий электронного управления.

Ключевые слова: Электронное правительство, электронный документооборот, информационные технологии, электронная реорганизация государственного управления.

Natalia Rotar, Antoniy Knyazev

BASIC PRINCIPLES OF OPERATION AND MONITORING OF THE E-GOVERNMENT IN THE EUROPEAN UNION

E-government's research has focused on modernising public agencies at all levels, innovating to create new and/or improved services for citizens and businesses which can save them time and money in their dealings with government. Bringing added value at EU level, e-government services should be designed to facilitate movement of people, as well as the goods and services companies make and supply, in the internal market. Amongst the themes given financial support in FP6 are: increasing participation of citizens in policy development and democratic decision-making; developing intelligent, personalised government services to help citizens and businesses; building new support services to make the business of government at all levels more efficient; and improving security in data transfer and data handling, to protect the private information of citizens and businesses throughout the internal market.

Key words: Electronic government, information technology, electronic reorganization of state administration.

Сергій ГАКМАН

ТРАНСКОРДОННА СПІВПРАЦЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ВЛАСТЕЙ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ СТЕРЕОТИПІВ ВЗАЄМНОГО СПРИЙНЯТТЯ

У статті розглянуто окремі аспекти стану міжетнічних взаємин на території Євро регіону „Верхній Прут”. Розкриті основні передумови, особливості виникнення, деякі форми прояву

негативних етнонаціональних та етнорегіональних стереотипів взаємного сприйняття, надаються пропозиції щодо взаємодії органів влади та різних інститутів громадянського суспільства щодо їх мінімізації.

Ключові слова: Єврорегіон „Верхній Прут”, етнорегіон, між-етнічні відносини, етнополітика, етнонаціональний і етнорегіональний стереотип.

Однією з характерних рис сучасного постіндустріального суспільства є формування єдиного інформаційно-комунікативного простору, в якому інформація є фактично невичерпним ресурсом. Інформаційна культура нашого суспільства вкрай неоднорідна. Її еволюційний розвиток, самостійне вироблення аналітичної культури різними групами населення є тривалим процесом. Забезпечення інформаційної свободи загострює проблему адаптації людини до надмірного інформаційного потоку і необхідність формування особи з чіткішими ціннісними орієнтирами.

Стереотип як схематичний, стійкий образ або уявлення про соціальне явище або об'єкт, грає істотну роль у суспільному житті. Будучи складовою частиною установки, соціальний стереотип виражає звичне відношення до явища, що склалося під впливом соціальних умов і попереднього досвіду. Враховуючи нерозривність зв'язку між соціальними стереотипами і інформацією, що циркулює в суспільстві, за умов дефіциту інформації, відсутність стереотипів унеможливають адекватну оцінку реальності та її прогнозу. Соціальний стереотип дозволяє різко скоротити час реагування на реальність, що змінюється, прискорити процес пізнання. Проте, виникаючи за умови явної нестачі інформації, стереотип часто виявляється помилковим, грає консервативну роль, формуючи помилкові уявлення. Стереотипи, що вже склалися, примушують людей здійснювати пошук інформації, що

підтримує їх, і ігнорувати інформацію, що не узгоджується з ними. Таким чином, соціальний стереотип може служити чинником, що деформує процес інтерпретації і, відповідно, він може бути неефективним для вирішення завдань орієнтації особистості, або групи людей, більш того, негативні стереотипи взаємного сприйняття можуть впливати на рівень довіри між соціальними групами і навіть бути факторами, що збуджують ворожість. У міжетнічних взаєминах вони можуть впливати як фактор погіршення відносин між етнонаціональними групами, а в умовах прикордоння – навіть чинником погіршення міждержавних відносин.

В умовах, коли контакти між людьми та соціальні контакти, в тому числі, по різні боку кордону, втрачають залежність від регламентації органами влади різного рівня, відбувається відновлення зв'язків між представниками родин, розділених у результаті історичних змін кордонів, між представниками різних етносів, які проживають на території різних держав, налагоджується співпраця у сфері науки та освіти. У цьому контексті важливість подолання або мінімізації негативних етнонаціональних та етнорегіональних стереотипів стає все більш актуальним. Подолання цих стереотипів, які в багатьох випадках переростають в пересуди стає необхідною передумовою розвитку добросусідських взаємин у прикордонних регіонах.

Проблемі вивчення стереотипів присвятили свої праці як вітчизняні, так і закордонні дослідники. В контексті нашого дослідження можна прослідити кілька напрямків досліджень: в напрямку вивчення стереотипів як соціального явища (Д. Мирошніченко, Э. Дюркгейм, Т. Стефаненко), в напрямку аналізу етнонаціональних процесів, у т. ч. пов'язаних із причинами виникнення етнонаціональних та етнорегіональних стереотипів, або формами їх прояву (Ю. Бромлей, В. Козлов, В. Євтух, О. Кривицька, П. Надолішний), у напрямку

вивчення особливостей українсько-молдовсько-румунського прикордоння як місця, де розвивалися відповідні стереотипи (І. Буркут, В. Мошняга, В. Фісанов, Є. Патраш, І. Манолатій).

Метою статті є визначення стереотипу взаємного сприйняття як важливого ментального фактору, що впливає на взаємини між людьми, які належать до різних етносів, регіонів та країн, у рамках вивчення особливостей історичного розвитку території Єврорегіону „Верхній Прут” та тих причин, які породили негативні стереотипи, а на цій основі – вироблення пропозиції щодо мінімізації їх впливу на транскордонні взаємини у даному регіоні.

Під соціальним стереотипом (від грецького *stereos* – твердий та *typos* – відбиток) розуміють відносно сталий та спрощений образ соціального об’єкту (групи, людини, події, явища і т. ін.), що складається в умовах дефіциту інформації як результат узагальнення особистого досвіду індивіда та нерідко упереджених уявлень, прийнятих у суспільстві [12]. Наявність соціального стереотипу, хоча він і не завжди відповідає вимогам точності та диференційованості сприйняття суб’єктом соціальної дійсності, відіграє суттєву роль в оцінці людиною навколишнього світу, оскільки дозволяє різко скоротити час реагування на реальність, яка змінюється, прискорити процес її пізнання. Визначення істинності або хибності соціального стереотипу має будуватися на аналізі конкретної ситуації. Будь-який соціальний стереотип, який є істинним в одному випадку, в іншому може виявитися цілком хибним або таким, що меншою мірою відповідає об’єктивній дійсності і, таким чином, неефективним для вирішення завдань орієнтації особистості в навколишньому світі.

Зміст стереотипів визначається чинниками соціального, а не психологічного порядку. І саме ворожі, повні заобов’язування стереотипи [а не механізм стереотипізації сам по собі – н. а.] – явище суто негативне, оскільки воно сприяє стабілі-

зації міжгрупових відносин, заснованих на пануванні і підпорядкуванні. З іншого боку, етнічні стереотипи часто виконують негативну роль, коли використовуються індивідом у процесі міжособистісного сприйняття за умови недостатньої інформації про конкретного партнера зі спілкування.

Серед найбільш істотних властивостей етнічних стереотипів виділяють їх емоційно-оцінний характер. Емоційні аспекти стереотипів сприймаються як низка переваг, оцінок і настроїв. Емоційно забарвленими є й самі характеристики. Іншою важливою властивістю етнічних стереотипів вважається їх стійкість, стабільність, навіть ригідність. Хоча стабільність стереотипів неодноразово підтверджувалась в емпіричних дослідженнях, вона все ж таки відносна: при зміні відносин між групами або під час отримання нової інформації їх зміст і навіть спрямованість можуть змінюватися.

Ще одна властивість етнічних стереотипів – узгодженість або консенсус. Саме ця властивість вважається найважливішою характеристикою стереотипів. Тобто, соціальними стереотипами можна вважати лише уявлення, що розділяються чималим числом індивідів у межах соціальних громад. Стереотипи і особисті переконання про етнічні групи, хоча і можуть частково співпадати, є різними когнітивними структурами, кожна з яких – лише частина знань індивіда про свою або чужу групу. Більш того, якби стереотипи не були узгодженими, було би дуже мало сенсу в їх вивченні. Небезпека ворожих і зневажливих стереотипів, а значить, і основна причина їх вивчення, полягає у можливості схожих реакцій у відповідь на схожі стереотипи: якби кожен індивід реагував на членів принижованої групи відповідно до своїх власних переконань, негативний ефект стереотипів був би значно ослаблений.

Ще однією сутнісною властивістю стереотипу вважається їх неточність. В різні часи стереотипи отримували невтішні характеристики і інтерпретувалися як „традиційна

нісенітниця”, „пряма дезінформація”, „сукупність міфічних уявлень” і т. ін. Починаючи з 50-х років XX ст., набула поширення гіпотеза, згідно з якою обсяг реальних знань у стереотипах перевищує обсяг помилкових, – так звана гіпотеза „зерна істини”. В даний час вже не викликає сумнівів, що етнічні стереотипи не зводяться лише до сукупності міфічних уявлень. Вони є образами етносів, а не просто думками про них, що ніяким чином не обумовлений об’єктивними характеристиками останнього і цілком залежить від суб’єкту, що здійснює „стереотипізацію”. Вони відображають, хай і в спотвореному або трансформованому вигляді, об’єктивну реальність: властивості двох взаємодіючих груп і відношення між ними [13, 14]. Образ може бути більш або менш адекватним, більш або менш повним, іноді навіть помилковим, але ми завжди його „вичерпуємо” з об’єктивної реальності.

Проблема співвідношення суб’єктивних і об’єктивних детермінант змістовної сторони стереотипу, як і раніше, залишається надзвичайно актуальною і такою, що вимагає подальшого дослідження. Проте, вже зараз можна стверджувати, що детермінанти змістовної сторони стереотипів криються у фактах соціального, а не психологічного порядку, тобто у реальних особливостях об’єктів, та груп, що піддаються стереотипізації, у суб’єктах та групах, що здійснюють стереотипізацію, або у відносинах між ними (наприклад, в міжетнічних відносинах усередині багатонаціональної держави).

Для подолання або мінімізації негативних етностереотипів необхідно розібратися в причинах їх появи, визначити глибину їхнього впливу на суспільну свідомість населення регіону та особливості розвитку досліджуваної території. Автор не ставить собі за мету розкриття причин і особливостей появи етнонаціональних та етнорегіональних стереотипів у регіоні, оскільки, на наш погляд, це досить вдало вдалося вирішити чернівецькому досліднику І. Буркуту [2, с. 333–334]),

тому одразу перейдемо до аналізу особливостей розвитку Єврорегіон „Верхній Прут”, територія якого співпадає з географічними рамками нашого дослідження.

Єврорегіон утворений на етнічному прикордонні, де впродовж багатьох століть відбувалися інтенсивні етнічні контакти між автохтонним східнослов'янським та східно-романським населенням. Постійне спілкування в різних галузях життя наклало свій відбиток на формування етно-стереотипів у прикордонних регіонах як України, Республіки Молдова, так і Румунії.

Єврорегіон є також поліетнічним за своєю специфікою, історичними витоками формування етнонаціональних проблем і, як багато прикордонних територій, за своїми характеристиками може бути віднесений до етнорегіонів. Визначення цього поняття сформульовано сучасним українським дослідником П. Надолішнім як „відповідна територія, яка за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів відрізняється від інших територій і може виступати як окремий (самостійний) об'єкт державної етнонаціональної політики”. Тобто, на думку науковця, це простір концентрованого вияву етнонаціонального фактора. При цьому етнорегіональний хіатус (розрив, стрибок в низці ознак) визначається ступенем інтенсивності між-етнічних і етнополітичних процесів на основі не формальних, а якісних проблемних показників, до яких слід віднести рівень етнонаціональної самоорганізації, етнокультурну і етнополітичну мобілізованість, демографічну поведінку етнічних спільнот, ступінь міжетнічної толерантності і т. ін. [9, с. 149–150]

Дійсно, сучасна Європа в цілому характеризується не тільки культурним розмаїттям і загальною історією своїх народів, але і великою кількістю кордонів, які розділяють регіони, етнічні групи, і досить часто – спільну ідентичність.

Єврорегіон відноситься саме до тих територій, на яких відбувається цей поділ. Тобто, вони, подібно іншим формуванням такого типу у Центрально-Східній Європі, хто більшою, хто меншою мірою, охоплюють у своєму складі етнічні групи, які мають за лінією державного кордону „історичну Батьківщину”, де основна частина їх етносу виступає в якості титульної нації [8, с. 160].

Спільним для цих суб'єктів є те, що тут проживають, причому компактно, національні меншини, які є не діаспорним, а автохтонним населенням. На певних ділянках вони складають єдиний етнічний масив по обидві боки державного кордону, з одного боку кордону – в якості національної меншини, з іншого – в якості титульної нації. Тобто, можна припустити, що етнорегіони можуть виходити за рамки території тієї чи іншої держави, як, наприклад, у даному випадку, коли йдеться про територію історичної Буковини, частини якої на сучасному етапі входять до складу різних держав.

На території Єврорегіону „Верхній Прут” продовжується також складний процес етнокультурної самоідентифікації і етнічного розмежування молдавської та румунської націй. Цей процес є характерним і для інших регіонів України, та, деякою мірою, і для Республіки Молдова. В Україні, наприклад, румуномовне населення є досить чисельним і налічує, якщо рахувати разом осіб, які під час перепису населення назвали себе румунами і тих, що назвали себе молдованами, майже 410 тис. осіб, значно випереджаючи, таким чином, за чисельністю навіть білорусів, які посідають третє місце після українців та росіян. Говорячи про цей складний і болючий процес, слід зазначити, що маючи спільні літературну мову, літературних класиків, традиції та ін., внаслідок складних геополітичних змін XVIII–XX ст., вони розвивалися у різних геополітичних просторах, що суттєво вплинуло на їх подальшу самоідентифікацію.

Тут варто згадати точку зору О. Кривицької, для якої національно-етнічна диференціація і ідентичність є соціальною реальністю, але такою, що не лишається сталою, адже національні почуття, що єднають людей у певні групи, амбівалентні. В контексті пострадянської етнічної ідентифікації інтенсивність цих почуттів з одного боку, багато в чому залежать від політики, ступеня її відкритості стосовно інших народів, а з іншого – від міри концентрації уваги на власних проблемах та пошуках зовнішнього ворога, який нібито несе відповідальність за негаразди певної соціальної спільноти [5, с. 43].

Можна навіть зробити припущення, що мова йде про дві групи одного етносу, який, за ствердженням Ю. Бромлея та В. Козлова, є особливим видом соціального групування людей, який утворився історично, особливою формою їхнього колективного існування. Така спільнота складається й розвивається природно історичним шляхом, не залежить від окремих людей, які до неї входять, і здатна до стійкого багатовікового існування за рахунок самовідтворення [1, с. 5]. Серед основних якісних характеристик етносу виділяють мову, специфічні елементи матеріальної та духовної культури (звичаї, обряди, норми поведінки), релігія, самосвідомість. При цьому, важливим моментом у диференціації понять „етнос” та „нація”, на думку українського вченого В. Євтуха, є те, що перший може існувати як компактно (в межах однієї території), так і дисперсно, розсіяно на різних територіях, зберігаючи довгий час свої основні якісні характеристики. Стосовно поняття “нація”, у етнічному контексті, в основному її трактують як людську спільність, яка базується на культурних, психологічних характеристиках і для якої обов’язковим є спільна свідомість, в основі якої лежить спільне походження. Для цієї спільноти однією з основних ознак є те, що вона існує в межах однієї території, тобто спільна територія ви-

ступає тут найпершим необхідним атрибутом [4, с.17–18]. Для конституювання нації недостатньо одного почуття етнічної спільності. На думку відомого вченого Ф. Гекмана, „нація – етнічний колектив, який має спільну політичну свідомість, а в політичному плані організований у формі національної держави” [17, с. 57]. В. Євтух припускає, що поняття „етнос” є значно ширшим, ніж поняття „нація” не за своєю суто смисловою парадигмою; воно не автоматично включає в себе поняття „нація”, а за можливостями охоплення всіх видів людських спільнот, оскільки не кожний етнос, складаючи основу нації, стає таким [4, с.17–18].

У контексті самовизначення румунів і молдован можна також припустити, що це дві нації, які створилися на базі спільного етносу і процес самоідентифікації та розмежування між ними ще триває. Про те, що цей процес триває, свідчить і динаміка зміни чисельності румунів та молдован. Так, порівнюючи перепис 1989 р. та перепис 2001 р. можна помітити, що кількість осіб в Україні, які визнали себе румунами збільшилося, складаючи порівняно з 1989 р. 112%, а тих, хто визнав себе молдованами, – зменшилося, складаючи відповідно 79,7%. Особливо помітна ця динаміка у Чернівецькій області, де у порівнянні з 1989 р. румуни складали 114,2%, а молдовани 79,5% [11]. І це, на нашу думку, відбувається, більшою мірою, саме завдяки продовженню процесу самоідентифікації. Науковці Румунії та представники румунської етнічної еліти України вважають, що Українська держава повинна віднайти прийнятну форму для офіційного визнання національної, мовної, культурної та релігійної ідентичності румунів і молдован, посиляючись на те, що в низці документів, які були підписані Республікою Молдова у період 1991–2001 рр., визнається ідентичність цих двох груп громадян. Наприклад, в міжурядовій угоді про співробітництво в галузі освіти, науки

і культури від 20 березня 1993 р., говориться про румунську / молдавську ідентичність (ст. 2, 14) [10, с. 322]. На їхню думку, теоретичне і практичне офіційне визнання етнічної ідентичності румунів і молдован відповідало б також положенням ст. 1 в Рекомендації Ради Європи 1993 р. за № 1201, яку сторони зобов'язалися виконувати в українсько-румунській двосторонній угоді [16]. Автор частково згоден з такою постановкою питання, за умови, що буде визнано ідентичність цих груп, а не відсутність права на існування однієї з них, не відбуватимуться спроби протиставляти одну етнічну групу іншій.

Надзвичайно цікавою у цьому контексті є центральна частина Єврорегіону – територія Буковини. Вона відноситься до числа тих регіонів Європи, де сформовано власні традиції розвитку міжетнічних відносин, причому вони навіть отримали назву „феномену буковинської толерантності”. Впродовж століть край був поліетнічним, і в ньому відносини між різними етносами будувалися на основі взаємної поваги та характеризувалися стабільністю. За виключенням періоду історичних катаклізмів, пов'язаних зі світовими війнами та політикою тоталітарних режимів, взаємини етнічних громад краю вважалися зразковими як широкою громадськістю, так і науковцями [3, с. 87–88]. На рівень поліетнічності та полікультурності Буковини досить суттєво вплинула й її досить драматична історія. Територія Буковини в цілому, або частково перебувала у складі Дакії, Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, Молдавського князівства, Австрії та Австро-Угорської імперії. Проте, найбільш драматичною вона була у XX столітті. Тільки її північна частина впродовж минулого століття, принаймні кілька разів, змінювала свою державну приналежність. **Не випадково** сучасний український історик В. Фісанов назвав її блукаючою геополітичною точкою [15, с. 88].

Згідно з ствердженнями сучасного українського дослідника І. Буркута, у етнічних взаєминах в регіоні протягом довгого історичного періоду переважали позитивні фактори. Предки слов'яномовного та румуномовного населення краю сповідували православ'я, тому між ними не існувало міжконфесійних суперечностей, які нерідко провокують етнонаціональні конфлікти.

Буковинська толерантність базувалася також і на відсутності конкуренції між найбільшими етнічними групами, оскільки в період середньовіччя етнічність поступалася своїм значенням принципам спільної релігії, а найбільші етнічні групи слов'яни та представники романської групи належали саме до тієї ж самої релігії, тому рівень можливої конфліктності значно зменшувався. Досить близьким і схожим був спосіб виробництва, а також економічна взаємозалежність. Населення Буковини знаходилося у постійних контактах різного характеру та рівнів, а, як відомо, найбільш складні відносини складаються у взаєминах між групами, які рідко контактують. Для Буковини був характерним білінгвізм або навіть полілінгвізм. Хоча міфи стверджують, що будь-який селянин на Буковині володів кількома мовами, проте, ми повинні визнати, що безумовно – лише на побутовому рівні (або володіння певним запасом слів, необхідним для вирішення нагальних життєвих проблем).

Українська дослідниця О. Кривицька, визнаючи чинники національної толерантності й ідентичності через регіональну специфікацію, зауважує, що той факт, що українці мешкали на землях, які входили до складу інших держав, сформував толерантність як одну з їх основних рис. Вона разом із терпимістю була елементом самозахисту в умовах відсутності держави [6, с. 74]. На думку І. Манолатія, суттєвим висновком дослідниці є твердження, що міжетнічна толерантність з'явилася також під впливом того, що для

українців найважливішою цінністю була земля, водночас він же звернув увагу на те, що боротьба етнонаціональних спільнот західноукраїнських земель за дефіцитні ресурси (землю) теж вдавалася їм чи не найважливішою [7, с. 56]. Можна погодитись з автором, додаючи при цьому, що і румуни в період формування „буковинської толерантності” також жили за межами своєї етнічної держави. Традиційна толерантність населення регіону вимагала вироблення такої моделі співжиття, яка дозволяла би залагоджувати неминучі проблеми прийнятними для всіх сторін методами.

Свого часу Буковину вважали зразком міжетнічного спілкування і в Австро-Угорщині, і в Румунії, і в Радянському Союзі, до складу яких вона належала в різні часи (або цілком, або частина її території). Такою вона вважається і зараз, перебуваючи у складі України (її північна частина) і Румунії (її південна частина). Не випадково Інститути (центри вивчення феномену Буковини є і в Україні, і в Румунії, і в Німеччині, і в Австрії. Феномен „буковинізму” досліджували фахівці різних країн і дійшли висновку, що це явище обумовлювалося місцевими, суто буковинськими обставинами.

Така толерантність та взаєморозуміння, доповнені поліетнічною свідомістю, могли існувати лише у стабільній громадсько-політичній системі, і порушення рівноваги в умовах Першої світової війни потім неминуче призвело до зникнення традиційного „буковинізму”. Саме тому ця толерантність була сформована в той час, коли стабільність регіону забезпечувала Австрійська імперія, після долучення до якої буковинські землі майже півтора століття прожили у мирі [3, с. 87–88].

Проте, ця толерантність все ж була ситуативною, яка значно зменшувалася в період формування націй, коли ставало питання про необхідність ділити території і особливо гострою була в період соціальних катаклізмів – війн. Адже,

хоча це і не стало масовим явищем, все ж населення краю брало участь у погромах міжвоєнного періоду, початкового етапу Другої світової війни. Варто сказати, що однією з причин, які не дозволили перетворити це явище на масове, було різке засудження погромів з боку священиків Буковини, незалежно від конфесійної приналежності.

Проте зазначимо, що етностереотипи негативного характеру в регіоні найменше розповсюджені у зонах інтенсивних етноконтактів, де існують постійні добросусідські взаємини. Різке відторгнення чужого частіше відбувається там, де уява про нього не підкріплюється особистим досвідом повсякденного спілкування з представниками інших етносів.

Ці етностереотипи політичного походження накладалися на вже існуючі побутові шаблони, помітно підсилюючи їхню дію. Емоційно-експресивні почуття, викликані порушенням національних прав різних етнічних груп Буковини та Бессарабії, спрямовувалися не лише проти офіційних властей, винних у проведенні такої політики, але нерідко і проти представників титульної нації в той чи інший історичний період, в яких вбачали провідників шовіністичної політики відповідної держави.

Так само владою впродовж помітного відрізка часу послідовно вкорінювалися і настрої, направлені проти тої чи іншої етнічної групи, використовуючи різноманітні засоби (через освіту, ЗМІ, кіно, літературу), акцентуючи увагу на негативних фактах з історії двосторонніх взаємин.

Слід підкреслити, що у свідомості переважної більшості буковинців було відсутнє негативне ставлення до представників інших національностей, навпаки, переважало позитивне відношення, певна симпатія, що суперечило дискримінаційній політиці властей щодо цих національних меншин.

Після повалення комуністичного режиму, декларуючи свій європейський вибір, Київ, Бухарест і Кишинів зробили чимало

на шляху розроблення основ демократичної етнополітики. Проведення такої політики повинно створити умови для поступового подолання негативних наслідків тоталітаризму в етнополітичній галузі. Але руйнування старих етнічних передсудів неможливо без свідомої співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. Досвід показує, що від негативного стереотипу найшвидше відмовляються тоді, коли глибоко ознайомлюються з культурою один одного і отримують взаємну вигоду від спільних дій. Якщо у минулому існував вираз „дружити проти когось”, то зараз необхідно дружити „за щось”. Для України і Республіки Молдова спільною метою є шлях у Європу, для Румунії, яка вже стала членом Європейського Союзу, завдання полягає у більшому рівні інтеграції у європейське співтовариство. Спільно долати цей шлях буде легше. В євро регіоні „Верхній Прут” дуже корисним може виявитися значне розширення контактів між населенням сусідніх регіонів, що сприятиме подоланню залишків упередженості, яка склалася історично. І тут не варто надіятися лише на державну політику – громадськість повинна брати ініціативу в свої руки.

Товариства культури та інші громадські організації можуть внести багато позитивного у відродження найкращих традицій міжетнічного спілкування, якими славилася Буковина. Українські товариства допоможуть оволодіти українською мовою тим мешканцям сусідніх повітів Молдови та Румунії, які бажають це зробити. А товариства румунської культури дадуть змогу вивчати румунську мову жителям Чернівецької області, які хочуть її знати. Добровільне вивчення мови, що відкриває шлях до спільної діяльності в різних галузях життя, є ефективним засобом подолання негативних етностереотипів. Вивчення мови вимагає великих зусиль, і вкладена у нього праця є запорукою глибокої зацікавленості до культури сусідніх народів.

Етноси, що проживають у євро регіоні, мають багато спільного не лише в різних сферах культури, але і у менталітеті. Товариства культури, тобто громадські організації, можуть чимало зробити для того, щоб сусіди різного етнічного походження глибше ознайомилися один з одним, що допоможе розвитку добросусідства.

Йдеться не про підміну функцій шкіл національних меншин, а про вивчення мов дорослим населенням, якому ці мови потрібні для спільної роботи і побутового спілкування. На жаль, українське населення Чернівецької області ще недостатньо знайоме з румунською мовою і культурою, як і населення прикордонних повітів Румунії та Молдови має слабку уяву про українську мову та культуру. Глибоке ж ознайомлення з культурними досягненнями сусідів дозволяє позбавлятися від упередженості, сформованої негативним історичним досвідом, великодержавною політикою попередніх режимів.

Особливої шкоди добросусідським відносинам наносить надмірна акцентація на певних історичних фактах, що може трактуватися як взаємні територіальні претензії. На офіційному рівні ці проблеми врегульовані, проте у суспільній свідомості час від часу спалахують емоції навколо тих, чи інших подій минулого. Якщо три сусідні країни підкреслюють свій європейський вибір, то й варто їх громадськості обирати таку модель поведінки, яка характерна для сучасної Європи. Час вже залишити історію професійним історикам, а іншим сконцентруватися на спільному вирішенні проблем сучасності, щоб наші народи мали таке майбутнє, на яке вони заслуговують. А для цього необхідно позбутися старої упередженості й бачити у сусідові, перш за все, бажаного партнера у спільній діяльності, яка приносить взаємну вигоду всім сторонам співпраці.

Для подолання або мінімізації негативних стереотипів взаємного сприйняття етнічних груп, гармонізації міжетнічних

відносин у прикордонних зонах і налагодження більш ефективного транскордонного співробітництва в галузі етнополітики, необхідно докласти зусиль як з боку влади, так і неурядових організацій, науковців, засобів масової інформації. Автор дослідження вносить на розгляд наступні пропозиції:

1. Ініціювати створення науково-творчого колективу з представників різних країн для вироблення спільних підходів, критеріїв оцінки стану та перспектив розвитку етнонаціональних меншин, спільного інструментарію моніторингу і наукового аналізу етнокультурного розвитку відповідних територій і регіонів (Варто було б заручитися організаційною й ресурсною підтримкою змішаних міжурядових комісій, наприклад, Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, а також керівництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць трьох країн).

2. Ініціювати підтримку владними структурами, нашої та сусідніх країн, заходів, націлених на розвиток народної дипломатії. У цьому контексті, сприймаючи представників національних меншин як партнера у політичному діалозі не тільки для консолідації внутрішньої демократії держави, а і як фактор європейської інтеграції, запропонувати організацію підготовки кадрів для цієї діяльності, для чого створити загальні курси лідерів неурядових організацій, у першу чергу – керівників національно-культурних суспільств з питань вивчення культури, традицій, дипломатичного етикету і т. ін.

3. Домагатися від керівництва адміністративно-територіальних одиниць-членів єврорегіонів підтримки в участі в транскордонній співпраці неурядових організацій, забезпечивши їхнє належне представництво у всіх робочих органах єврорегіонів.

4. В прикордонних двомовних населених пунктах суміжних країн, де традиційні пропозиції школи не повністю від-

повідують ситуації, внаслідок чого навчання дітей веде до уніфікації та до відмови від іншої культури (іноді навіть власної), в контексті європейських інтеграційних процесів, з метою подолання забобонів та негативних стереотипів відносно меншин, реалізації щирого спілкування, яке ґрунтується на повазі до цінностей інших, на наш погляд, необхідно втілювати в освітній сфері міжкультурне виховання, створювати полікультурні інформаційні центри, полікультурні кабінети і т. ін. Відкритість до культур, історії, ремесел, традицій, сформованими відповідними шкільними програмами, підручниками, дидактичними матеріалами сприятимуть не тільки внутрішній стабільності, а й створенню позитивного іміджу країни.

5. Для подолання фальсифікацій, пов'язаних з історією міжетнічних відносин у регіоні, негативних стереотипів взаємного сприйняття, ініціювати створення та фінансування діяльності транскордонної комісії з числа науковців та освітян, метою якої буде написання та видання узгоджених текстів підручників з історії для учбових закладів прикордонних регіонів по різні боки кордону, в першу чергу – для загальноосвітніх шкіл.

6. Розробити пропозиції для ЄС, міжнародних організацій, фондів стосовно можливості фінансування програм та проектів, які націлені на гармонізацію міжетнічних відносин в регіоні, на задоволення прав та інтересів етнічних меншин, в першу чергу, на отримання освіти рідною мовою або хоча б її вивчення в рамках базової шкільної освіти.

Список використаних джерел:

1. *Бромлей Ю., Козлов В.* Этнос и этнические процессы как предмет исследования // Этнические процессы в современном мире / Ю. Бромлей, В. Козлов. – М.: 1987. – С. 3–15.

2. *Буркут І.* Регіональні традиції міжетнічного спілкування і перспективи подолання негативних етностереотипів // Етнічні взаємини на території Єврорегіону „Верхній Прут”: матеріали Міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр та Карінтійський інститут національних меншин. Під ред. А. Круглашова, К. Андервальда, Г. Валентина. / Ігор Григорович Буркут. – Чернівці: Букрек, 2004. – С. 333–344.

3. *Буркут І. Г., Ярмистий М. В.* Динаміка міжетнічних відносин в чернівецькій області на сучасному етапі (за матеріалами соціологічних опитувань та періодичної преси 2002–2003 років) / Ігор Григорович Буркут, Микола Васильович Ярмистий // Буковинський журнал. – 2004. – № 1. – С. 87–95.

4. *Євтух В.* До проблеми визначення поняття „етнічна меншина” // Етнічні меншини Східної та Центральної Європи: компаративний аналіз становища та перспектив розвитку / Володимир Борисович Євтух. – К.: ІНТЕЛ, 1994. – С. 14–29.

5. *Кривицька О.* Конфліктність пострадянської етнічної ідентифікації / Олена Кривицька // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С. 43–55.

6. *Кривицька О.* Чинники національної толерантності та ідентичності: регіональна специфікація / Олена Кривицька // Наукові записки / Збірник. – Вип. 33. – К.: ІПіЕНД, 2007. – С. 65–75.

7. *Манолатій І. С.* Разом, але майже окремо. Взаємодія етнополітичних акторів на західноукраїнських землях у 1867–1914 рр. Монографія [Текст] / Іван Сергійович Манолатій. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2010. – 736 с.

8. *Мошняга В.* Молдово-румыно-украинские еврорегионы: реальность и ожидания // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18–19 вересня 2000 / Валерій Мошняга – Чернівці: Букрек, 2000. – С. 155–168.

9. *Надолішній П.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз): Монографія. / Петро Михайлович Надолішній – К., Одеса: Вид-во УАДУ; Астропрінт, 1999. – 304 с.

10. *Патраш Е.* Вопрос защиты прав национальных меньшинств во взаимоотношениях Украины, Румынии и Республики Молдова // Україна-Румунія-Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин: матеріали міжнародної наукової конференції / Еуджен Патраш – Чернівці: Букрек, 2002. – С. 318–333.

11. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. (За даними Держкомстату України).

12. Психологический словарь „ПЛАНЕЯ” // Режим доступу: http://planey.ru/dic/c/c_98.htm.

13. *Стефаненко Т.* Этнические стереотипы функции и свойства / Т. Стефаненко // Режим доступу: <http://psyfactor.org/lib/stereotype8.htm>.

14. *Стефаненко Т.* Социальные стереотипы и межэтнические отношения / Т. Стефаненко // Режим доступу: <http://www.vuzlib.net/beta3/html/1/25714/25793/>

15. *Фисанов В.* Проблема безопасности в условиях подвижных геополитических точек: случай с Буковиной // Пограничные районы на постсоветском пространстве: нетрадиционные аспекты безопасности. Материалы семинара (Черновцы, октябрь 1996 г.) / Владимир Петрович Фисанов. – К.: Феникс, 1997. – С. 82–89.

16. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Recomandarea 1201 (1993) privind un protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, privind drepturile minorităților naționale // Patraș E. Minoritățile naționale din Ucraina și Republica Moldova: statutul juridic. – Cernăuți: Ed. Alexandru cel Bun, 1999. – P. 256–260.

17. Heckmann F. Etnische Minderheiten, Volk und Nation. Sociologie inter-ethnischer Beziehungen F. Heckmann / – Stuttgart, 1992. – S. 53–67.

Сергей Гакман

**ТРАНСГРАНИЧНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАН-
СКОГО ОБЩЕСТВА ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ НЕГАТИВНЫХ
СТЕРЕОТИПОВ ВЗАИМНОГО ВОСПРИЯТИЯ**

Рассматриваются отдельные аспекты состояния межэтнических отношений на территории Еврорегиона „Верхний Прут”. Раскрываются новые особенности этнорегионов, а также особенности этнорегиона на украинско-румынско-молдавском приграничьи. Проанализированы основные причины развития феномена толерантности на Буковине. Автор формулируется видение проблемы этнокультурной самоидентификации и этнического размежевания молдавской и румынской нации. Проанализированы основные предпосылки, особенности возникновения и формы проявления негативных этнонациональных и этнорегиональных стереотипов взаимного восприятия, подготовлены предложения касательно взаимодействия органов власти и разных институтов гражданского общества по их минимизации.

Ключевые слова: Еврорегион „Верхний Прут”, этнорегион, межэтнические отношения, этнополитика, этнонациональный и этнорегиональный стереотип.

Serhii Hakman

**THE CROSSBORDER INTERACTION OF REGIONAL
AUTHORITIES AND INSTITUTES OF CIVIL SOCIETY
ON OVERCOMING NEGATIVE STEREOTYPES
OF MUTUAL PERCEPTION**

This article deals with some aspects of interethnic relations on the territory of the “Upper Prut Euroregion”. New features of ethnic regions, as well as features of ethnic region on Ukrainian-Romanian-

Moldavian border area are illuminated in it. The basic reasons of tolerance phenomenon's development in Bukovina are analyzed. The author states his vision on the problem of ethnic cultural self-identification and ethnic delimitation of Moldavian and Romanian nations. The basic preconditions, features of occurrence and forms of display of negative ethnonational and ethnoregional stereotypes of mutual perception are analyzed. The author gives some proposals on their minimization by means of interaction of regional authorities and institutes of a civil society.

Keywords: "Upper Prut" Euroregion, ethnic region, interethnic relations, ethnic policy, stereotype of ethnic nation and ethnic region.

Анатолій КРУГЛАШОВ, Олексій КАФАНОВ

ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У ЧЕРНІВЕЦЬКИХ РЕГІОНАЛЬНИХ ЗМІ

У статті розглядаються друковані та аудіовізуальні матеріали, які з'являлись упродовж останніх років у Чернівецьких обласних засобах масової інформації, присвячені тематиці європейської інтеграції України. На підставі їхнього вивчення автори констатують, що місцеві ЗМІ не створюють якісного інформаційного продукту, спрямованого на належне формування думки громадськості краю щодо європейської інтеграції України. Такий стан речей підтверджує необхідність реформування та удосконалення як загальнодержавної, так і регіональної інформаційної політики, в частині, яка стосується реалізації стратегічної мети України – вступу до ЄС.

Ключові слова: європейська інтеграція, ЗМІ, інформаційний чинник, інформаційний супровід, формування громадської думки.

Дослідження інформаційних чинників формування громадської думки в Україні щодо необхідності її повноцінної інтеграції до Об'єднаної Європи має значну наукову актуальність, виходячи з тих завдань, які походять із цього стратегічного курсу нашої держави. Проте ця проблема почала активно досліджуватися науковцями лише нещодавно, а тим більше її регіональні аспекти. Оскільки ж формування громадської думки населення регіонів є суттєвим чинником його підтримки та активної участі в процесах реформування країни, які вимагає наближення та підготовка до вступу в ЄС, то висвітлення євроінтеграційних процесів регіональними засобами масової інформації набуває особливого значення та потребує належного аналізу та внесення пропозицій щодо його вдосконалення. Важливість інформаційного фактору євроінтеграційних процесів в країні походить з його здатності формувати громадську думку, до якої зобов'язане прислухатися керівництво демократичної країни.

Більшість сучасних дослідників погоджуються з тим, що українські, в тому числі й регіональні ЗМІ, все ще не створюють якісного інформаційного продукту, здатного стати основою повноцінного формування думки громадськості щодо підтримки процесів європейської інтеграції України. Водночас, науковці постійно підкреслюють важливість ролі ЗМІ в процесі здійснення політики європейської інтеграції, всього політичного процесу в країні загалом [1]. Функціонування засобів масової комунікації визначається змістом та формою розвитку політичного процесу в країні, а сам він не може відбутися без комунікативної складової діяльності політичної системи.

На жаль, методи та форми висвітлення євроінтеграційних процесів загальнонаціональними, а тим більше – регіональними засобами масової інформації не виконують тієї функції, яку мали б виконувати в контексті завдань євроінтеграційної

політики української держави. Журналісти, котрі займаються висвітленням цієї тематики, не завжди володіють достатніми базовими знаннями з питань європейської інтеграції та участі в них України, їм бракує навичок практичної діяльності в цій сфері, вони переважно не знають і не вміють використовувати ті джерела інформації, які можуть надати їм допомогу у відповідній професійній діяльності.

Не зважаючи на ці прикрі недоліки, вітчизняна політична та управлінська наука, інші соціальні галузі накопичили значний досвід у дослідженні ролі засобів масової інформації в процесі розвитку демократичного суспільства. Помітний внесок зробили такі науковці як Чічановський А., Шкляр В., Стариш О., Юричко А., Сушко О., Онуфрів С. Т., Гриценко О., Мамонтова Е., Зернецька О., Веселовський С., Денисенко В., Коновченко С., Москаленко А., Фірсова Б., Прохоров І., Костирев А., Дуцик Д., Слісаренко І., Мукомола О., Петрів Т., Шик Ф., Замятін В., Богомолова Н. Проблематику діяльності чернівецьких регіональних ЗМІ вивчали А. Круглашов, В. Бурдяк, І. Буркут, С. Гакман, І. Гаврада та інші представники кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича.

Враховуючи актуальність теми дослідження та брак наукових праць з її вивчення, автори статті ставлять за мету дослідити процес формування інформаційного продукту регіональними ЗМІ Чернівецької області в частині висвітлення євроінтеграційних процесів та місця в них України. Відповідно до цього, завданнями наукової розвідки є вивчення змісту та періодичності інформаційних повідомлень ЗМІ даної області з тематики європейської інтеграції, аналітична оцінка повноти та якості цієї продукції, визначення їх змістовного наповнення, їх відповідності запитам громадянського суспільства та пріоритетним напрямкам реалізації цілей європейської

інтеграції української держави. На цій основі автори пропонують окремі науково-практичні рекомендації, спрямовані на усунення виявлених недоліків та вдосконалення співпраці органів державної влади зі ЗМІ в частині інформування населення з питань європейської інтеграції України.

Розпочнемо розгляд висвітлення тематики європейської інтеграції з найпопулярнішої та найбільш тиражної газети Чернівецької області – „Молодого Буковинця”. У цьому часописі тема європейської інтеграції висвітлюється досить епізодично, надзвичайно рідко зустрічаються статті присвячені цій тематиці. Наприклад, за 2006 р. про європейську інтеграцію журналісти видання згадали лише у розрізі вступної абітурієнтської кампанії. У статті „Перед вступом з’ясуйте, хто потрібен на ринку праці” [2], котра побачила світ 11 травня 2006 р., йшлося про те, які професії можуть стати потрібними, а які ні, у розрізі перспектив європейської інтеграції України та її можливого вступу до Європейського Союзу. Загалом ця стаття справляє непогане враження та містить певні аналітичні складові.

Наступного, 2007 р., ситуація стосовно висвітлення питань європейської інтеграції у „Молодому Буковинці” принципово не змінилася. Знову у невеликій за обсягом статті, датованій 22-им листопада, згадувалося про євроінтеграцію у контексті підготовки кадрів для державної служби. Цього разу йшлося про перший випуск магістрів спеціальності „Державна служба” за спеціалізацією „Європейська та світова інтеграція” на кафедрі політології та державного управління, факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького Національного університету імені Юрія Федьковича, за підтримки органів виконавчої влади Чернівецької області. У статті „Університет готує чиновників: одних безплатно, інших – дорого” [3] автор Валерія Чорней розповідала про умови підготовки магістрів дер-

жавного управління та наголосила на тому, що раніше подібний диплом можна було отримати лише у Києві, Львові та Одесі.

Після тривалої перерви, 6 вересня 2009 р. у „Молодому Буковинці” з’явилася стаття про європейську інтеграцію нашого сусіда – Республіки Молдови. У створеному за матеріалами УНІАН інформаційному повідомленні з назвою „Молдова: об’єднуватися треба не з Румунією, а з Євросоюзом” [4] йшлося про погляди голови парламенту республіки Молдова пана Гімпу на процеси європейської інтеграції його держави.

У 2010 р. перша інформація, присвячена процесу європейської інтеграції та діяльності органів виконавчої влади у цьому напрямку з’явилася 23 травня у невеличкій статті „Євроінтеграція – національна ідея України” [5]. У ній йшлося про те, що міністр закордонних справ України Костянтин Грищенко вважає євроінтеграцію національною ідеєю України. Наводяться висловлення міністра, що першочерговими завданнями у співпраці з Євросоюзом є підписання Угоди про асоціацію, створення Зони вільної торгівлі і спрощення візового режиму для українців. Крім того, у цій статті без зазначеного авторства (швидше за все інформація була взята з Інтернету), наголошувалося на тому, що покращення відносин з Росією не зашкодить євроінтеграційному процесу України, а швидше навпаки.

Один з останніх матеріалів „Молодого Буковинця”, у якому хоча б згадується процес європейської інтеграції, датований 16 червня 2010 р. Стаття „Дністровська ГАЕС зробить Буковину промисловим регіоном” [6] присвячена Дністровський ГАЕС, однак у ній наводиться думка Голови Чернівецької обласної держадміністрації Михайла Папієва про те, що побудова ГАЕС – це серйозний крок на шляху європейської інтеграції, у цьому випадку – енергетичної.

У іншій, доволі популярній на теренах області газеті „Погляд” тема європейської інтеграції теж висвітлюється периферійно щодо інших тематичних напрямків інформування читачів і вкрай рідко з’являється на шпальтах видання. Максимум, що можна знайти, переглядаючи газети на предмет відповідної тематики – це згадування процесу євроінтеграції та роботи місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямку в тих матеріалах, які присвячені темам, що лише побіжно, по дотичній, торкаються євроінтеграції. Наприклад, 23 жовтня 2009 р. у статті під назвою „Євроінтеграція залишить українців без коньяку та піци” [7] йшлося про можливі наслідки підписання Україною Договору про зону вільної торгівлі з Європою. А саме про назви продуктів харчування та запатентовані бренди на них. Варто зазначити, що статті з подібними назвами та відповідним їм змістом упереджено підходять до висвітлення євроінтеграційного курсу держави і, подаючи читачам вирвані з цього контексту окремі проблеми як ключові для стосунків Києва та Брюсселя, негативно впливають на усвідомлення громадянами змісту та спрямованості євроінтеграційних процесів. Невідомий автор статті (а ця стаття не підписана), можливо, у гонитві за „влучним” заголовком, який би привернув увагу читачів, не надто позитивно вплинув на сприйняття читачами процесу європейської інтеграції України.

У чернівецькій газеті з найбагатшою історією існування – „Буковині”, статті присвячені європейській інтеграції та діяльності у цьому напрямку місцевої виконавчої влади також почали з’являтися з 2006 р. До цього часу, про процеси європейської інтеграції видання повідомляло переважно у формі невеликих інформаційних заміток про конкретну подію, без опису її змісту та аналізу наслідків. Так, наприклад, 1 вересня 2006 року у № 68 (1601) „Буковини” з’явилася стаття „Транскордонному співробітництву – фінан-

совий стимул” [8], у якій йшлося про економічні та фінансові можливості реалізації транскордонного пілотного проекту з європейської інтеграції та регіональної політики за міжнародної підтримки. 4 жовтня того ж року у „Буковині” була опублікована стаття „Будемо ближчі до Європи. Принаймні віртуально” [9]. У цій, загалом якісній за фаховим рівнем написання статті, її автор – Валентина Мацерук розповідала читачам про те, що віднині на усі питання, що стосуються євроінтеграційних процесів на обласному рівні зможе дати відповідь Центр європейської інформації „Буковина – Європа”, який відкрився в обласній науковій бібліотеці ім. М. Івасюка за підтримки громадської організації „Український Народний дім у Чернівцях”. Наступного 2007 р., було опубліковано декілька інформаційних повідомлень про зустрічі та заходи на найвищому рівні, що стосувалися європейської інтеграції. А 9 травня того ж року у № 35 (1668) було надруковано статтю про візит офіційної делегації Чернівецької області до Шльонського воєводства Республіки Польща, з яким Буковина підтримує давні взаємини. Матеріал називався „Візит буковинців до Польщі” [10], у ньому йшлося про спільні плани двох партнерських регіонів, а також про перспективи їх співпраці у відповідності до європейської спрямованості нашої державної політики. 11 вересня 2007 р. у № 69 (1702) у статті „Лісовими дорогами до Євросоюзу” [11] акцентувалася увага на успішній роботі місцевої влади та писалося про те, що Буковина першою серед областей Карпатського регіону здала в експлуатацію дві лісові дороги з запланованих дев’яти в чотирьох лісомисливських господарствах області. У даній статті наголошувалося на тому, що саме подібними дрібними, але конкретними кроками, а не голослівними заявами Україна реально інтегрується до Європейського Союзу.

У № 73 (1806) від 3 жовтня 2008 року була опублікована чи не найбільш ґрунтовна стаття, присвячена європейській

інтеграції України. Матеріал носив назву „Чернівці на шляху до Європи” [12]. У ній розглядався політичний аспект інтеграції, наводились окремі висловлювання експертів у даній галузі. Зокрема, були наведені висловлювання Володимира Старика, голови Товариства „Український Народний Дім у Чернівцях”, Михайла Павлюка, аспіранта кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича, Ігора Буркута, політолога, кандидата історичних наук, доцента кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича, Володимира Зав’ялова, керівника „Буковинської партнерської агенції”. У цій статті розглядався процес євроінтеграції України й різні точки зору на її взаємовідносини з Росією. В цілому, думки експертів були схожими, їх можна підсумувати висловлюванням М. Павлюка: „Події на Кавказі й російсько-грузинське протистояння чітко показали, що ситуація, яка склалася в світі, потребує реакції з боку кожної держави. Це своєрідний виклик для України та українських політиків. Курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію визначений в Україні на законодавчому рівні й полеміка з приводу вступу чи не вступу в ЄС та НАТО є неприпустимою. Вона може вестися серед політологів і громадських діячів. А ті політики, які ставлять під сумнів європейський і євроатлантичний вибір, свідомо порушують норми закону. Тому пріоритетним у цьому питанні має бути неухильне дотримання законодавства про європейський та євроатлантичний вибір. Дуже важливо у всеукраїнському діалозі на цю тему досягти консенсусу між громадськими організаціями, політичними партіями, владою, бізнесом, засобами масової інформації, молоддю, яка мало чим відрізняється від своїх сучасників, що живуть у країнах Європейського Союзу”. [12].

У 2009 р. та на початку 2010 р. тема європейської інтеграції доволі часто згадувалася у рекламних передвиборчих

матеріалах, що розміщувались у цій газеті. Однак, там тема євроінтеграції використовувалась як інструмент партійно-політичних спекуляцій, зміст інформаційних повідомлень зачіпав її у викривленому, якщо не свідомо спотвореному вигляді. Зазначимо, що у цей період, подібна ситуація притаманна усім, без виключення, чернівецьким регіональним та (значною мірою) загальнонаціональним друкованим комерційним засобам масової інформації. Завершуючи розгляд змісту публікацій на євроінтеграційну тематику в газеті „Буковина” варто відзначити, що щороку у ній з’являються матеріали про святкування на Буковині Дня Європи.

У іншій регіональній газеті – „Свобода Слова”, яка заявляє про себе як про опозиційне видання краю, про європейську інтеграцію та діяльність Чернівецьких обласних органів виконавчої влади у цьому напрямку за відповідний період практично нічого не згадували. А якщо і згадували, то виключно у політичних агітаційних матеріалах Блоку Юлії Тимошенко, Партії Регіонів, Арсенія Яценюка тощо. Звичайно, передруковуються часом і повідомлення інформаційних агентств про зустрічі України та Європейського Союзу на найвищому рівні. Самостійної редакційної політики чи творчої ініціативи своїх журналістів у висвітленні цієї проблематики газета не демонструвала.

У газеті „Версії” інформація про європейську інтеграцію теж друкується не систематично. А ті матеріали, що з’являються у ній, зазвичай мають характер невеличких інформаційних повідомлень. Однак, заради справедливості, слід зазначити, що цих інформацій, присвячених євроінтеграції та участі у ній місцевої виконавчої влади, у газеті „Версії” друкується більше, аніж в інших друкованих засобах масової інформації області. У „Версіях” іноді висвітлюються місцеві євроінтеграційні заходи – відповідні тематичні семінари, наукові конференції, круглі столи. Кілька разів

у газеті друкувалися й доволі розлогі матеріали, але чіткості просвітницької лінії їм, на жаль, не вистачало. Зустрічаємо тут і кілька статей, які ставили під сумнів потрібність європейської інтеграції, а вірніше вказували не лише на її можливі плюси, але й акцентували увагу читачів на тих мінусах, які наша держава може отримати після вступу до Європейського Союзу (наприклад, у статті „Румуни поведуть нас до Європи. Кожного за ручку. Аби не пручалися”, надрукованій у № 24, 15.06 – 22.06.2007).

З часу заснування газети „Версії” у ній надруковані наступні статті, присвячені європейській інтеграції: „ЄС – Україна. Битва за Дунай” [13], „Фінансовий розподіл Східної Європи” [14], „Буковина – транспортне серце Європи” [15], „Буковина рухається до Європи”, „Єврорегіон „Верхній Прут” реанімують?” [16], „До Європи – рукою подати. Треба лиш перестати брехати?”, „Україна – Буковина – Євросоюз”, „Євросоюз „Ремонтус” Румунію”, „Буковинський екокоридор – складова транскордонної екомережі”, „Євросоюз думає” [17] та інші.

Розглядаючи інформаційну діяльність друкованих засобів масової інформації Чернівецької області у контексті висвітлення ними євроінтеграційних процесів, окремо слід відзначити публікації спеціалізованого журналу „Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування”. Видання висвітлює питання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та випускається на базі Чернівецького регіонального Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств установ та організацій. У журналі постійно з’являються статті, авторами яких є експерти у сфері європейської інтеграції України та авторитетні у колі держслужбовців особистості. Але ця змістовна перевага майже нівелюється його зо-

всім невеликим тиражем, адже видання орієнтовано саме на державних службовців. Його передплатниками є управління обласної державної адміністрації, районні адміністрації, районні, міські, сільські ради тощо. Тобто у цьому випадку варто говорити швидше про внутрішнє, свого роду службове інформування, аніж про масове інформування громадян.

Щодо тематики публікацій у цьому виданні, на увагу заслуговує низка з них. У першому номері журналу за 2007 р. у рубриці „Державне управління” була надрукована стаття тодішнього голови Сторожинецької районної державної адміністрації Миколи Карлійчука „Впевненим кроком до Європи” [18]. У цій статті її автор розповідав про здобутки Сторожинецького району, зокрема й у сфері європейської інтеграції. У третьому номері того ж року (журнал виходить раз на квартал) була опублікована цікава стаття дипломатичного радника Генерального консульства Румунії в Чернівцях пана Доріна Попеску під назвою „Статус Румунії як члена Європейського Союзу перетворює транскордонне співробітництво з Україною в галузі стратегічного європейського інтересу” [19]. У ній йдеться відповідно про потенціал румуно-українського транскордонного співробітництва, його нових векторів розвитку після вступу Румунії до ЄС та про важливість цієї співпраці на європейському шляху України. У наступному номері журналу (№ 4, 2007 р.) теж була присутня тема європейської інтеграції України та участі у ній виконавчої влади нашого краю. У статті, на той час заступника начальника Головного управління економіки – начальника управління транскордонного співробітництва, міжнародних відносин та зовнішньоекономічної діяльності обласної державної адміністрації, йшлося про транскордонне співробітництво, як апробацію адаптаційних механізмів руху до Євросоюзу. Стаття мала назву – „Транскордонне співробітництво – базовий елемент створення адаптаційної моделі регіонального розвитку”.

У 2008 р. у „Буковинському віснику” з’явилася нова рубрика – „Європейська інтеграція та регіональна політика”. У першому номері 2008 р. у ній опубліковано відразу 3 статті. Передовою у рубриці була стаття завідуючого кафедрою європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України Ігоря Грицака – „Потрібно змінити принципи регіональної політики” [20]. Інша стаття „Сучава-Чернівці: не лише партнерство, а й дружба”, за авторством Бриндуши Дескелеску, голови Сучавської філії Асоціації продавців, патронату книги Румунії порушувала проблеми транскордонного співробітництва Чернівецької області та Сучавського повіту Румунії. Молодий державний службовець Денис Расвський став автором матеріалу „Реформування систем державного управління країн-членів ЄС” у тому ж номері. Наступного разу рубрика „Європейська інтеграція та регіональна політика” з’явилася у третьому номері 2008 р. журналу „Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування”. Відкривала цю рубрику стаття Надзвичайного і Повноважного Посла Румунії в Україні Траяна Лауренціу Христя „Румунія – партнер України на шляху до Європейського Союзу”. У цьому матеріалі розглядається європейська інтеграція України, вплив на неї співпраці з Румунією та діяльність місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямку. Стаття цікава тим, що друкується думка авторитетного іноземного експерта та дипломата, діяльність якого має безпосереднє відношення до України, разом з тим вона містила його власні погляди на євроінтеграційні устремління нашої держави.

„Представництво Єврокомісії в Україні поділяє позицію Володимира Куліша” – наступний матеріал про євроінтеграцію у 3-му номері 2008 року. Тут йдеться про переговори щодо сталого розвитку та техногенно-екологічної безпеки Карпатсько-Дунайського регіону, котрі провели тогочасний

керівник виконавчої влади Чернівецької області Володимир Куліш та Голова Представництва Єврокомісії в Україні Дірк Шюбель. Ще одна публікація у тому ж номері була присвячена спільному засіданню депутатів Чернівецької обласної ради та Сучавської повітової ради, котре вперше в історії двох регіонів відбулося 15 вересня 2008 р. у Чернівцях. У статті „Історичне спільне засідання” доволі детально описувався цей захід та висвітлювались прийняті спільні рішення. Продовжила цей тематичний напрям стаття „Поштовх роботі Єврорегіону „Верхній Прут” дало стихійне лихо” [21] йшлося про засідання Ради Єврорегіону „Верхній Прут”, також стаття начальника управління зовнішніх відносин та зовнішньоекономічної діяльності Чернівецької обласної державної адміністрації Сергія Куренного „Природно-антропогенні виклики сучасності і тенденції розвитку єврорегіону „Верхній Прут”. В останній йшлося про розуміння місцевою виконавчою владою того, що вирішення спільних проблем прикордонних територій можливе лише за умови послідовного втілення у життя принципів регіональної політики Європейського Союзу, ефективного розвитку сучасної європейської моделі адміністрування територій. У цьому ж номері ще одна стаття варта уваги – „Україна – невід’ємна частина Європи!”. Вона цікава тим, що її автором є Джеремі Форт’є – викладач кафедри політології Реймського Університету (Франція), який виклав свої погляди на перспективи європейської інтеграції України.

Транспортно-комунікаційні аспекти єврорегіональної співпраці Чернівецької області розглянув у статті „Транс’європейський транзит чи буковинський тупик?” радник голови обласної державної адміністрації, директор ДНТЦ „Екоресурс”, кандидат технічних наук Зиновій Бройде у № 1 2009 р. У матеріалі йдеться про мережу автомобільних доріг Чернівецької області у контексті європейської інтеграції

України. У наступному номері (№ 2 2009 р.) рубрика „Європейська інтеграція та регіональна політика” представлена двома статтями. Автором першої з них є заступник начальника Головного управління юстиції у Чернівецькій області, начальник відділу державної реєстрації нормативно-правових актів, легалізації об’єднань громадян, систематизації законодавства, правової роботи та освіти, Представник Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у Чернівецькій області Тетяна Ніколаєвич. Стаття має просвітницький характер, розглядає судову систему Європейського Союзу та має назву „Європейський суд: організація, процедура діяльності”. Другою статтею номеру за тематикою європейської інтеграції є матеріал представниці Бельгійського Євросоюзу Олени Пристайко під назвою „Україна – ЄС – Росія”. В ній авторка викладає своє бачення зовнішнього виміру внутрішніх політик Росії та України, а саме їх підходів до співпраці з Європейським Союзом. Слід зазначити, що статті такого фахового та проблемного рівня є дуже цікавими, корисними, а проте практично унікальними в ЗМІ області. Враховуючи, що зовсім не всі громадяни володіють англійською мовою, не так вже й часто випадає нагода дізнатися думку представників Європейського Союзу стосовно європейської інтеграції України, зокрема у трикутнику відносин „Україна – ЄС – Росія”.

У № 3 та № 4 2009 р. „Буковинський вісник” друкував статті у рубриці „Європейська інтеграція та регіональна політика”, але вони стосувалися євроатлантичної інтеграції та участі органів місцевого самоврядування у реалізації регіональної політики. У № 2 за 2010 р. у „Буковинському віснику” також з’явилося дві статті у рубриці „Європейська інтеграція та регіональна політика”. Перша з них називалася „Інтеграційні процеси: єврооптимізм versus євроскептицизм” й була присвячена однойменному круглому столу, який орга-

нізували Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, кафедра політології та державного управління, кафедра міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича. Продовженням цієї теми стала аналітична стаття одного з головних доповідачів цього заходу, завідувача кафедрою міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, доктора історичних наук Володимира Фісанова „Євроскептицизм: ідеї та політика”.

Підбиваючи підсумки висвітлення питань європейської інтеграції та діяльності у цьому напрямку місцевих органів виконавчої влади у журналі „Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування”, слід зазначити, що тема висвітлювалась доволі активно, розглядалась у різних аспектах інтеграції. Особливо цікавими видаються статті іноземних експертів, присвячені європейській інтеграції України. Однак, те, що журнал має незначний тираж та є засобом масової комунікації виключно для державних службовців краю, значно зменшує їх інформаційний та просвітницький ефект.

Переходячи до розгляду інформаційної діяльності з питань євроінтеграції аудіовізуальних засобів масової інформації області зазначимо, що ця тематика висвітлюється ними доволі мляво і не посідає у їх продукції вагомого місця. Наприклад, телеканали „Чернівці”, „ТВА”, представництво „5-го каналу” висвітлюють цю тему виключно ситуативно, а не системно та з чітко визначеною періодичністю. Лише тоді, коли відбувається якийсь цікавий захід, присвячений даній темі, у новинах цих телеканалів з’являються короткі відеосюжети про подію. Спеціальні тематичні передачі, зорієнтовані на тему європейської інтеграції в ефірі цих каналів відсутні. Це ще раз підкреслює важливість для виконавчих органів влади у регіоні, інститутів місцевого самоврядування вибудовувати власну інформаційну політику та відповідну

їй діяльність таким чином, щоби вони забезпечували належне, регулярне створення інформаційних приводів. Варто зазначити, що найчастіше заходи, присвячені євроінтеграції України в цілому, участі в цих процесах владних суб'єктів та організацій громадянського суспільства Чернівецької області зокрема, які висвітлюються на регіональному телебаченні, організовуються кафедрою політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, Чернівецькою обласною державною адміністрацією.

Подібне становище характерне й для більшості радіостанцій краю. Про європейську інтеграцію та участь у ній місцевих органів виконавчої влади згадують лише іноді, у коротких випусках новин. Виключенням з цього правила можна вважати доволі популярну в області, зокрема серед молоді, „Радіостанцію”. В її ефірі з'явився цілий цикл якісних, просвітницьких, інформаційних передач на тему європейської та євроатлантичної інтеграції – „Європейська грамота”. Мабуть, це один із найякісніших інформаційних продуктів, присвячених процесу європейської інтеграції, що з'являвся за останні роки у регіональних засобах масової інформації. Партнерами створення циклу передач (загалом вийшло в ефір 36 передач) виступили Чернівецьке міське громадське об'єднання „Буковинський політологічний центр”, Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Передачі циклу „Європейська грамота” склалися з таких тем: „Чи потрібні ми Європі”, „Чи потрібна нам Європа”, „Потенціал євроінтеграції та перешкоди на шляху України до ЄС”, „Громадянське суспільство в Україні та державах-членах ЄС”, „Подолання корупції, як одна з

важливих вимог ЄС до аплікантів”, „Взаємини Україна – ЄС у контексті відносин з Росією”, „Взаємини України з Польщею у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції”, „Політичні аспекти євроінтеграції”, „Значення та перспективи розвитку туристичної співпраці України та Чернівецької області з країнами ЄС” та багатьох інших. Отож, авторами та учасниками цих передач розглядалося багато надзвичайно актуальних аспектів європейської інтеграції України. Передачі були змістовними й цікавими як для професіоналів у даній галузі, так і для людей, не надто обізнаних з процесами європейської інтеграції, тому вони вдало виконували водночас інформаційно-освітню та аналітичну функції. Зокрема, у них приділялась увага спростуванню таких поширених у вітчизняному суспільстві небезпечних для масової свідомості українських громадян міфів, зміст яких можна представити у формі стереотипних уявлень, на кшталт: „ми ніколи не досягнемо європейських стандартів і не зможемо почувати себе рівними”, „ми можемо за рахунок Європи вирішити свої внутрішні проблеми”, „ми повинні створити союз з Росією. Вона нам ближче. Ми ж брати-слов’яни”, „Євроінтеграція шкодить нашим відносинам із Росією”, „Ми повинні вибрати: Європа чи Росія”. Крім того, в радіоефірі розповідалося про історію створення Європейського Союзу, етапи його розвитку. Запрошені експерти ознайомлювали слухачів з керівними інституціями цієї організації, різнобічно аналізували перспективи вступу України до ЄС. Гостями студії були найавторитетніші у сфері європейської інтеграції місцеві фахівці. Зокрема, директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців Микола Ярмистий, його заступники – Сергій Гакман та Альбіна Грищенко, представники кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича проф. Анатолій Круглашов (завідувач кафедри),

проф. Сергій Федуняк, доценти Наталія Стрільчук та Ігор Мельничук, начальник управління зовнішніх відносин Чернівецької обласної державної адміністрації Сергій Куренной, а також відомі в місті та області лідери громадських організацій.

Необхідно наголосити, що досить активно висвітлювалася тема європейської інтеграції та, особливо, участі у цьому процесі місцевих органів виконавчої влади на державному телеканалі „Буковина”. Так, важливим надбанням цієї телерадіокомпанії є те, що в ефірі її телеканалу виходить передача „Європейським шляхом”. Ця передача є науково-просвітницькою програмою, у якій висвітлюються питання європейської та євроатлантичної інтеграції України. Вона зорієнтована на різновікову аудиторію, з різним рівнем освіти та первинних знань із тематики передачі. У цих передачах інформаційного, діалогічного чи дискусійного характеру беруть участь науковці-політологи ЧНУ ім. Ю. Федьковича, представники влади краю, соціологи, а часом і експерти з країн ЄС. У них широко використовуються відеоматеріали, надані Центрами європейської та євроатлантичної інтеграції України. Програма складається з таких основних рубрик: „Новини європейської та євроатлантичної інтеграції України” за матеріалами Європейської Комісії в Україні та Щотижневими бюлетенями Центру інформації та документації НАТО; „Досвід сусідів” – розповідь про шляхи до набуття членства в ЄС та НАТО держав-сусідок України; „Щоденник євроатлантиста” – довідник з історії розвитку та сьогодення НАТО. Передача систематично надає своїм глядачам актуальну інформацію про європейську інтеграцію, більшість її аспектів та українські перспективи у цьому напрямку. У передачах найбільш детально висвітлюються зусилля Чернівецької обласної виконавчої влади у напрямку євроінтеграційної політики та транскордонної співпраці. За час виходу програми в ефірі на ній розглядалося чимало питань. Серед них, наприклад, такі:

„що таке ЄС і як він функціонує?”, „чи потрібен Європейський Союз Україні”, „шлях вступу України до ЄС”, „основи політики ЄС”, „трансгранична співпраця як інструмент європейської інтеграції”, „програми сусідства ЄС”, „спільна зовнішня політика та політика безпеки країн-членів ЄС та України”, „адаптація законодавства України до законодавства ЄС” та багато інших. Важливо відзначити, що під час виходу цих передач в ефір зацікавлені телеглядачі мають можливість зателефонувати до студії та задати важливі для з’ясування питання запрошеним експертам або представникам регіональної влади та отримати на них кваліфіковану відповідь.

Підбиваючи підсумки розгляду висвітлення питань європейської інтеграції України регіональними ЗМІ за період з 2006 по 2010 рр., слід відзначити, що ця тематика присутня в інформаційному просторі Чернівецької області. Окремі сюжети, пов’язані з нею, з’являються на сторінках друкованих органів і були представлені за цей час у вигляді спеціально створених тематичних передач в одній радіо та телевізійній програмі. Але варто підкреслити, що як кількість інформаційних повідомлень, так і їх якісне наповнення в цілому на обласному рівні ще далеко не відповідають потребам насичення регіонального інформаційного ринку, запитам місцевого населення, з рештою й тим офіційно визначеним завданням, які висувають відповідні державні та відомчі програми щодо забезпечення інформування населення з питань європейської інтеграції. Принциповим недоліком інформаційного супроводу регіональними засобами масової інформації євроінтеграційних процесів є відсутність цілеспрямованості, неврахування потреб в такій інформації різних вікових, освітніх та соціальних аудиторій, брак системності, чіткої періодичності та переважаюча ситуативність реагування на окремі події. Найчастіше інформація на дану тематику з’являється у місцевих мас-медіа за умови, що відбулася

якась значуща подія у контексті євроінтеграційної тематики. Тобто, в ЗМІ переважає подієва інформація, яка обмежується поданням споживачам інформаційного продукту коротких довідкових відомостей про те, що, де і коли сталося. Розгорнутих, змістовних матеріалів, які стосуються функціонування Європейського Союзу, діяльності його інституцій та вироблення й реалізації політик, а також перспектив і умов вступу до нього нашої держави, можливих наслідків цього залишається критично мало. І важко відзначити позитивні тенденції як у кількісному вимірі, так і в якісному наповненні цих матеріалів. Не публікуються, як правило, й такі аналітичні матеріали, що стосуються транскордонного співробітництва Чернівецької області, його значення для інтеграції України до Європейського Союзу. За результатами проведеного моніторингу регіональних ЗМІ Чернівецької області слід зазначити, що не лише мас-медіа повинні проявляти більше ініціативи у питаннях висвітлення євроінтеграційних процесів, а й органи влади мають забезпечувати більшу активність та ефективність інформаційного супроводу даних процесів.

Таке становище важко визнати задовільним. Воно вимагає прискіпливого розгляду з боку виконавчої та представницької влади на місцях, на основі проробленого аналізу, внесення відповідних пропозицій та ухвалення рішень. Цілком доречною є розробка та ухвалення регіональної програми інформаційного забезпечення участі Чернівецької області в реалізації політики європейської інтеграції та вирішення завдань транскордонного та єврорегіонального співробітництва. Так програма повинна мати чіткі часові рамки, визначене коло відповідальних за її виконання інституцій та конкретних посадовців, очікувані результати та механізми поетапного контролю їх досягнення. Окрім цього, Чернівецькій облдержадміністрації та обласній раді доцільно провести обласні громадські слухання з проблем інформа-

ційного забезпечення євроінтеграційних процесів на регіональному рівні. До участі в них варто залучити державних та регіональних експертів з питань європейської інтеграції та діяльності ЗМІ, на них обговорити існуючий стан висвітлення євроінтеграційної тематики, існуючі механізми та форми співпраці влади зі ЗМІ в цій царині та розробити нові спільні підходи до формування й поширення відповідного якісного інформаційного продукту. Важливо також залучити організовану громадськість до цієї ділянки роботи й співпраці з органами виконавчої влади та інститутами місцевого самоврядування. Наприклад, доцільно передбачити в обласному бюджеті виділення коштів на створення тематичних передач пізнавального та аналітичного спрямування за участю громадських експертів та авторитетних аналітиків з питань євроінтеграції. Наукове обґрунтування такої програми, як її інформаційно-аналітичне наповнення, можна замовити Науково-дослідницькому Інституту Європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Цілком доречно, вже починаючи із 2011 р., розробити програму та започаткувати проведення науково-практичних семінарів та тренінгів для працівників регіональних ЗМІ з питань інформаційної діяльності у сфері європейської інтеграції на базі Регіонального Центру підвищення кваліфікації державних службовців, із залученням до цієї підготовки науковців кафедри політології та державного управління ЧНУ та НДІ Європейської інтеграції та регіональних досліджень.

Список використаних джерел і літератури:

1. *Чічановський А.* Національна держава та її ЗМІ у глобалізованому світі // Україна на шляху до Європи / Упоряд.: В. І. Шкляр, А. В. Юричко. – К.: Етнос, 2006. – 496 с.

2. Перед вступом з'ясуйте, хто потрібен на ринку праці // Молодий Буковинець. – 2006. – № 36.
3. *Чорней В.* Університет готує чиновників: одних безплатно, інших – дорого // Молодий Буковинець. – 2007. – № 46.
4. Молдова: об'єднуватися треба не з Румунією, а з Євросоюзом // Молодий Буковинець. – 2009. – № 64.
5. Євроінтеграція – національна ідея України // Молодий Буковинець. – 2010. – № 53.
6. „Дністровська ГАЕС зробить Буковину промисловим регіоном” // Молодий Буковинець. – 2010. – № 59.
7. Євроінтеграція залишить українців без коньяку та піци // Погляд. – 2009. – № 50.
8. Транскордонному співробітництву – фінансовий стимул // Буковина. – 2006. – № 68.
9. *Мацєрук В.* Будемо ближчі до Європи. Принаймні віртуально // Буковина. – 2006. – № 77.
10. Візит буковинців до Польщі // Буковина. – 2007. – № 35.
11. Лісовими дорогами до Євросоюзу // Буковина. – 2007. – № 69.
12. Чернівці на шляху до Європи // Буковина. – 2008. – № 73.
13. ЄС – Україна. Битва за Дунай. // Версії. – 2004. – № 39.
14. Фінансовий розподіл Східної Європи. // Версії. – 2004. – № 40.
15. Буковина – транспортне серце Європи. // Версії. – 2005. – № 8.
16. *Лецик О.* Буковина рухається до Європи. // Версії. – 2005. – № 10.
17. Євросоюз думає. // Версії. – 2010. – № 22.
18. *Карлійчук М.* Впевненим кроком до Європи // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2007. – № 1.
19. *Понєску Д.* Статус Румунії як члена Європейського Союзу перетворює транскордонне співробітництво з Україною в галузі стратегічного європейського інтересу // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2007. – № 3.
20. *Грицак І.* Потрібно змінити принципи регіональної політики // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2008. – № 1.

21. *Куренной С.* Поштовх роботі Єврорегіону „Верхній Прут” дало стихійне лихо” // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2008. – № 3.

Анатолий Круглашов, Алексей Кафанов

ОСВЕЩЕНИЕ ПРОБЛЕМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ В ЧЕРНОВИЦКИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ СМИ

В статье рассматриваются печатные и аудиовизуальные материалы, которые появлялись в последние годы в черновицких областных средствах массовой информации, посвященные европейской интеграции Украины. На основании их изучения авторы констатируют, что местные СМИ не создают качественного информационного продукта, направленного на надлежащее формирование мнения общественности края о европейской интеграции Украины. Такое положение вещей подтверждает необходимость реформирования и совершенствования как общегосударственной, так и региональной информационной политики, в части, касающейся реализации стратегической цели Украины – вступления в ЕС.

Ключевые слова: европейская интеграция, СМИ, информационный фактор, информационное сопровождение, формирование общественного мнения.

Anatoliy Kruglashov, Oleksiy Kafanov

CHERNIVTSI REGIONAL MASS-MEDIA INFORMATION ACTIVITY ON EUROPEAN INTEGRATION

The article considers both printed and audiovisual materials of Chernivtsi regional mass-media during the recent years, dealing with European integration course of Ukraine. The authors stated, that the local mass-media

do not create a quality informational product required for the formation of an adequate public opinion on the European integration process of Ukraine. The article confirms the very fact, that the topicality of European integration processes representation in regional mass-media is of low profile and obviously needs to be reformed and improved. Some measures aiming at such an improvement have been proposed by co-authors.

Key words: European integration, mass media activity, informational factor, information support, public opinion formation.

Андрій СІГІТОВ

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПРОФІЛЬНИМ НАВЧАННЯМ В СТАРШІЙ ШКОЛІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Розглянуто окремі аспекти організації управління профільним навчанням на III (вищому) ступені загальноосвітніх навчальних закладів країн ЄС та Північної Америки. Вивчаються загальні підходи світової спільноти до освітніх стандартів, до змісту, форм і методів навчання, до підсумкових результатів навчальної діяльності, до рівня і якості освіти. Наголошується на важливості вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн з організації профільного навчання з метою створення ефективних технологій профілізації навчального процесу в старших школах України. Запропоновані шляхи використання зарубіжного досвіду при здійсненні управління запровадженням профільного навчання в загальноосвітніх навчальних закладах України.

Ключові слова: освітня політика, державне управління, Європейський Союз, ЮНЕСКО, державний освітній стандарт, учбова діяльність, компетентність, загальна середня освіта, диференціація освіти, профільна освіта, профільна старша школа.

XXI ст. – це час переходу до високотехнологічно-го інформаційного суспільства, у якому якість людського потенціалу, рівень освіченості і культури всього населення набувають вирішального значення для економічного і соціального поступу країни. Зумовлено це переходом людства на перетині тисячоріч до нового типу цивілізації – цивілізації постіндустріальної, головними ознаками якої є широка інтелектуалізація виробництва, пріоритетний розвиток науки, а якісними особливостями: вирішальна роль людського розуму та поступовий перехід від енергетичних до інформаційних джерел забезпечення життєдіяльності людини.

Модернізація освіти в Україні спрямована на демократизацію та підвищення її якості. Це обумовлює необхідність інноваційного розвитку усіх освітніх ланок, включаючи старшу школу. Стратегія профільності старшої школи проголошена в Україні на законодавчому рівні та передбачає пошук ефективних технологій профілізації навчального процесу. Важливим у цьому контексті є вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн з організації навчання у цій ланці освіти. Світова практика організації профільного навчання не залишилася поза увагою науковців, що досліджували проблему зовнішньої диференціації навчання, – О. І. Бугайова, П. П. Сікорського та ін. Це питання активно обговорюється на сторінках сучасної педагогічної преси. Дослідженню проблеми профільного навчання в середніх загальноосвітніх навчальних закладах зарубіжжя присвячені дослідження М. Авраменко, Є. Єгорова, Н. Кравця, К. Корсака, М. Красовицького, О. Локшиної, В. Мадзігона, О. Матвієнко, О. Овчарук, А. Сбруєвої та ін. Об'єктивний аналіз зарубіжного досвіду сприяє більш глибокому осмисленню власних проблем української педагогічної науки і практики, корекції розрахунків і помилок в управлінні освітою, прийнятті оптимальних рішень, ефективній реалізації усіх потенційних

можливостей вітчизняної системи освіти. Дотримуючись позиції, що зарубіжний досвід не можна механічно переносити на вітчизняний ґрунт, а його поверхове наслідування неприпустиме, вищеперераховані автори наголошують на необхідності широкомасштабної експериментальної перевірки досягнень зарубіжних колег у контексті врахування конкретних суспільних реалій, які знаходяться поза межами власне школи і педагогіки. Наближаючись до європейського та світового освітнього простору, ми зобов'язані, базуючись на власних традиціях та надбаннях, вибудовувати національну стратегію розвитку старшої школи у руслі загальних підходів світової спільноти, які визначаються глобальними трансформаціями в економіці та соціальній сфері. Швидке зникнення бар'єрів між країнами створює умови, за яких в основу стратегічної і тактичної діяльності державної освітньої системи мають покладатися світові стандарти, що формуються відповідно до змісту, форм і методів навчання, до підсумкових результатів навчальної діяльності, до рівня і якості освіти. Усвідомлення того, що система освіти повинна служити насамперед конкретному громадянину на основі належного врахування громадсько-особистісних прав і пріоритетів, – одна з найважливіших світових тенденцій. У доповіді Міжнародної комісії ЮНЕСКО „Освіта. Прихований скарб”, відомій як Доповідь Жака Делора, було сформульовано чотири базових стовпи освіти: **вміння вчитись (пізнавати), вміння діяти, вміння жити разом, вміння бути**, які за своєю суттю були глобальними компетентностями [2, с. 8–9]. Практично в цей же час інша міжнародна організація – Рада Європи – наголосила на важливості набуття молодими європейцями ключових компетентностей. У доповіді „Ключові компетентності для Європи” (*Key competences for Europe, 1996*), проголошеній експертом Ради Європи Вало Хутмахером (*Walo Hutmacher*) на симпозіумі, присвяченому

проблемам середньої освіти, підкреслюється, що, не зважаючи на існування різних підходів до розуміння компетентностей, спільним є усвідомлення, що поняття „компетентність” ближче до „знаю, як”, ніж „знаю, що”. Плідна робота європейських країн узагальнилась запровадженням Європейської довідкової системи ключових компетентностей, яка була розроблена Європейською комісією та затверджена Європейським парламентом та Європейською радою як офіційний документ ЄС, що проголошує підхід цієї організації до сутності компетентностей та визначає найактуальніші з них для життя та професійної діяльності (грудень 2006 р.). Європейська довідкова система „Ключові компетентності для навчання упродовж життя” (*Key competences for Lifelong Learning / A European Reference Framework, 2005*) визначає „компетентності” як „комбінацію знань, умінь та ставлень у відповідному контексті”, а „ключові компетентності” як такі, що їх потребують індивідууми „для особистісного розвитку, активного громадянства, соціальної інтеграції та зайнятості” [6, с. 13]. Наголос зроблено на тому, що ключові компетентності повинні набуватись після закінчення формального навчання на рівні, необхідному для дорослого життя, та слугуватимуть основою для подальшої освіти в системі навчання упродовж життя. Європейська довідкова система складається з восьми ключових компетентностей: **спілкування рідною мовою; спілкування іноземною мовою; математична компетентність та базові компетентності у галузі науки та техніки; цифрова компетентність; вміння вчитись; міжособистісна, міжкультурна, соціальна і громадянська компетентності; підприємливість; культурна виразність.**

Входження України до європейського освітнього простору, рух до навчання світового рівня, що диктується процесами глобалізації та інтеграції, – основний вектор розвитку національної системи освіти. Завдання, проголошені у

стратегічному документі, – Національній доктрині розвитку освіти – спрямовані на перехід системи освіти на новий тип гуманістично-інноваційної освіти, досягнення її конкурентоспроможності в європейському та світовому освітньому просторі, формування покоління молоді, здатного робити особистісний духовно-світоглядний вибір, здобувати необхідні знання, набувати навички та компетентності для інтеграції в суспільство на різних рівнях, навчатися протягом життя [4].

Перехід від національних до міжнародних стандартів навчання передбачає дотримання певних єдиних вимог, серед яких обов'язковими для узгодженого стандарту середньої освіти визначені такі:

- денне навчання тривалістю не менше 12 років;
- диференціація програм старших класів.

Впровадження профільного навчання у старшій школі – вимога часу, що відповідає загальній тенденції розвитку старшої школи в провідних країнах світу та положенням міжнародних стандартів середньої освіти. Старші школи системи середньої освіти розвинених європейських країн функціонують як профільні вже упродовж декількох десятиріч. Вивчення досвіду їх становлення і організації профільної освіти з урахуванням національних традицій та надбань є умовою успішної реалізації системи профільного навчання на старшому ступені у навчальних закладах України.

Основними цілями, що ставить перед собою старша школа в зарубіжних країнах на сучасному етапі, є індивідуальний розвиток особистості, розкриття її потенціалу; задоволення потреб економіки країни у кваліфікованій робочій силі; соціальна інтеграція, формування активного члена громадянського суспільства; закладення основ для навчання впродовж життя.

Ступінь надання пріоритетності переліченим вище цілям, звичайно ж, варіюється залежно від позиції кожної країни

щодо принципів розбудови громадянського суспільства та ролі старшої середньої школи у ньому. Наприклад, Швеція основний наголос робить на розвитку знань та навичок індивідуума, необхідних для його економічного процвітання у суспільстві. Швейцарія надає найбільшого значення таким освітнім цілям, як особистісний розвиток, інтеграція молоді у суспільство на місцевому, національному, європейському та глобальному рівнях. Не лишається поза увагою і отримання професійної кваліфікації. Освітні цілі старшої школи Великої Британії спрямовані, насамперед, на допомогу молодим людям у виборі подальшого навчання та отримання професійної кваліфікації. Франція приділяє першочергову увагу набуттю молоддю професій для конкурентоспроможності на ринку праці [7, с. 8]. Незважаючи на цю специфіку, спільним в освітніх концепціях розвинутих європейських країн, як вказувалося вище, є перехід від традиційного кваліфікаційного до компетентісного підходу у побудові освіти, який сьогодні отримує все більше визнання в європейських країнах. У цьому контексті старша школа є першим рівнем системи освіти, де молоді особистості отримують кваліфікації. Можливим це стає завдяки профільній диференціації, яка передбачає професійно зорієнтоване вивчення циклу предметів, відповідних профілю. Загалом, усі запропоновані старшою школою профілі зводяться до двох основних напрямів – академічного, що відкриває шлях до здобуття вищої освіти з подальшим зайняттям викладацькою, науково-дослідницькою роботою, та професійно-технічного, який надає можливості для виходу на ринок праці та отримання вищої освіти технічного характеру. Необхідно зазначити, що донедавна у багатьох країнах Заходу існував жорсткий розподіл між академічним та професійно-технічним напрямками. Після обрання учнем одного із зазначених напрямів перехід до іншого ставав практично неможливим. Така вузькість та зумовленість профільної

підготовки, зазвичай обмежувала подальший професійний вибір людини і була явним недоліком зазначеної системи в контексті психолого-педагогічних особливостей розвитку старшокласників. Новітньою тенденцією розвитку старшої школи у цьому контексті є інтеграція академічної та професійно-технічної освіти. У багатьох країнах започатковано інтегрований академічно-професійно-технічний напрям. Це означає усунення жорсткого розподілу між зазначеними напрямками, можливість гнучкого взаємодоповнення змісту, перехід з одного напрямку на інший, існування перспективи отримання вищої освіти технічного характеру для молоді, що обрала академічний напрям та навпаки.

Взагалі у світі існує декілька класифікацій організації навчання на рівні старшої школи. Національна фундація з освітніх досліджень Англії та Уельсу (*National Foundation for Educational Research in England and Wales, NFER*) запропонувала класифікацію, яка базується на змістовому підході (2002). Відповідно до цієї класифікації, функціонування старших шкіл може бути організовано за двома принципами: інтеграційним та сегрегаційним [7, с.11]. **Інтеграційний** передбачає навчання у структурі єдиної школи, на рівні старшого ступеня якої відбувається профілізація на основі фуркації, що передбачає вільний вибір предметів для вивчення та низку обов'язкових дисциплін. **Сегрегаційний** передбачає організацію навчання за певним напрямом у гімназіях, коледжах, ліцеях, спеціалізованих школах після отримання базової загальної освіти. (Табл. 1.) [1, с. 16].

У практиці організації навчально-виховного процесу в зарубіжних країнах інтеграційний принцип застосовується в Австрії, Великій Британії, Ірландії, Іспанії, Норвегії, Португалії, США, Фінляндії та ін. Сегрегаційний принцип знайшов закріплення в освітніх системах Греції, Данії, Італії та Франції.

Таблиця 1

Моделі профільної диференціації навчання [1, с. 16]

Елективна модель		Селективна модель
У структурі єдиної середньої школи	ЗА СТРУКТУРНОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ	Спеціалізовані навчальні заклади
Упровадження різноманітних курсів, відділень, секцій, модулів за вибором	ЗА ЗМІСТОВОЮ ОРГАНІЗАЦІЄЮ	Визначення чіткого переліку предметів та курсів, відповідно до обраного профілю навчання
ІНВАРІАНТНА СКЛАДОВА ЯК ОБОВ'ЯЗКОВИЙ КОМПОНЕНТ		

Підхід до класифікації профільного навчання з боку ЮНЕСКО є також змістово-базованим. Міжнародний стандарт класифікації освіти (*International Standard Classification of Education, ISCED*), розроблений цією організацією на початку 1970-х років з метою збору, обробки та презентації статистики щодо освіти на міжнародному рівні та оновлений у 1997 році, класифікує старші школи, виходячи із змістового наповнення навчальних програм. Відповідно до такої класифікації усі види навчальних програм старшої школи класифіковані за спрямованістю того чи іншого профілю [8, с. 22]. За класифікацією *ISCED* усі навчальні програми розподіляються так:

- спрямовані на здобуття вищої освіти, розвиток навичок для отримання найвищого рівня кваліфікацій та проведення дослідницької роботи (вища освіта – тип А);
- призначені для продовження навчання на університетському рівні з оволодінням професійно-технічними кваліфікаціями (вища освіта – тип Б);

- призначені для підготовки молоді до трудової діяльності, отримання післясередньої, але не вищої освіти.

Натомість, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) пропонує класифікацію, у якій зміст навчальних програм розглядається за ступенем спрямованості на отримання професійних кваліфікацій, яких потребує ринок праці. Згідно з таким підходом навчальні програми розподіляються на три типи [9, с. 141–143]:

- загальноосвітні програми, які безпосередньо не орієнтовані на підготовку учнів до отримання конкретних професій;
- допрофесійні або дотехнічні програми, що орієнтують учнів на ринок праці та готують до продовження навчання за професійно-технічним напрямком;
- професійні програми, які готують учнів безпосередньо (без необхідності подальшого навчання або підготовки) до отримання професії.

Не зважаючи на деякі відмінності у класифікаціях європейських освітніх систем, слід відзначити, що ключовою складовою в трансформаціях, що характеризують сучасну європейську освіту, є зміст освіти. Розвиток змісту відбувається у напрямках: стандартизації, гуманізації та гуманітаризації, збагачення та осучаснення, оптимізації пропорцій між гуманітарною та природничо-математичною складовою, адаптації до нових умов і потреб полікультурного та поліетнічного суспільства. Цьому сприяє також і проголошена ЄС та Радою Європи політика запровадження європейського виміру в освіту. „Європейський вимір в освіті” (ЄВО) трактується як певний стандарт знань про Європу для трансляції через навчання. При цьому ЄВО запроваджується не як окремий навчальний предмет, а інтегрується в зміст освіти з метою озброєння молоді знаннями й навичками, потрібними для життя в об’єднаній Європі [5, с. 70].

Аналіз закордонного досвіду дозволяє виділити такі загальні для всіх вивчених країн риси організації навчання на старшому ступені загальної освіти:

Загальна освіта на старшому ступені навчання в усіх розвинених країнах є профільною. Профільна диференціація відбувається на основі отримання єдиної базової освіти, а також визначення учнями власних нахилів та інтересів.

Розвиток інтересів та схильностей учнів більш вузький, ніж у основній школі, але при цьому зберігаються пропорції між обов'язковими, елективними і факультативними курсами. Гнучкість навчальних планів і програм забезпечує можливість зміни профілю навчання.

Як правило, профільне навчання охоплює три, рідше два останніх роки навчання у школі. Частина учнів, які продовжують навчання у профільній школі, неухильно зростає в усіх країнах і складає в даний час не менше 70%.

Кількість напрямків диференціації, які можна вважати аналогами профілів, невелика. Наприклад, два в англomовних країнах (академічний і неакадемічний), три у Франції (природничо-науковий, філологічний, соціально-економічний) і три в Німеччині („мова-література-мистецтво”, „соціальні науки”, „математика-точні науки-технологія”).

Організація профільної підготовки розрізняється за способом формування індивідуального навчального плану учнів: від досить жорстко фіксованого переліку обов'язкових навчальних курсів (Франція, Німеччина) до можливості вибору з безлічі курсів, запропонованих на весь період навчання (Велика Британія, Шотландія, США й ін.).

Кількість обов'язкових навчальних предметів (курсів) на старшому ступені в порівнянні з основними істотно менша. Серед них присутні в обов'язковому порядку природничі науки, іноземні мови, математика, рідна словесність, фізична культура.

Як правило, старша профільна школа виділяється як самостійний вид освітньої установи: ліцей – у Франції, гімназія – у Німеччині, „вища” школа – у США.

Дипломи (посвідчення) про закінчення старшої (профільної) школи зазвичай дають право прямого зарахування до вищих навчальних закладів за деякими винятками, наприклад, у Франції прийом до медичних і військових ВНЗ проходить на основі вступних іспитів.

Все більш чітко виявляється вплив і зростаюча відповідальність центральної влади за організацію та результати освіти.

Отже, старша школа за кордоном відіграє важливу роль у підготовці молоді до дорослого життя – особистісного становлення, професійної орієнтації та озброєння ключовими компетентностями. Головною інноваційною тенденцією розвитку старшої школи є запровадження принципу гнучкості, що дозволяє освіті на цьому рівні задовольняти різноманітні індивідуальні та суспільні потреби.

Визначення Національною доктриною розвитку освіти в Україні старшої школи профільною за змістом вимагає нагального й чіткого визначення завдань школи III ступеня навчання (10–11 класи). Аналіз світового досвіду організації навчання на цьому щаблі загальної середньої освіти красномовно свідчить, що при запровадженні профільного навчання в Україні не можливо обійтися тільки декларуванням профільності. Організація профільного навчання вимагає сьогодні нових кардинальних змін в структурі та змісті старшої шкільної освіти. Половинчастість заходів не дасть бажаного результату. Не дарма сьогодні в українських школах спостерігається масовий відтік учнів після 9-го класу (II ступеня навчання) до ВНЗ I–II рівня акредитації (коледжів, технікумів тощо). Роки навчання в старшій загальноосвітній школі без відчутних, явно виражених результатів цього навчання, здаються старшокласникам та їхнім батькам марною витратою часу. Тому, на думку автора статті, саме зарубіжний досвід організації профільного

навчання має стати в нагоді при запровадженні та коригуванні профілізації в загальноосвітніх навчальних закладах України. По-перше, старша профільна школа має бути виділена як самостійний вид освітньої установи та чітко структурована. По-друге, має бути істотно зменшена кількість обов'язкових навчальних предметів (курсів) на старшому ступені навчання. По-третє, зміст непрофільних (базових) курсів має бути інтегрованими, наприклад, у профілях природничо-математичного і технологічного спрямування повинен вивчатися інтегрований курс „Суспільствознавство”, а у профілях суспільно-гуманітарного, художньо-естетичного напрямів – „Природознавство”. По-четверте, документ про закінчення старшої (профільної) школи має давати право прямого зарахування до ВНЗ. Для цього у профільній старшій школі державна підсумкова атестація (ДПА) повинна проводитись виключно у формі зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). І, на сам кінець, повинна бути відчутною зростаюча відповідальність центральної влади за організацію та результати освіти, а саме: проведення будь-яких змін в освітньому законодавстві тільки після їх всебічного обговорення педагогічною та батьківською громадськістю, зупинення процесу реформування освіти тільки заради реформування, збереження усього позитивного досвіду української педагогіки, чітке визначення, національних освітніх стандартів, навчальних програм та навчальних планів, зменшення розмаїтості підручників, удосконалення форм та методів проведення учнівських іспитів на всіх рівнях загальної середньої освіти. Саме за таких умов і може бути забезпечена основна **мета профільного навчання** – забезпечення можливостей для рівного доступу учнівської молоді до здобуття загальноосвітньої профільної та початкової допрофесійної підготовки, неперервної освіти впродовж усього життя, виховання особистості, здатної до самореалізації, професійного зростання й мобільності в умовах реформування сучасного суспільства [3].

Список використаних джерел:

1. Бугайов О. І. та ін. Диференціація навчання учнів у загально-освітній школі: метод. рекомендації. – К.: Освіта, 1992. – 32 с.
2. Делор Ж. Образование: необходимая утопия // М.: Педагогіка. – 1998. – № 5. – С. 8–9.
3. Концепція профільного навчання в старшій школі (нова редакція). – Режим доступу: http://www.osvita.ua/legislation/Ser_osv/4827/.
4. Національна доктрина розвитку освіти України: Затверджене Указом Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002 // Середня освіта в Україні. Нормативно-правове регулювання: У 2-х т. – К.: ФОРУМ, 2008. – С. 120–137.
5. Рекомендація № R (99) 2 „Про середню освіту”. Рада Європи. Кабінет Міністрів // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2002. – № 9. – 92 с.
6. Key Competences for Lifelong Learning. A European Reference Framework – Brussels: European Commission, 2005. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/basicframe.pdf>.
7. Le Metais Joanna. International Developments in Upper Secondary Education: Context, provision and issues. INCA Thematic Study No. 8. – National Foundation for Educational Research, May 2002. – Режим доступу: <http://www.inca.jrg.uk>.
8. International Standard Classification of Education. ISCED. – UNESCO, 1997. – 42 p. – Режим доступу: <http://www.unesco.org/education>.
9. Education at Glance. OECD Indicator 2002. – Organization for Economic Cooperation and Development, 2002. – 382 p.

Андрей Сизитов

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОФИЛЬНЫМ ОБУЧЕНИЕМ В СТАРШЕЙ ШКОЛЕ: МИРОВОЙ ОПЫТ

В статье рассмотрены отдельные аспекты осуществления образовательной политики в области управления профильным обуче-

нием на старшем (высшем) уровне в общеобразовательных учебных заведениях стран Европейского Союза, США и Канады. Речь идет об общих подходах мирового сообщества к государственным образовательным стандартам, содержанию и методам обучения, к итоговым результатам учебной деятельности, к уровню и качеству образования в целом.

Автор обращает внимание на переход развитых демократических государств от традиционного квалификационного подхода к компетентностному подходу как в обучении, так и в управлении образованием. Проанализированы основные подходы к организации профильного обучения, классификации старших профильных школ зарубежья исходя из содержания учебных программ. Подчеркивается значение детального изучения позитивного опыта зарубежных стран по созданию эффективных систем управления профилизацией образовательного процесса.

Предложены конкретные пути использования мирового опыта государственного управления образовательными системами дифференцированного профильного обучения при внедрении и коррекции системы профильного образования в Украине.

Ключевые слова: образовательная политика, государственное управление, Европейский Союз, ЮНЕСКО, государственный образовательный стандарт, учебная деятельность, компетентность, общее среднее образование, дифференциация образования, профильное образование, профильная старшая школа.

Andriy Sigitov

MANAGEMENT ORGANIZATION OF SPECIALIZED EDUCATION IN HIGH SCHOOL: GLOBAL EXPERIENCE

The article deals with some aspects of educational policy in the area of specialized education at high schools in the European Union, USA and Canada. Author considers the common international approach to

state educational standards, content and study methods, to the final results of training activities, the level and the quality of education in general.

The article points out at the transition of advanced democratic countries from the traditional qualifying approach to the competence approach in teaching and in educational management. The main approaches to school education, the classification of specialized high schools abroad based on the content of training programs are analyzed. The importance of a detailed study of the positive experience of foreign countries, the establishing of the effective management system of profilization of educational process is emphasized.

Author proposes concrete ways to use the world experience of public administration of educational systems and the differentiation of specialized education through the introduction and correction of the profile education in Ukraine.

Key words: education policy, public administration, European Union, UNESCO, the State educational standards, educational activity, competence, general secondary education, the differentiation of education, professional education, high school profile.

Р о з д і л І І І

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Радмила ВОЙТОВИЧ

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано сутність та особливості реалізації державної кадрової політики України в умовах глобалізації, розкрито роль кадрового потенціалу сучасних управлінців, визначено особливості нарощення їх інтелектуального ресурсу як одного із засобів оптимізації державної кадрової політики в постіндустріальному суспільстві.

Ключові слова: державне управління, кадрова політика, кадровий потенціал, система кадрової політики України.

Одним з пріоритетних завдань у розвитку української держави є створення ефективної державної кадрової політики, яка б була ідентична рівню її національного розвитку, а таким чином дозволила їй протистояти сучасним викликам глобалізації. Остання створює реальні ризики для функціонування національної системи кадрової політики України, адже з боку економічно розвинених держав декларуються уніфіковані та стандартизовані критерії вимог до змісту діяльності кадрового потенціалу, дотримуючись яких можна втратити імперативи національної ідентичності

у творенні державної політики в цілому. Саме тому сьогодні Українська держава має віднайти адекватну формулу нарощення кадрового потенціалу аби з одного боку вписатися в сучасні глобалізаційні процеси і зайняти в них достойне місце, а з іншого не втратити власної національної ідентичності.

Одним з основних принципів реалізації кадрової політики в українському суспільстві стало проголошення антропоцентризму, який кардинально змінює критерії ставлення до сучасної людини, до її інтелекту, діяльності та засобів функціонування та реалізації. На противагу економічному принципу, який протягом тривалого часу виступав основним засобом суспільного розвитку, новий принцип вказав на те, що основним конгломератом такого розвитку є людина з її здатністю швидко адаптуватися до сучасних глобалізаційних умов та можливостями віднайти ефективні ресурси модернізації такої практики. Це безпосередньо вказує на те, що основна інвестиція, яку робить людина у сучасному постіндустріальному суспільстві – це її інтелектуальний потенціал, саме тому є всі підстави вважати, що глобалізація це не лише економічний фактор розвитку сучасного світу, а це й фактор максимального використання інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу. Тому важлива увага в умовах глобалізації має приділятися саме нарощенню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, який би відповідав потребам державно-управлінської практики і був здатен забезпечити динамічний та потужний розвиток нашої держави.

Відповідно до цього *метою* даної статті є проаналізувати сутність та особливості реалізації державної кадрової політики України в умовах глобалізації, досягнення даної мети обумовлює розв'язання низки *завдань*, а саме: розкрити роль кадрового потенціалу сучасних управлінців, визначити особливості нарощення їх інтелектуального ресурсу, обґрунтувати зміну принципів реалізації державної кадрової політи-

ки в постіндустріальному суспільстві та роль кадрового потенціалу як важливого засобу протистояння негативним тенденціям прояву сучасних глобалізаційних процесів.

Окремі аспекти розгляду даної проблеми виступали предметом спеціального аналізу у працях таких вчених як *В. Б. Авер'янов, В. А. Гошовська, С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Пірен, І. В. Розпутенко, О. І. Турчинов та ін.* В межах вітчизняної науки державного управління даній проблемі приділялась незначна увага, що стосується зокрема аналізу зміни особливості реалізації кадрової політики саме в сучасних глобалізаційних умовах. Це реально вплинуло на формування відповідного предметного поля для дослідження специфіки даної проблеми.

В умовах глобалізації принципово змінюється парадигма державного управління України, послаблюється роль національних державно-управлінських структур, накладаються відповідні регламентації на національний суверенітет, розширюються формати втручання транснаціональних структур в стабілізацію суспільного життя, а тому це безумовно і впливає на особливості реалізації державної кадрової політики. Саме такі умови визначають новітню стратегію розвитку держави та обумовлюють потребу формування нової моделі функціонування управлінських кадрів, яка б відповідала потребам часу, володіла сучасними глобальними технологіями, новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства.

Розробляючи концептуальні засади реалізації кадрової політики в умовах глобалізації, доцільно особливо враховувати ментальні, культурно-психологічні та соціально-політичні форми ідентифікації спільноти, які мають стати пріоритетними у процесі комплектування апарата державного управління і відповідно закласти підвалини проголошення нової ідеології (глобалізаційного) розвитку держави. Дана сентенція

висуває нові критерії вимог до формування та функціонування державного кадрового потенціалу, а саме підвищуються вимоги до його компетенції та професіоналізму, продуктивності та результативності як могутнього ресурсу, який визначає та забезпечує формування нової конфігурації глобально-го, соціально-економічного та політичного розвитку держави.

В умовах глобалізації надзвичайно потужна роль належить кадровому потенціалу, адже на нього покладається основне завдання оберігати національну ідентичність держави, а з іншого боку вміти підлаштуватись під цивілізаційні стандарти суспільного розвитку. Таким чином, щоб мати можливість в першу чергу реалізувати власні національні інтереси, сповідувати свої управлінські цінності, наслідувати свої звичаї та норми системи державного управління. Це вказує на потребу формування принципово нового типу кадрового ресурсу в Україні, який має запобігти зіткненню вітчизняних реалій із певними стандартами глобалізаційного розвитку, точніше він має виробити ефективні механізми управління глобалізаційними процесами шляхом інтенсифікації контактів між транснаціональним кадровим ресурсом. Саме такий кадровий ресурс має взяти на себе завдання перетворити Україну на конкурентоспроможну державу у світі за всіма стратегічними напрямками.

Відповідно до цього, в умовах глобалізації особливого значення набуває наращення інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, а тому перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним. Керівні кадри сьогодні в перш чергу мають бути високоінтелектуальним та високопрофесійним ресурсом, відкритими до впровадження різних форм новачій та застосування технологічних модернізацій з метою забезпечення сталого розвитку суспільства. Сьогодні держава має обернутись обличчям до людини, забезпечивши „високий рівень професійної

підготовки кадрів та професійної культури як важливої цінності суспільства в умовах глобалізації” [1, с.12]

Кадровий ресурс як важливий інструмент динамічного розвитку держави – особливо в умовах глобалізації, має виступати активним суб’єктом забезпечення ефективності соціально-економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, що відбуваються в суспільстві, модернізувати систему державного управління, а це в свою чергу дозволить здолати інерцію, усталені стереотипи мислення, які реально протистоять оптимізації кадрової політики в ситуації глобальної інтеграції. Це в особливий спосіб увиразнює потребу оновити систему наповнення органів державного управління згідно з умовами суспільного розвитку, виробити механізми поліпшення управлінських процедур, створити раціональну організацію праці в органах управління, а також сформувати національну модель кадрового забезпечення з урахуванням ментальних та культурно-психологічних ознак спільноти.

Сучасні глобалізаційні процеси в особливому ракурсі ви-суюють потребу впровадження інноваційної технології здійснення кадрової політики, відповідно до якої передбачається виробити новий стиль кадрового забезпечення органів державної влади високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг. Все це передусім вимагає докорінних змін у самій стратегії здійснення державно-управлінської діяльності, принципового оновлення кадрових структур, які потребують нестандартних, новаторських підходів до прийняття державних рішень.

Важливим кроком у цьому напрямі є визначення нових пріоритетів технології вирішення кадрових питань, відповідно до умов глобалізаційного розвитку, виходячи при цьому з розуміння кадрів як важливого ресурсу суспільного

розвитку з своєю логікою, закономірностями, механізмами самоорганізації та саморозвитку. В цьому плані також варто вказати на те, що сьогодні державний кадровий потенціал має бути спрямований на організацію своєї діяльності, орієнтуючись на світові стандарти, але обов'язково при цьому враховуючи національні традиції України.

Це у свою чергу обґрунтовує потребу розробити нову технологію кадрового оновлення державного управління, яка відповідала б потребам часу і володіла „сучасними інформаційними технологіями, методологією підготовки державних службовців, глобальними технологіями налагодження державно-управлінської практики, технологіями впровадження реформ та інші” [2, с. 39].

Це зокрема вказує на те, що сьогодні Україні потрібні ініціативні, компетентні кадри, з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами управління і здатні забезпечити економічний та соціальний розвиток держави в умовах глобалізації. Таким чином, можна вказати на такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом держави як: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку; бути відкритими до впровадження відповідних новацій, діяльність кадрів не повинна бути декларативною та абстрактною, а стосуватися реалізації конкретних функцій у системі державного управління. В умовах глобалізації на державний кадровий потенціал покладається функція не лише забезпечення єдності державних, суспільних та національних інтересів, але і створення такої системи інтересів. Кадровий потенціал держави сьогодні має спрямовувати свою діяльність на реалізацію в першу чергу власного загальнонаціонального інтересу, а не транснаціонального.

В умовах глобалізації особливо важливим ризиком в контексті реалізації державної кадрової політики є високий рівень

плинності кадрів, що в кінцевому випадку може привести до „кадрового дна”, коли теперішній управлінський резерв буде вичерпано, а відповідного та своєчасного йому наповнення не буде здійснено. Держава, не здійснюючи відповідного прогнозування та планування кадрового потенціалу необхідного для оптимальної організації системи державного управління в сучасних глобалізаційних умовах, опиниться в ситуації „кадрового дна”, з якого піднятих буде надзвичайно важко. На нашу думку, система державної кадрової політики має бути надзвичайно мобільною та відкритою до сучасних глобалізаційних умов, в цьому плані постійно має оновлюватись система кадрового забезпечення відповідно до реалізації потреб та інтересів громадянина, як основної мети організації державно-управлінської практики.

В умовах глобалізації особлива роль належить технологіям прогнозування та планування потреб в кадрах, особливо це обумовлено потребами створення відповідних структур, покликаних оптимізувати функціонування кадрової політики в умовах глобалізації. Сьогодні мова іде про *розширення чисельності* кадрів у зв’язку з появою нових завдань та функцій, які покладаються на управлінські структури в умовах глобалізації, все частіше національні інституції управління набувають транснаціонального характеру, а тому і змінюється система організації їх діяльності, відповідно до цього створюються нові структурні підрозділи, запроваджуються нові посади та спеціальності, які відповідають новому типу суспільного розвитку, який визначається глобалізацією.

Одним з механізмів реалізації державної кадрової політики є створення необхідних умов для професіоналізації керівних кадрів, що у свою чергу включає сприяння професійному розвитку, у тому числі набуття професійного досвіду та здійснення професійного добору, критерії якого чітко регламентовані сучасними глобалізаційними умовами.

Відповідно до цього чим більше кадри включені у професійну діяльність, тим більше вони мають можливостей набутти професіоналізму та компетентності, а тому бути реально адаптованими до сучасних умов. Основними принципами діяльності кадрів на нашу думку, є професійно-глобалізаційна самоідентифікація, яка передбачає співвідношення можливостей з вимогами глобалізації, які пред'являються до конкретної форми діяльності, та опрідметнення власного професійного досвіду, коли відбувається накопичення індивідуального досвіду у сфері управлінської практики.

Таким чином, державна кадрова політика має бути спрямована на формування інтелектуального потенціалу кадрів, управління професійною кар'єрою, коригування професійного складу кадрів, раціональне використання їх можливостей та здібностей, створення стратегії управлінської діяльності відповідно до імперативів сучасності, створення багатоваріантної системи розв'язання кадрових проблем. З цією метою доцільно розробити конкретні програми прийняття державно-управлінських рішень, які дозволять швидко реагувати на зміни суспільного розвитку, а також забезпечувати оптимальність державно-управлінської стратегії керівного складу в глобалізаційних умовах, швидко і точно діяти на основі „алгоритмів мислення” та поведінки, розробляти інноваційні проекти з метою забезпечення ефективності державного управління.

Кожна держава має свою власну ментальну модель формування та здійснення кадрової політики, яка визначає ментальні особливості формування керівного складу апарату, механізми кадрового забезпечення державного управління, критерії формування та розвитку його інституту державної служби. Ця модель має бути зорієнтована на виключну реалізацію загальнонаціональних інтересів, особливо в умовах глобалізації.

Оскільки державна кадрова політика має здійснюватись відповідно до характеру соціальних, економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, які відповідають як потребам суспільства, так і рівню його розвитку, отже, щоб підвищити його ефективність, українське суспільство має виробити нову „канву” стратегії кадрового забезпечення, визначити мету, зміст, функції та терміни її реалізації. Це підтверджується тим, що ефективність кадрового забезпечення вимагає високої якості в діяльності керівних кадрів та відповідної його чисельності, оскільки вона, безумовно, визначає умови динамічного розвитку суспільства.

Реалізація державної кадрової політики відповідно до імперативів сучасності, дасть змогу модернізувати систему державного управління, подолати інерцію, усталені стереотипи мислення, які протистоять модернізації управлінської діяльності та її відповідності сучасним інтеграційним вимогам. Розробка такої кадрової політики має здійснюватись відповідно до завдань, які стоять перед суспільством.

Отже, ефективне функціонування держави, її економічний та соціальний розвиток неможливі без високопрофесійного, кадрового ресурсу нового типу, здатного приймати ефективні державні рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних та політичних перетворень в умовах глобалізації. Для цього необхідно передусім створити чітко регламентовану систему наповнення кадровим ресурсом державно-управлінської структури (шляхом добору та розстановки кадрів, формування кадрового резерву, стажування, підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, стимулювання управлінської ініціативи й активності), що реально відповідає вимогам сучасного глобалізаційного розвитку.

Кожна держава має свою власну ментальну модель формування кадрового потенціалу – зорієнтовану на реалізацію загальнонаціональних інтересів. Тому сьогодні суспільство

має піднятися до рівня розуміння її крайньої необхідності. Адже саме від кадрового потенціалу залежить вибір методу – кардинального розв’язання проблем, які виникають в умовах глобалізаційного розвитку. Тому держава має запропонувати власний дієвий інструментарій діяльності з урахуванням ідеологічних, суспільно-політичних, ментальних чинників, а також традиції у виборі альтернатив управління самими глобалізаційними процесами.

Проте, слід відзначити, що складність діяльності управлінських кадрів сьогодні якраз і позначається на формуванні адекватної стратегії національної системи державного управління, яка полягає не лише в тому, щоб зберегти державність, але й дійти злагоди у суспільстві, розділеному переважно на людей зі стилем мислення індустріальної (які часто не розуміють викликів сучасної ситуації, обумовленої розвитком глобалізаційних процесів) та постіндустріальної епохи (які вбачають у державі перш за все сервісну інституцію – спрямовану на надання управлінських послуг).

Саме тому в умовах глобалізації кадровий потенціал має виступати гарантом збереження в першу чергу традиційних загальнонаціональних цінностей шляхом національного наслідування, що є результатом відсутності інтелектуальних „розривів” у суспільстві, оскільки в протилежному випадку будь-яка управлінська культура зникла би з обличчя землі, якщо б її носії не сповідували думку про підтримання основних її цінностей. При цьому загальні цінності еліти в умовах глобалізації є центрами кристалізації нових культур, тому саме вона має виступати носієм нової організаційної культури. Це також вказує на те, що в умовах глобалізації формальних демократичних інститутів, ще не достатньо для констатації демократичного стану чи процесу, адже індикатором демократії можуть стати лише управлінські кадри, які забезпечать ліберальну демократизацію зміни влади, а також і її ефективність.

У цьому плані слід відзначити, що в сучасному світі належним чином може розвиватися лише та країна, яка здатна максимально розширювати коло учасників управлінського процесу, бути відкритою для світового простору, змінювати способи організації управлінської діяльності, і в той же час володіє власними національними критеріями збереження своєї самобутності, які не дозволяють їй розчинитися в умовах загальносвітової стандартизації. Тому основна роль у таких процесах належить саме розробці спеціальних соціальних технологій кадрової політики, спрямованих на максимальний розвиток інтелектуального потенціалу управлінських кадрів, головною якістю, якої має стати високий професіоналізм та громадська позиція.

Наявність цього забезпечується вмінням раціонально розподіляти завдання між підлеглими, координувати їх діяльність, сприяти досягненню намічених цілей, використовуючи найновіші методики та технології прийняття управлінських рішень, запропоновані світовою спільнотою. Тому на сьогодні саме кадровий потенціал визначає функціональний зміст управлінської структури в умовах глобалізації, надає значимості та загальнообов'язковості інституціональним відносинам, які складаються між суб'єктами державного управління, щоб таким чином „легітимізувати механізми державно-управлінської стратегії в конкретних суспільно-історичних умовах” [3]. Управлінець вищої ланки має здійснювати свою діяльність, виходячи з тенденцій сучасного глобалізаційного розвитку, а саме: розробляти проект стратегічного планування, розробляти програми проектів, планів, сценаріїв своєї діяльності з урахуванням бажаного майбутнього.

У той же час слід відзначити, що реальне проникнення нових інформаційних технологій в державно-управлінську діяльність формує співтовариство людей з новою суспільною свідомістю, яка обумовлена глобалізаційними процесами.

Сучасний управлінець за таких умов занурюється у світ глобальних технологій, з рівнем зростання яких його світогляд гіпертрофується, що реально засвідчує розрив культур, до яких він належить. Фактично розвиток сучасних глобальних інформаційних технологій приводить до зміни управлінського потенціалу свого ставлення до апробованих прийомів корпоративного управління в постіндустріальну добу.

Слід відзначити, що з одного боку, саме національний кадровий потенціал є могутнім фактором ініціювання еволюційних змін у суспільстві в умовах модернізації або архаїзації системи управління, з іншого – він являє собою абсолютно інертну структуру, яка не відповідає природі глибинних соціальних перетворень, і таким чином саме вона і блокує природне вирішення суперечностей, що назрівають. Тому, аналізуючи зміну функцій кадрового потенціалу України в умовах глобалізації, можна вказати, що вона певним чином „приватизувала собі” українське суспільство, а тому і будь-що утримує його в перехідному стані від традицій до сучасності, від бажання відповідати новим умовам розвитку. Хоча в цьому і є певний сенс, коли ми говоримо про розвиток національної держави в умовах глобалізації, коли майже всі держави світу мають різні стартові умови для сучасного розвитку, тому різні функції виконує й кадровий потенціал, який має виступати могутнім механізмом збереження національної специфіки розвитку та функціонування системи управління. При цьому слід наголосити, що в умовах глобалізації державність як така не зникає, але трансформується у світову імперію, яка виникає вже на основі існуючої держави, достатньо могутньої, щоб підпорядкувати собі всі інші країни.

В епоху вибухового розвитку інформаційних технологій особливого значення набуває розуміння взаємозалежності знань та суспільного розвитку, оскільки різні рівні кадрового потенціалу адаптуються до іноземного продукту, мають

різний рівень розвитку та можливості для власної модернізації системи управління. Саме тому основними формами діяльності кадрового потенціалу на сучасному етапі глобалізаційних процесів мають стати співробітництво та стратегічне партнерство. Тому сьогодні доцільно чітко визначити цілі та функції діяльності кадрового потенціалу, оскільки саме він має визначати стратегію суспільного розвитку, рівень підготовленості якого має здійснюватись, виходячи із потреб такого розвитку. Все частіше сьогодні постає проблема формування кооперативного глобального управління, яке висуває ряд вимог, а саме визначення певного кола сучасних та перспективних проблем розв'язання, які неможливі в межах однієї держави. Наступною фундаментальною вимогою є інституціоналізація та мобілізація управлінського потенціалу нації. Сьогодні, виходячи з нових глобалізаційних умов, управлінські кадри мають виробити нові соціально-ідеологічні конструкції, які б забезпечили стратегію глобалізації, шляхом реалізації інтересів тих, хто отримує від глобалізації найбільшу користь та дотримання справедливості по відношенню до країн менш розвинених. Отже, саме на кадровий потенціал сьогодні покладено виробити нові світові стандарти управління, які мають забезпечити радикальну модернізацію національних держав.

Одним із типів, який визріває сьогодні в умовах глобалізації, є так званий клас глобалізованих бюрократів, до яких належать службовці державних та наднаціональних структурних утворень. У межах даного аналізу формування національного кадрового потенціалу доцільно також згадати такий тип керівних кадрів, як конс'юмеристський, до якого відносять всіх тих, хто розробляє та впроваджує ефективні інформаційні технології. Роль діяльності таких кадрів на сучасному етапі суспільного розвитку має неабияке значення, оскільки інтеграція України у глобальний простір

має відбуватися на основі максимального використання інформаційних та інтелектуальних ресурсів. Тому в Україні відповідно до цього доцільно виробити нову концепцію випереджального суспільного розвитку, яка тим самим змінить інерційний, індустріальний розвиток на розвиток інноваційний. Така концепція має включати механізми узгодження досвіду світового співтовариства щодо реалізації системи кадрової політики з невикористаними можливостями України, які вона може реалізувати в сучасному глобальному світі.

Таким чином, в межах даної статті нами проаналізовано особливості реалізації державної кадрової політики України в умовах глобалізації; розкрито роль кадрового потенціалу, а також визначено особливості нарощення його інтелектуального ресурсу; обґрунтовано зміну принципів реалізації державної кадрової політики в постіндустріальному суспільстві та роль кадрового потенціалу, як потужного засобу протистояння сучасним ризикам глобалізації, яка приводить до розширення фізичних кордонів національних держав.

Список використаних джерел:

1. Турчинов А. Государственная кадровая политика как фактор динамичного развития России в условиях глобализации / А. Турчинов. – Режим доступу: <http://www.rags.ru/person.php?id=51>.
2. Мальцев В. А. Государственный служащий / В. А. Мальцев. – М.: Новгород, 1995. – 452 с.
3. *Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации.* / под ред. С. Пирогова. – М.: РАГС, 1996. – 253 с.
4. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: теоретико-методологічний аналіз / Р. В. Войтович. – К.: НАДУ, 2007. – 640 с.

Радмила Войтович

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье проанализированы сущность и особенности реализации государственной кадровой политики Украины в условиях глобализации, раскрыта роль кадрового потенциала современных управленцев, определены особенности наращивания их интеллектуального ресурса, обоснованно изменение принципов реализации государственной кадровой политики в постиндустриальном обществе и роль кадрового потенциала как важного средства противостояния негативным тенденциям проявления современных глобализационных процессов.

Ключевые слова: государственное управление, кадровая политика, кадровый потенциал, система кадровой политики Украины.

Radmyla Voitovich

UKRAINE'S STATE PERSONNEL POLICY IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION: THE NATURE AND CHARACTERISTICS

In the article the nature and characteristics of state personnel policy of Ukraine in the context of globalization, and role of modern human resources managers, the characteristics of lengthening their intellectual resources, the changes of the principles of personnel policy in post-industrial society and the role of human resources as an important means of display counter negative tendencies contemporary globalization processes are analyzed.

Key words: public administration, personnel policy, human resources, system personnel policy of Ukraine.

Микола ЯРМИСТИЙ

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглядаються питання інституційної взаємодії суб'єктів системи підвищення кваліфікації службовців органів влади. Зокрема вивчаються такі види інституційної взаємодії, як нормативно-правовий, організаційно-управлінський (адміністративний) та навчально-організаційний.

Висвітлюються окремі інституційні проблеми суб'єктів системи підвищення кваліфікації. Основний висновок зводиться до розуміння відсутності узгоджених спільних дій між учасниками інституційної системи: орган влади – службовець – навчальний заклад та необхідності вдосконалення регламентуючих відносини, які би заохочували службовця підвищувати свій професійний рівень.

Ключові слова: інституційна система підвищення кваліфікації; інституційна взаємодія; нормативно-правовий, організаційно-управлінський, навчально-організаційний види взаємодії.

Невід'ємною складовою розвитку системи державної Нслужби та служби в органах місцевого самоврядування є робота щодо створення дієздатного виконавчого апарата, становлення професійного, політично нейтрального та авторитетного кадрового потенціалу. Важливим напрямком у формуванні високопрофесійного службовця, підготовки національної управлінської еліти, нової генерації працівників органів влади є функціонування інституційної системи перепідготовки та підвищення кваліфікації.

В управлінні процесом підвищення кваліфікації службовців приймають участь певні інституції – це державний орган виконавчої влади чи представницький орган влади, як замов-

ники, що визначають потребу у підвищенні кваліфікації своїх працівників; навчальний заклад, який надає необхідні для підвищення професійного рівня освітні послуги та безпосередньо сам службовець як суб'єкт інституційної взаємодії, який отримує необхідні знання і навички для професійної діяльності. Враховуючи загальні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та обумовлене цим процесом формування нових вимог до діяльності службовців, система підвищення кваліфікації працівників органів влади потребує свого удосконалення та визначення нових пріоритетів.

Проблему державної кадрової політики, професійної підготовки державних службовців як один із чинників підвищення ефективності державної служби розглядали В. Авер'янов, О. Воронько, С. Дубенко, О. Дьомін, Г. Леліков, О. Мельников, В. Олуйко, О. Пухкал, В. Ребало, С. Серьогін, В. Сороко, В. Цветков, Ю. Шаров. Структурно-функціональна система підвищення кваліфікації службовців органів влади вивчалися в роботах В. Журавського, В. Майбороди, М. Міненка, П. Назимко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Понеділко, О. Якубовського, В. Яцюка.

Інституційна система підвищення кваліфікації це взаємопов'язана та динамічна система. Висока ефективність та результативність підвищення кваліфікації досягається, зокрема, постійною взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування з навчальними закладами, швидкістю впровадження інноваційної стратегії [10, с. 49]. Система підвищення кваліфікації державних службовців – динамічна і розвиваюча система, що пов'язана з вирішенням цілого комплексу проблем соціального, правового, функціонального та організаційного характеру [7, с. 196].

Суб'єкти інституційної системи підвищення кваліфікації: орган влади – службовець – навчальний заклад взаємодіють

між собою і націлені на підвищення професійного рівня службовців. В основі даної функціональної системи лежить **інституційна взаємодія**, що передбачає в першу чергу спільну діяльність у виконанні організаційних, нормативно-правових та навчальних заходів. Ефективність функціонування інституційної системи підвищення кваліфікації службовців визначається певними видами інституційної взаємодії, які обумовлюють їх спільну діяльність. Серед таких видів є нормативно-правовий, організаційно-управлінський (адміністративний) та навчально-організаційний.

Нормативно-правовий вид інституційної взаємодії регулюється на основі Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, наказів Головдержслужби, центральних та місцевих органів влади. Функціонування системи підвищення кваліфікації регламентує спільну діяльність органів влади та навчальних закладів щодо організації навчання службовців, що значно впливають на весь процес професійно-кваліфікаційної підготовки службовців. Органи влади та навчальні заклади, як суб'єкти взаємодії, приймають участь у підготовці та обговоренні певних нормативно-правових актів, які регламентують їх спільні дії щодо підвищення кваліфікації службовців та видають власні нормативні документи організуючого характеру.

Нормативно-правові акти, що регламентують функціонування інституційної системи підвищення кваліфікації поділяються на: нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини між державою та системою підвищення кваліфікації; нормативно-правові акти, що регулюють розвиток системи підвищення кваліфікації; нормативно-правові акти, що визначають специфіку діяльності навчальних установ в системі підвищення кваліфікації.

Суспільні відносини між державою та системою підвищення кваліфікації регламентуються в першу чергу норма-

ми Конституції України, Законами України „Про державну службу”, „Службу в органах місцевого самоврядування” та відповідними нормами адміністративного й трудового права. Нормативно-правові акти, що регулюють розвиток системи підвищення кваліфікації, націлені на формування державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Зокрема, це укази Президента України „Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” [1], „Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ й організацій” [2] та „Про Положення про Раду по роботі з кадрами” [3].

Указом Президента України „Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій” [4], положення якого стали основою для розробки інших нормативних актів, що регулюють процес підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, було передбачено готувати навчальні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, запровадити в органах державної влади регулярне професійне навчання працівників, що стало правовою основою для організації місцевими органами виконавчої влади підвищення кваліфікації своїх працівників.

До числа нормативно-правових актів, що визначають специфіку діяльності навчальних установ в системі підвищення кваліфікації відносяться, зокрема, закони України „Про освіту” від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ, „Про вищу освіту” від 17 січня 2002 р. № 2984-ІІІ, а також Кодекс законів про працю України та ін. Постанова Кабінету Міністрів України „Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій”[5] визначила основні засади діяльності центрів та їх взаємодію з органами влади. Основні принципи створення та функціонування системи професійного навчання державних службовців повною мірою були реалізовані в Постанові Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” [6]. Насамперед, у Постанові наголошувалося на обов’язковості підвищення кваліфікації всіх державних службовців – не рідше, ніж раз на п’ять років, чітко встановлено види та умови підвищення кваліфікації, що забезпечують його неперервність.

Нормативно-правові акти центральних та місцевих органів влади: розпорядження, доручення, узгодження планів роботи, навчальних програм тощо регулюють та регламентують діяльність суб’єктів інституційної взаємодії. Так, наприклад, розпорядження керівника органу влади про відрядження службовця на підвищення кваліфікації регламентує роботу як самого органу, так і свого службовця та навчального закладу.

Організаційно-управлінський або адміністративний вид інституційної взаємодії передбачає взаємовідносини між усіма інституційними суб’єктами: органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, як замовників, службовцями та навчальними закладами підвищення кваліфікації. Найбільш важливим з точки зору організації і управління процесом професійного навчання службовців є співпраця між органами влади та навчальними закладами підвищення кваліфікації щодо направлення на навчання, вивчення потреб, узгодження планів графіків та навчальних програм.

Управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється Головердержслужбою

України разом з органами влади, яким підпорядковані відповідні навчальні заклади, у межах їх повноважень. Окрім того, навчальні заклади взаємодіють з територіальними управліннями державної служби в Автономній Республіці Крим, області, м. Києві та Севастополі щодо вивчення потреби місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у підвищенні кваліфікації та перепідготовці державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та з Центром сприяння інституційному розвитку державної служби з питань удосконалення системи щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань та запровадження незалежного оцінювання кандидатів на посади державних службовців під час добору, призначення та просування їх по службі.

Інституційна взаємодія між органами влади та навчальним закладом передбачає ряд напрямків узгоджених дій: визначення змісту підвищення кваліфікації з урахуванням потреб замовників відповідно до державних стандартів в освітній галузі „Державне управління”; затвердження та погодження навчальних програм післядипломної освіти із замовниками, Міністерством освіти та науки України та Головдержслужбою; розроблення та погодження із замовниками і Головдержслужбою щорічних планів-графіків підвищення кваліфікації; визначення строків та форм підвищення кваліфікації залежно від сфери діяльності службовців. Таким чином, спільна і злагоджена організаційно-управлінська діяльність суб'єктів інституційної взаємодії стає одним з чинників ефективного функціонування системи підвищення кваліфікації службовців.

Навчально-організаційний вид інституційної взаємодії передбачає взаємовідносини між службовцем, який підвищує кваліфікацію, та відповідним навчальним закладом. Така взаємодія визначається організаційними (виклик на навчання, забезпечення перебування слухачів в закладах,

порядок та організацію проходження підвищення кваліфікації, оформлення відповідної документації) та навчальними заходами (визначення тематики та формування програм, зміст та методика проведення занять, залучення слухачів до навчального процесу). Серед цього переліку важливим є забезпечення навчальним закладом процесу професійного навчання у рамках визначення навчальних та службових потреб, оцінювання навчальних результатів службовців, методичного супроводження навчальних програм і програм самоосвіти, що дало би змогу службовцю у визначені терміни підвищити свій професійний рівень.

Таке розуміння суб'єктів інституційної взаємодії приводить до необхідності вдосконалення навчального процесу, який потребує системного підходу, що складається з чотирьох етапів: аналіз потреб навчання; розроблення програм та навчальних планів; безпосередньо навчальний процес; оцінка ефективності навчального процесу [8]. В цьому процесі важливим є застосування форм і методів підвищення кваліфікації державних службовців. При вивченні методологічних основ аналізу навчального процесу необхідно враховувати аналіз змісту навчального заняття та аналіз структури заняття, форми та логіки викладу й обговорення матеріалу [9].

В цьому плані необхідно розглянути зміст навчальних програм та впровадження нових інтерактивних методів навчання. Умовно розділяючи навчальні програми на інформаційно-академічні (професійні програми, постійно діючі та короткотермінові семінари) та інтерактивні (тренінги, курси, рольові ігри тощо), необхідно упорядкувати зміст цих видів навчальних програм з урахуванням як потреб державних службовців, так і їх функціонального призначення.

Інституційна взаємодія, таким чином, передбачає комплекс нормативно-правових, організаційно-функціональних та навчально-організаційних дій і засобів, спрямованих на

реалізацію мети щодо удосконалення системи професійного навчання, здатної забезпечити формування професійної компетентності службовців для виконання ними адміністративних та управлінських завдань. В даному випадку інституційна взаємодія та спільна діяльність суб'єктів функціональної моделі є необхідною передумовою у підвищенні професійного рівня службовця для більш ефективного виконання своїх функціональних обов'язків.

Найскладнішим у цьому процесі є усвідомлення та вдосконалення парадигми інституційної взаємодії, що передбачає розуміння нової ролі того, хто навчає, того, хто навчається і того, хто замовляє відповідні освітні послуги. Основна умова ефективності співпраці замовників і надавачів освітніх послуг – це орієнтація на спільну і злагоджену діяльність, зацікавленість усіх сторін в отриманні гарантованого результату.

Аналіз ситуації щодо підвищення кваліфікації службовців державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування засвідчує про деяку неузгодженість в системі інституційної взаємодії. Проблема полягає в тому, що в діючих умовах суб'єкти і об'єкти інституційної системи підвищення кваліфікаційного рівня, як це не парадоксально, мало зацікавлені у професійному зростанні кадрового потенціалу.

Першою і основною ланкою інституційної системи підвищення кваліфікації службовця є центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування всіх рівнів. Відповідно до Постанов Кабінету Міністрів України щодо системи та функціонування Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації державними замовниками на підвищення кваліфікації державних службовців I–IV категорії є Головердержслужба України, а на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування IV–VII категорії – органи, на які поширюється дія Законів України „Про державну службу” та

„Про службу в органах місцевого самоврядування”. Таким чином, саме органи влади зацікавлені у підвищенні професійного рівня службовця та відповідають за організацію проходження підвищення кваліфікації фахівців у відповідних навчальних закладах. Разом з тим, як засвідчує практика, для самого суб’єкта влади організація процесу професійного навчання працівників є обтяжливою.

Результати дослідження підтверджують, що на відміну від декларованого позитивного відношення до участі службовців в підвищенні кваліфікації у відповідних навчальних закладах післядипломної освіти, органи влади в значній своїй частині не зацікавлені в тому, щоб їх фахівці підвищували свою кваліфікацію з відривом від службової діяльності. При визначенні ролі органу влади, як суб’єкта управління процесом підвищення професійного росту, переважна більшість службовців (77% від усіх опитаних) вказують на те, що організація не зацікавлена відривати фахівців з робочого місця, так як зменшення кількості працівників впливає на результативність та оперативність в роботі.

Іншим чинником інституційної неспроможності щодо підвищення кваліфікації є відсутність або незапланованість коштів на відрядження у відповідні навчальні заклади. Така позиція призводить до того, що сам орган влади не зацікавлений в особистій перспективі працівника, його професійному вдосконаленні. Складається динамічна система інституційних чинників, що перешкоджає професійній перепідготовці посадових осіб місцевих органів влади. Орган влади як суб’єкт системи підвищення кваліфікаційного рівня прагматично не зацікавлений (або мало зацікавлений) у направленні своїх працівників на підвищення кваліфікації з відривом від службової діяльності. Вони не завжди можуть забезпечити фінансування цього виду діяльності через брак коштів. У ряді випадків ці дві обставини співпадають. Проте, в більшій своїй

частині, орган влади направляє на навчання своїх співробітників на основі вимушеного і нелегкого компромісу. Підвищення кваліфікації службовців з відривом від виробництва відбувається під впливом вимог законодавства, вимог своїх вищестоячих органів, особового інтересу працівників до професійного зростання та у якійсь мірі і через визнання необхідності підвищення професійного рівня своїх працівників.

Забезпечуючи направлення службовців на очну форму навчання (за професійною програмою або програмою постійно діючого семінару), орган влади не в змозі забезпечити високомотиваційне відношення всіх своїх службовців до підвищення свого кваліфікаційного рівня. Заохочення службовців до такого навчання мінімальне. Проходження підвищення кваліфікації для переважної більшості службовців не пов'язане з проходженням службової кар'єри, оскільки основним критерієм для службового (посадового) зростання виступає не формальне проходження навчання, а результати професійної діяльності фахівця, виконання ним своїх службових функцій, а також соціальні позиції в організації, яких добивається сам працівник.

Представлені оцінки вказують на те, що відношення органу влади до підвищення кваліфікації їх працівників на стаціонарній основі носять, переважно, **прагматичний, ресурсний характер**. Органи влади знаходяться в суперечливій ситуації. З одного боку, вони дійсно потребують оперативної діяльності своїх працівників, з іншого, вони стоять перед реальною і законом визначеною необхідністю забезпечення професійного зростання своїх працівників, їх професійної адаптації до вимог сучасного управління. У цій суперечливій ситуації місцеві органи влади, будучи прагматично не зацікавленими у відриві своїх працівників від поточної діяльності, все-таки контролюють і забезпечують, хоча і з різним ступенем, процес підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів. Суперечливість

ситуації не може не породжувати ситуативних конфліктів як між працівниками і органом влади (внутрішні конфлікти), так і між інститутами навчання і органами влади (зовнішні конфлікти). Основними формами, в яких виявляються ці ситуативні конфлікти виступають, як показує практика діяльності Центрів підвищення кваліфікації, незавчасне направлення службовців на підвищення кваліфікації, зменшення від запланованої кількості осіб, які повинні пройти підвищення кваліфікації за навчальними програмами. Подолання таких ситуативних конфліктів здійснюється, як правило, на основі організаційної роботи Центрів підвищення кваліфікації в співпраці, суб'єкта функціональної системи професійної освіти, який в даному разі перебирає функції замовника.

Другим суб'єктом інституційної системи підвищення кваліфікації є державний службовець органу державної виконавчої влади і посадова особа органів місцевого самоврядування. Це ті особи, які відповідно до чинного законодавства не рідше, ніж раз на п'ять років зобов'язані підвищити свою кваліфікацію. Враховуючи свій статус та можливості кар'єрного просування або вдосконалення, вони безпосередньо повинні бути зацікавлені у підвищенні свого кваліфікаційного рівня. Разом з тим, участь службовця у підвищенні кваліфікації за різними видами навчання залежить не стільки від його особистого бажання, скільки від регламентуючої нормативно-правової бази та органу влади, який діє у відповідності до чинного законодавства.

Практика засвідчує, що у службовців **відсутні стимулюючі мотиви підвищувати свою кваліфікацію** та займатися самоосвітою. За результатами дослідження переважна більшість службовців вказала, що перебуває на навчанні за вимогою керівництва відповідно до затвердженого плану-графіка підвищення кваліфікації та третина опитаних – за власним бажанням, відчуваючи в цьому потребу. Вочевидь, особис-

тісні мотиви вдосконалення своєї професійної діяльності, самоствердження в професії для більшості службовців не є визначальним стимулом. Мінімізація потреб самих службовців в отриманні знань, умінь і навичок, їх зацікавленість у підвищенні свого кваліфікаційного рівня головним чином визначається інституційними чинниками.

Інституційні чинники визначають позицію органу влади до системи підвищення кваліфікації в цілому та створюють умови, при яких підвищення професійного рівня службовця може стимулюватися або нейтралізувати мотивацію до його фахового зростання. Виникає проблема відриву результатів підвищення кваліфікації службовців у відповідних навчальних закладах та подальшої службової кар'єри. Серед службовців відсутність бажання підвищувати свій фаховий рівень визначається функціонально-прагматичною позицією, яка і вказує на розрив між системою навчання та службової діяльності. Так, багато службовців вказали, що підвищення їх кваліфікації ніяк не стимулюється, не винагороджується і мало що дає в плані службового зростання.

Власна перспектива завжди тісно пов'язана з особистими потребами і інтересами і, через це, виступає могутнім стимулом особистої діяльності. Проблема взаємозв'язку системи підвищення кваліфікації та проходження державної служби набуває важливого значення в питанні інституційної взаємодії. Зокрема, необхідно розглянути питання взаємозв'язку підвищення рівня професійних знань в навчальному закладі як чинника і службового зростання та службової кар'єри.

У ряді чинників заборони або прагнення до підвищення кваліфікації, **безперспективність службового зростання**, є одним з чинників, що найбільше впливає і мотивує службовця до підвищення свого професійного рівня. Прозорість та бачення перспективи своєї службової кар'єри є домінуючим мотивом, який визначає поведінку службовця не тільки по

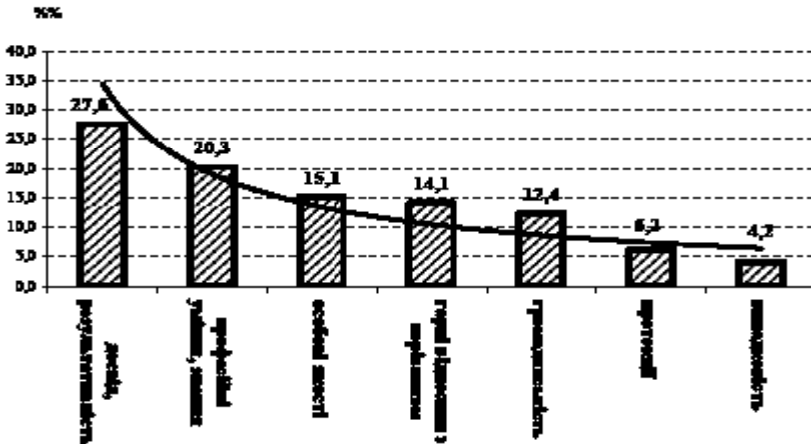
відношенню до свого професійного рівня, але й до своєї діяльності в системі державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Тому службову кар'єру необхідно розглядати як один з головних чинників інституційної взаємодії.

На перший план, серед чинників, що визначають **службову кар'єру**, респонденти висувають багатий досвід і стійку результативність. Професійні уміння і знання оцінюються посадовими особами місцевих органів влади як друга за значенням група чинників тих, що визначають службову кар'єру (*графік 1*). Фахівці місцевих органів влади в питаннях службового просування віддають перевагу професійному досвіду, професійним умінням і стійкій результативності у виконанні службових обов'язків. Помітне місце у ряді цих чинників займають особисті якості (включаючи уміння встановлювати і зберігати хороші відносини в колективі, уміння вигідно представляти себе) і хороші відносини зі своїм керівником. Таким чином, в причинах і у відношенні до власного службового зростання **переважають функціонально-прагматичні оцінки**. У той же час, такі соціально важливі якості громадянськості (ініціативність, новаторство, принциповість, відповідальність), а також прагнення до підвищення кваліфікації хоча і наголошуються, але до числа провідних, **що визначають службову кар'єру**, не включаються.

Функціонально-прагматичні підходи службовців у співвідношенні – службова кар'єра та підвищення кваліфікації – визначають ціннісні пріоритети. Діюча система підвищення кваліфікації ніяким чином не впливає на прагматичний характер професійної кар'єри службовця. Мається на увазі, що навіть найвищі результати підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах не є підставою для кар'єрного стимулювання. В даному випадку відсутня залежність між високими атестаційними показниками знань, умінь і навичок, отриманих слухачами в Центрах, та їх заохоченням на

службі: отримання чергового рангу, підвищення на посаді, отримання премії тощо. За таких умов службовець, як суб'єкт інституційної моделі, позбувається мотивації у підвищенні своєї кваліфікації.

Графік 1
Групи факторів щодо службової кар'єри



Третім учасником інституційної системи підвищення кваліфікації є навчальні заклади, зокрема – Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України про Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій основними завданнями вказаних центрів є надання послуг з післядипломної освіти державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування і працівникам підприємств; надання науково-методичної, інформаційної і консультаційної допомоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Існуюча система підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування включає різноманітні види і форми післядипломної освіти: навчання за професійною програмою, за постійно діючими та короткотерміновими семінарами, стажування, самоосвіта, участь у конкурсі „кращий державний службовець”.

Серед основних особливостей навчальних програм підвищення кваліфікації службовців можна зазначити: теоретична (академічна) спрямованість та тематична різноплановість за змістом (в тому числі професійних, постійно діючих та короткотермінових навчальних програм); застосування в переважній більшості традиційних форм і методів навчання (лекції, тематичні зустрічі тощо). Аналіз різних видів підвищення кваліфікації свідчить про те, що на даному етапі навчальний процес носить в більшій мірі академічний та інформаційний характер, що дає змогу надати необхідні теоретичні знання та оперативну інформацію для службової діяльності.

Очевидно, що в умовах „освітнього дефіциту” (відсутність у більшості службовців базової освіти питань державного управління та державної служби) змістовна частина навчальних програм відіграє свою роль у формуванні професіоналізації працівників влади та їх теоретичної підготовки. Одночасно вони лише частково відповідають завданням системи підвищення кваліфікації – здобуття нових умінь і навичок необхідних для практичної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Таким чином, підвищення кваліфікації службовців орієнтоване на швидке поповнення знань і в меншій мірі на здобуття умінь і навичок необхідних для практичної організаційно-управлінської та адміністративної діяльності.

На необхідність впровадження навчальних програм прикладного спрямування для набуття умінь і навичок службо-

вої діяльності вказує переважна кількість службовців під час підвищення кваліфікації в навчальних закладах післядипломної освіти. Так, найбільш важливою особливістю вибору слухачами бажаних тем і форм навчання є їх спрямованість на комунікативну взаємодію слухачів, на сприйняття і узагальнення практичного досвіду як самих слухачів, так і викладачів. Тобто сукупність вибраних слухачами бажаних форм навчання вказує на бажаність прагматизації навчання, повнішого наближення його до потреб практичної діяльності. З позиції інституційної взаємодії надання переваги теоретичним та оперативно-інформаційним знанням над практично-орієнтованими знаннями функціональної діяльності порушує системні засади щодо підвищення професійного рівня службовців.

Вивчення питання інституційної спроможності щодо підвищення професійного рівня службовців підтверджує та узагальнює основні стримуючі фактори організації та управління процесами підвищення кваліфікації кадрів. Серед них:

- відсутність зацікавленості організацій в особовій перспективі і службовій кар'єрі своїх співробітників;
- небажання організацій відривати працівників від оперативної роботи;
- відсутність у організацій засобів для відшкодування витрат, пов'язаних з підвищенням кваліфікації, зокрема для оплати добових і житла;
- відсутність або недостатність *стимулюючих заходів* працівників до кар'єрного росту та підвищення кваліфікації;
- відсутність у службовців мотивів фахового зростання;
- відсутність навчальних програм на здобуття умінь і навичок, необхідних для практичної організаційно-управлінської та адміністративної діяльності.

У сукупності перерахованих чинників майже всі з них мають інституційний характер. Інакше кажучи, не стільки сам службовець, скільки орган влади стримує прагнення або не зовсім зацікавлений у підвищенні кваліфікації своїх працівників.

Узгодження дій суб'єктів інституційної взаємодії, на всіх його етапах, припускає активну взаємодію між Центром перепідготовки кадрів, місцевими органами влади та службовцями. Робота у цьому напрямку є частиною освітнього маркетингу і планування учбового процесу, залишається одним з поточних і перспективних завдань навчальних закладів. Це, зокрема, вимагає: запровадження нормативів відбору у системі підвищення кваліфікації кадрів в залежності від категорії та професійно-кваліфікаційної характеристики посади; посиленого стимулювання навчання державних службовців із залученням механізму планування їх професійної кар'єри та відповідальності керівників державних органів за ефективне використання спеціально підготовлених кадрів; запровадження розгорнутої, упорядкованої та обов'язкової системи підвищення кваліфікації державних службовців із використанням різних форм навчання.

З точки зору удосконалення організаційно-правових засад підвищення кваліфікації, актуальною проблемою є налагодження тісного взаємозв'язку між функціонуванням систем державної служби та підвищенням кваліфікації. Мова йде про те, що результати підвищення кваліфікації повинні стимулювати професійну діяльність державних службовців. На законодавчому рівні необхідно закріпити ряд норм, які би сприяли розвитку державної служби, зміцнювали її кадровий потенціал через систему підвищення кваліфікації. Зокрема, результати підвищення кваліфікації державних службовців повинні стати не тільки обов'язковою умовою для проходження атестації або щорічної оцінки, але й стати дієвим механізмом просування по службі та отримання чергового рангу.

Між учасниками інституційної системи: орган влади – службовець – навчальний заклад відсутні регламентуючі відносини, які би заохочували службовця підвищувати свій професійний рівень. В даній ситуації взаємодія всіх суб'єктів інституційної системи регламентована нормативно-правовою базою, яка покладає на них відповідальність за підготовку професійних кадрів. В той же час, відсутність узгоджених спільних дій на правовому, організаційному, навчально-методичному рівнях стає фактором мінімізації процесу підвищення кваліфікаційного рівня службовців.

Список використаних джерел:

1. *Указ Президента України „Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців”* від 30 травня 1995 року № 398/95 // Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

2. *Указ Президента України „Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ й організацій”* від 19 травня 1995 р. № 381 // Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

3. *Указ Президента України „Про Положення про Раду по роботі з кадрами ”* від 24 липня 1995 р. № 642 // Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

4. *Указ Президента України „Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій ”* від 10 листопада 1995 року № 1035 // Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

5. *Постанова Кабінету Міністрів України „Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій ”* від 16 грудня 2004 р.

№ 1681// Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

6. *Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування ”* від 7 липня 2010 р. № 564 // Сайт Верховної Ради України // Режим доступу: www.rada.gov.ua.

7. *Майборода В. К.* Наукові засади підвищення кваліфікації державних службовців в Україні / В. К. Майборода // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців. – Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 4–5 грудня 1997 року. – К.; Вид-во УАДУ, 1998. – С.191–197.

8. *Мельников О.* Складові професійної програми підвищення кваліфікації державних службовців / О. Мельников // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 359–367

9. *Понеділко В.* Методика аналізу основних форм занять, що застосовуються в системі підвищення кваліфікації державних службовців / В. Понеділко, М. Снітчук // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 345–358.

10. *Скоромник М.* Особливості визначення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців / М. Скоромник, О. Хмелевська // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С.49–54.

Николай Ярмыстый

ИНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются вопросы институционального взаимодействия субъектов системы повышения квалификации служащих органов власти. В частности изучаются такие виды инс-

титудіонного взаємодія, як нормативно-правової, організаційно-управлінської (адміністративної) і навчально-організаційної. Освітлюються окремі інституційні проблеми суб'єктів системи підвищення кваліфікації. Основний висновок зводиться до розуміння відсутності узгоджених загальних дій між учасниками інституційної системи: орган влади – службовець – навчальний заклад і необхідності удосконалення регламентуючих відносин, які б поощряли службовця підвищувати свій професійний рівень.

Ключові слова: інституційна система підвищення кваліфікації; інституційне взаємодія; нормативно-правової, організаційно-управлінської, навчально-організаційної види взаємодія.

Mykola Yarmysty

INSTITUTIONAL PROBLEMS OF INCREASING OF OFFICE WORKERS' PROFESSIONAL LEVEL IN INSTITUTIONS OF POWER

The questions of institutional co-operation of subjects of the system of in-plant training of office workers in organs of power are examined in the article. Such types of institutional co-operation are studied in particular, as a legal, organizationally-administrative (administrative) and educational-organizational. The separate institutional problems of subjects of the system of in plant training are illuminated. A basic conclusion is taken to understanding of absence of the concerted general actions between the participants of the institutional system: an organ of power is an office worker – educational establishment and to the necessity of perfection of regulating relations which would encourage an office worker to promote the professional level.

Key words: institutional system of in-plant training; institutional co-operation; organizationally-administrative, educational-organizational types of co-operation.

Олена НЕЗБОРЕЦЬКА

СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ

В умовах демократичних перетворень дослідження світових моделей підготовки управлінських кадрів допоможе уникнути помилок та запозичити кращі традиції, методи, виробити оптимальну стратегію й визначити перспективи розвитку підготовки держслужбовців. Для України цінним є досвід зарубіжних країн щодо організації професійної освіти державних службовців. Історично склалося так, що Європа характеризується багатою палітрою щодо організації системи підготовки державних службовців, традиційно поєднує різні концепції та моделі.

Ключові слова: підвищення кваліфікації державних службовців, європейська інтеграція, модернізація, професійна підготовка державних службовців

В останні роки в державній службі європейських країн поширюється тенденція вдосконалення й підвищення рівня професійної підготовки державних службовців. Створення системи неперервного професійного навчання державних службовців є актуальною потребою і важливим фактором зміцнення державності та становлення якісно нових ринкових відносин і в Україні.

Метою даної статті є вивчення зарубіжного досвіду системи підготовки та підвищення кваліфікації управлінського персоналу та можливе використання сучасних технологій у підвищенні професійного рівня службовців органів влади України.

Науковці вважають домінантними декілька моделей професійної підготовки державних службовців у зарубіжних

країнах. Так, науковець Л. Титаренко [16] визначає три основні, на її погляд, домінуючі моделі: **англійську, німецьку та французьку**; дослідники О. Слюсаренко [14], а також Ж. Таланова [15] в своїх працях розглядають характерні ознаки добору і фахового навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи.

В. Гриненко [6] окреслює професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах, поділяючи моделі навчання на відкриті (*Австралія, Канада, США, Великобританія*) та закриті (*Німеччина, Франція, Японія*), окремо акцентує увагу на таких прикладах, як **європейський, американський, британський** досвід навчання державних службовців.

В. Луговий [9] розглядає підготовку управлінських кадрів крізь призму **північноамериканської (США, Канада) та західноєвропейської континентальної моделей** (типові представники – *Іспанія, Італія, Франція*). Особливо цікавим для України є дослідження Г. Опанасюк [12, 13] з професійного навчання державних службовців у країнах Східної Європи, досвід яких може бути найефективніше адаптований до традицій державної служби України.

На підвищенні кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах та значенні їх досвіду для України робить наголос у своїх дослідженнях М. Міненко [10].

За основу системи підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні обрано *європейську модель*, де підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих навчальних закладах – інститутах, академіях, школах, які за статусом часто стоять вище від звичайних закладів вищої освіти, зокрема університетів (наприклад, Національна школа державного управління у Франції, Федеральна академія державного управління у Німеччині, Коледж державної служби

у Великій Британії, Національна школа державного управління в Польщі, Академія державної служби при Президенті Російської Федерації, Вища школа державного управління в Угорщині) [10, 16].

В. Гриненко у своїй роботі поділяє організації державної служби на **відкриті і закриті системи**. У відкритій системі державної служби (*Австралія, Канада, США, Великобританія*) характерними рисами є мобільність і конкурентоспроможність персоналу. Система кадрового добору в цих системах здійснюється на основі вільного доступу з урахуванням університетського диплома та незалежного конкурсу у вигляді співбесіди або екзамену (письмового, усного).

Оплата праці визначається, в основному, за результатами праці чиновника. Також для цієї моделі характерний досить строгий контроль з боку громадянського суспільства [6, с. 165].

Закрита система державної служби (*Німеччина, Франція, Японія*) характеризується ієрархічною системою добору кадрів, елітарними рисами в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високим соціальним статусом. Оплата праці встановлюється залежно від посади та стажу державної служби. Система кадрового добору здійснюється в усіх країнах по-різному, наприклад, у Франції проводяться конкурси, в Німеччині взагалі існує специфічна система заміщення посад, яка передбачає складання екзаменів, навчання у спеціалізованих навчальних закладах, випробувальний термін.

Але існують загальні тенденції, які передбачають прийом на службу відповідно до знань на основі дипломів університету. У подальшому передбачається просування по службі або переведення на іншу роботу з урахуванням постійного підвищення кваліфікації шляхом навчання в межах державної служби. Європейський метод у цілому передбачає струнку організовану багаторівневу систему професійної підготовки, де, як правило,

функціонують спеціалізовані вищі навчальні заклади для підготовки вищих керівних кадрів. Безперечно, важливо підкреслити, що при аналізі досвіду зарубіжних країн у галузі навчання державних службовців виникає низка труднощів, пов'язаних з тим, що система і методи підготовки можуть розглядатися тільки в контексті тієї системи державної служби, для якої вони впроваджувалися. У Німеччині та у Франції державна служба створена в загальних рисах у XVIII ст. як певне ремесло, кандидати для якого готувалися спільно з юридичними професіями в університетах або спеціалізованих школах, і тому тривала додаткова професійна освіта не вважалася потрібною [10, с. 465].

У Великобританії, як стверджує дослідник М. Міненко, навпаки, державна служба, що веде традиції з другої половини XIX ст., вважалася роботою універсала, спеціалісти були меншістю, їх очікувала менш блискауча кар'єра, ніж універсала. Разом з тим жодна з означених трьох країн, як і більшість розвинених Європейських держав, не змінила свою систему початкової підготовки державних службовців, а намагалася всіляко розвивати систему підвищення кваліфікації.

Отже, у Німеччині професійну юридичну освіту продовжують здобувати в університеті, у Франції професійну адміністративну освіту отримують: управлінці-універсали – в університетах, спеціальну освіту – у відомих школах державних службовців [19, с. 249–253].

Великобританія зберігає свою систему університетської освіти без прямого зв'язку з ремеслом державного управління [10, с. 465–466].

Наведені вище приклади свідчать, що підходи професійної підготовки кадрів у різних регіонах світу не однакові і, насамперед, відрізняються ступенем централізації чи децентралізації. Якщо порівнювати Європу і Північну Америку, то в першому випадку вони в цілому значною мірою

централізовані, у другому – навпаки, децентралізовані. Країни континентальної Європи більше тяжіють до використання закритих, або елітарних, моделей адміністративних систем, тоді як країни Північної Америки – до відкритих, або загальнодоступних. Проте існують суттєві розбіжності і в підходах, і в межах європейського континенту.

Чималий інтерес для дослідників становлять Вища школа державного управління Італії (з кампусами в Римі, Аціреалі, Болоньї, Казерті, Реджо-ді-Калабрії) [26], яка також підпорядкована прем'єр-міністру країни, або Національний університет державного управління Іспанії, підпорядкований Міністерству державного управління [22]. Так, в Іспанії, Італії, Франції, як унітарних державах, надають перевагу централізованим методам добору та навчання, тобто із задіянням державних інститутів і закладів. Утворена в 1995 р. за зразком французької школи Національна школа державного управління в Польщі підпорядкована прем'єр-міністру і проводить дворічне професійне навчання державних службовців для роботи на керівних посадах у державі [25]. У східній частині Європи подібні головні загальнонаціональні навчальні заклади (переважно академії) утворені при президентах країн, як найбільш повновладних посадових особах держав. У Нідерландах, Об'єднаному Королівстві, скандинавсько-прибалтійських країнах більш популярні децентралізовані методи, навіть із залученням недержавних і приватних інституцій.

О. Слюсаренко зазначає, що для європейських країн характерною є вищезазначена тенденція становлення головних загальнонаціональних закладів підготовки державних службовців, що, у свою чергу, зумовлює розмежування функцій вищих навчальних закладів загальної і спеціальної орієнтації та організацію такої системи підготовки державно-управлінських кадрів, у якій один навчальний заклад є головним поряд із

кількома іншими галузевими або регіональними. Тобто, крім центрального закладу, нерідко існують відомчі й територіальні навчальні заклади, особливо в міністерствах або місцевих органах влади. При цьому умовою ефективного функціонування системи підготовки кадрів для державного управління є чіткий розподіл завдань і повноважень між навчальними закладами, що готують державних службовців [14, с. 206].

Зважаючи на посилення процесів *європейської та євроатлантичної інтеграції України*, становить науковий і практичний інтерес аналіз основних системних компонентів професійного розвитку державних службовців, що реалізуються в країнах *Північної Америки та Європи*. Адже одним із засобів інтеграції України у світову спільноту є вивчення та адаптація кращого зарубіжного досвіду.

За твердженням В. Лугового, між різними країнами існують відмінності в організації професійного навчання кадрів для державного управління, проте чітко виокремлюються дві основні (за домінантою) моделі навчання (як, доречі, і побудови цивільної служби): **північноамериканська (США, Канада)** та **західноєвропейська континентальна** (типові представники – *Іспанія, Італія, Франція*). Між названими моделями існує широкий спектр проміжних, змішаних, перехідних форм.

На рубежі століть актуалізувалася тенденція потужного впливу північноамериканського підходу в підготовці кадрів на європейський регіон, що є проявом невідворотних процесів глобалізації й зближення країн, норм і стандартів суспільного життя, утворення єдиних адміністративних та фахових просторів у регіональному і планетарному масштабах [9, с. 5–6].

Розглянемо більш детально кожну з наведених моделей підготовки державно-управлінських кадрів. Уособленням **північноамериканської моделі** підготовки фахівців з

державного управління є США, де професійне навчання кадрів для державного управління, в основному, зосереджено в університетах [9, 15]. За даними дослідження Ж. Таланової відомо, що таку підготовку здійснюють школи, коледжі, факультети, що органічно входять до складу великої кількості університетів відповідно до північноамериканського способу організації вищої освіти. Окремі позауніверситетські коледжі навчають управлінський персонал найнижчих рівнів. У системі фахової освіти з державного управління в США запроваджено академічні ступені: *асошіат* (молодший спеціаліст), бакалавр, магістр, доктор, а також комбіновані за рівнями й напрямками (спеціальностями) підготовки: бакалавр-магістр, магістр-магістр, магістр-доктор. Крім того, в університетах (та для нижчих управлінців в окремих коледжах) існує різнорівневе (двоступеневе та ступеневе) підвищення кваліфікації.

У США адміністративно не визначається головний загальнонаціональний заклад з підготовки державно-управлінського персоналу. Однак за фактичним рейтингом, фаховою репутацією таким „де-факто” у багатьох випадках виступає Школа урядування імені Джона Кеннеді Гарвардського університету [24]. Сюди на навчання (магістерське, докторське, сертифікатне) запрошуються посадовці вищого й середнього рівнів управління [9, с. 7].

Американський підхід до професійного навчання державних службовців ґрунтується на принципах *відкритості державної служби*. У США немає закладу, подібного до французької НША (Національної школи адміністрації), який готував би кадри для вищих ешелонів державної влади. Більшість державних службовців вийшли з великих університетів. А відтак, американці вважають, що завдяки такому вільному доступу до університетів, бізнесу та промисловості державна служба забезпечила основу для певної соціальної

мобільності й утримання державної служби від наслідування жорсткої класової структури, яка передбачає кастовий характер формування корпусу вищих управлінських кадрів і властива закритим системам [6, с.167; 14, с. 206].

В Америці існує багато джерел формування управлінських кадрів і не має чітко визначеної ієрархії. Підготовкою професійних менеджерів у США займаються 1500 американських вищих навчальних закладів, зокрема школа ім. Дж. Кеннеді в складі Гарвардського університету та школи ім. Р. Вагнера Нью-Йоркського університету. Також система навчання включає вечірні курси, американські асоціації менеджменту (Американська асоціація державної служби, Асоціація політичного аналізу й управління, Рада з майстерності управління тощо), внутрішньовідомчі курси підвищення кваліфікації; центри підвищення кваліфікації при коледжах, університетах, навчальних центрах тощо [6, с. 167–168].

Слід додати, що хоча **Канада** в більшості випадків наслідує США, водночас має певні національні особливості, пов'язані з впливом франкомовної частини європейського регіону. Тут також підготовка фахівців з державного управління, в основному, сконцентрована в університетах, їхніх школах і коледжах, проте існує кілька окремих самостійних навчальних центрів. Навчальні заклади взаємодіють з органами державної влади на федеральному, регіональному й місцевому рівнях, однак безпосередньо не управляються ними. Якістю фахової підготовки опікуються Канадський інститут державного управління – неурядова організація, що функціонує з 1947 р. [23], та Канадська асоціація програм з державного управління (1987 р.), яка є іноземним асоційованим членом американської НАШДСУ [21].

Крім згаданої в США бакалаврської, магістерської і докторської підготовки та сертифікатного підвищення кваліфікації, в Канаді надається дипломне (без присвоєння

академічного ступеня) довготривале (0,5–2 роки) навчання. Державна служба Канади свідчить про високі етичні вимоги Канади, де найвищою цінністю усіх її структур є особистість та формування прогресивного демократичного світогляду державних службовців.

Європейський метод узагалі передбачає струнку організовану багаторівневу систему професійної підготовки, де, як правило, функціонують спеціалізовані вищі навчальні заклади для підготовки керівних кадрів. Такий підхід обмежений мобільністю кар'єри. Традиційно (майже до кінця минулого століття) фахова підготовка з державного управління переважно здійснювалася на засадах довгострокового і короткотермінового підвищення кваліфікації, тобто без надання академічних ступенів. З цією метою, як правило, створено головні загальнонаціональні заклади, часто підпорядковані голові уряду або іншому вищому керівництву.

При вивченні вимог до вступу і навчальних програм європейських шкіл державного управління Л. Титаренко відзначає помітний вплив юридичної освіти. Освіта має переважно управлінсько-юридичний нахил. Раніше державні службовці європейських країн дотримувалися жорсткішого розмежування політики й управлінської діяльності [16, с. 210].

Проблема підготовки державних службовців завжди була однією з пріоритетних турбот найвищих посадових осіб **Французької республіки**, оскільки проблема професіоналізму управлінських кадрів є центральною в організації державної служби. Від якості підготовки майбутніх державних управлінців безпосередньо залежить як якість самих органів державної влади, так і якість державних послуг, що пропонуються населенню. Саме через це в зоні постійної уваги перших посадових осіб французької держави завжди були й залишаються заклади для підготовки державних службовців [17, с. 317].

Близько 70 адміністративних шкіл (без закладів підготовки викладачів і військових шкіл) готують кадри для державної служби у Франції. Центральними серед них є: Національна школа адміністрації в Парижі (ENA) [18, 20], п'ять Регіональних інститутів адміністрації (IRA), що знаходяться в Ліллі, Ліоні, Меці, Нанті і Бастії, Політехнічна школа та школа інженерів, а також спеціалізовані адміністративні школи, створені для підготовки державних службовців адміністративних корпусів, робота в яких вимагає особливої кваліфікації [17, с. 317].

Національна школа адміністрації (НША) була створена в жовтні 1945 р. Першим Президентом V Французької республіки Шарлем де Голем і започаткувала важливий етап у підготовці вищих посадових осіб французької державної служби, оскільки саме на неї покладено завдання добробуту й підготовки державних службовців вищого рівня (керівного складу).

В. Чмига зазначає, що НША не є закладом системи французьких університетів і як складова частина системи адміністративних закладів Франції перебуває у віданні Прем'єр-міністра, виконуючи два основні завдання: відбір державних службовців на навчання та їх професійну підготовку [17, с. 318].

Євроконтинентальний феномен зазначеної школи полягає в тому, що вона готує універсальних спеціалістів із полівалентними знаннями та уміннями, які здатні виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері державної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та інших, а 27-місячне навчання пропорційно поділяється на періоди теоретичної і практичної підготовки [107]. На рубежі століть у згаданій школі започатковано магістерську програму з державного управління [20].

Французька модель професійного навчання є яскравим прикладом європейського методу. Процеси професійного

навчання службовців, незалежно від їх управлінського і кваліфікаційного рівнів, визначаються поняттям „постійна професійна підготовка”. Вона починається з підготовки службовця до його першої посади (початкова професійна підготовка), продовжується протягом усієї кар’єри.

Вважаємо доречним окремо спинитися на системі підвищення кваліфікації державних службовців Франції, яка відображає цілісну філософію, сутність якої полягає в тому, що підвищення кваліфікації для французького уряду є одним із основних понять підходу „оновлення державної служби”.

Кожне міністерство Франції відповідає за заходи підвищення кваліфікації службовців, які в ньому працюють. Однак воно повинно дотримуватися основних напрямів, визначених обмежувальною угодою. Тут можна виділити дві функції, надані підвищенню кваліфікації [5; 10, с. 465–466]:

а) пристосування службовців до нових вимог та умов роботи;

б) підвищення індивідуального рівня розвитку кожного службовця.

У регіональних інститутах підвищення кваліфікації розцінюється як необхідний додаток до основної підготовки й умова забезпечення неперервності навчання службовців.

Основними формами підвищення кваліфікації державних службовців у Франції М. Міненко називає такі:

- заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають;
- заходи підготовки до конкурсів, що організовуються для підготовки державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, ме-

тою яких є зміна чину чи корпусу. Така підготовка набуває форми заочних чи усних курсів, які можуть бути організовані частково у робочий час чи додатково у позаробочий;

- заходи пристосування до посади – включають два напрями: пристосування до першої посади (адаптація на державній службі) та пристосування до нової посади (підвищення, зміна корпусу та ін.);
- відпустки для підготовки (максимальна тривалість відпустки – три роки, але вона може бути розділена й надається тільки для проходження підготовки за згодою держави за умови, що агент відпрацює щонайменше три роки в адміністрації.

Службовець, який скористався такою відпусткою, зобов'язується залишитися на державній службі на період утричі більший від того, за який він отримував попередні виплати. У Франції державні службовці не витрачають нічого на підвищення кваліфікації, окрім того, одержують грошові компенсації на витрати і переїзд. Фінансування різноманітних заходів підвищення кваліфікації покладене на міністерства [10].

Підбиваючи підсумки стосовно функціонування французької системи професійної освіти управлінських кадрів, слід зазначити, що пріоритетними напрямками подальшого розвитку системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у Франції визначені:

- а) децентралізація, територіальна реорганізація державних служб;
- б) усвідомлення та підтримка політики міст;
- в) краще пізнання та усвідомлення інститутів і політики Європейської співдружності;
- г) удосконалення управління людськими ресурсами;
- д) впровадження нових технологій навчання.

Таким чином, найкращі елементи функціонування системи підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів і вищезазначені шляхи вдосконалення системи освіти державних службовців Франції можуть бути адаптовані в Україні з огляду на національні традиції державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Для сучасного державотворення в Україні важливо звернути увагу на той факт, що французька управлінська еліта забезпечувала єдність французької держави в процесі її історичного розвитку. Чимало дослідників відзначають значний досвід з організації професійної підготовки державних службовців та постійного підвищення їх кваліфікації в **Німеччині**.

Німецький підхід до підготовки кадрів передбачає розмежування політики й адміністрування, яке спирається на правову основу для визначення цих завдань [16, с. 210; 19].

У Німеччині основними вимогами до державних службовців є професійна освіта і спеціальна підготовка, види та діяльність якої диференціюються залежно від рівня в державному управлінні. Для державних службовців Німеччини підвищеного й вищого рівнів обов'язковою є вища освіта (для вищого рангу – університетська). Еквівалентом французького вищого керівника-універсала – тут є юрист. Німці вважають, що люди, які належать до фахової групи юристів, мають усі необхідні навички для процвітання як у структурах громадянського суспільства, так і в державних структурах, найчастіше – як законодавців. Якщо кандидат на посаду вищої категорії не має юридичної освіти, то протягом двох років він проходить підготовку в спеціалізованих навчальних закладах.

В. Луговий стверджує, що традиційно найбільший відсоток програм у системі підготовки управлінських кадрів Німеччини становлять юридичні дисципліни. Особлива увага в

процесі навчання майбутніх спеціалістів вищого рівня надається стажуванню. Наприклад, у Федеральній академії державного управління [8, с. 8] в Баден-Вюртемберзі навчання кадрового резерву за спеціальністю „державне управління” та „управління персоналом” триває 15 місяців, шість із них відводиться на стажування, в тому числі три місяці – в державних органах, три місяці – в комерційних структурах, нерідко буває в структурах управління Європейського Союзу.

Підвищення кваліфікації керівників проводиться в академії вищих державних службовців. Отже, широкий спектр навчальних програм супроводжує державного службовця протягом усієї кар’єри [6, с. 166].

Нарешті, підвищення кваліфікації державних службовців у Німеччині забезпечується численними установами і закладами, що мають різне спрямування. Це пояснюється тим, що Німеччина як федеральна держава є дуже децентралізованою. До того ж Федерація, Землі та комуни керують своїм персоналом незалежно. За ствердженням М. Міненко, такий принцип, названий принципом міністерського департаменту, дозволяє міністрам Федерації та Земель автономно впроваджувати політику щодо підвищення кваліфікації [10, с. 467].

Підвищення кваліфікації здійснюють спеціальні заклади: Федеральна академія державного управління (виключно федеральне управління); міністерські заклади підвищення кваліфікації; спеціалізовані вищі школи державного управління (федеральні землі, комуни); навчальні структури (комуни); недержавні організації (наприклад, профспілки, політичні фундації, церкви, комерційні організації); Академія Німецької спілки державних службовців.

На регіональному рівні підвищення кваліфікації забезпечується переважно інститутами підготовки. Так, усі Землі мають школи державного управління й здійснюють навчання у різних напрямках.

Основними формами підвищення кваліфікації державних службовців у Німеччині є: підвищення кваліфікації для початківців; підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою; підвищення кваліфікації з метою переходу до служби вищого рангу; підвищення кваліфікації для керівників [1].

Форми підвищення кваліфікації можна поділити на дві групи:

а) перша – забезпечення належного рівня кваліфікації службовця, що є обов'язковим для всіх фахівців, яких тільки прийняли на посаду.

б) друга – адаптивна, яка передбачає підготовку (адаптацію) службовців до змін, тобто навчання, спрямовується на збереження або підвищення отриманої на посаді кваліфікації та надання необхідних знань для кваліфікованої роботи.

Зарубіжний досвід підготовки й удосконалення професійної кваліфікації управлінських кадрів заслуговує на увагу аналогічних українських навчальних закладів, тож не має залишитися поза увагою національного досвіду підготовки фахівців сфери управління державними справами.

Аналіз стану підготовки державних службовців у Європі підтверджує також зростання ролі політичних та професійних міжнародних організацій у підготовці державних службовців. Міжнародні організації – *Рада Європи, Європейський Союз, Організація Європейського співробітництва і розвитку* – забезпечують країни потрібною інформацією, здійснюють значну фінансову підтримку та порівняльні дослідження в галузі управління [4, 2, 3].

Професійне навчання державних службовців розглядається як одне з першочергових завдань, без розв'язання якого неможливо забезпечити ефективність суспільно-політичних перетворень, зробити реальним входження України до спільноти провідних європейських держав [7, с. 9].

Не підлягає сумніву, що від професійної компетентності, моральності, бажання до самовдосконалення і службового зростання кадрів залежать динамізм і успішність проведення реформ в Україні. Нові реалії вимагають від управлінців усіх рівнів уміти знаходити нестандартні рішення, відстоювати свої погляди, бути гнучкими, комунікабельними. Їм мають бути притаманні незалежність суджень, громадська мужність, почуття власної гідності [11, с. 356].

Нестабільність виникає внаслідок суперечностей в адміністративній діяльності і запровадженні політики, що, у свою чергу, є результатом різниці в оплаті кваліфікованої праці та надзвичайно високою плинністю кадрів – і двох аспектів, які особливо шкодять реформаторським зусиллям, що вимагають постійної уваги.

Декваліфікація виникає внаслідок очевидної тенденції приватного сектора приваблювати найбільш висококваліфікованих службовців зі сфери державного управління.

Демотивація, у свою чергу, пов'язана з дією вищезгаданих факторів на тих службовців, які залишились працювати в державному секторі. Крім їхніх розчарувань, слід враховувати те, що бюджетні обмеження (накладені, наприклад, умовами МВФ) звичайно вводяться через низхідну корекцію шкали заробітної платні в державному секторі. Останнє зауваження дедалі більше стосується також західних систем державного управління, але там державні службовці до певної міри захищені, або ж зміни, принаймні, пом'якшуються давно встановленими стримуваннями і противагами.

Для протидії вищезгаданим недолікам необхідно вжити цілу низку заходів, включаючи створення правової бази і забезпечення фінансової підтримки, достатніх для збільшення привабливості праці в державному секторі у порівнянні з приватним сектором. Комплектування і утримання високо-

кваліфікованого персоналу само по собі не буде достатнім для вирішення проблем державного управління в умовах, що швидко змінюються. Для забезпечення необхідної здатності державної служби до адаптації, знання і вміння її службовців мають постійно модернізуватись відповідно до змін у формулюванні і проведенні політики. Звичайно, підготовка є лише одним з аспектів кадрової політики, хоча у періоди адміністративної трансформації, консолідації і особливо модернізації центральна роль її функцій є очевидною.

Загалом стає все помітніше, що у країнах, Центральної та Східної Європи, дедалі більшої ваги набувають функціональні міркування, спрямовані на управлінську діяльність і реалізацію різноманітних запланованих політичних заходів. Це стосується потреби закріпити вже досягнуте, завершити триваючий процес реформи державного сектора і зробити окремі виправлення там, де перші процеси трансформації призвели до появи недієвих структур. Тому наголос робиться на доповненні структурних реформ на урядовому рівні процесами внутрішньої диференціації, врахуванні потреб горизонтальної і вертикальної міжурядової співпраці і координації та практичній переорієнтації реформаторських зусиль на головні перешкоди, навіть якщо це пов'язано з пристосуванням занадто амбіційних реформаторських заходів до наявних потреб і можливостей. У цьому відношенні підготовка стала дуже важливою категорією, вона не лише підвищує якість „людського фактора” у процесі реформ, а й забезпечує здійснення інших реформаторських кроків. Тому вона заслуговує на значно більшу увагу, ніж досі.

У сучасній Україні існуюча система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної влади та органів місцевого самоврядування зводиться до підвищення кваліфікації (у кращому разі за нетривалою професійною програмою) на місцях (обласний рівень).

Україна успадкувала від колишнього СРСР східну систему управління в регіонах. З огляду на невдачу спробу Росії форсувати перехід до західної моделі, поки вона (східна) є найбільш прийнятною. Проте, як і в інших країнах з перехідною економікою, у нашій країні виникло „порочне коло”. Недорозвиненість державного управління та місцевого самоврядування не сприяє розвитку малого і середнього бізнесу на місцях, отже – формуванню середнього класу. Слабкість середнього класу робить неефективним державне управління та місцеве самоврядування в регіонах. У свій час країни Західної Європи знайшли вихід з такого становища, запроваджуючи проміжні моделі, що містять елементи східної і західної систем. Майже всі ці країни на сучасному етапі, значно розвинувши місцеве самоврядування, зберегли певні елементи східної моделі. Таким шляхом варто йти і Україні. Центр повинен крок за кроком поступово передавати свої повноваження регіонам і місцевому самоврядуванню. З розвитком власної фінансової спроможності регіонів їх населення, місцеве самоврядування буде потребувати все нових повноважень і, найголовніше – воно буде спроможне ці повноваження фінансово забезпечити. На цьому етапі стане актуальною як підготовка кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування безпосередньо в регіонах, так і робота на широкий кадровий ринок. Отже, вже зараз кадровій системі не варто орієнтуватися на „номенклатурні” методи. Слід розвивати регіональну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів та систему недержавних закладів, спрямованих на підготовку місцевих кадрів найрізноманітніших управлінських кваліфікацій. Водночас це не знижує роль Національної академії державного управління при Президенті України, як головного навчального закладу системи й найбільш потужного науково-методичного центру у галузі державного

управління, та Академії муніципального управління, як загальнонаціонального спеціалізованого навчального закладу.

Різноманітні теорії підготовки державних службовців (управлінців, менеджерів, лідерів) широко розповсюджувалися в усьому світі і дуже часто імплементувалися в навчальний процес без врахування специфічного культурного контексту тієї чи іншої країни.

Отже можна стверджувати, що на сьогодні майже в усіх країнах світу система державної служби змінюється. Концепція державної служби завжди вибудовувалася на традиційній національно-державницькій філософії. Сьогодні концепції суверенності, національності та громадянства кардинальним чином змінюються. Державна влада реалізується новими структурами управління і багаточисленними акторами. Змінюється також контекст реформування державної служби.

Задля кращого розуміння як навчальними закладами, так і окремими особами, які відповідають за підготовку державних службовців, проблем, які існують в сучасному суспільстві, необхідно проаналізувати та виявити їх ширші соціальні та політичні наслідки.

Загальні висновки щодо останніх змін в інституційній структурі підготовки державних службовців свідчать: програми та організація підготовки відрізняються в різних країнах, натомість, можна говорити про схожі характеристики систем професійного навчання. Майже всі країни сформували інститути підготовки з управління чи національні заклади з державного управління. Можна також підсумувати, що більшість навчальних закладів (і програм) мають на меті підготовку управлінців із загальних адміністративних (менеджерських) дисциплін. Програми відрізняються за термінами навчання, освітнім рівнем, досвідом слухачів. Багато університетів були ініціаторами відповідного ступеня та диплому з державного управління, менеджменту чи управлін-

ських дисциплін, багато міжнародних закладів було відкрито з метою розвитку міжнародної співпраці в галузі підготовки та вдосконалення людських ресурсів. Крім того, деякі країни розробили план консолідації задля координації діяльності з підготовки та ефективного використання ресурсів.

Список використаних джерел:

1. *Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців*: Матеріали міжнар. наук-практ. конф. 4–5 груд. 1997 р. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 347 с.
2. *Бюро інформації Ради Європи в Україні*. – Режим доступу: <http://coe.kiev.ua> (дата перегляду 23.03.2009).
3. *Державне управління та державна служба*: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 156 с.
4. *Єврогосарій*. – Режим доступу: <http://www.europa.dovidka.com.ua>. (дата перегляду 12.04.2009).
5. *Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах* / Пер. з англ. Ю. Д. Полянського – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.
6. *Гриненко В.* Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / В. Гриненко // Вісн. УАДУ. – 2005. – № 3. – С. 162–169
7. *Іщенко О.* Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 5–11.
8. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні: Навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор – К.: Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
9. *Луговий В.* Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. УАДУ. – 2004. – № 2. – С. 5–13.
10. *Міненко М.* Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах: досвід для України / М. Міненко // Вісн. УАДУ. – 2004. – № 4. – С. 464–470.

11. *Нинюк М.* Патріотизм, професіоналізм, порядність – основні складові підвищення кваліфікації державних службовців / М. Нинюк // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 356–360.

12. *Опанасюк Г.* Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: Монографія / Г. Опанасюк. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 283 с.

13. *Опанасюк Г.* Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи / Г. Опанасюк. – К.: Вид-во УАДУ. – 2001. – 284 с.

14. *Слюсаренко О.* Про професійний добір і фахове навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О. Слюсаренко // Вісник УАДУ. – 2004. – № 2. – С. 202–210.

15. *Таланова Ж. В.* Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: Автореф. дис. кан-та наук з держ. упр.: 25.00.03 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / Ж. В. Таланова. – К., 2004. – 20 с.

16. *Титаренко Л.* Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід / Л. Титаренко / Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 1 (13). – Одеса: ОРІДУ Вісн. УАДУ. – 2003. – С. 206–216.

17. *Чмига В.* Національна школа адміністрації в Парижі як основний заклад підготовки керівних кадрів державної служби у Франції / В. О. Чмига // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 317–326.

18. *Чмига В. О.* Система підготовки державних службовців у Франції: Автореф. дис. кан-та наук з держ. упр.: 25.00.05 / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України / В. О. Чмига. – К., 2002. – 20 с.

19. *Шомпол О.* Державна служба в Україні, Франції, Німеччині: до питання про поняття // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ.

конф. за міжнар. участю, м. Київ, 30 трав. 2001 р. Т. 1 / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2001. – С. 249–253.

20. Ecole Nationale d'Administration, Republique Francaise. The master's degree in public administration (long cycle) / – Режим доступу: <http://www.ena.fr/enaprint.php?Id=014003007&profil> (дата перегляду 05.04.2009).

21. Canadian Association of Public Administration. – Режим доступу: <http://www.cappa.ca>. (дата перегляду 10.03.2009).

22. Instituto Nacional de Administracion Publica. – Режим доступу: <http://www.inap.map.es>. (дата перегляду 20.03.2009).

23. IPAC. The Institute of Public Administration of Canada. – Toronto, Ontario. – Режим доступу: <http://www.ipaciapc.ca>.

24. John F. Kennedy School of Government. Application for Admission and Financial Aid, 2000–2001. Harvard University. – USA: Harvard University. – Режим доступу: <http://www.ksg.harvard.edu>. (дата перегляду 20.03.2009).

25. Krajowa Szkola Administracji Publicznej. Report. 2001–2003. – Warsaw, 2003. – 40 с.

26. Scuola Superiode della Pubblica Amministrazione. – Режим доступу: http://www.ssipa.it/pagina.php?id_pagina=122. (дата перегляду 03.04.2009).

Елена Незборецкая

МИРОВОЙ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПЕРСОНАЛА

В статье рассмотрены проблемы модернизации системы повышения квалификации госслужащих, которая призвана изменить характер работы госслужащих, усилить её аналитическую составляющую в процессе принятия решений в определенных сферах деятельности.

Становление Украины как правового демократического государства требует от института государственной службы, особенно на переходном этапе административного реформирования, действенности, гибкости и динамизма.

В условиях европейской интеграции Украины происходит обновление содержания (смысла) деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, изменение отношений между властью и народом.

На современном этапе важно избежать новых проявлений непрофессионализма и некомпетентности кадров. В концепции адаптации института государственной службы Украины к стандартам Европейского Союза определена необходимость профессионализации государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Поэтому профессиональное развитие персонала есть одним из основных заданий, которое стоит перед органами власти.

В Украине система повышения квалификации госслужащих влияет на функционирование всех отраслей власти, на все сферы общественной жизни. Соответствующие изменения станут возможными при условии, если функции государственного управления будут осуществлять профессионалы, люди нового стратегического мышления.

Ключевые слова: повышение квалификации государственных служащих, европейская интеграция, модернизация, профессиональная подготовка государственных служащих.

Olena Nezboreska

WORLD AND EUROPEAN EXPERIENCE OF PREPARATION AND IN-PLANT TRAINING OF CIVIL SERVANTS

The article considers the modernization issues of the civil servants' further professional training which is meant to strengthen their analytical component in the decision making process related to certain areas of activity.

The development of Ukraine as a lawful democratic state demands every public service establishment, especially at a transition stage, to be effective, flexible and dynamic.

Under the conditions of European integration process there is the content update of state bodies and local government taking place, there is a change of relationship between the power and the public.

At the current phase it is crucial to avoid the manifestation of professionalism and competence deficiency. While adapting the Ukrainian civil service institutions to the standards of the European Union there is an urgent need of professional development for civil servants on both the state and local levels. That is why the professional upgrade of the personnel becomes one of the important tasks that the government bodies have to face.

In Ukraine the system of professional skills improvement for the civil servants eventually affects the functioning of all the branches of power as well as all the spheres of public life. The adequate changes may become possible only on condition that the government functions are carried out by professionals, the people of the new strategic thinking.

Key words: implant training civil servants, European integration, modernization, professional preparation of civil servants.

Ігор НЕДОКУС

КАР'ЄРА В СИСТЕМАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ФРАНЦІЇ ТА США

У статті розглянуто сучасні підходи до формування професійно підготовленого апарата державних і регіональних органів влади Франції та США, зокрема щодо особливостей кар'єрного зростання державних службовців. Автор пропонує

рекомендації як щодо реформи системи державної служби в Україні, так і деяких аспектів підготовки фахівців у системі державного управління.

Ключові слова: *суспільна адміністрація, розвиток кар'єри, статус державного службовця, трудові стосунки.*

Українська система державної служби стала на шлях кар'єрного розвитку. Кар'єрний процес сьогодні розвивається в Україні стихійно, в умовах скорочення кадрів, наявності вакантних місць в апараті, відсутності стабільності штатів. Цей процес поки ще не направляється, не стимулюється матеріально, організаційно, не забезпечується законодавчо. У результаті при високому кар'єрному настрої службовців їхній інтерес до підвищення своєї кваліфікації приглушений, більшість із них не впевнені, що просування по службі скільки-небудь залежить від результатів кваліфікаційних іспитів та атестацій. Але ж престижність професії, бачення перспектив професійного зростання й можливостей поліпшення свого добробуту знаходяться у прямій залежності від результатів праці – найважливішого стимулу не тільки в роботі, але й у мотивації до навчання.

Метою даного дослідження є висвітлення досвіду кар'єрного розвитку в державних службах Франції та США та можливості його адаптації в Україні.

Проблема вивчення досвіду кар'єрного зростання в системах державної служби Франції та США та доцільності його впровадження в Україні розглядається у роботах О. Ф. Мельникова, О. Л. Татарця, В. О. Чмиги, І. А. Василенко, А. Н. Ісаєнко та ін.

Дослідження показали, що забезпечення кар'єрного процесу й управління ним можливо лише на довгостроковій основі, в умовах стабільності функціонування державного апарата та з урахуванням як позитивного, так і негативного

досвіду систем державної служби закордонних країн, а також деяких аспектів функціонування в їхніх рамках чиновників [4, с. 35].

Французька державна служба належить до категорії кар'єрних систем. Усе професійне життя державного службовця проходить у рамках певного органу, де він робить свою кар'єру, самі ж органи формуються відповідно до функцій державної служби. З цього логічно випливає, що у французькій державній службі значення має не конкретно обіймана посада, а звання й ранг державного службовця, які дозволяють йому займати визначені посади. Однак звання й ранг – усього лише можливість, а не суб'єктивне право державного службовця працювати на визначеній посаді, і хоча зв'язок між ними очевидний, але він не має автоматичного характеру.

Перехід з одного службового рангу в інший відбувається з урахуванням трудового стажу і – меншою мірою – особистих заслуг і здібностей працівника. Атестація, характеристика державного службовця завжди готується начальником підрозділу державної служби, але з її змістом він зобов'язаний познайомити адміністративний паритетний комітет, який – на прохання держслужбовця – може вимагати перегляду характеристики. Таке просування нагору службовими сходами, у першу чергу, означає підвищення заробітної плати. Однак, на певних ступенях рангів підвищення само по собі не має автоматичного характеру. Просування сходишками нижчих рангів, у першу чергу, залежить від професійних здібностей та освіти, більш того, майже як умова фігурує вимога професійної підготовки і підвищення кваліфікації. Якщо не брати до уваги повноважень уряду в підвищенні по службі, то загальна система підвищення виглядає в такий спосіб:

- адміністративний паритетний комітет пропонує щорічну таблицю підвищення по службі, де заносяться працівники на основі професійної атестації;

- для остаточного залучення до зазначеної таблиці працівник зобов'язаний здати іспит;
- у разі успішного іспиту він одержує право участі в конкурсі на конкретне просування по службі [5, с. 12].

Якщо працівник не згодний на підвищення, його ім'я вилучається з таблиці. З двох претендентів на підвищення з рівними шансами перевага повинна надаватися працівникові, що живе віддалено від родини зі службових обставин, інвалідам і тощо. У разі коли конкретна вакансія не терпить зволікання з призначенням, можна провести підвищення по службі й призначення безпосередньо, але потім обов'язково одержати схвалення паритетного адміністративного комітету.

Призначуваний на державну службу чиновник потрапляє у визначену категорію й у визначений корпус і проводить у таких рамках усе своє професійне життя, просуваючись нагору за внутрішньою ієрархією (кар'єра). Загальний правовий статус державних службовців містить основні принципи і норми, що поширюються на всіх державних службовців, для деяких же корпусів державної служби діють спеціальні правила і норми.

Наведемо один практичний приклад. Скажімо, у міністерстві фінансів є вакантне місце інспектора. Претендент на цю посаду у першу чергу повинен відповідати умовам загального правового статусу державного службовця. А правова норма, що створює робоче місце, вказує, до якої категорії та до якого корпусу повинен належати претендент на це місце, тобто яким спеціальним умовам він повинен відповідати. Цього разу таким органом буде фінансова інспекція, для роботи в якій необхідна приналежність до категорії А; це означає, що претендент повинен володіти вищою фаховою освітою. Якщо така освіта є, то людина може бути призначена фінансовим інспектором відповідних рівня і рангу.

Отже, категорія визначає, у першу чергу, вимоги до підготовки, а орган – специфіку, характерні риси конкретної тру-

дової діяльності. Рівні всередині органу відбивають тривалість робочого часу, а ранги, швидше за все, індивідуальні здібності державного службовця. Оплата праці державних службовців залежить від описаної вище горизонтальної та вертикальної класифікації.

З категоріями, органами, рангами і рівнями пов'язані певні пункти індексу заробітної плати (від 100 до 1015). Конкретне грошове вираження одного пункту індексу щорічно міняється залежно від розмірів інфляції, пріоритетів кадрової політики в галузі державного управління, від погоджень з різними профспілками тощо [3, с. 128–131].

Отже, французька система державної служби будується на принципі кар'єри. Її характеристики й основні принципи, як правило, але не без виключень, реалізуються на практиці. Так, поряд із призначуваними державними службовцями, є декілька сотень тисяч працівників, найнятих за трудовим договором, а для так званих “політичних посад” принципи кар'єрної системи зовсім не діють.

У рамках цієї системи, коли деяка сфера розцінюється в суспільному поділі праці як державна, це ще не означає, що її працівники є державними службовцями. Наприклад, соціальне страхування, як державне завдання, виконує організація, що належить до приватного правового регулювання. Водночас працівники підприємств державного сектора не є державними службовцями (державні залізниці та ін.).

Статус державних службовців поширюється на службовців:

- цивільних і військових державних органів;
- органів самоврядування регіонів, областей, населених пунктів;
- установ органів самоврядування;
- державних установ охорони здоров'я, суддів;
- виборних органів (парламент).

На відміну від загального правового статусу державних службовців, спеціальне регулювання стосується військово-службовців, суддів, службовців представницьких органів і працівників охорони здоров'я. Відповідно до основного правила, державні службовці можуть обіймати свої посади до досягнення ними пенсійного віку, після чого – за деякими, докладно обговореними винятками – вони повинні піти на пенсію. Однак службовця можна відправити на пенсію й у вигляді дисциплінарного покарання. Цього разу він не може користуватися своїм рангом і званням, отриманим на службі.

Трудові відносини припиняються й зі звільненням, коли службовець відсутній на робочому місці у визначений час без поважних причин. Припинення трудових відносин може бути викликано і втратою відповідності якій-небудь умові наймання (втрата громадянства, бездоганної репутації). Працівник може подати у відставку, відмовитися від посади, одночасно його трудові відносини припиняються. Однак це характерно лише для політичних посад. Як уже згадувалося, робота на державній службі означає гарантію від безробіття, зумовлює соціальний престиж. Отримані тут ранги, звання й безліч інших інструментів дозволяють людині поряд зі збереженням переваг державної служби працювати в інших секторах (у випадках відрядження, переведення). Система кар'єри в державній службі Франції – попри її, безсумнівно, позитивні боки – є твердою і замкнутою системою, що суперечить основним принципам функціонування господарських організацій в умовах ринкової економіки. Тому в господарських установах і підприємствах статусом державних службовців користуються керівники, посади яких конкретно визначені в установчих документах.

Відповідальні чиновники державної служби США є кар'єрними державними службовцями. Робота відповідаль-

них чиновників високого рангу важка й важлива. У великих державних установах вони управляють великими підрозділами чи відділами, курують важливі урядові програми. Час від часу державні службовці цього рівня виступають перед конгресом, законодавчими зборами штатів чи міськими радами. Деякі відповідальні чиновники вступають у суперництво з політиками чи політичними виконавцями. Але для більшості з них найпершим обов'язком є організаційна робота. Вони повинні забезпечувати втілення політичних директив обраних чи призначених посадових осіб у конкретні рішення й дії, що змінюють на краще чи гірше життя людей. Без цього будь-які обіцянки такими і залишаться. Крім того, відповідальні чиновники повинні підтримувати ефективність діяльності державних служб в умовах, коли фінансові ресурси обмежені чи скорочуються. Наприклад, губернатор штату обіцяє поліпшити обслуговування старих, але тільки відповідальний чиновник може уточнити, що це означає практично і як здійснити таке поліпшення в умовах суворих бюджетних обмежень [1, с. 7–8].

Вище вже було сказано, що відповідальні чиновники є кар'єрними державними службовцями. Така ситуація захищає державну службу від прямого політичного втручання в оперативну діяльність органів управління. Новообрані посадові особи не можуть змістити всіх кар'єрних службовців і замінити їх своїми прихильниками. Кар'єрні державні службовці працюють у тих самих відомствах і установах у середньому 15–25 років, поступово переміщуючись нагору службовими сходами та посідаючи все більш відповідальні посади. Тим часом вони здобувають солідні знання, набираються досвіду як за своєю спеціальністю, так і з практичної управлінської роботи. Без такого нагромадження досвіду кар'єрними службовцями потенціал уряду багаторазово б зменшився [2, с. 25].

З іншого боку, становище кар'єрних службовців породжує в них схильність до консерватизму, що змушує активно чи пасивно опиратися ініціативам виборних чи призначуваних посадових осіб. Такий опір, однак, не переходить визначених меж, тому що це може коштувати кар'єри. Кар'єрні службовці захищені від втрати роботи, але втрата підтримки з боку політичних виконавців може призвести до переведення на менш значущу посаду рівного рангу, до зменшення фінансових можливостей і доступу до прийняття важливих рішень. Як зізнавався після відставки один вищий чиновник, “політичні виконавці не можуть звільнити вас, оскільки ви працюєте на державній службі, але можуть відібрати у вас ваші робочі обов'язки” [2, с. 28].

Для успішної роботи потрібні організаційні навички й уміння будувати міцні робочі взаємини з обраними і призначеними посадовими особами. Проте кар'єрним чиновникам варто уникати політики. Наприклад, вони повинні залишатися поза політикою й тоді, коли працюють в організаціях, що обслуговують політичних лідерів. Проблема пояснюється так. Успіх у роботі з сьогодишньою адміністрацією вимагає старанної й творчої роботи з реалізації політики, що може зустріти серйозну опозицію в тих, хто прийде до влади через кілька років, або це не збігається з тим, що було звичним за попередньої адміністрації. Але уникати участі у вирішенні завдань, висунутих сьогодишньою адміністрацією, – значить утрачати вплив, владу і, нарешті, можливість просування. Тому відповідальні чиновники домагаються найбільшого успіху тоді, коли, підтримуючи політику сьогодишніх політичних лідерів, заявляють, що вони – “над політикою”.

Подібно всім людям, відповідальні кар'єрні службовці мотивовані цілою низкою цілей, від особистих (гроші, влада, престиж, зручності, безпека) до соціально і суспільно значу-

щих. Серед організаційних мотивацій – лояльність до колег, гордість від участі в реалізації власних програм чи програм колег. Багато кар'єрних службовців глибоко прихильні ідеалам державної служби і присвячують свою кар'єру реалізації конкретних завдань і програм.

Зроблений огляд дозволяє дійти низки висновків, що стосуються як реформи системи державної служби в Україні, так і деяких аспектів підготовки фахівців у системі державного управління:

- перетворення системи державної служби в Україні у переважно кар'єрну може забезпечити певний вплив до неї кадрових ресурсів;
- ефективне використання кар'єрної стратегії дозволить сполучити інтерес службовців до професійно-службового зростання та їхню особисту мотивацію (стабільна зайнятість, поліпшення матеріального становища, самореалізація особистості);
- у рамках кар'єрної системи державної служби збільшиться конструктивна настанова службовців, насамперед, на позитивні організаційні цілі: лояльність до колег, участь у реалізації як власних програм, так і програм колег. Виходячи з досвіду західних країн, варто мати на увазі, що реформа державної служби в Україні, хоч якою б успішною вона виявилася, не може цілком виключити розвиток у кар'єрних службовців егоїстичних настанов (престиж, влада, гроші) і негативних якостей (консерватизм, конформізм тощо);
- ширша й визначеніша перспектива службового зростання службовців у кар'єрній системі, практична спрямованість кваліфікаційних іспитів і службових атестацій є вагомим стимулом як в оволодінні спеціальними знаннями, вміннями та навичками, так і у використанні їх у наступній роботі;

- оскільки західні системи держслужби є переважно кар'єрними, закордонні науково-методичні й інші матеріали, що стосується кар'єрних систем, можуть знайти більш широке й конструктивне застосування у висвітленні кола тем, пов'язаних із реформою державної служби в Україні.

Список використаних джерел:

1. *Василенко И. А.* Система государственной службы в США: современное состояние / И. А. Василенко // Вестник государственной службы. – 1994. – № 4. – С. 3–15.
2. *Исаенко А. Н.* Система управления государственными служащими США / А. Н. Исаенко // Вестник государственной службы. – 1993. – № 12. – С. 23–34.
3. *Мельников О. Ф., Татарець О. Л.* Вивчення людських ресурсів (французький досвід) / О. Ф. Мельников, О. Л. Татарець // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / УАДУ ХФ. – Х., 2001. – № 2. – С. 122–136.
4. *Товажнянский Л., Романовський О.* Керівник – професіонал нової формації / Л. Товажнянский, О. Романовський // Вища освіта України. – 2002. – № 1. – С. 34–39.
5. *Чмига В. О.* Система підготовки державних службовців у Франції: Автореф. дис. канд. наук з держ. упр. / В. О. Чмига – К., 2002. – 20 с.

Игорь Недокус

КАРЬЕРА В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ФРАНЦИИ И США

В статье рассматривается опыт профессионального роста государственных служащих Франции и США. Автор анализирует

условия и процедуру развития карьеры, действия органов государственной власти, обеспечивающих управление персоналом государственной службы в этих странах. В исследовании представлены также рекомендации по усовершенствованию подготовки государственных служащих в Украине, с учетом опыта Франции и США.

Ключевые слова: общественная администрация, развитие карьеры, статус государственного служащего, трудовые отношения.

Ihor Nedokus

CIVIL SERVICE CAREER IN THE USA AND FRANCE

The experience of the professional development of public administration officers is analyzed in the article. The author paid an attention to the conditions and procedure of career development, activity of governmental structures which are responsible for a supervision of public administration service in these countries.

In this research the recommendations toward improvement of public administration attendant's training in Ukrainian on the base of France and USA experience are also presented.

Key words: public administration, the career development, state servant status, labor relations.

РЕЦЕНЗІЇ

Наталія РОТАР

Ярмистий М. В., Катеринчук П. М. Основи державного управління: Навчальний посібник. – Чернівці: Прут, 2008 – 172 с.

Державне управління як наукова теоретична дисципліна і водночас сфера практичної діяльності зорієнтоване на вирішення проблем державної організації та врегулювання суспільного життя. Будь-яка сучасна держава не може існувати поза процесами, що відбуваються у світі і повинна враховувати вимоги сформованої та функціонуючої системи міжнародних відносин. Держава зобов'язана створювати умови для задоволення потреб та інтересів своїх громадян, здобувати їхню довіру в процесі реалізації державної політики. Внаслідок цього сучасні держави, прагнучи забезпечити стабільність у суспільстві, активно шукають нові форми державного управління, аналізуючи існуючу практику та міжнародний досвід. Не є винятком й Україна, яка переживає непростий період трансформації в правову державу. Перед Україною стоять непрості завдання оновлення державного, економічного і всього суспільного ладу з одночасним поліпшенням якості життя населення. Мова йде про створення суспільного ладу, який відповідає критеріям постіндустріального, інформаційного суспільства. Це передбачає зміцнення держави, розвиток демократичних і, разом з тим, ефективних форм державного управління, дотримання принципів правової держави, закріплення і захист фундаментальних прав та основних свобод людини. У цьому контексті особливого значення набуває осмислення теоретичних основ державного управління та відповідної функціонуючої системи в Україні.

Саме цим актуальним проблемам суспільного розвитку, пов'язаних з функціонуванням сучасної системи державного управління, присвячений навчальний посібник „Основи державного управління”, підготовлений до друку Директором Чернівецького регіонального центру підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій М. В. Ярмистим та доцентом кафедри міжнародної інформації факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича П. М. Катеринчуком.

До уваги читачів пропонується осмислення складних проблем сучасної організації державного управління в Україні, багато з яких недостатньо глибоко досліджені сучасною наукою. З точки зору методології інтерес викликають судження фахівців з питання визначення базового поняття – „державне управління”. Визначення цього поняття в широкому і вузькому смисловому значенні, як і концептуальні позиції з інших питань організації державного адміністрування, свідчать про те, що теоретичні основи науки про державне управління ще перебувають у стадії формування. Це логічно пояснюється тим, що навчальна і наукова дисципліна про державне управління почала формуватися в нашій країні тільки в 90-х рр. ХХ століття. У зв'язку з цим деякі теоретичні положення даної дисципліни або механічно запозичені з зарубіжних наукових концепцій, або мають досить дискусійний характер. Це не можна оцінювати лише як методологічну неспроможність науки про державне управління в Україні, адже аналіз існуючого наукового доробку доводить, що в стані переосмислення концептуальних основ, поглядів і парадигм знаходиться більшість суспільних наук, як в Україні, так і в зарубіжних країнах, що більшою мірою засвідчує їх динамічність та раціональність, ніж говорить про недоліки.

Автори навчального посібника, аналізуючи державне управління, чітко визначають його предмет та зміст, функції та методи, наголошують, що на сьогодні державне управління важливо розуміти як галузь науки, що складається з багатьох дисциплін, зосереджених на процесах і функціях управління, як вид діяльності держави, що проявляється у вигляді виконавчої та розподіляючої функцій.

Вихідним у викладі матеріалів другого розділу, присвяченого системі органів державного управління України, є принцип поділу влади, який Парламентська Асамблея Ради Європи визнала основною частиною загальноприйнятих конституційних традицій Європи, стандартів Ради Європи і вродженою особливістю демократичної інституціональної системи. Авторі посібника зауважують, що науковці і практики вказують на поширення цього принципу – майже всі демократії в сучасному світі конструюють свої центральні органи влади на принципі поділу влади, а взаємодія між основними державними інститутами є ключовим питанням. Однак, не у всіх державах цей принцип одержав визнання в конституційній доктрині та практиці, а в тих державах, де даний принцип визнано й закріплено на правовому рівні, його розуміння має самобутнє забарвлення.

Позитивно оцінюючи обраний авторами підхід до висвітлення досвіду організації державного управління у зарубіжних країнах, зауважимо, що авторам більш детально слід було зупинитися на аналізі ефективності державного управління як головного критерію оцінки контрольної діяльності і головної мети контролю. Питання ефективного застосування державного контролю залишаються одними з найактуальніших у теорії та практиці державного контролю. У нормативних правових актах такі поняття, як ефективність контролю або ефективність окремих видів контрольної діяльності, конкретно не визначені. Дана

обставина викликає складності у встановленні конкретно-вимірюваних показників і критеріїв оцінки ефективності державного управління.

*Ротар Н. Ю.,
доктор політичних наук,
професор кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету
імені Ю. Федьковича.*

Микола ГУЙТОР

Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні. – Чернівці: Прут, 2009. – 384 с.

Питання місця і ролі регіонів України як суб'єктів політичного процесу, останнім часом активно дискутується серед науковців та політичних діячів. Особливо гострою та актуальною виступає проблема вибору ефективної моделі взаємовідносин „центр-регіони”. Звісно, така зацікавленість до вказаної проблематики зумовлена певними спробами реформування системи стримувань і противаг у владі на різних етапах державного будівництва. У цьому контексті особливого значення набуває такий важливий елемент конституційного устрою демократичних держав як система місцевого самоврядування. Адже повноцінне місцеве самоврядування повинно сприяти розвитку соціальної активності жителів села, селища, міста (територіальної громади) з метою самостійного вирішення питань місцевого значення, тобто наближувати владу до населення з однієї сторони, а з іншої – залучати населення до процесів її реалізації. Відповідно

цьому, стаття 7 Конституції України зазначає, що „в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”.

Тенденції зростання інтересу до проблематики місцевого самоврядування в Україні поки що не дають змоги вести мову про цілісне і системне дослідження цієї сфери, адже надто багато не вирішених питань входять до предмету дослідницької роботи. Однієї з таких проблем, – розгляду нормативно-правової бази, яка регулює місцеве самоврядування в Україні, – присвячена рецензована праця.

Посібник „Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні” (автор Б. А. Руснак) складається зі вступу, чотирьох частин, словника депутата та списку джерел і літератури.

Частина перша „Теоретичні засади місцевого самоврядування” присвячена огляду історичних етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні, розгляду нинішньої системи місцевого самоврядування в Україні, аналізу конституційно-правової основи місцевого самоврядування та ресурсів місцевого самоврядування (матеріальна основа, фінансова основа, соціальна основа, територіальна основа). Розглядаючи історичні аспекти становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні, автор цілком слушно акцентує увагу на тому, що внаслідок непослідовності, відсутності політичної волі і системних спільних дій президента, парламенту й уряду нашої держави, спроби ініціювати необхідні зміни з метою децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування обмежувалися рівнем розмірковування та популізму. Заслужовує на увагу і аналіз основних термінів (територіальна громада, представницький орган місцевого самоврядування, місцеві ради, обласні ради, районні ради, органи самоорганізації населення, органи самоорганізації, виконавчі органи місцевого самоврядування, посадова особа органів місцевого самоврядування тощо), здійснений автором.

В цій же частині посібника наводиться перелік, із висвітленням змісту основних норм-принципів Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні. Змістовним є аналіз ресурсної бази місцевого самоврядування.

Друга частина посібника присвячена розгляду компетенцій, повноважень та організації роботи місцевих рад. Автор визначає та розглядає основні функції та повноваження місцевого самоврядування, акцентує увагу на різниці між повноваженнями та компетенціями. На основі аналізу Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про статус депутатів місцевих рад” **характеризується статус депутатів місцевих рад**, їх права та висвітлені механізми зв’язку депутата з виборцями. Досить важливим є питання порядку підготовки та ухвалення місцевою радою рішень, яке розкрито в одній з частин другого розділу. Також відзначимо наявний аналіз основних типів організаційно-розпорядчих документів місцевих рад (регламент, положення про постійні комісії, паспорт територіальної громади, перспективний план роботи, програма соціально-економічного розвитку) та примірні зразки цієї документації. У цій же частині видання автор, беручи за приклад Чернівецьку область, акцентує на недоцільності розробки регламенту виконавчого комітету ради, оскільки він не є самостійним органом місцевого самоврядування і його стосунки з радою має визначати остання у своєму регламенті. Наслідком недотримання такого підходу, на думку автора, є зайве дублювання одних і тих самих положень у різних нормативних актах. Проте, ми не бачимо негативу в тому, що виконавчий комітет певної ради може розробити свій регламент. Адже це може бути внутрішній нормативний акт, який спланує роботу виконкому. Головне, щоб він не суперечив регламенту відповідної ради.

У даній частині також міститься корисна інформація щодо особливостей організації і проведення слухань у постійних комісіях ради. Проаналізовано такі форми участі мешканців у врядуванні відповідними територіальними громадами як місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у роботі органів самоорганізації населення тощо, які розглядаються як основні засоби реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами. У даному спектрі зауважимо, що інформація, яка міститься у підрозділі „місцеві вибори ” частково втратила свою актуальність у зв’язку з прийняттям Верховною Радою України у 2010 р. Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів ”.

Частини третя „Примірні зразки локальних (місцевих) нормативно-правових актів” та четверта „Законодавство про місцеве самоврядування” посібника містять широкую добірку нормативно-правових актів, які стосуються місцевого самоврядування. Тут є зразки Регламенту Чернівецької обласної ради V скликання, Положення про постійні комісії Чернівецької міської ради V скликання, паспорту територіальної громади, примірне положення „Про місцеві ініціативи”, примірне положення „Про громадські слухання”, „Європейська хартія місцевого самоврядування”, витяги з Конституції України, Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”, Закон України „Про статус депутатів місцевих рад”, Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. На нашу думку, ці документи доцільніше було б оформити у вигляді додатків.

Важливим компонентом посібника є „Словник депутата”. Він містить визначення основних термінів, якими повинні користуватися депутати місцевих рад, посадові особи орга-

нів місцевого самоврядування, державні службовці органів виконавчої влади.

Слід звернути увагу й на те, що автор посібника дослідив значну кількість нормативно-правових актів. Посібник відзначається багатьма позитивними елементами, проте його беззаперечною перевагою міг би стати аналіз основних теорій місцевого самоврядування, узагальнення досліджень природи місцевого самоврядування. Адже наразі продовжується дискусія щодо природи місцевого самоврядування: чи воно є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи самоорганізацією населення. Враховуючи значний досвід роботи автора посібника у представницькій та виконавчій владі, посібник набув би більшої ваги від пропозицій його автора щодо можливостей та перспектив реформування місцевого самоврядування в Україні.

Загалом, стиль викладення матеріалу сприяє ґрунтовному набуттю знань з проблем, які розглядаються, оскільки є логічним та послідовним. Таким чином, посібник „Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні”, підготовлений Б. А. Руснаком має навчальне, наукове та практичне значення, і спрямований на допомогу практикам у сфері місцевого самоврядування. Це дозволяє рекомендувати його депутатам місцевих рад, працівникам органів місцевого самоврядування, державним службовцям органів виконавчої влади, лідерам територіальних громад, громадських організацій, а також і студентам вищих навчальних закладів.

Гуйтор М. М.,

кандидат політичних наук,

асистент кафедри політології та державного управління

Чернівецького національного університету

імені Ю. Федьковича

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Білуросов Сергій Георгійович – кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, директор Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Сфера наукових інтересів: підвищення професійного рівня службовців, проблеми функціонування органів державної виконавчої влади. E-mail: cppk@list.ru

Бурдяк Віра Іванівна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Досліджує політичні, правові та духовні проблеми суспільного розвитку, зокрема специфіку трансформаційних змін, становлення партійних систем і політичних еліт, етнічних взаємин у країнах ЦСЄ, зв'язок країн з глобальними міжнародними організаціями. Учасник всеукраїнських і міжнародних наукових конференцій і конгресів. E-mail: Vira_Burdjak@rambler.ru

Войтович Радмила Василівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії і методології державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Автор навчально-методичних посібників з проблем філософії, політології, соціології та державного управління. E-mail: radmila2007@ukr.net

Гакман Сергій Михайлович – кандидат історичних наук, заступник директора – начальник науково-дослідного відділу Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій; доцент кафедри політології

та державного управління Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, Член Робочої Комісії Єврорегіону „Верхній Прут” з питань науки, освіти, культури, охорони здоров’я, молоді та спорту. Сфера наукових інтересів: українсько-румунсько-молдовські відносини, історія міжнародних відносин, транскордонне співробітництво, етнополітика та міжетнічні відносини, проблеми міграції та біженців. E-mail: s_hacman@rambler.ru

Друк Юрій Ярославович – кандидат наук з державного управління. Сфера наукових інтересів: політичні конфлікти та їх роль в політико-управлінській модернізації.

Катеринчук Павло Миколайович – кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: етнополітологія, конфліктологія, проблематика федералізму, проблеми місцевого самоврядування в Україні. E-mail: katerynchuk@yahoo.com

Кафанов Олексій Анатолійович – начальник редакційно-видавничого відділу Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: інформаційне забезпечення євроінтеграційних процесів, взаємодія влади та засобів масової інформації, застосування PR-технологій в державному управлінні. E-mail: kafa1986@mail.ru

Князєв Антоній Михайлович – магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: формування системи е-урядування в країнах Європейського Союзу.

Круглашов Анатолій Миколайович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, а також професор та

куратор магістерської програми „Європейські дослідження” Європейського гуманітарного університету (Вільнюс, Литва). Сфера наукових інтересів: європейська інтеграція, політичні трансформації в посткомуністичних та пострадянських країнах, політична регіоналістика та етнополітологія. E-mail: akruglas@hotmail.com

Мельничук Яна Станіславівна – науковий співробітник науково-дослідного відділу Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: дослідження іміджу працівників органів місцевої влади, механізми формування іміджу органів влади, основні фактори впливу на формування іміджу. E-mail: yanak81@mail.ru

Мороз Ігор Іванович – аспірант, асистент кафедри політології та державного управління факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича. Сфера наукових інтересів: посткомуністичні трансформаційні процеси, теорія та методологія політичної науки, політична психологія. E-mail: igormoroz_wz@mail.ru

Недокус Ігор Степанович – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, координатор магістратури зі спеціальності „Державна служба” Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політичні трансформаційні процеси та проблеми реформування органів державної влади пострадянських країн. E-mail: igornedokus@yahoo.com

Незборецька Олена Юріївна – начальник загального відділу Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: перепідготовка та під-

вищення кваліфікації державних службовців, валеологія для державних службовців. E-mail: lenanezboreckaya@mail.ru

Нечипорук Любов Миколаївна – начальник відділу зв'язків із засобами масової інформації та громадськістю управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Чернівецької обласної державної адміністрації, магістр державної служби. Коло наукових інтересів – взаємодія органів державної влади та засобів масової інформації, розвиток інформаційного простору області зокрема та держави загалом, застосування PR-технологій в державному управлінні. E-mail: press@oda.cv.ua

Ревуцька Оксана Василівна – заступник начальника відділу нотаріату Головного управління юстиції у Хмельницькій області, магістр державної служби. Сфера наукових інтересів: євроадаптація правової системи України. E-mail: rewutska@mail.ru

Ротар Наталія Юрійвна – доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: політична участь громадян в умовах трансформаційних процесів, принципи формування публічної політики в Україні, проблеми становлення демократії в Україні. E-mail: Nrotar@rambler.ru

Сігітов Андрій Іванович – директор Чернівецького філософсько-правового ліцею № 2 Чернівецької міської ради, магістр державної служби. Відмінник освіти України. Сфера наукових інтересів: управління в сфері освіти. E-mail: ansigitov@gmail.com

Федуняк Сергій Георгійович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера

наукових інтересів: глобальні та регіональні процеси у сфері зовнішньої політики та безпеки, зовнішня і безпекова політика України (близько 100 публікацій). E-mail: sfedunyak@yahoo.com

Фісанов Володимир Петрович – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної інформації Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: американістика, проблеми сучасних міжнародних відносин, формування громадянського суспільства в Україні.

Червеняк Адріанна Олександрівна – здобувач кафедри політології Ужгородського національного університету. Сфера наукових інтересів: політико-правові аспекти етнополітичного менеджменту в етнополітичній політиці України.

Ярмистий Микола Васильович – директор Чернівецького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, магістр державного управління. Сфера наукових інтересів: питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. E-mail: bukscrpk@mail333.com

Наукове видання

Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ та організацій

Кафедра політології та державного управління
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Влада та управління

Збірник наукових праць

Випуск 1

Науковий редактор – *А. М. Круглашов*
Заступник наукового редактора – *С. М. Гакман*
Технічні редактори – *Я. С. Мельничук, І. С. Педозіус*

Коректор – *О. Шпірюк*
Комп'ютерна верстка – *С. Жукова*

Підписано до друку ???.?.2010. Формат 60х84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 17,67.
Обл.-вид. арк. 18. Наклад ??? прим. Вид. № 321. Зам. № 619.



Верстка, редагування та друк

видавничий дім
publishing house

Свідоцтво про внесення
до Державного реєстру суб'єкта
видавничої справи ЧЦ №1 від 10.07.2000 р.



телефони
[0372]

Прймальня	552 943
Друкарня	526 353
Реалізація	526 956
Бухгалтерія	527 049



адреса
58000, м. Чернівці,
вул. Радищева, 10



e-mail
info@bukrek.net



факс
[0372] 552 943



web-сайт
www.bukrek.net