

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 3*

Чернівці  
Видавництво “Букрек”  
2014

ББК 67.9(4УКР)301я43  
В57

*Схвалено навчально-методичною радою  
Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації  
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,  
державних підприємств, установ та організацій  
(протокол № 2 від 26 червня 2014 р.) та Вченою радою  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича  
№ 10 від 30.10.2014*

**Влада та управління.** Збірник наукових праць. – Вип. 3. – Чернів-  
В75 ці : Букрек, 2014 – 300 с.

ISBN 978-966-399-624-0

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.

**ББК 67.9(4УКР)301я43**

© ЧНУ, 2014  
© Автори, 2014  
© Чернівецький регіональний центр  
перепідготовки та підвищення кваліфікації  
працівників органів державної влади,  
органів місцевого самоврядування,  
державних підприємств, установ  
та організацій, 2014

ISBN 978-966-399-624-0

***Редакційна колегія***

***Круглашов Анатолій Миколайович*** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені 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, доцент, 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 Васиївна*** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

***Гонюкова Лілія Васиївна*** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри політики та суспільного розвитку 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, завідувач кафедри економіки підприємства Буковинського державного фінансово-економічного університету;

***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;

***Надолішній Петро Іванович*** – доктор наук з державного управління, заслужений працівник освіти України, професор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

***Радий 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;

**Кифяк Василь Федорович** – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової, науково-методичної роботи та міжнародних зв'язків Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету

**Школа Ігор Миколайович** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри екоміки підприємства Чернівецького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету.

### **Рецензенти:**

**Руденко О. М.** – доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

**Петровський П. М.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління 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*

*Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій м. Чернівці, вул. Героїв Майдану 5/52, тел./факс (0372)552903,  
E-mail: bukcppk@mail333.com*

## ЗМІСТ

|                 |    |
|-----------------|----|
| ПЕРЕДМОВА ..... | 11 |
|-----------------|----|

### Розділ I

#### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Наталія ДАРМОГРАЙ</i><br>Теоретико-методологічні основи адміністративних реформ<br>у світі.....                                       | 13 |
| <i>Анатолій КРУГЛАШОВ, Діана ЯКІМЧУК</i><br>Перешкоди на шляху становлення України<br>як сервісної держави.....                          | 29 |
| <i>Микола СТАДНИК, Олексій ТИТАРЕНКО</i><br>Роль аналітичного середовища в політико-управлінських<br>процесах України управління .....   | 44 |
| <i>Валерій АЛЕКСЄЄВ</i><br>Нові структури публічної влади в системі<br>державного управління та місцевого самоврядування.....            | 58 |
| <i>Ігор НЕДОКУС</i><br>Загальнонаціональні народні збори<br>як квазіпредставницька реформа народовладдя<br>у пострадянських країнах..... | 75 |
| <i>Катерина БОНДАРЕНКО</i><br>Актуальні питання антикорупційної політики держави .....                                                   | 88 |
| <i>Тарас РИНКОВИЙ</i><br>Управлінські технології в контексті технологізації<br>державного управління.....                                | 96 |

## **Розділ II**

### **ПОЛІТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Радмила ВОЙТОВИЧ</i>                                                                                      |     |
| Спіралевидний розвиток перехідних суспільств в умовах<br>глобалізації .....                                  | 109 |
| <i>Георгій БОДНАРАШ</i>                                                                                      |     |
| Індекс електоральної уразливості урядів України та Румунії:<br>компаративний аналіз .....                    | 125 |
| <i>Ігор МЕЛЬНИЧУК</i>                                                                                        |     |
| Інтеграційні проекти Російської Федерації<br>на пострадянському просторі (кінець XX – початок XXI ст.) ..... | 138 |

## **Розділ III**

### **ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ ПРОЦЕСИ ТА ДЕРЖАВНА ЕТНОПОЛІТИКА**

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Наталія РОТАР</i>                                                                                     |     |
| Особливості та механізми політизації етнонаціональних<br>ідентичностей Чернівецької громади .....        | 151 |
| <i>Валентина БОГАТИРЕЦЬ</i>                                                                              |     |
| Алгоритм управління конфліктами в етнополітичній сфері....                                               | 174 |
| <i>Наталія НЕЧАСВА-ЮРІЙЧУК</i>                                                                           |     |
| Витоки та перспективи подолання етнополітичних проблем<br>у сучасному Косово: уроки для України .....    | 185 |
| <i>Сергій ГАКМАН</i>                                                                                     |     |
| Державне регулювання етнонаціональних процесів<br>на українсько-молдавсько-румунському прикордонні ..... | 200 |
| <i>Олена КРИВЦОВА, Тарас ХАЛАВКА</i>                                                                     |     |
| Проблеми інституціоналізації української меншини<br>в Румунії.....                                       | 217 |

## Розділ IV

### ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Олександр ДЕМ'ЯНЧУК*

Реформування підготовки та підвищення кваліфікації  
державних службовців: від розпорядництва до аналітики .....227

*Микола ЯРМИСТИЙ*

Інституційна система формування адміністративної  
компетентності державних службовців і посадових осіб  
місцевого самоврядування .....241

*Володимир БОЙКО*

Реформування державної служби України й очікувані зміни  
у сфері освіти: безпеки та ризики для закладів  
післядипломної освіти .....264

*Василь ТИМОФІЄВ*

Удосконалення професійної діяльності персоналу  
у сфері державного управління .....282

## РЕЦЕНЗІЇ

*Сергій ШВИДЮК*

Рецензія на навчальний посібник за загальною редакцією  
проф. І.А. Грицяка та проф. Д.І. Дзвінчука  
«Європейська інтеграція» .....290

**ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ** .....294

## CONTENTS

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| <b>FOREWORD .....</b> | <b>11</b> |
|-----------------------|-----------|

### **Part I**

#### **TOPICAL ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

*N. DARMOHRAY*

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Theoretical and methodological grounds<br>of administrative reforms in the world..... | 13 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Anatoly KRUGLASHOV, Diana YAKIMCHUK*

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Impediments to the formation of Ukraine as a service state..... | 29 |
|-----------------------------------------------------------------|----|

*Mykola STADNYK, Olexii TYTARENKO*

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| The importance of analytical environment in political<br>and administrative processes in Ukraine..... | 44 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Valerii ALEXEEV*

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| New structures of public authorities in public administration<br>and local government..... | 58 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Ihor NEDOKUS*

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Nationwide people's assembly as quasi-representative<br>form of democracy in post-soviet countries..... | 75 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

*Kateryna BONDARENKO*

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Key aspects of anti-corruption state policy..... | 88 |
|--------------------------------------------------|----|

*Taras RYNKOVI*

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Management technologies in the context<br>of public administration technologizing ..... | 96 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|



**Part II**  
**POLITICAL SCIENSE ASPECTS**  
**OF PUBLIC ADMINISTRATION**

|                                                                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Radmila VOYTOVICH</i>                                                                                                               |     |
| Spiral development of transitional societies in the context<br>of globalization .....                                                  | 109 |
| <i>George BODNARASH</i>                                                                                                                |     |
| Electoral vulnerability index of Ukraine and Romania<br>governments: comparative analysis .....                                        | 125 |
| <i>Igor Melnechuk</i>                                                                                                                  |     |
| The Russian Federation integration projects<br>in the post-soviet world in late 20 <sup>th</sup> early 21 <sup>st</sup> centuries..... | 138 |

**Part III**  
**ETNO-NATIONAL PROCESSES**  
**AND STATE ETHNOPOLITICS**

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Natalia ROTAR</i>                                                                                                      |     |
| Politicization peculiarities and tools of Etnonational identities<br>of Chernivtsi Community .....                        | 151 |
| <i>Valentyna BOHATYRETS</i>                                                                                               |     |
| Algorithm for managing conflicts in the ethno-political domain ..                                                         | 174 |
| <i>Natalia NECHAYEVA-YURIYCHUK</i>                                                                                        |     |
| Origins and perspectives of ethnic-political problems on solution<br>in contemporary Kosovo: case-study for Ukraine ..... | 185 |
| <i>Serhii HAKMAN</i>                                                                                                      |     |
| State regulation of ethnic-national processes<br>on ukrainian-moldavian-romanian cross-borders .....                      | 200 |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Olena KRIVTSOVA, Taras KHALAVKA</i><br>Problems of Ukrainian minority institutionalisation<br>in Romania ..... | 217 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**Part IV**  
**STATE POLICY OF PERSONNEL SELECTION**  
**AND PROFESSIONAL TRAINING**  
**OF PUBLIC SERVANTS**

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Olexandr DEMYANCHUK</i><br>Civil servants training and advancement reforming:<br>from governing to analyzing ..... | 227 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Mykola JARMYSTY</i><br>Institutional system of civil servants and local government<br>officials administrative competence gaining ..... | 241 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Volodymyr BOYKO</i><br>Ukraine civil service reforming and estimated radical changes<br>in education: challenges for post-graduate institutions ..... | 264 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Vasyl TYMOFYIV</i><br>Improvement of staff professional activities<br>in public administration ..... | 282 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

**REVIEWS**

|                                                                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Sergey SHVYDYUK</i><br>European Integration: A manual for higher learning students<br>and Masters in «Public Administration» ..... | 290 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>ABOUT THE AUTHORS</b> ..... | 294 |
|--------------------------------|-----|

## П Е Р Е Д М О В А

Системна криза в Україні, нові загрози українській державності вимагають мобілізації відповідних ресурсів для їх подолання. Важливим засобом виходу із цієї кризи є невідкладне й продумане здійснення реформ державного управління та місцевого самоврядування. У процесі децентралізації влади в Україні, реформування державного та муніципального управління все більш важливого значення набуває залучення та реалізація інтелектуального потенціалу вчених і практиків. Привернути увагу державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадянського суспільства до важливих питань теорії та практики державного управління, дати нові імпульси публічним дискусіям, підвести під них належну наукову основу покликані наукові публікації, в т. ч. нашого збірника, які охоплюють як регіональну, так і загальнодержавну проблематику. Ґрунтовне наукове забезпечення, у свою чергу, має сприяти підвищенню ефективності функціонування системи державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, здатності влади захищати національні інтереси, гарантувати права і свободи громадян, забезпечувати сталий розвиток України. Здійснення цих вимог є визначальною метою реформ, які відбуваються в Україні.

У 2010 р. 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 започаткували видання збірника наукових праць – «Влада та управління». У 2012 році вийшов II випуск збірника. Нині пропонуємо Вашій увазі вже III випуск нашого збірника, статті та інші матеріали для якого редколегія отримували упродовж 2013 – першої половини 2014 рр.

У збірнику, за обраними тематичними напрямками, розміщені наукові статті та матеріали, що розглядають актуальні питання організації та діяльності органів державного управління, інститутів місцевого самоврядування, державної служби, історії державного будівництва, основ державної етнополітики. Належна увага приділена вивченню зарубіжного досвіду державного управління та аналізу вітчизняного досвіду управлінської діяльності регіонального рівня.

Видання спрямоване, насамперед, на читачку аудиторію, яка складається з державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, науковців у сфері державного управління, викладачів, магістрантів, які навчаються за напрямком «Державне управління» та «Державна служба», а також студентів інших спеціальностей.

Редакційна колегія збірника наукових праць «Влада та управління» дякує нашим авторам, які надіслали свої статті та рецензії, що охоплюють досить широкий тематичний спектр теоретико-методологічних і прикладних розвідок. Висловлюємо також свою щирю вдячність членам редакційної колегії, які взяли активну участь у науковому редагуванні Збірника наукових праць. Чекаємо від вітчизняних та зарубіжних дослідників нових наукових статей, аналітичних оглядів та рецензій.

*Від імені редакційної колегії, співголови:*

**Микола Ярмистий та Анатолій Круглашов**

# Розділ І

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Наталія ДАРМОГРАЙ*

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ У СВІТІ

*В межах статті здійснено аналіз основних теоретико-методологічних основ адміністративних реформ в світі, розкрито їх зміст, специфіку, основні проблеми впровадження.*

**Ключові слова:** національна держава, державне управління, адміністративні реформи.

На думку провідних вчених необхідність адміністративного реформування в багатьох країнах світу у 80-90р.р. XX ст. була викликана кризою держав та зростаючим об'ємом публічного сектору, нестабільністю економічного та соціального розвитку, глобалізацією всіх процесів розвитку, зростанням інформаційних потоків та технологій, що, безумовно, проявилось в недовірі населення до держави, її апарату. Необхідність адміністративних реформ стала очевидною, а це, в свою чергу, викликало потребу в нових наукових теоріях, розробках нових практик. Більшість країн пройшли або проходять шлях реформування в три етапи.

Співвідношення політики і керування завжди було однієї з ключових тем як політології, так і науки державного управління. Це відображало реальний процес організації і діяльності політичних і адміністративних структур, їх місце в політичній системі суспільства. В основі проблеми співвідношення політики і управління

лежить розподіл влади, розходження властивих їм функцій, а також протиставлення політики як мистецтва і управління як технології.

Моделі і сценарії адміністративних реформ взаємозв'язаних чинників як причину вибору конкретної країни свого власного, унікального сценарію перетворень. Порівняльний аналіз сценаріїв адміністративних реформ в різних країнах вимагає розгляду теоретичних моделей реформ, що дозволяє осмислити не лише ділові їх елементи, але й специфіку, що визначається впливом політико-адміністративної системи, характером взаємовідносин між обраними політиками і чиновниками, внутрішньою організацією державного сектора та ін. Для формування точнішого уявлення про контекст реформ, що проводяться, необхідно попередньо звернутися до розгляду чотирьох основних типів держав, запропонованих Дж. Олсеном, що дають уявлення про те, які політико-адміністративні умови зумовлюють зміст реформ [4].

**Основна модель** – централізована держава (centralized state), заснована на ієрархічній взаємодії, з великим державним сектором. Відправна точка в цій моделі – «парламентський ланцюг», що припускає, що народ, наділений суверенітетом, обирає представників для заняття ними посад в органах влади. Виконавча влада спирається на більшість в цих органах влади і має у своєму розпорядженні політично нейтральну державну цивільну службу, що має високий рівень компетентності та включеність в процес підготовки і реалізації державної політики, включаючи реформи. Суспільство в цій моделі першочергове, але політики на чергових виборах беруть на себе відповідальність за результати, що проводяться ними упродовж терміну своїх повноважень політики. Політична відповідальність організована в цій моделі ієрархічно і припускає висхідну звітність [3].

**Інституціональна модель** (institutional state model) представляє державу в якості «морального суспільства», яке засноване на історико-культурних традиціях, залежності від попереднього розвитку та підтримуються нормами, цінностями, інститутами. Роль держави зводиться до охорони морального та політичного порядку, захисту

громадян від зловживань зі сторони соціальних груп, що займають привілейоване положення. Конституція, закони держави є тими інституційними стандартами, які захищають цінності більшості громадян суспільства і не можуть легітимно змінюватись за короткий проміжок часу. Задача політиків зводиться до захисту правил та цінностей, колективних стандартів життя суспільства та справедливості. В рамках цієї моделі концепт підзвітності виглядає таким чином: колективна підзвітність зумовлює, що кожний державний службовець може стати персонально відповідальним за стан справ в організації, в якій він працює. Основним каналом впливу на владу є закони та процедури, державна служба, що чітко виконує їх. Державна служба не буде автоматично змінюватися під тиском адміністративної реформи, а буде повільно адаптуватися. Типовою організаційною структурою для такої моделі держави є квазісудовий незалежний орган (незалежний орган державного регулювання з високим ступенем судової автономії), що відповідає політичному та моральному порядку та ізольований від повсякденного політичного контролю [ 3].

**Корпоративіська модель** (corporatist model state) – відповідає специфіці плюралістичних суспільств та гетерогенних політико-адміністративних систем. Держава характеризується конкуренцією декількох груп еліт, які приймають участь в процесі узгодження політичних інтересів. Статус громадян є подібним до статусу члена групи інтересів. Типова організаційна структура – колегіальна корпоративіська структура, що зумовлює представництво інтересів в уряді, де приватні та державні актори мають однаковий статус, які в силу активності конкуруючих груп інтересів політики не можуть бути ізольовані та змушені постійно контактувати з ними та замирювати спірні інтереси. З одного боку, корпоративіська модель найбільше відповідає демократичним цінностям, надаючи можливість різним групам брати участь в процесі вироблення державної політики. З іншого – девальвує інститут виборів та провокує конфлікти інтересів між групами з різними об'ємами ресурсів [3].

*Модель «держава – супермаркет»* («supermarket state») – альтернативна модель демократії та політико-адміністративного контролю, що пропонує державі роль постачальника послуг з орієнтацією на ефективність та якість, а громадянам роль клієнтів, користувачів. Держава такого типу спирається на індивідуальну та управлінську відповідальність – державні управлінці наділяються високим ступенем управлінської автономії та орієнтуються на своїх користувачів і клієнтів [ 3].

Адміністративні реформи, що спираються на ідеї нового державного управління ставили собі за ціль трансформацію трьох описаних вище моделей держав у модель «держава – супермаркет».

Т.Крістенсен вважає, що динаміка процесу реформ може бути описаною через комплекс факторів внутрішнього та зовнішнього характеру, що пояснює причини різних сценаріїв реформ в різних країнах. Моделі та програми, що пропонуються ззовні трансформуються під впливом внутрішніх факторів – політико-адміністративним традиціям країни й структурно-функціональних особливостях системи суспільства. Ці фактори накладають обмеження на коло можливих шляхів реформування та вибір способів й інструментів перетворень. Т. Крістенсен підсумовує, що зовнішні та внутрішні фактори трансформують цілі, завдання й сам дух ідей нового державного управління, в результаті чого формується індивідуальна для країни програма реформ, за якою здійснюються перетворення адміністративної системи, які дають конкретні результати та наслідки.

До таких типів відносяться:

- вплив зовнішніх факторів;
- національні культурно-історичні фактори;
- конституційний дизайн та політико-адміністративна структура країни;
- управлінська деволуція;
- структурна деволуція [8].

Термін «новий державний менеджмент» виник в 1980-90-х рр. як теоретична основа адміністративних реформ, що проводилися



тоді, так і відображення змін, що відбувалися в цій сфері. Однією з самих популярних по цій проблемі є опублікована Девідом Осборном і Тедом Геблером книга «Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор». У книзі розкриваються ті десять принципів, на яких ґрунтується нова теоретична модель:

- 1) значною мірою керувати підлеглими, ніж виконувати їхні функції;
- 2) значною мірою надавати споживачам можливість вибору, ніж обслуговувати їх;
- 3) надавати послуги на основі конкуренції;
- 4) керувати швидше постановкою задач, ніж визначенням правил;
- 5) вкладати капітали в результати, а не в наміри;
- 6) всіляко орієнтуватися на споживача;
- 7) заохочувати підприємницький дух заробляння грошей, а не бюрократичні витрати;
- 8) віддавати перевагу профілактиці лікуванню;
- 9) здійснювати структурну децентралізацію і налагоджувати співробітництво децентралізованих структур;
- 10) домагатися змін за допомогою ринково зорієнтованих зусиль.

У книзі Осборна і Геблера для опису даної управлінської моделі використовується термін «підприємницьке управління». Підприємець, пишуть автори, використовує ресурси новими способами для того, щоб максимізувати продуктивність і ефективність [6].

Традиційно державне управління будувалося на передумові поділу політики і управління. Вважалося, що визначення основних цілей і задач держави, його політичної стратегії відноситься до функцій політичних органів держави, тобто представницьких органів і глави держави, хоча значимість політичних функцій глави держави залежить, як відомо, від форми державного правління. Рішення задач у рамках обраної політичної стратегії повинне здійснюватися органами державного управління.

У реальності завжди існувала проблема обмеження державного управління власне виконавськими функціями в силу того, що органи державного управління, бюрократія активно впливали на політику. Однак основна задача формування і функціонування органів держави все-таки будувалася на принципах поділу політики і управління. Нове державне управління (менеджмент) у цьому відношенні відрізняється від класичної теорії державно-адміністративного управління. Хоча зовні нова концепція уявляється як неполітична, її зміст має явно політичні підстави. І от чому.

По-перше, теоретично нове державне управління прагне уникати дихотомії політика / управління. Хоча в 1980-90-і рр. центр вивчення і викладання державного управління перемістився від кафедр політичної науки до кафедр і шкіл менеджменту, значення політичного початку в новій теорії навіть підсилюється. У своєму радикальному варіанті ця теорія торкає всю політичну систему як систему управління публічними справами. Її фундаментальною передумовою є судження про неефективність усієї сучасної політичної системи.

По-друге, нове державне управління цікавиться скоріше ініціативним здійсненням публічної (тобто державної) політики, чим просто нормативною організацією виконання її цілей. «Аспектом ринкового бачення держави, – підкреслює відомий теоретик Гай Петере, – є концептуалізація способу, яким публічна політика здійснюється, особливо роль кар'єрних державних службовців у здійсненні політики». У цьому відношенні державна адміністрація в цілому, чиновництво розглядаються не як прості виконавці вироблених політиками рішень, а як учасники прийняття рішень і пошуку ефективних моделей їхнього здійснення. Політизація державної служби, що випливає звідси, ставить, звичайно, проблему відповідальності чиновництва і репрезентації суспільного інтересу в його функціонуванні. Політична нейтральність бюрократично організованого управління цієї проблеми не вирішує.

По-третє, найбільш популярним терміном нового державного управління, за допомогою якого, на думку його розроблювачів, зву-

жується проблема дихотомії політики / управління, є поняття «керівництво». Воно часто заміняє такі терміни, як адміністрування, управління. Саме «керівництво» є поняттям, за допомогою якого намагаються виразити особливість державного менеджменту. Осборн і Геблер підкреслюють, що їх книга «про керівництво, а не про політику». Це поняття лежить в основі розуміння специфіки підприємницької моделі держави [2].

Всі країни значно відрізняються одна від одної – за чисельністю населення, масштабами робочої сили і величиною подушного ВВП. Абсолютно очевидно, що країни сильно відрізняються одна від одної по масштабах і структурі загальної зайнятості в державному секторі. Наприклад: у сфері зайнятості Австралія, Канада, Великобританія, США і Фінляндія мають значно більше ядро державного сектору (за винятком державних підприємств), ніж інші країни. Уряди країн мають структури, що значно відрізняються один від одного, з погляду ступеня їх децентралізації. Наприклад, в податково-бюджетній сфері Нова Зеландія, Південна Корея, Великобританія, Польща, Китай, Нідерланди і Угорщина є набагато більш централізованими країнами, ніж інші. Ці країни відрізняються також одна від одної по деяких вимірах державного управління.

Основну увагу слід приділяти завданням і заходам урядів в області проведення реформ за останніх 10 – 15 років. Проте характерною межею адміністративних реформ є та обставина, що буває важко визначити їх початок і кінець. Тому згаданий період трактується відносно вільно.

Реформа державного управління не є самоочевидним пріоритетним завданням. Враховуючи величезні труднощі в подоланні опору з боку зацікавлених груп, можна сказати, що не існує ніяких причин, по яких адміністративна реформа повинна «котуватися» нарівні із структурними реформами і реформами в соціальній сфері як один з пріоритетних напрямів діяльності. Одним з переконливих аргументів може вважатися те, що реформа – не причина, а наслідок лібералізації [7].

Існують чотири вагомі цілі реформи, які в тій чи іншій мірі були публічно проголошені урядами всіх країн, які проходять шлях реформування:

1) зниження державних витрат: підтримка сприятливого клімату для інвестицій і конкурентоспроможності вітчизняних компаній;

2) підвищення здібностей до розвитку і реалізації політики: подолання опору реалізації законної політики або подолання опору скороченню ряду програм з боку зацікавлених груп;

3) поліпшення виконання державою функцій працедавця: перетворення держави на відповідального працедавця, залучення достатнього числа працівників відповідної кваліфікації при обмеженні сукупних витрат на робочу силу;

4) підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку населення і приватного сектора: підвищення пошани і довіри до держави з боку приватного сектора і громадськості.

У період з середини 1980-х до кінця 1990-х років реалізовувався величезний об'єм великомасштабних і комплексних програм реформування державного управління. Багато з цих програм було продиктовано необхідністю вирішення владою проблем, особливо проблем підвищення ефективності і якості послуг, отримання здатності швидко реагувати на зміну обстановки, вдосконалення системи підзвітності, відповідальності і полегшення податково-бюджетного тягара, слід відзначити відсутність загальної парадигми реформ. Одні з цих програм реформ можна охарактеризувати як відмічені крайнім радикалізмом (тотальний перегляд всіх структур, методів і систем, «нове державне управління»), інші ж передбачають поступовий підхід до їх реалізації [1,2].

Загальне обговорення стратегії реформування часто проходить під знаком розгляду концепції «нового державного управління». Перевага такого підходу полягає в тому, що він є найбільш послідовним комплексом заходів в рамках проведення реформ з погляду внутрішніх умов тієї або іншої країни. Проте застосування подібного підходу мало місце лише в небагатьох країнах з вельми схожими

характеристиками (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія). Ці характеристики включають відсутність інституційних і конституційних обмежень в процесі розробки і реалізації радикальних програм реформ, що проводяться за принципом зверху «вниз»; а також наявність простих державних структур. Як Великобританія, так і Нова Зеландія є унітарними державами, які не мають офіційних конституцій. У Австралії ж, не дивлячись на те, що вона є федеративною державою традиційно підтримується сильна федеративна влада.

Складається враження, що рушійною силою реалізація більшості програм реформ є, перш за все, зусилля політичної еліти і еліти державної цивільної служби, а не чинники тиску з боку населення на підтримку змін. Очевидно, що реагування на невдоволення громадськості станом справ, що склалися, мало велике значення для цих політичних еліт. Проте у багатьох випадках незадоволеність населення навмисно підігрівалася самими реформаторами з метою виправдання програм реформ і швидшого їх запровадження.

Є чотири галузі інституційних механізмів і державної політики державного сектора, що піддаються відносно короткостроковим змінам:

- 1) управління державними витратами;
- 2) управління кадрами і державною цивільною службою;
- 3) організаційна структура виконавчої влади;
- 4) роль і відповідальність системи державного управління у сфері розвитку і реалізації політики.

Дослідники, що вивчають реформи державного управління, сходяться на думці щодо їх характеру. Вони вважають, що проведення багатьох реформ будується на дисципліні, властивій поведінці державних цивільних службовців і політиків і закріпленою в організаційній культурі органів державного управління і в політичній культурі. По суті, дисципліна означає формальний підхід, що зводиться до того, що в своїй фактичній поведінці державні службовці дотримуються встановлених, зафіксованих правил. Формальний

підхід є необхідною основою, на якій можна будувати інші реформи державного управління. Ці основні реформи проводяться з метою забезпечення або зміцнення дисципліни в системі державного управління і підтверджують існування відмінностей між основними і передовими реформами [ 5].

Якщо перший комплекс основних реформ включає ряд змін, які, не дивлячись на пов'язані з ними політичні труднощі, можуть бути проведені в життя за допомогою застосування примусових заходів, то проведення передових реформ будуються на глибоко укоріненій в поведінці державних службовців дисципліні і організаційній культурі дотримання правил. В порівнянні з основними реформами передові реформи організаційної структури виконавчої влади багато в чому мають зворотний напрям. Створюються спеціалізовані, одноцільові органи. У державному секторі все більше застосовуються квазіконтрактні механізми, і агентствам даються конкретні обов'язкові завдання, невиконання яких матиме для голови того або іншого агентства реальні наслідки для його подальшого перебування на посаді. «Передові» реформи здібностей і відповідальності в розвитку і реалізації політики включають серйозний перерозподіл відповідальності з перенесенням її з центрального уряду на субнаціональні уряди, радикальні заходи по звільненню державної влади від виконання деяких завдань, що раніше ставилися їй в обов'язок і широке застосування контрактної системи в державному секторі в цілому, а не тільки в легко окреслених галузях технічного обслуговування. Принцип субсидіарності – децентралізації надання державних послуг шляхом його перенесення на відповідний, максимально можливий низовий рівень державної влади стає одним з важливих компонентів програм реформ.

Вище визначалися два рівні реформ: «основні», які націлені на забезпечення або зміцнення дисципліни в державному секторі, і «передові», що спираються на міцну дисципліну, а також на стійку організаційну культуру в тому, що стосується дотримання правил. Крім того, передбачається, що передові реформи дають можливість

вибору між «прихильниками нових договірних відносин» і «прихильниками поступової модернізації». Багато держав зіткнулися з вельми однорідними чинниками, що викликали їх стурбованість. Чому ж прийняті ними заходи реформування розрізнялися? Деякі відповіді на це питання повинні виходити із специфіки політекономічних проблем кожної конкретної країни. Одним з головних чинників (якщо не єдиним) є конкретний баланс інтересів, а також історичний імпульс, отриманий різними фракціями. Розглядаються інституційні механізми усередині системи державного управління, які забезпечили реформаторам необхідну «свободу маневру». Наголошується, що особливості реформ багато в чому можуть бути пояснені важелями, що були у розпорядженні реформаторів, і початковою сприйнятливістю державних структур. Ці чинники в значній мірі варіюються.

Важелі, що були у розпорядженні реформаторів, можна розбити на наступні чотири групи:

- 1) традиція єдиного сильного центрального агентства;
- 2) традиція однопартійної більшості;
- 3) традиція змішаних чиновницьких / міністерських кар'єр;
- 4) традиція неоднорідності в державному секторі.

Різні реформатори можуть володіти різними важелями впливу на державний сектор, а основні установи державного сектора можуть бути більшою чи меншою мірою сприйнятливими до реформ. Сприйнятливість – не завжди благо. Як приклад можна привести Великобританію, де сильне політичне керівництво змогло здійснити радикальні перетворення в структурі зайнятості в державному секторі і в порядку звітності в рамках цього сектора при незначних перешкодах законодавчого характеру. Ці ж важелі дозволили скасувати, цілий ряд державних структур в Лондоні і інших великих міських центрах Великобританії у такий спосіб, використання якого важко було б собі уявити в інших європейських країнах. Можливість швидкого проведення радикальних реформ може також бути можливістю проведення в життя непередуманих змін.

Централізація забезпечує високу сприйнятливість. Уряди країн, в яких владні повноваження конституційно розподілені між державними органами різних рівнів, меншою мірою здатні здійснювати всеосяжні програми реформ. Політичний нейтралітет у вищих ешелонах влади також сприяє сприйнятливості, оскільки більшість вищих посад в державі політизовані, а зміна уряду неминуче веде за собою великі кадрові перестановки, тому послідовно проводити реформи важче. Німецька і традиційна скандинавська державні традиції забезпечують деяку правову жорсткість. На відміну від них ангlosакська державна традиція на подив добре сумісна з недавніми реформаторськими зусиллями. Згідно цієї традиції держава є необхідним злом, яке завжди повинне залишатися підконтрольним. Закон залишається на задньому плані, і його виконання є таким, що швидше є уявним, ніж дієвим принципом діяльності державних службовців [4].

Сприйнятливість може оцінюватися за такими параметрами:

- 1) Сступінь централізації;
- 2) політичний нейтралітет і постійність вищих адміністративних посад;
- 3) ангlosакська адміністративна традиція;
- 4) обмежене членство в профспілках працівників державного сектора.

***Під «свободою маневру» розуміється поєднання важелів і інституційної сприйнятливості, якими можуть скористатися реформатори.*** Важливо підкреслити, що ці чинники не є «достоїнствами». Це просто відмінні особливості, які забезпечують реформаторам більший вплив на державний сектор.

З огляду на те, що зроблені багатьма урядами дії були викликані одним і тим же колом проблем, то і вибір ними різних шляхів вирішення цих проблем пояснюється рядом причин. По-перше, між країнами існували значні відмінності з погляду доступних реформаторам важелів дії, точок входу в широкомасштабні програми перетворень і сприйнятливості базових інститутів державного сектора.



Рівень реформаторської діяльності в значній мірі визначається підсумковим «тяговим зусиллям» у розпорядженні реформаторів. Країни з відносно складною інституційною будовою і складною конституційною системою просто не мають в своєму розпорядженні такої свободи маневру. По-друге, очевидна проблема для низки країн з відносно складною інституційною будовою і складною конституційною системою полягає в тому, що їм необхідно привнести дисципліну в поведінку державних службовців і в організаційну культуру установ державного сектора. Дисципліна означає дотримання формальностей, а саме, досягнення відповідності практичної поведінки встановленим правилам і виконання бюджету параметрам, максимально наближеним до затвердженим парламентом показникам. І в цьому випадку можливості вибору для таких країн вельми обмежені в порівнянні з тими, які відкриваються перед країнами з відносно простою інституціональною будовою і простою конституційною системою (з високим рівнем свободи маневру). Ця група країн може діяти різними способами, зокрема, у виборі масштабів впровадження договірних відносин у сферу державного управління.

Таким чином, проведення основних реформ країни, що стоять перед необхідністю, з низьким рівнем свободою маневру стикаються в ході своєї діяльності з серйозними обмеженнями, їм доводиться діяти виключно по обставинах і користуватися специфічними можливостями, що надаються, у міру їх виникнення. Саме цей «опортунізм» і визначає їх тактику:

1) з метою використання можливостей, що надаються, в міру їх виникнення вони в першу чергу прагнули створювати союзи, альянси, партнерства і коаліції на національному рівні (наприклад, з політичними партіями і групами по інтересах у вирішенні проблем патронажу і політикування) з регіональними і місцевими органами управління, а також з ключовими групами зацікавлених осіб;

2) з метою отримання вигід з можливостей їм також доводилося більшою мірою проявляти терпимість до різноманіття в підходах, що обираються в конкретних областях реформ, включаючи ширше

використання «пілотних» і експериментальних реформаторських заходів, зокрема, наприклад, стягування плати з користувачів і дослідження ринку;

3) з метою створення можливостей вони також зайнялися зміцненням центральних відомств, таких, як міністерство фінансів і центральна установа по управлінню кадрами державної служби, з тим, щоб вони у свою чергу вимагали дисципліни і дотримання формальних процедур всіма іншими адміністративними одиницями системи і могли б розробляти і застосовувати санкції;

4) з метою ослаблення опору їм довелося приділити більше уваги питанням внутрішніх і зовнішніх зв'язків, підготовці кадрів і управлінню змінами, а також реальному залученню до діяльності широкого круга зацікавлених осіб.

Країни з обмеженою свободою маневру також намагалися управляти очікуваннями. Для таких країн було б нереалістичне проводити широкомасштабну децентралізацію управління і приймати гнучкіші підходи до встановлення дисципліни і досягнення дотримання процедур у середині системи. Так же нереалістично було б чекати, що можна досягти вагомих результатів від реформи управління кадрами державної служби лише за допомогою ухвалення законодавства по державній службі і створення таких органів, як комісія з державної служби: забезпечення результатів від діяльності по реформі в цій сфері вимагає створення конкретних альянсів з політичними партіями і зацікавленими групами для поєднання стимулів, достатніх для вирішення проблем патронажу і політикування. Нереалістично було б також намагатися просуватися швидкими темпами у напрямі впровадження договірної системи контрактів і широкомасштабного використання виконавчих установ.

Проте деякі очікування можуть і повинні стимулюватися. Реалістично прагнути укріпити дисципліну і формальність в бюджетній сфері за допомогою впровадження таких підходів, як перехід на планування основ бюджету на декілька років вперед і зміцнення інформаційних систем управління, а також систем обліку і звітнос-

ті. Реалістично прагнути до посилювання вимог до аудиту і впровадження вимог складання і публікації щорічних звітів про результати діяльності міністерств, відомств і служб (в цілях зміцнення орієнтації на результати діяльності, дисципліни і підзвітності і забезпечення більшої прозорості). Також реалістично розглянути такі підходи, як створення служби старших державних службовців з метою прискорення процесу впровадження принципу професійних якостей і деполітизування відносно державних службовців вищої ланки. Нарешті, реалістично прагнути до перегляду пріоритетів і ролі міністерств в тому, що стосується розвитку і аналізу політики і стратегій, а також до виводу з їх сфери діяльності комерційних функцій, що залишаються, і видів діяльності [4].

Якщо подивитися з погляду структури на «свободу маневру», яку матимуть реформатори в Україні, то доцільніше порівнювати Україну з країнами з відносно складною інституційною будовою і складною конституційною системою, особливо з тими країнами, де реформи були проведені недавно. Ці країни, як і Україна, не володіли такими реформаторськими «перевагами», як наявність єдиного могутнього центрального агентства, традиція однопартійної більшості або змішані чиновницько/міністерські кар'єри. Перед Україною як перед країною з непростою інституційною будовою і складною конституційною системою стоять ті ж проблеми в області реформ, що і перед іншими країнами, що є наслідком меншої сприйнятливості державного сектора. В Україні державний сектор характеризується складними відносинами між різними органами державної влади, а також відсутністю англосакської адміністративної традиції і політично нейтрального вищого ешелону державних службовців.

Таким чином, можна з упевненістю припустити, що однією зі своїх задач Україна вважає також проведення основних реформ, яка забезпечує дисципліну і дотримання формальних процедур в державному секторі. Це дозволяє включити Україну до груп країн, в яку входять Бразилія, Угорщина, Польща і Південна Корея. Є і інша причина для пильнішого аналізу досвіду вказаних країн: перед ними

також стоять широкомасштабні проблеми реформування. Нарешті, ще одним ключовим завданням для реформаторів є створення зовнішнього тиску, що підтримує проведення змін в системі, і стимулювання очікувань і вимог громадян до якості послуг. У зв'язку з цим важливо забезпечити реформаторам можливість широкої і ефективної популяризації передового досвіду і стандартів роботи.

### ***Список використаних джерел:***

1. Государственная политика и управление. Учебник в 2 ч. Часть I Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН), 2006. – 384 с.
2. Государственная политика и управление. Учебник в 2 ч. Часть II Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН), 2007. – 495 с.
3. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. / Лебедева Т.П., Михайлова О. В., Предисловие А.И.Соловьёва. – М.: Издательство Московского университета, 2011. – 232 с.
4. Политико-административное управление: Учебник / Под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. – М.: Изд –во РАГС, 2004. – 496 с.
5. Політична аналітика в системі публічного управління: навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Сьомін, О.Р. Титаренко та ін.; за заг ред. С.О.телешуна. – К : НАДУ, 2008. – 284 с.
6. Реформа государственного управления: международный опыт. / Ник Мэннинг; Нил Парисон; Пер. с англ. – М.: Издательство «Весь Мир», 2003. – 496 с.
7. Реформування управління та публічна політика : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С.О.Телешун, Н.М.Дармограй. – К. :НАДУ, 2009. – 36 с.
8. Olsen J.P. “Administrative Reform and Theories of Organization” in C. Campbell and B. Guy Peters (eds.), Organizing Governance. Governing Organizations. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1988.

*Н. Дармограй*

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В МИРЕ**

В рамках статьи осуществлен анализ основных теоретико-методологических основ административных реформ в мире. Раскрыто их содержание, специфику, основные проблемы внедрения.

**Ключевые слова:** национальное государство, государственное управление, административные реформы.

*N. Darmohray*

## **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL GROUNDS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE WORLD**

Within the article analyzes the main theoretical and methodological foundations of administrative reforms in the world., Reveals their content, specificity, major problems of implementation.

**Keywords:** nation-state, public administration and administrative reform.

*Анатолій КРУГЛАШОВ, Діана ЯКІМЧУК*

## **ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЯК СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ**

*Стаття присвячена розгляду питання про формування сервісної держави в Україні. Автори аналізують головні перешкоди на шляху запровадження високої якості публічного адміністрування в нашій державі. В цьому контексті вивчаються різні урядові програми, законодавчі та підзаконні акти. Проблема створення якісної та*

*ефективної публічної адміністрації в Україні розглянута з двох ключових перспектив. По-перше, недосконалості та суперечностей діяльності системи виконавчої влади. І, по-друге, з точки зору існуючого рівня вітчизняного громадянського суспільства. В підсумку, певні науково-практичні рекомендації, спрямовані на подолання існуючих проблем, запропоновані авторами статті.*

**Ключові слова:** *сервісна держава, публічна адміністрація, ефективність, якісний менеджмент.*

В умовах системної кризи української державності, зростання зовнішніх і внутрішніх загроз її безпеці та самому існуванню, все більшого значення набувають невідкладні реформи державного управління. Метою цих реформ має стати стійке функціонування інститутів державної влади, забезпечення їх спроможності своєчасно, а краще – випереджаючи реагувати на сучасні виклики, задоволення запити суспільства, забезпечувати права та свободи громадян України. Зазначимо, що будь-які реформи покликані якісно змінити стан речей у тій чи іншій сфері (освіті, медицині, господарському секторі тощо), трансформуючи при цьому не лише власне систему, що реформується, але й сприйняття її діяльності суспільством. Так, курс на модернізацію України, і, зокрема, необхідність здійснення адміністративної реформи, неодмінно призведуть до появи нових вимог із боку громадян щодо результативності, ефективності управлінської діяльності та відповідальності органів влади. Проте, питання повноти та якості державного обслуговування громадян досі залишається однією з невирішених проблем сучасності. Тому, незважаючи на ствердження в лексиконі політиків та державних службовців поняття «сервісна держава», його теоретичний та нормативно-правовий зміст залишаються недостатньо розробленими, а практичне наповнення у вітчизняних процесах державного управління – далеким від сучасних вимог та суспільних очікувань.

Зазначимо, що тематикою адміністративних послуг та оцінювання їх якості займаються чимало вітчизняних та зарубіжних авторів.

Серед них найбільш вагомий доробок в розробку цієї тематики внесли Авер'янов В., Бачило І.Л., Венедіктова І., Зернов С., Мотренко Т., Панченко А., Пахомова Т., Рихтікова Л., Сороко В., Тимошук В. та ін.

Відаючи належне результатам вищезначених досліджень, слід констатувати той факт, що у вітчизняній науковій літературі проблематика сервісної держави досі не отримала належного систематизованого викладу та потребує подальших досліджень. Поряд із тим відсутні єдині підходи науковців до вирішення проблем організації надання якісних послуг.

Метою даної статті є аналіз проблем, що стоять на заваді якісному провадженню публічного адміністрування в Україні в контексті реалізації концепції сервісної держави.

Однією з ключових тенденцій адміністративних реформ на зламі ХХ – ХХІ ст. стала сервісна орієнтація розвинутих держав, яка суттєво трансформувє уявлення громадян про владу і навпаки. Починаючи з кінця 80-х років минулого століття багато розвинутих країн світу, зокрема, Нова Зеландія, Австралія, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші запровадили систему оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Таким чином, держава як політичний інститут все більше перетворюється на систему, що обслуговує суспільні потреби, задовольняє законні вимоги та запити своїх громадян. Це фактично і було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг»). Мова йде про становлення так званої сервісної держави, коли органи влади підзвітні та відповідальні перед суспільством, а відносини «уряд – громадянин» поступово переходять у площину «постачальник послуг – клієнт».

Україна, обравши для себе стратегічною метою курс на європейську інтеграцію, має найближчими роками модернізувати вітчизняну систему публічного адміністрування та привести її у відповідність до принципів демократичного урядування, які діють у країнах ЄС. З цією метою вже було запроваджено ряд державних цільових програм, стратегій, прийнято низку законів та підзаконних актів

тощо. Основними серед них є Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Закони України «Про державну службу» (від 17 листопада 2011 року), «Про засади запобігання і протидії корупції» (від 7 квітня 2011 року), «Про доступ до публічної інформації» (13 січня 2011 року), «Про правила етичної поведінки» (від 17 травня 2012 року), «Про адміністративні послуги» (від 6 вересня 2012 року), Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 року» (постанова КМУ від 13 травня 2013 року). Здійснено низку нових кроків в цьому напрямку, вже в умовах формування нової системи влади в Україні, починаючи з кінця лютого 2014 року.

Наприклад, у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» розвиток України та покращення добробуту громадян, зокрема, пов'язані з наданням якісних державних послуг. [1] Проте якість та результати виконання цієї Програми, на жаль, складно оцінити як позитивні здобутки. У Конституції України чітко не йдеться про послуги державних органів, але у статті 3 вказано, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність є найвищою соціальною цінністю [2, с. 3]. Отже, держава повинна здійснювати реалізацію конституційних прав і свобод людини й громадянина шляхом надання якісних та своєчасних державних послуг. У Плані модернізації державного управління, зокрема, в загальних рисах йдеться про необхідність переорієнтувати вітчизняний державний механізм на розбудову сучасної країни, розвиток українського суспільства та задоволення потреб кожного окремо взятого громадянина, наголошується при цьому, що лише точкових дій при цьому недостатньо. Щоби досягти цілі утворення в Україні дієвих механізмів та сформувати управлінський інструментарій функціонуючої сервісної держави, потрібно змінити саму парадигму державного управління, подолати нарешті існуючі догми в управлінні державою та взяти за приклад досвід успішних демократичних країн [3].



Одним із таких управлінських механізмів, значення якого не варто переоцінювати, покликано бути Національне агентство України з питань державної служби. Будучи центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію єдиної цілісної державної політики у відповідній сфері спільно з Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС, вони здійснюють широкий спектр комплексних завдань у напрямку модернізації. На думку директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу Національного агентства з питань державної служби Марини Канавець, Україна серед країн Східної Європи є лідером із провадження стандартів ЄС, зокрема, таких проектів як Twinning і TAIEХ, які сприяють адаптації українського законодавства до європейського [4].

Попри низку певних кроків, які сприяють поліпшенню ситуації та розв'язанню окремих болючих питань, чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається малоефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини. Шокові події 2013–2014 року поставили на порядок денний необхідність подання цих фундаментальних вад системи державного управління. Адже останні роки державне управління, замість того, щоби бути головним рушієм соціально-економічних реформ, залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві і державі [5].

Однією з принципових причин, через які Україна ще не може називатися сервісною державною є відсутність глибокого теоретичного розуміння і практичного застосування державної політики, що відповідала би змісту поняття публічного сервісу як владою, так і суспільством. Незважаючи на прийнятий у вересні 2012 року Закон України «Про адміністративні послуги», який нарешті вирішив проблему нормативно-правового регулювання реалізації прав,

свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, перспектива переходу положень Закону у практичну площину досі залишається далекою. З одного боку, працівники владних структур досі не сприйняли належне й не усвідомили суть функції «служіння», яка на них покладена. З іншої сторони, громадяни, незвичкі до розуміння себе як клієнтів державних установ, висувають недостатньо високі вимоги до якості адміністративних послуг, не готові захищати свої права та можливості у законний спосіб.

Відтак, спілкування особи громадянина і чиновника організоване без урахування інтересів і потреб першої (а іноді навіть всупереч) та ефективності останнього. Як наслідок, при зверненні до державних органів громадяни часто-густо зіштовхуються з проблемою закритості, тяганиною, відсутністю необхідної інформації, необґрунтованим стягненням коштів тощо. При цьому основним критерієм ефективності державного управління теоретично виступає рівень якості та доступності таких послуг.

Вітчизняна організація процесу надання адміністративних послуг із погляду зручності для осіб характеризується багатьма вадами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Розглянемо деякі, найбільш характерні із них.

По-перше, це відсутність або погана доступність інформації щодо порядку отримання адміністративних послуг. На практиці, обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні державного органу і на його офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється і залежить передусім від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Соціологічні дослідження засвідчують незадоволення громадян та підприємців тим, що їм ніхто чітко не пояснює, які саме документи потрібні для вирішення справи і тому вони змушені по кілька разів відвідувати відповідний орган. Зокрема на це найбільше нарікають підприємці з числа тих, які зверталися за послугами (57,6%), а також 48,7% опитаного населення, які зверталися за послугами [6].

По-друге, немає повноцінного доступу отримувачів адміністративних послуг до органів влади, в тому числі й до послуг, які ними надаються. До негативних факторів у даному контексті слід віднести: встановлення годин і днів прийому громадян (які до того ж не завжди враховують критерій зручності для громадян); невпорядкованість процедури особистого прийому; відсутність елементарних побутових зручностей; відсутність бланків, форм заяв і документів тощо. Згадані перешкоди породжують значні черги, провокують громадське невдоволення і, як наслідок, лише збільшують навантаження на самий орган державного управління.

По-третє, фахова й зокрема психологічна неготовність державних службовців до якісного надання послуг, помітний брак відповідної управлінської культури та навичок сучасної комунікації з їх отримувачами.

Виходом з цієї ситуації є використання різних способів впорядкування особистого прийому (черг). Зокрема важливим заходом може стати використання електронної системи управління чергою. Однією з цілей цих новацій є підвищення прозорості і підконтрольності черг. Також це є ефективним методом контролю і спостереження за роботою кожного співробітника державної установи, із можливістю проаналізувати такі дані: кількість прийнятих відвідувачів; види послуг, за якими зверталися громадяни; час очікування в черзі; час обслуговування однієї особи; кількість осіб, які звертаються з однаковими запитаннями.

Далі розглянемо питання щодо доступності органів публічної влади в інформаційно-комп'ютерній площині. Необхідною умовою становлення продуктивного діалогу між владою та суспільством є налагодження між ними системної комунікації. В сучасних умовах найбільш зручним та оперативним каналом отримання будь-якої інформації є електронна мережа Інтернет. Постає питання ефективності електронної системи зв'язку між владними інституціями й громадськістю.

На сьогодні у всесвітній мережі представлені всі центральні та абсолютна більшість місцевих органів виконавчої влади України. Веб-сайти поступово стають основними елементами створення публічного «обличчя» установ та відомств і головним джерелом висвітлення їхньої діяльності. Разом з тим досить поширеними недоліками залишаються в їх діяльності: несвоєчасність оновлення органами виконавчої влади інформації про свою діяльність та розміщення явно застарілих даних; недостатня пристосованість урядових електронних ресурсів до потреб пересічних споживачів адміністративних послуг (незручні веб-сторінки, заплутана структура та навігація, малофункціональний інтерфейс, обмежені можливості для зворотного зв'язку тощо). Особливої уваги потребує проблема несистематичного та вибіркового оприлюднення суб'єктами владних повноважень публічної інформації [7], особливо фінансово-розпорядчого змісту.

Іншою гострою проблемою у сфері публічного адміністрування є брак професійності держслужбовців як у широкому розумінні, так і вузькому. Під останнім маємо на увазі їх фахову невідповідність до виконання адміністративних послуг у відповідності до змісту поняття сервісна держава. Конкретніше під належною професійністю потрібно розуміти рівень кваліфікації працівників адміністративного органу, зокрема відповідні правові, управлінські та технічні знання, дотримання процедури надання послуги, наявність навичок у роботі зі споживачами адміністративних послуг тощо. Зазначимо, що професійність працівників органу влади знаходить своє відображення також у розрізі етичної поведінки держслужбовця. Негативними проявами якості адміністративних послуг у цьому контексті досі залишаються: некоректність працівників адміністративного органу у спілкуванні; виникнення перешкод у наданні адміністративної послуги, зумовлених низькою кваліфікацією працівника; небажання допомогти громадянам; безпідставне пріоритетне обслуговування окремих осіб; цілеспрямоване затягування із вирішенням питання, що розглядається службовцем тощо.

Дієвим способом подолання вищезазначених проблем виступає запровадження Кодексів етики, що передбачає встановлення та дотримання високих норм і стандартів моралі та етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання державних функцій. В першу чергу мова йде про втілення у життя вимог, які містяться у Законі України «Про правила етичної поведінки» (від 17.05.2012): законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність і ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

Як зазначав голова Національного агентства з питань державної служби В'ячеслав Толкованов, – якісно змінити державну машину неможливо без досвідченого персоналу, нової якості кадрової політики. Тож адаптація вітчизняної системи роботи з кадрами до євростандартів може і повинна прискорити професіоналізацію українських чиновників, чому зокрема сприятиме впровадження в життя нового закону про державну службу [8]. Але тим часом залишається відкритим питання про вступ у дію нового Закону про державну службу, одні положення якого складно фінансово забезпечити в умовах важкої економічної та соціально-політичної ситуації в Україні, а інші потребують перегляду та оновлення відповідно до цієї ситуації та нових очікувань громадян щодо державної влади в цілому.

Серед окремих пропозицій щодо вирішення вищезазначених проблем заслуговує уваги налагодження системи надання адміністративних послуг, що ґрунтується на засадах цілісності та «єдиного вікна». При встановленні такої процедури адміністративного обслуговування орієнтація спрямовується на кінцевий результат, не допускаючи при цьому «подрібнення» адміністративної послуги. Із таким підходом пов'язана реалізація ідеї «універсамів послуг» [9],

що дозволяє особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні державного управління. У кінцевому рахунку, адміністративна процедура зводиться до подачі приватною особою заяви та, при потребі, необхідного мінімуму документів. Натомість збір довідок, погоджень тощо здійснюватиметься всередині інституції публічної адміністрації.

Внаслідок запровадження належних процедур надання адміністративних послуг можна буде уникнути найбільш типових порушень у цій сфері, до яких слід віднести: вимагання документів, не передбачених законодавством; необґрунтоване вимагання нотаріально посвідчених копій документів; порушення строків надання окремих видів послуг; фактичне зобов'язання заявників отримувати супутні платні послуги, сплачувати «добровільні» внески тощо.

Усі ці дії необґрунтовано створюють додаткові клопоти для приватних осіб, а також значно посилюють ризик виникнення корупції. Адміністративна корупція лягає важким тягарем на плечі громадян та компаній, марно витрачаючи їх час та ресурси, стає причиною незадоволення державними послугами, підриває довіру до державних установ та стримує зростання ділової активності та інвестицій в країні. Найбільше від цього страждають найбільш вразливі та найбідніші прошарки суспільства.

За результатами Індексу сприйняття корупції (ІСК) 2013 р. від Transparency International Україна посідає 144 місце зі 177 країн, що свідчить – незважаючи на певні кроки української влади в напрямку подолання корупції, ситуація залишається невтішною. На фоні тенденцій до загального згортання демократичних процесів в державі, які переважали до 2014 року, найголовнішими чинниками зростання корупції експерти Transparency International називають, зокрема, бездіяльність Національного антикорупційного комітету при Президенті України; відсутність реального фінансування Державної програми запобігання та протидії корупції; тінізація державних коштів, спричинена внесеними змінами у закон «Про здійснення дер-

жавних закупівель»[10]. Подібним чином ситуація подається у звіті GRECO (органу Ради Європи з антикорупційного моніторингу) від 6 грудня 2013 року про виконання Україною наданих відповідних рекомендацій. Відповідно до нього з 16 рекомендацій на задовільному рівні Україною виконані лише 3. Фундаментальні питання, які досі потребують значної уваги включають: незалежність судової влади, паралельне існування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, незалежність здійснення аудиту місцевих бюджетів, реформа державної служби, адміністративний процес прийняття рішень та відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення тощо [11]. Нині Президентом України П. Порошенком та парламентом ініціюються низка кроків щодо додаткових заходів подолання цих хронічних хвороб системи державного управління, але поки що передчасно говорити про їх значення та можливі результати. Так, зокрема, на засіданні 2 липня 2014 року Кабінет Міністр схвалив першочергові заходи з подолання корупції на період до кінця 2014 р. Крім цього, Уряд також схвалив законопроект щодо затвердження Антикорупційної стратегії на наступні три роки, який розробляли громадські експерти спільно з Міністерством юстиції [10].

Ще одним болючим питанням національного публічного сектору залишається визначення критеріїв оцінки якості діяльності органів влади та стандартів надання адміністративних послуг. Для того, щоби отримати надійні орієнтири у пошуках шляхів вирішення цього питання варто уважно приглядатись до багатого досвіду, накопиченого зарубіжними демократичними країнами. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у т.ч. адміністративних) послуг, наприклад у Канаді, визначаються: своєчасність, професійність, компетентність службовців, доброзичливість, комфорт, справедливість, результат. У Великій Британії велике значення у підвищенні якості публічних послуг відіграла Хартія Громадянина. Зокрема, Урядом було визначено, що підвищувати якість послуг необхідно шляхом встановлення стандартів роботи публічних служб щодо їх надання.

У Франції відповідним документом виступає Хартія про державні послуги. Крім того, у Франції прийняті та діють Циркуляр щодо політики організації прийому громадян та надання послуг споживачам і Хартія «Марианна» (стандарти прийому громадян). У сусідній з нами Польщі офіс самоврядної адміністрації сприймається як організація, що управляє послугами. Здійснюється перенесення до публічної адміністрації підходів до управління послугами, що успішно випробувані у приватному секторі.

Як свідчить міжнародний досвід, і передусім досвід країн ЄС, США, Японії, одним із найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи інститутів державного управління є впровадження в діяльність органів державної влади єдиних стандартів. Ефективним засобом для цього є запровадження моделей системи управління якістю (СУЯ) послуг, на зразок ISO 9001-2001 (серія міжнародних стандартів, що описують вимоги до СУЯ) та CAF (інструмент, що полягає у загальній схемі оцінки), в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проблемність ситуації з їх запровадженням в Україні полягає в тому, що оцінка роботи органів влади громадянами починається і завершується на рівні, близькому до суто інтуїтивного. Натомість із часів здобуття незалежності українська управлінська практика оцінювання ефективності діяльності органів влади у сфері надання державних послуг так і не набула рис системності. Яскравим прикладом цього є ситуація із затвердженням у 2006 році Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (Постанова КМУ від 11 травня 2006 р. № 614) та її скасування вже у 2011 році (Постанова КМУ від 22 червня 2011 р. № 704).

Варто при цьому зазначити, що станом на грудень 2010 року 35 органів державної влади отримали сертифікат системи управління якістю, з них 8 центральних органів виконавчої влади, 3 органи місцевого самоврядування і 14 органів виконавчої влади [12]. Зауважимо також, що Чернівецька облдержадміністрація однією з



перших (у 2008 році) сертифікувала свої послуги в межах апарату відповідно до стандарту ISO 9001:2008. Але ця робота не знайшла свого логічного завершення.

Попри усі переваги СУЯ, ключовим недоліком для вітчизняних владних інституцій залишається фінансова сторона питання. По-перше, процедура впровадження системи є комерційною послугою, а по-друге, сертифікат вимагає повторного підтвердження щотири роки.

Отже, проблему налагодження якісного та ефективного публічного адміністрування в Україні слід розглядати щонайменше з двох позицій: з точки зору недосконалості й суперечностей системи вітчизняного державного управління і з боку низького рівня розвитку національного громадянського суспільства.

Стосовно першого, попри те, що існує значна кількість законодавчих, концептуальних, стратегічних та програмних засад для розбудови сервісної України, об'єктивним залишається факт, що ці реформи здійснював і продовжує втілювати в життя неререформований бюрократичний апарат, якому бракує спроможності активно генерувати нові ідеї, здійснювати контроль та постійно вдосконалювати адміністративні процедури, належно інформувати громадськість про те, що він робить та заохочувати відповідні зворотні пропозиції. Більшість законів, що приймаються в цьому напрямку діють лише вибірково. А якщо законодавчі норми виконують свою роботу тільки частково, тоді це не частковий успіх, а поразка і крок назад.

Відносно оцінки суспільної площини формування сервісної держави в Україні, варто визнати, що рівень національної свідомості, гордості, патріотизму, зрештою самоповаги в Україні були й залишаються ще недостатніми для забезпечення незворотних змін у системі взаємин громадян з державою. Обтяжена власними турботами громадськість не спроможна побороти віджили систему, не поборовши спершу себе, свої усталені звички та застарілі уявлення. А в цьому випадку без людського бажання і мотивації до рішучих змін не спрацює жодна найпривабливіша концепція.

***Список використаних джерел:***

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.
3. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
4. Андрусенко Н. Державна служба України є лідером у наближенні до стандартів ЄС – Марина Канавець. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dergavna\\_slugba\\_ukraiini\\_e\\_liderom\\_u\\_nablignenni\\_do\\_standartiv\\_e\\_s\\_marina\\_kanavets\\_1736335](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dergavna_slugba_ukraiini_e_liderom_u_nablignenni_do_standartiv_e_s_marina_kanavets_1736335)
5. Западинчук О. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи Державне управління: теорія та практика. – 2011/1 – Київ: НАДУ – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>
6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна; Центр політико-правових реформ. Фонд «Демократичні ініціативи» – К.: СПД Москаленко О.М., 2009. – С. 48.
7. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України : аналіт. доп. / О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов, Ю. В. Опалько [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського. – К.: НІСД, 2012. – 72 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zabezp\\_dostupy-d22e4.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zabezp_dostupy-d22e4.pdf)
8. Нагребецька І. «Держава для громадян»: європейський контекст // Урядовий кур'єр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/derzhava-dlya-gromadyan-yevropejskij-kontekst/>

9. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник / За заг. ред. Тимошука В.П. – К., 2010. – 440 с.
10. Офіційний сайт Transparency International Україна. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/cpi>
11. Third Evaluation Round. Compliance Report on Ukraine. Adopted by GRECO at its 62nd Plenary (Strasbourg, 2-6 December 2013). [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2009\)1\\_SecondAdd\\_Ukraine\\_UA.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2009)1_SecondAdd_Ukraine_UA.pdf)
12. Стандарти ISO 9001-2001. – Офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/754-стандарти-iso-9001-2001>

*Анатолій Круглашов, Діана Якимчук*

## **ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ УКРАИНЫ КАК СЕРВИСНОГО ГОСУДАРСТВА**

Статья посвящена рассмотрению вопроса о формировании сервисного государства в Украине. Авторы анализируют главные препятствия на пути внедрения высокого качества публичного администрирования в нашем государстве. В этом контексте изучаются различные правительственные программы, законодательные и подзаконные акты. Проблема создания качественной и эффективной публичной администрации в Украине рассмотрена с двух ключевых перспектив. Во-первых, несовершенства и противоречий деятельности системы исполнительной власти. И, во-вторых, с точки зрения существующего уровня отечественного гражданского общества. В итоге, определенные научно-практические рекомендации, направленные на преодоление существующих проблем, предложены авторами статьи.

**Ключевые слова:** сервисное государство, публичная администрация, эффективность, качественный менеджмент.

*Anatoly Kruglashov, Diana Yakimchuk*

## **IMPEDIMENTS TO THE FORMATION OF UKRAINE AS A SERVICE STATE**

The article is devoted to the issue of a service state formation. The authors aim to analyze obstacles that stand on the way of quality of public administration proceedings in Ukraine. In this context a number of governmental target programs, strategies, as well as laws and regulations are reviewed. The problem of establishing qualitative and efficient public administration in Ukraine is considered in two key perspectives: in terms of imperfections and contradictions of the government and by the low level of national civil society. Ultimately, certain theoretical and practical proposals and possible solutions are introduced in order to resolve abovementioned problems.

**Key words:** service state, public administration, effectiveness, quality management.

*Микола СТАДНИК, Олексій ТИТАРЕНКО*

## **РОЛЬ АНАЛІТИЧНОГО СЕРЕДОВИЩА В ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ УКРАЇНИ**

*У статті розглядається роль аналітичного середовища у політико-управлінських процесах України, показано, що євроінтеграційні тенденції охоплюють політичний процес та призводять до формування нових трендів, як результат відбувається підвищення попиту на якісну аналітику, зростають пропозиції з боку аналітичних структур. Достатньо швидко формується і структурується конкурентне середовище боротьби аналітиків за замовника, що актуалізує посилення ролі аналітичного середовища, сприяє зростанню кількості аналітич-*

них центрів, у першу чергу тих, що займаються ситуативним аналізом і короткостроковими прогнозами.

**Ключові слова:** аналітичне середовище, аналітика, аналітичні центри, інформаційно-аналітичне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Разом з переходом на новий, інший за змістом та якістю етап розвитку політичної системи, Україна отримала можливість створити умови для більш відкритої діяльності як владних, так і соціальних інституцій. Частиною цього процесу є збільшення попиту на якісні інформаційно-аналітичні та експертні послуги замовниками, якими виступають майже всі суб'єкти політичного процесу. Діяльність органів державної влади, політичних партій, окремих політичних акторів уже давно перетворилася на інформаційно-політичну боротьбу, результат якої напряму залежить від інформаційно-аналітичних та експертних послуг та матеріалів, які визначають зміст рішень, що приймаються учасниками цього процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** виявляє наявність змістовних напрацювань, зокрема Дж. Андерсона, Р. Даля, П. Дюрана, Т. Парсонса, І. Рейтеровича, В. Римського, Дж. Річардсона, С. Ситник, В. Скуратівського, С. Телешуна, В. Трощинського та ін. В контексті євроінтеграційних процесів відбуваються зміни в політичній сфері, які охоплюють як політичний процес, так і характер політичної діяльності, що врешті-решт приводить до формування нових трендів. Одним з таких трендів стали зміни у відкритості та публічності в діяльності органів державної влади передусім щодо інформування про свою діяльність, надання адміністративних послуг, фінансування, державні закупівлі тощо [1]. У 2011 році був, нарешті, прийнятий Закон України «Про доступ до публічної інформації», що призвело до суттєвих змін в рівні публічності майже всіх учасників політичного процесу [2]. З боку політичних партій, фінансово-політичних груп, інших груп інтересів тощо відбувається підвищення попиту на якісну аналітику, відповідно зростають пропозиції з боку аналітичних структур, що

особливо проявляється в політичній сфері. Достатньо швидко формується і структурується конкурентне середовище боротьби аналітиків за замовника. Щоб витримувати конкуренцію, аналітичні центри змушені теж ставати публічними – більшість інформаційно-аналітичних та експертно-консультативних центрів очолюють публічні і відомі «експерти», як їх називають в ЗМІ. Наприклад, В. Фесенко очолює центр прикладних політичних досліджень «Пента», В. Карасьов – Інститут глобальних стратегій (ІГЛС), Т. Березовець – Berta Communications тощо. Застосовувати в своїй діяльності передові аналітичні методики, програмне забезпечення, технології збору й аналізу даних, вміння швидко реагувати на виникаючі виклики, вже не достатньо. Провідний політичний аналітик в українському інформаційному просторі – це публічний діяч, якій в ЗМІ намагається відстоювати свою точку зору. А, отже, провідні політики, державні службовці на керівних посадах і навіть представники бізнесу в нових реаліях змушені будуть працювати над своєю публічністю, що в свою чергу обумовлює необхідність мати доступ до неупередженої, якісної аналітичної інформації.

**Мета дослідження.** Метою даної статті є дослідження ролі аналітичного середовища в політико-управлінських процесах України, а також виявлення особливостей становлення системи інформаційно-аналітичного забезпечення та проблем, з якими стикається політичний аналітик під час своєї роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток демократичних перетворень у сучасному суспільстві призводить до зростання кількості аналітичних центрів, у першу чергу тих, що займаються ситуативним аналізом і короткостроковими прогнозами. Це пов'язано з тим, що на актуальні та «гарячі» новини й факти завжди є попит, а отже, і потреба в експертній оцінці цих подій. На жаль, як бачимо з матеріалів ТВ та інших ЗМІ, далеко не завжди ця інформація може називатись «експертною оцінкою» або «думкою експерта». Дуже часто ця «думка» має ознаки упередженості, маніпуляції, «джинси», але з іншого боку це є свідченням демократії, певної відкритості публіч-

ного політичного простору, в якому точиться ненасильницька боротьба за переконання електорату. Але аналіз якості та характеру надання інформаційно-аналітичних та експертних послуг не є метою нашої статті. Актуальним видається на даному етапі аналізу ринку інформаційно-аналітичних послуг визначення ключових понять та підходів до класифікації суб'єктів, що надають інформаційно-аналітичні та експертні послуги, а саме як органів державної влади, так і інших акторів, які є суб'єктами публічної політики.

Сьогодні в Україні вкрай актуальною є проблема ефективного інформаційного, аналітичного та експертного забезпечення діяльності органів державного управління. Інформаційне та аналітичне забезпечення – це сукупність технологій, методів збору та обробки інформації, що дозволять здійснювати управлінський вплив на соціальні, політичні, економічні й інші процеси, сукупність методів та методик їхньої діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки та прогнозів, щодо прийняття різних варіантів політичних та управлінських рішень.

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення державного управління можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій. Посєднання принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибірковості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків є умовою функціонування цієї системи.

Зазначимо, що управлінські структури як суб'єкти системи інформаційного забезпечення, постійно взаємодіють з інформаційним середовищем, регулюють рух інформації, аналізують тенденції та розробляють рекомендації для прийняття управлінських рішень.

Тому система інформаційного забезпечення органів державного управління повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень і специфіку діяльності посадових осіб управлінських структур всіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень. При цьому спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи стикається з низкою проблем під час своєї роботи. По-перше, одна з головних перепон у роботі спеціаліста з інформаційно-аналітичної роботи в структурах державної служби – традиційний уклад апаратного життя та система специфічних «звичаєвих» табу. Це пов'язано з тим, що державний апарат у нинішньому вигляді фактично не пристосований до швидкого прийняття рішень, оперативного реагування на актуальні проблеми тощо. По-друге, спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи часто отримує неточну та неповну інформацію через брак ресурсів для її одержання. По-третє, існує проблема відсутності належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів з діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3, с.27].

З інформаційним та аналітичним забезпеченням тісно пов'язана інформаційно-аналітична робота, яка в державному управлінні становить собою сукупність дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ в політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів. Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є аналітичний документ [3, с.28]. Зазначимо, що у більшості країн інформаційно-аналітична робота – це розвинена сфера бізнесу, що приносить значні прибутки. Відстеження кон'юнктури ринку, нових продуктів або послуг, стратегії та планів реальних і потенційних конкурентів – неодмінний атрибут роботи великих приватних та державних компаній.

Основними принципами інформаційно-аналітичної роботи в державному управлінні є:



- формування мети досліджень (це основа підходу для вирішення питання «для чого» проводиться дослідження);
- створення понятійного апарату (що дозволяє формувати судження в певних категоріях);
- забезпечення достатньої інформованості безпосереднього замовника (керівництва);
- розкриття значення фактів;
- встановлення причин та наслідків;
- врахування історичного розвитку та національного характеру;
- визначення тенденцій розвитку;
- забезпечення високого рівня достовірності;
- формування висновків і рекомендацій;
- наявність зворотного зв'язку (аналітик повинен знати оцінку замовника, як використовуються результати досліджень).

Засоби інформаційно-аналітичної роботи становлять собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під технологічними засобами інформаційно-аналітичної роботи маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання – регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, штучного інтелекту тощо. У свою чергу, інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи становлять собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об'єкта), дані (факти або відомості, представлені в формалізованому вигляді) та повідомлення. По суті, ми маємо справу з інформацією, тобто фактами, які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

Сучасний стан науково-аналітичної діяльності показує, що вона є важливою ланкою інформаційної роботи. Але аналітичні служби,

які функціонують в Україні в системі державної служби, досить розпорошені. Вони працюють автономно, за конкретними оперативними чи постійно діючими запитами абонентів, при цьому між ними відсутня координація, зокрема для спільного формування та використання джерельної бази. Специфіка проблеми науково-аналітичної діяльності в Україні полягає в тому, що робота всіх досліджуваних інституцій спрямована на задоволення інформаційних потреб вищих державних, урядових, законодавчих гілок влади. Проте, наукова аналітика потрібна також для прийняття управлінських рішень у регіональних і місцевих органах влади, під час обґрунтування значних наукових і господарських проєктів. Управління політичним, економічним та соціально-культурним розвитком суспільства може бути ефективним лише у разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. На даному етапі в Україні органи державної влади, політичні партії, фінансово-політичні групи тощо не мають чітко налагоджених механізмів збору інформації для власних потреб. Окрім того, існує проблема достовірності та доступу до інформації. На жаль, Закон про “Про доступ до публічної інформації” не завжди виконується. Достатньо часто відповідні служби, які функціонують у структурі органів державної влади, політичних партій і т.п. зацікавлені у замовчуванні або ігноруванні певних фактів, паралельно з цим займаючись підготовкою та розміщенням дезінформації. Виходячи з цього, оцінка політико-економічних та соціально-культурних процесів часто є необ’єктивною, що призводить до загального погіршення ситуації в країні. Таким чином, для вирішення практичних проблем управління соціально-політичними процесами особливого значення набуває якість інформаційно-аналітичної та експертної роботи, яка стає своєрідним інструментом управління у тому числі державною політикою.

Щодо експертизи та експертних досліджень проаналізуємо особливості даної діяльності. В основному думки спеціалістів збігаються у визначенні поняття експертиза, зокрема О. Разуваєв стверджує, що «експертиза – це ґрунтоване на застосуванні спеціальних

знань дослідження, здійснюване обізнаними в цій сфері особами (експертами), виконуване за дорученням зацікавлених осіб, з метою встановлення обставин, суттєвих для прийняття правильних і ґрунтованих рішень, а також висновків по такому дослідженню» [4, с. 9]. Експертизи проводяться практично в усіх сферах людської діяльності.

На думку К. Плетньова, експертиза – це вивчення якихось питань, ґрунтоване на використанні людських знань і досвіду, яке здійснюється за певними правилами спеціально відібраними висококваліфікованими спеціалістами з метою забезпечення прийняття рішення з даного питання з залученням найповнішого об'єму необхідної і достатньої для цього інформації [5, с. 10]. Однак, рівень методологічного забезпечення експертології на сьогодні залишається недостатньою і проблемною сферою. Тільки зараз починаються формуватися парадигми, створюється понятійний апарат, відбувається систематизація методів, які використовуються для отримання оцінок експертів. Експертологія є історично усталеною й динамічною в розвитку на основі суспільної практики системою знань про експертизу. Як міждисциплінарний науковий напрямок експертологія входить в комплекс наук про прийняття рішень, має свій понятійно-категоріальний апарат, загальні принципи й основи, пропонує рішення складних питань, які неможливо розв'язати в рамках інших дисциплін.

За словами Ю. Сідельникова: «Незважаючи на безсумнівні успіхи в області прогностики в Росії й дослідження майбуття за рубежем, дотепер відсутня система визначень ключових понять на стику прогностики й експертології, тобто там, де основним суб'єктом є експерт» [6, с. 25]. Для нас актуальною є акцентування уваги на методології здійснення експертизи як складової прогнозування та механізму регулювання відносин в суспільстві. Їх сутнісно-методологічним наповненням є в першу чергу те, що суб'єктами експертології виступають юридичні й фізичні особи, які цілеспрямовано реалізують наступні функції:

- замовника експертизи або особи, що приймає рішення, на основі експертного висновку;
- організатора експертизи;
- технолога з експертизи (експертолога);
- носія спеціальних знань і практичного досвіду (експерта);
- розроблювача або творця об'єкта, представленого на експертизу.

Експертною діяльністю є сукупність узгоджених дій усіх суб'єктів експертології з аналізу й оцінки об'єктів або процесів, що реалізують основні, вказані вище, цілі експертизи. Але чи завжди в практиці здійснення експертизи цілеспрямовано реалізуються означені функції – питання відкрите. Як видається при прикладному аналізі експертиз, не завжди реалізується функція технолога з експертизи або експертолога, оскільки ним має бути фахівець, сфера діяльності якого становить собою пошук закономірностей в одержанні, аналізі й обробці експертних оцінок, дослідження принципів і створення правил організації експертизи, методик і технологій. Саме таких фахівців на практиці бракує.

Розглянувши вище саме поняття «експертиза», зупинимося на суб'єкті експертизи, яким виступає «експерт» – маємо на увазі носія спеціальних знань і практичного досвіду, а також представника груп інтересів або організацій, який, у свою чергу:

- має об'єктивні й повні (у його розумінні) відомості про особливості й властивості зовнішнього об'єкта та рекомендації щодо кращих варіантів управлінських рішень, які стосуються даного об'єкта;
- незалежно від зовнішніх впливів й власної вигоди висловлює судження у сфері його спеціальних знань і практичного досвіду виходячи з поставлених перед ним завдань;
- відповідає за свій експертний висновок, має права й обов'язки, які визначені відповідними нормативними документами;
- виконуючи спеціальну рольову функцію, включений у процес прийняття рішень для того, щоб науково обґрунтувати їх [7, с. 113-114].

Ще однією світовою тенденцією, яка все більше є властивою і українській політичній політиці є експансія аналітичних центрів у розробку й оцінку публічної політики [8, с. 16]. Регіональні й глобальні міжнародні організації, такі як ООН, Всесвітній банк, Азіатський банк розвитку й НАТО останнім часом стали констатувати важливу й значну роль аналітичних центрів у процесі вироблення, прийняття, реалізації й оцінці політичних зв'язків (policy making process). Аналітичні співтовариства також служать у якості посередника між політиками-професіоналами й групами громадянського суспільства при розробці політики на національному, регіональному й глобальному рівнях. В російській практиці стає поширеною думка щодо необхідності вивчення таких явищ як «політичний трансфер» (policy transfer) або запозичення успішних політичних практик вирішення проблем публічної політики однієї країни іншими країнами [9, с. 18]. Зрозуміло, що ігнорувати досвід політичних реформ і змін, які довели свою ефективність в суспільно-політичній практиці західних країн, було б нелогічно. Тому важливим є здійснення критичного аналізу успішних політичних практик, які застосовуються в публічній політиці інших країн. Саме на такому порівняльному аналізі, з застосуванням спеціальних дослідницьких процедур і аналітичних технологій, можуть і спеціалізуватися аналітики, аналітичні центри. В сучасних умовах, коли розповсюдження інформації про досвід інших країн і суб'єктів політики у вирішенні аналогічних політичних проблем підсилюється, попит на аналітичні компетенції й послуги аналітичних центрів тільки зростає. Аналітичні центри є ключовими акторами поширення політичних ідей і практик, тим самим сприяючи політичному трансферу даних ідей і практик у глобальному контексті. Аналітичні центри стають впливовими акторами, що просувають політичний трансфер, коли вони переконують осіб, що ухвалюють рішення, виходячи із знань та аналітичної здатності проводити аналіз, враховуючи політичний контекст [10, с. 164].

Науковці відзначають, що у випадку з державним управлінням політичні аналітики почали багато в чому займатися не стільки

аналізом, скільки формуванням та застосуванням політичних технологій. Це пов'язано з тим, що й органи державного управління замість управлінського забезпечення політичного процесу часто займаються його PR-забезпеченням. Замість вирішення й подолання проблеми все більше застосовується спеціальна політтехнологія, яку в професійній літературі називають «відпіарювання проблеми», що приводить до певної віртуалізації проблеми.

Політична експертиза в цьому випадку виявляється непотрібною, її місце посідає інша політтехнологія. Замість забезпечення ефективного управління державою центр уваги переноситься переважно на забезпечення медіа-кампаній з демонстрації його віртуальних успіхів, і на перше місце виходить політичний маркетинг як інструмент маніпулятивних технологій тощо. Необхідно зазначити, що в усьому світі наукова аналітика перебуває у складних відносинах з владою. Зокрема, це є навіть у американців: вони часто скаржаться у своїх виступах, статтях і підручниках на те, що політики їх надто мало, а то й зовсім не слухають. Для України не є унікальною та обставина, що особи, які приймають рішення, часто не враховують напрацювання аналітиків, навіть якщо цікавляться їхньою думкою. Отже, дуже часто політична аналітика змушена обґрунтовувати рішення, які вже прийняті політиками й державними діячами, а не розробляти ці рішення для них. Часто такі обґрунтування здійснюються з позицій ідеології замовників, а не наукових теорій та об'єктивного розуміння політичного процесу. В результаті спотворюється наукова й практична значущість висновків і рекомендацій політичної аналітики.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Нині в Україні спостерігається ситуація розширення механізмів громадського консультування, коли в механізм прийняття управлінських рішень прямо вбудовується практика проведення консультацій з науковими організаціями та зі структурами громадянського суспільства. Влада усе більше розуміє, що вона не може все знати, що потрібно залучати експертів, і чим більш прозорі процедури, тим більш об'єктивним є процес, у тому числі з погляду

запобігання бюрократичному свавіллю. Підвищення прозорості процедури прийняття політичного рішення (Policy advise) уже саме по собі є певним механізмом зростання її ефективності з погляду впливу на осіб, які приймають рішення. Процес подальшого формування професійних засад політичної аналітики в нашій країні передбачає таким чином, по-перше, розвиток інститутів громадського консультування, по-друге, подальшу самоорганізацію професійного експертного співтовариства.

Роль політичної аналітики – встановлення цілей. Щоб отримати результат, крім засобів, необхідні: власне ціль, завдання з її досягнення та кількісні індикатори, які дозволяють оцінити рівень досягнення цілі. Економісти, наприклад, можуть підказати, яким чином цілі державної політики можуть бути реалізовані, але встановити такі цілі та їх пріоритети повинні політологи. З обґрунтованим, а не популістським визначенням цілей своєї діяльності політики й державні діячі без аналітиків поки що не справляються.

В Україні формується кілька перспективних напрямів дослідження з огляду практичної значущості незаповнених ніш на політичному ринку: по-перше, це вже відпрацьована певною мірою ніша електоральної аналітики; по-друге, це ті сфери у системі державного управління, які економісти та юристи ще не зайняли і не поспішають зайняти, наприклад, т. зв. громадянська (чи громадська) експертиза й моніторинг – напрями, які фінансуються часто не з державного бюджету, а з фондів міжнародних організацій, і тут вимагається значна соціальна й гуманітарна, а не лише «технократична» складова експертних оцінок; по-третє, ще один напрям, який сьогодні актуалізується, це – певне «культивування» осіб, які приймають управлінські рішення, або внесення певної аналітичної свідомості у процес прийняття рішення, поєднання політики з інтелектом. Якщо перші два види діяльності важко поєднати, то питання може бути вирішене через підвищення ролі й статусу політичного експерта в органах державної влади. Четвертий напрям – це професійна підготовка політичних аналітиків. Адже сьогодні

вже працюють університети, де в процесі підготовки політологів запроваджуються дисципліни, які містять політичну аналітику. Наприклад, у Росії, зокрема в Російській академії державної служби при Президенті Російської Федерації, вже відкрито спеціалізацію «Політичний аналіз і прогнозування», а в Національній академії державного управління при Президенті України створено спеціальну кафедру – політичної аналітики і прогнозування, яку очолює заслужений діяч науки і техніки, доктор політичних наук, професор Телешун С. О. Працівники кафедри проф. Пухкал О. Г., доц. Вировий С. І., Дармограй Н. М., Саух Ю. П., Ситник С. В., Рейтерович І. В. та ін. формують методологічні підходи і стратегію політичної аналітики в Україні.

Втім, в Україні до цього часу ще стоїть питання про співвідношення курсів академічної політології та емпіричної й прикладної політичної аналітики. В усьому цивілізованому світі цю проблему вже вирішено шляхом виокремлення різних курсів, що є перспективним напрямом подальших досліджень.

### **Список використаних джерел**

1. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 548/201. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13542.html> /.
2. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. N 2939-VI. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=244273463&cat\\_id=244268916](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244273463&cat_id=244268916).
3. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.
4. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики) : автореф.



- дисс. на соиск. научн. степени канд. юрид. наук / А. А. Разуваев. – Саратов., 2006. – 18 с.
5. Плетнев К. И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути: учебное пособие / К. И. Плетнев. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 345 с.
  6. Сидельников Ю. В. Системный анализ экспертного прогнозирования / Ю. В. Сидельников. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 359 с.
  7. Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / редкол. : Н. Ю. Беляева (отв. ред.), Ш. Ш. Какабадзе, Д. Г. Зайцев. – М. : Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 253 с.
  8. Ladi S. Globalisation, policy transfer and policy research institutes / S. Ladi. – N. Y.: Chatto and Windus, 2005. – 324 p.
  9. Туронок С. Политический анализ : курс лекций / С. Туронок. – М. : Унив. гуманит. лицей, 2003. – 256 с.
  10. Lindblom C. E. Analysis versus Politics / C. E. Lindblom. – N-Y. : PrenticeHallInc., 1968. – 220 p.

*Николай Стадник, Алексей Титаренко*

## **РОЛЬ АНАЛИТИЧЕСКОГО СРЕДЫ В ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ УКРАИНЫ**

В работе рассматривается роль аналитической среды в политико-управленческих процессах Украины, показано, что евроинтеграционные тенденции актуализируют формирование новых трендов, в частности, способствуют повышению спроса на качественную аналитику, соответственно возрастают предложения со стороны аналитических структур. Быстро формируется и структурируется конкурентная среда борьбы аналитиков за заказчика. Это к усилению роли аналитической среды, и как результат, росту количества аналитических центров, в первую очередь тех, который занимаются ситуативным анализом и прогнозированием.

**Ключевые слова:** аналитическая среда, аналитика, аналитические центры, информационно-аналитическое обеспечение.

*Mykola STADNYK, Olexii Tytarenko*

## **THE IMPORTANCE OF UNALYTICAL ENVIRONMENT IN POLITICAL AND ADMINISTRATIVE PROCESSES IN UKRAINE**

The article discusses the role of analyticals environment in the political and administrative processes in Ukraine. The article shows that the process of European integration covering both the political process and lead to the formation of new trends in political analysis, as a result is an increase in the request of quality analysts and accordingly increasing demand from analytical frameworks. Quickly formed and structured competitive environment control analysts in relation to customers. Increases the importance of analytical environment in shaping the political process and as a result is to high amounts of think tanks, especially those that deal with situational analysis and short-range forecasting.

**Keywords:** analytical environment, analytics, think tanks, information and analytical support.

*Валерій АЛЕКСЄЄВ*

## **НОВІ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Доведена доцільність формування нових структур публічного управління – громадівських рад і розширення границь партнерства між органами державної влади, суб'єктами підприємництва та населенням у мережах соціального бізнесу. Розкрито напрями запровадження нових механізмів управління на місцевому, регіональному і державному рівнях.*

**Ключові слова:** суспільство, територіальні громади, громадівські ради, мережі соціального бізнесу.

Органи державного управління стикаються з численними бюджетними, кадровими і технічними обмеженнями, що не дає їм можливість ефективно розв'язувати соціально-економічні проблеми своєї території. Долати ці обмеження можливо за умов залучення структур бізнесу, потенціал яких має бути спрямований на формування матеріальної основи врядування і власне громади. Розподіл соціальної відповідальності між державою, підприємницькими структурами і населенням в умовах вкрай низького рівня ресурсів влади є гарантією забезпечення майбутнього української держави. Отже, важливо знайти такі рішення до спільного розв'язання соціально-економічних проблем, які б сприяли узгодженню інтересів всіх верств суспільства, а також закладали фундамент розвитку громадянського суспільства.

Не менш важливими питаннями є визначення стратегії подальшого розвитку суспільства, а також нових методів управління. Ці та інші питання є предметом дискусій на науковому рівні і вимагають відповідної аргументації та практичних кроків застосування новацій для забезпечення сталого економічного розвитку в Україні. Така постановка питання потребує формування положень, суть яких полягає у необхідності розв'язання зазначених проблем з акцентом на підвищення значимості держави в управлінні суспільним розвитком.

Однак в умовах, коли роль держави намагаються звести до стороннього спостерігача за економічними процесами, покладаючи здебільшого сподівання на саморегулюючий механізм ринкових відносин, визначитися і знайти компромісне рішення буде не так просто. Доводиться також констатувати, що ігнорування пропозицій мешканців населених пунктів щодо формування економічної стратегії та тактики розвитку створює прецеденти для невдоволення на місцях державною політикою і економічними реформами, які намагаються застосувати без врахування думки суспільства. Намагання використати громадські організації як виразників інтересів усього суспільства та спроби перевести цей процес у площину постійного

та безпредметного діалогу за відсутності вектору розвитку не дає позитивного ефекту і не сприяє налагодженню тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління.

Необхідно також акцентувати увагу на тому, що скільки б не вели мову про вільний ринок, без планування у сфері економіки належного функціонування держави та цивілізований розвиток суспільства можна поставити під сумнів. Світова економічна криза є наслідком послаблення планової економіки з наданням пріоритету ринковій економіці, за якою враховується не загальний принцип існування суспільства, а індивідуальний інтерес окремих осіб. Ситуація в деяких європейських країнах, де внаслідок відсутності планових підходів до економічного розвитку сотні тисяч громадян залишилися без роботи, є достатнім аргументом на користь такого твердження.

Протягом двох десятиріччів роком спроб і помилок в Україні намагаються обрати найбільш оптимальний варіант регулювання економіки, за допомогою якого очікується покращити ситуацію у цій сфері, що відповідним чином має позначитися і на стабілізації у суспільстві [3, с. 122-123].

Стосовно пошуку шляхів для вирішення цього питання заслуговують на увагу пропозиції О.Іваницької та І.Лопушинського, які викладено у публікації «Формування мереж соціального бізнесу» [6]. Автори статті провели аналіз деяких теоретичних підходів до підвищення рівня соціальної відповідальності бізнесу і практичних кроків щодо розвитку соціального бізнесу в Україні. На думку дослідників, мережа соціального бізнесу передбачає створення на рівні регіону взаємопов'язаних між собою міні- та мікро-організацій. В основі їх діяльності, зазначають вчені, має бути покладений інформаційний обмін щодо споживацьких потреб та інтересів громади, груп людей і окремих осіб, їх можливостей щодо вироблення товарів і послуг. До цієї мережі мають залучатися фінансові організації: банки, кредитні спілки, страхові компанії, пенсійні фонди, які видаватимуть позики (мікрокредити) під гарантії місцевих органів влади або уповноваженого мережі соціального бізнесу, на якого

покладено функції взаємодії з фінансовими інституціями. Держава має ретельно продумати систему пільг і преференцій для фінансових інституцій, які беруть участь в фінансуванні розвитку мереж соціального бізнесу. Держава також має виступати гарантом, контролюючим органом, регулятором відносин. В мережах соціального бізнесу підприємницькі структури долучаються до розв'язання соціальних проблем та розвитку громад. Держава, у свою чергу, стає головним партнером мережі соціального бізнесу [6, с. 215].

Відзначаючи цінність пропозицій, водночас постають питання, на які ще не отримано відповіді. Зокрема, яким чином та за якою мотивацією передбачається залучити фінансові організації, які видаватимуть позики (мікрокредити) під гарантії місцевих органів влади або уповноваженого мережі соціального бізнесу, на якого покладено функції взаємодії з фінансовими інституціями. Виходячи з цього, наступним питанням є дотримання процедури видачі позик і гарантій, якщо враховувати, що на рівні органів місцевого самоврядування відсутня матеріальна основа – власність – щодо забезпечення кредитів і гарантій, а інших можливостей для того, щоб підтвердити фінансову спроможність представницького органу, немає. Також досить непереконливою є аргументація щодо можливостей залучення підприємницьких структур до розв'язання соціальних проблем і розвитку громад. І зовсім незрозуміло, за якими критеріями відбуватиметься оцінка відповідальності бізнесу і здійснення практичних кроків щодо розвитку соціального бізнесу в Україні. Безумовно, можна погодитися з О.Іваницькою і І.Лопушинським у тому, що моніторинг та оцінка роботи органів влади в мережах соціального бізнесу повинна базуватися на реальних фактах зменшення бідності та зростання підприємницької активності за ініціативи самої громади. Однак виникає питання, яким чином це звести до логічного вирішення, якщо ініціативність на рівні громад, за відсутності структуризації, є досить низькою. Перекласти ці питання на неконсолідоване суспільство або знову-таки на органи місцевого самоврядування не є оптимальним рішенням. Відповідно, без участі

громади у цих процесах можна поставити під сумнів прийняття таких рішень, а також їх реалізацію без фінансової підтримки з боку уряду.

Треба погодитися з науковцями, що оцінка рівня довіри до уряду визначається переважно проведенням соціологічних опитувань, які не розкривають реальну ситуацію на місцях. Вчені справедливо акцентують увагу на тому, що фактично не проводяться опитування на предмет того, як змінилося ставлення до уряду, якщо державні органи сприяли розгортанню бізнесу в тій чи іншій сфері. О.Іваницька і І.Лопушинський вважають, що система державного управління має пристосуватися до нового покоління працівників і споживачів, їх нового мислення, вимог і бажань, до нових форм розвитку бізнесу, партнерства і кооперації та втілити на практиці нові методи і механізми взаємодії держави та суспільства [6, с. 215-216].

У цілому погоджуючись із такими підходами, зазначимо, що з часом суспільство остаточно усвідомить таку необхідність, що призведе до переосмислення його місця та ролі у процесі подальшого розвитку держави. Стосовно визначеного реалізації заходів, науковці не враховують досить важливу обставину, що основна проблема, яка перешкоджає суспільному розвитку, пов'язана з тим, що державна і комунальна власність, визначені як матеріально-фінансова основа українського суспільства, поступово зникають, залишаючи громадян зі своїми проблемами наодинці. При цьому, на державному рівні та в наукових колах продовжують наполегливо наголошувати, що ринок усе виправить через ефективне застосування приватної власності. Натомість ситуація у центрі та на місцях свідчить про наявність численних проблем, що виникли через нездатність структур державного управління та органів місцевого самоврядування захистити від системної кризи найуразливіші верстви населення. Усе це відбувається на тлі неефективного управління власністю територіальних громад на місцях, що стає також однією з головних причин недовіри з боку громадян до структур державного управління та органів місцевого самоврядування.

Ситуація з комунальною власністю територіальних громад настільки ускладнена, що через певний проміжок часу можна буде констатувати – такої форми власності в Україні просто не існує. Навіть якщо і лишатимуться окремі об'єкти комунальної власності, то, через відсутність механізму належного фінансового утримання, вони не становитимуть інтересу для громади. Питання щодо подальшої долі комунальної власності вже навіть не є дискусійним, а радше таким, що перейшло у площину негативно-практичної реалізації. Усе це відбувається за відсутності контролю з боку жителів територіальних громад, які без створення структур публічного управління власними силами не здатні захистити майно комунальної власності від не виправданої приватизації та відчуження. Для виправлення такої ситуації потрібні більш активні дії, і в цьому напрямі одними з перших мають стати заходи, спрямовані, передусім, на збереження майна громади.

Однак державна політика переважно націлена на приватизацію державної та комунальної власності. Поряд із цим, у силу певних обставин приватний власник може не витримати конкуренції та розпродати об'єкти цільового призначення, а мешканці відповідної територіальної громади залишаться без засобів життєзабезпечення. Йдеться, насамперед, про об'єкти житлово-комунального господарства. Натомість на державному рівні не передбачається відповідних заходів щодо відновлення об'єктів життєзабезпечення за рахунок державного бюджету, а прорахунки у цій сфері чиновники намагаються перекласти на ринок, який, за задумами теоретиків «нової хвилі» масової приватизації, має вивести державу з економічної кризи. Такий підхід до загальнодержавної проблеми – як з економічної, так і з політичної точок зору – є помилковим і жодним чином не сприятиме налагодженню тісних взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного управління. Навпаки, існуюче ставлення до наявних проблем у сфері відносин власності призводить до виникнення проблем системних, які важко розв'язати за відсутності реальних засобів впливу на цей процес у держави та суспільства.

Після фактичного знищення комунальної власності на місцевому та регіональному рівнях, реальним напрямом формування власності громади є її створення за рахунок внесків та майна мешканців населених пунктів. Іншим напрямом може стати створення громадівської власності за рахунок державної власності, що стане важливим кроком на шляху до консолідації суспільства та новим етапом розвитку суспільних відносин. Цей важливий крок з боку держави дозволить пришвидшити перехід до громадівсько-державного управління, за яким логічно почнеться наступний етап – алагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні. Цей процес передбачає застосування нових структур публічного управління, за допомогою яких здійснюватимуться організаційні заходи для залучення громадян до управління власністю громади та вирішення інших питань життєдіяльності у контексті майбутнього розвитку на засадах поєднання державного та громадівського управління. Наскільки виправданим є цей крок з точки зору перспектив подальшого розвитку української держави та становлення громадянського суспільства, безумовно, доведе лише практика впровадження цього елементу в систему взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. При цьому можна з упевненістю зазначити, що на тлі фактичного знищення матеріальної основи держави – державної власності та матеріальної основи територіальних громад – комунальної власності, не виникає жодних сумнівів, що налагодження тісних управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні відбудеться із застосуванням запропонованих новацій.

Важливо створити належні умови для практичного застосування новацій у сфері взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. У зв'язку з цим викликає необхідність розв'язання проблем у сфері фінансового забезпечення та розвитку структур публічного управління. Потребує більш чіткого пояснення, якими конкретними заходами можна забезпечити належне функціонування системи взаємовідносин держави та суспільства в управлінні. Відповіді на ці



питання мають стати основою для розробки стратегії подальшого розвитку держави та суспільства в Україні.

Досягнути цього можливо лише за умови створення самодостатніх територіальних громад – основи громадянського суспільства в Україні. З позиції управлінського аспекту, без структуризації дійти до такого рівня самій громаді дуже проблематично, але в принципі можливо за певних умов, насамперед, наявності власності громади. Якщо немає таких можливостей на рівні громад, не може бути й мови про структуроване суспільство. Називати неструктуроване суспільство громадянським – це видавати бажане за дійсне. Проте, від того нічого не зміниться у самому суспільстві. При цьому необхідно враховувати, що без спільної участі держави та суспільства цей процес може розтягнутися на невизначений термін. Цей процес стане набагато результативнішим, якщо буде застосовано нові форми участі громадян в управлінні державними справами та впроваджено нові структури публічного управління – громадівські ради, за допомогою яких держава спільно з територіальними громадами доведе його до логічного завершення. Механізм участі держави та суспільства у зазначеному процесі має бути побудований на паритетних засадах в управлінні та принципах партнерських взаємовідносин в економічному, політичному, духовному аспектах, а також розглядатися неодмінною умовою при формуванні нових підходів до державного управління в Україні [3, с. 125-127].

Громадівська рада – це структура публічного управління, створена членами територіальної громади для здійснення безпосередньої управлінської діяльності та налагодження управлінських взаємовідносин з державою. Громадівські ради як структури публічного управління на рівні територіальних громад є однією з форм прямого втілення статті 5 Конституції України, яка визначає народ як єдине джерело влади та безпосередність здійснення влади народом, а тому немає жодних законних підстав для відмови їх реєстрації та функціонування на користь відповідної територіальної громади. Громадівські ради створюються для консолідації громади навколо базових

цінностей, розв'язання наявних проблем переважно економічного характеру та з метою удосконалення управлінських процесів на рівні громади. Громадівська рада є добровільним об'єднанням громадян, яке представляє їхні інтереси у відносинах з органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, посадовими та службовими особами, правоохоронними органами, прокуратурою, а також у судах всіх інстанцій. Громадівська рада легалізується шляхом повідомлення через засоби масової інформації.

Перевага громадівських рад над іншими структурами управління полягає в тому, що вони не належать до будь-яких політичних структур і у своїй діяльності не підтримують жодної політичної партії.

Громадівська рада здійснює постійний контроль за ефективним управлінням майном і належним використанням земельних запасів громади. У разі порушень з боку суб'єктів управління або намагань сторонніх осіб привласнити майно та земельні запаси громади, громадівська рада скликає загальні збори членів територіальної громади, на яких розглядаються ці питання і приймаються відповідні рішення виключно територіальною громадою. Опрацювання питань та формування проекту порядку денного загальних зборів членів територіальної громади відбувається на засіданнях громадівської ради з урахуванням зауважень і пропозицій членів територіальної громади.

Громадівські ради не є органами самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення, як правило, не представляють інтереси усієї територіальної громади, а лише окремих груп населення (вулиця, будинок, квартал). Громадівська рада не є суб'єктом, який безпосередньо здійснює фінансову діяльність. Громадівська рада не наділена правом розпорядження майном та земельними заплатами громади.

Громадівські ради не слід плутати з громадськими радами. Вони схожі за назвою, але мають кардинальні відмінності щодо переліку функцій і рівнем відповідальністю перед громадою. Якщо громадські ради утворюють при центральних та місцевих органах виконавчої влади з метою налагодження співпраці з громадськістю, то гро-

мадівські ради створюються безпосередньо мешканцями населених пунктів для здійснення управлінської діяльності.

Основні функції громадівської ради:

- контроль за збереженням власності та земельних запасів громади;
- проведення управлінських заходів, пов'язаних із життєзабезпеченням громади;
- опрацювання питань порядку денного та проектів рішень загальних зборів членів територіальної громади;
- визначення організаційно-технічних заходів для скликання і проведення загальних зборів членів територіальної громади.

Мета діяльності громадівської ради:

- організаційне забезпечення безпосередньої участі членів територіальної громади у прийнятті рішень щодо життєзабезпечення населеного пункту, а також стосовно спільних інтересів кількох територіальних громад;
- доведення прийнятих рішень та іншої інформації до відома членів територіальної громади, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб;
- контроль за виконанням прийнятих рішень загальними зборами членів територіальної громади з наступним звітом про вжиті заходи перед громадою.

Основні завдання громадівської ради:

- забезпечення безпосередньої участі мешканців населеного пункту у прийнятті рішень щодо реалізації конституційних та інших гарантованих законом прав громадян;
- забезпечення безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні власністю громади;
- співпраця з громадівськими радами та органами самоорганізації населення інших територіальних громад, створення і реалізація спільних проектів;
- обговорення відповідних програм, пов'язаних із життєзабезпеченням населеного пункту, підготовка висновків до них;

- визначення пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку населеного пункту;
- доведення до органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій інформації щодо рішень, прийнятих загальними зборами членів територіальної громади;
- участь в обговоренні соціально-економічних проєктів і заходів, спрямованих на розвиток інфраструктури населеного пункту, що проводяться органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, установами, організаціями, підприємствами незалежно від форм власності та підпорядкування. Погодження соціально-економічних проєктів відбувається виключно за рішенням загальних зборів членів територіальної громади;
- координація та здійснення громадського контролю за дотриманням чинного законодавства України на території населеного пункту.

З метою виконання покладених на неї завдань громадівська рада наділена такими повноваженнями:

- запрошує та заслуховує на своїх засіданнях посадових осіб і представників органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, керівників підприємств, установ та організацій з питань, що належать до їхньої компетенції;
- вносить погоджені на загальних зборах членів територіальної громади пропозиції стосовно нагальних потреб громади та шляхів розв'язання наявних проблем для прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями;
- доручає в конкретних випадках здійснювати представництво інтересів громадівської ради особам, кандидатури яких затверджені на засіданнях громадівської ради, для участі в

роботі тимчасових груп для детального вивчення проблем, що виникли на рівні декількох населених пунктів;

- заслуховує звіти членів робочих груп та комісій, створених за ініціативою громадівської ради;
- повідомляє не менш ніж за сім календарних днів через засоби масової інформації та в інший спосіб про час і місце проведення загальних зборів членів територіальної громади, засідань громадівської ради, а також оприлюднює проект порядку денного загальних зборів членів територіальної громади і проекти рішень, опрацьованих на засіданнях громадівської ради;
- інформує громадськість про виконання покладених на неї завдань.

Громадівська рада обирається територіальною громадою на загальних зборах членів територіальної громади і діє відповідно до Конституції України, чинного законодавства України, статуту територіальної громади, положення про громадівську раду.

Кількість членів громадівської ради визначається на загальних зборах членів територіальної громади і не може бути менше 12 осіб. (Для міст з районним поділом рекомендованим є членство в громадівській раді міста щонайменше одного представника від кожного району). Персональний склад громадівської ради обирається на загальних зборах членів територіальної громади шляхом відкритого голосування більшістю голосів. До складу громадівської ради можуть бути обрані повнолітні дієздатні особи, які є громадянами України і членами територіальної громади.

Особи, обрані до громадівської ради, здійснюють свої повноваження протягом календарного року, після чого за вищезазначеною процедурою проводяться чергові вибори до громадівської ради. Цей процес відбувається без обмежень щодо участі у виборах тих осіб, які здійснювали повноваження у громадівській раді.

Якщо член громадівської ради без поважних причин відсутній на засіданнях громадівської ради більш як чотири рази поспіль, то за ініціативою громадівської ради на загальних зборах членів

територіальної громади таку особу може бути виключено зі складу громадівської ради. Рішення з цього питання приймається шляхом відкритого голосування більшістю голосів від присутніх на загальних зборах членів територіальної громади. У разі вибуття члена громадівської ради зі складу громадівської ради з причин, що унеможливають його подальшу постійну особисту участь у роботі та засіданнях громадівської ради, або за власним бажанням до складу громадівської ради обирається нова особа. Питання про обрання нового члена громадівської ради в обов'язковому порядку вноситься до порядку денного загальних зборів членів територіальної громади, і після обговорення поданих кандидатур проводиться відкрите голосування. Обраним членом громадівської ради вважається особа, яка набрала більшу кількість голосів на загальних зборах членів територіальної громади. Повноваження новообраного члена громадівської ради тривають до обрання нового складу громадівської ради.

Основною формою роботи громадівської ради є засідання. На засіданнях громадівської ради протягом одного календарного місяця головує один із членів громадівської ради, який обирається шляхом прямого голосування членами громадівської ради. У подальшому головування на засіданні громадівської ради здійснюється послідовно усіма членами громадівської ради у термін, що не перевищує один календарний місяць.

На засіданні громадівської ради головуючий вносить пропозицію про обрання секретаря громадівської ради, який обирається із числа членів громадівської ради шляхом відкритого голосування та здійснює свої повноваження в межах терміну повноважень головуючого. Засідання громадівської ради скликаються головуючим, але не менше двох разів на місяць. Засідання громадівської ради є правомочним, якщо у роботі беруть участь більше половини членів громадівської ради від загального складу. Робота і засідання громадівської ради проводяться гласно і відкрито. У будь-якому випадку не допускається проведення закритих засідань чи засідань з обмеженим доступом. На засіданнях громадівської ради можуть бути присутні з правом висту-

пу перед членами громадівської ради посадові особи органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, керівники підприємств, установ та організацій, члени територіальної громади, а також інші особи, у разі, якщо питання, що розглядаються, безпосередньо стосуються їхньої компетенції або належать до компетенції юридичних осіб, яких вони представлятимуть.

Засідання громадівської ради оформлюється протоколом із зазначенням дати і місця проведення, який підписує головуючий і секретар. Окрему думку або особисту точку зору члена громадівської ради, викладену у письмовій формі, долучають до протоколу засідання і в обов'язковому порядку оголошують під час проведення загальних зборів членів територіальної громади. Інформація про засідання громадівської ради оприлюднюється у засобах масової інформації, а також в обов'язковому порядку розміщується на стенді «Громадівська рада», доступному для огляду та ознайомлення з відповідними матеріалами і розміщеному за місцезнаходженням приміщення, де проводяться засідання громадівської ради.

Загальні положення про громадівську раду доцільно внести до статуту територіальної громади. Статут територіальної громади – це локальний нормативно-правовий акт, який має враховувати особливості здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою села, селища, міста на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частина перша статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Приймати або не приймати статут – це виключне право територіальної громади. На думку автора, цим правом доцільно скористатися для того, щоб обрати таку форму управління майном комунальної власності, яка максимально допоможе захистити майно від незаконних майнових операцій, що можуть привести до зменшення або погіршення умов надання послуг населенню. Крім загальних положень про громадівську раду у статуті територіальної громади слід також виписати процедуру і порядок проведення загальних зборів членів територіальної громади.

У 2014 році вийшло в світ наукове видання: «Структури публічного управління в Україні: громадівські ради», у якому детально розглянуто усі ці питання, а також правове забезпечення безпосереднього публічного управління в Україні, представлена хронологія створення громадівських рад в Україні, запропоновано основні Положення про громадівську раду і основні Положення про Асоціацію Громадівських Рад України, визначений порядок ведення засідання громадівської ради і порядок проведення загальних зборів членів територіальної громади. Окрім цього, для оформлення документів після проведення засідань громадівської ради, загальних зборів членів територіальної громади запропоновано проект протоколу засідання громадівської ради, проект протоколу загальних зборів членів територіальної громади, проект рішення загальних зборів членів територіальної громади, а також висвітлено інші питання, що стосуються належного функціонування структур публічного управління. Наукове видання: «Структури публічного управління в Україні: громадівські ради» [4] є в усіх обласних наукових бібліотеках і в бібліотеках провідних вузів України.

Про доцільність створення нових структур публічного управління свідчить те, що коли виникали складні проблеми, за допомогою громадівських рад мешканцям населених пунктів вдалося відстояти інтереси громади. Взірцем практичної діяльності новостворених структур публічного управління, поряд із появою перших об'єктів житлово-комунального господарства, стало будівництво об'єктів духовного призначення, віднесених до громадівської власності, тим самим практично підтверджено визначальну роль економічного і духовного напрямів у налагодженні управлінських взаємовідносин держави та суспільства [1, с. 29-32].

Для життєзабезпечення територіальних громад в Україні залишається актуальним питання щодо створення широкої мережі кооперативів, які б об'єднали товаровиробників на рівні декількох сіл, селищ, району, області, держави. Не менш актуальним питанням є створення кооперативних заводів, спільних міжрайонних та



міжобласних підприємств. У кожному населеному пункті доцільно відкрити соціальний магазин, у якому була представлена продукція кооперативів і зазначених підприємств: якісних, а головне – натуральних продуктів вітчизняного виробництва за доступними цінами. Стосовно фінансового забезпечення таких структур, доречно скористатися вітчизняним та зарубіжним досвідом, про який зазначає О.Іваницька. Мова йде про створення кредитних товариств, кредитних спілок та позичково-ощадних товариств з метою фінансування спільних проектів [5, с. 136]. Для належного функціонування системи взаємовідносин держави та суспільства в економічній сфері, видається доцільним розглянути питання про необхідність створення спеціального банку – Громадівсько-державного банку, акціонерами якого мають стати держава – 50% і територіальні громади – 50%. За пропозиціями відповідних територіальних громад, регіональні відділення цього банку виступатимуть ініціаторами за провадження нових послуг. Безумовно, пропозиція щодо надання таких повноважень одній банківській установі викликатиме критику з боку фахівців у сфері фінансових відносин. Однак треба взяти до уваги, що контроль за фінансовим станом цієї установи здійснюватиметься безпосередньо територіальними громадами за відповідною процедурою, що передбачатиме прийняття відповідних рішень за участю уповноважених громадою представників – членів громадських рад, обраних на загальних зборах відповідної територіальної громади. Видається, що такий підхід стане достатнім аргументом для того, щоб уникнути критики в частині гарантій і безпеки банківської установи [2, с. 123].

Отже, з появою структур публічного управління – громадських рад – виникли аргументовані підстави вважати, що суспільство в особі територіальних громад поступово перетворюється на конструктивного партнера держави. У зв'язку із цим можна вести мову про початок нового етапу суспільного розвитку, який полягає у тому, що намагаючись за допомогою структур публічного управління налагоджувати тісні взаємовідносини з державою, суспільство в особі

територіальних громад заявляє про свої наміри виступати активним суб'єктом державного управління.

### *Список використаних джерел:*

1. Алексеев В. Громадівська рада / В. Алексеев // Віче. – 2014. – № 11 (367). – С. 29-32.
2. Алексеев В. Потрібно створити спецбанк, акціонерами якого стануть держава і громади / В. Алексеев // Урядовий кур'єр. – 2014. – 25 червня / № 113 (5242). – С. 18.
3. Алексеев В. М. Розвиток взаємовідносин між державою та суспільством в Україні: нові підходи до управління / В. М. Алексеев // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – К.: МП «Леся», 2013. – № 6. – С. 122-128.
4. Алексеев В. М. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради / В. М. Алексеев. – Чернівці: Технодрук, 2014. – 76 с.
5. Іваницька О. М. Регіональні аспекти діяльності комерційних банків в Україні / О. М. Іваницька // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 130-137.
6. Іваницька О. М., Лопушинський І. П. Формування мереж соціального бізнесу / О. М. Іваницька, І. П. Лопушинський // Аналітика і влада: журн. експерт-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування Нац. Акад. держ. упр. при Президенті України. – К.: НАДУ, 2012. – № 6. – С. 211-216.

*Валерий Алексеев*

## **НОВЫЕ СТРУКТУРЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Доказана целесообразность формирования новых структур публичного управления – гражданских рад и расширения границ партнерства

между органами государственной власти, субъектами предпринимательства и населением в сетях социального бизнеса. Раскрываются направления внедрения новых механизмов управления на местном, региональном и государственном уровнях.

**Ключевые слова:** общество, территориальные громады, громадские рады, сети социального бизнеса.

*Valerii Alexeev*

## NEW STRUCTURES OF PUBLIC AUTHORITIES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

The necessity of new structure of public administration formation such as community councils as well as widening borders of partnership between public bodies, entrepreneurs and population in social business network is argued. The main directions of new mechanisms of public administration on a local, regional and state level are enlightened.

**Keywords:** civil society, local communities, community councils, social business network.

*Ігор НЕДОКУС*

## ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНІ НАРОДНІ ЗБОРИ ЯК КВАЗІПРЕДСТАВНИЦЬКА ФОРМА НАРОДОВЛАДДЯ У ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ

*Стаття присвячена дослідженню загальнонаціональних народних зборів як квазіпредставницької форми народовладдя у пострадянських країнах. Розкрито порядок формування, повноваження та роль*

*у політичних процесах Республіки Білорусь Всебілоруських Народних Зборів. Висвітлено структуру та компетенції «надпарламенту» у Туркменістані – Халк Маслахати. Наголошено, що головним завданням загальнонаціональних народних зборів у пострадянських країнах є забезпечення легітимності чинної влади.*

**Ключові слова:** загальнонаціональні народні збори, легітимність, народовладдя, політичні режими, пострадянські країни.

Дослідження політичних режимів пострадянських країн свідчить, що так званий «демократичний транзит» не завжди веде до утвердження ліберальної демократії західного зразка. У більшості новоутворених держав виникли режими, які відтворюють інституційний дизайн західних демократій, але наповнюють його іншим змістом. Більше того, виявилось, що формальні демократичні процедури можуть виконувати роль фасаду, за яким ховаються авторитарні практики. До таких псевдодемократичних інститутів, на нашу думку, належать загальнонаціональні народні збори, які виникли в окремих країнах (Республіка Білорусь, Туркменістан, частково Казахстан) і стали квазіпредставницькими формами народовладдя.

Дослідженню окремих аспектів квазіпредставницьких форм народовладдя у пострадянських країнах присвячені праці таких вчених, як В. Ровдо, Ю Шевцов, Е. Касимов, А. Куртов та ін. Проте комплексного аналізу ролі загальнонаціональних народних зборів у становленні політичних систем пострадянських країн не проводилось.

Тому метою статті є дослідження загальнонаціональних народних зборів як псевдодемократичних форм народовладдя у пострадянських країнах.

Спробу осмислити природу подібних режимів здійснили чимало дослідників. Для позначення їх специфіки використовувалися поняття «фасадна демократія», «обмежена демократія», «керована демократія» тощо. Так, досліджуючи стан демократії в сучасному

світі, американський аналітик Фарід Закарія дійшов висновку, що як мінімум у половині країн, що оголосили про демократизацію, «поєднуються виборність і авторитаризм» [4, с. 23]. Такого роду «гібриди» були визначені ним як «неліберальні демократії», тобто демократії без конституційного лібералізму.

Власна класифікація «нових демократій» була запропонована Ларрі Даймондом, який поділив їх на електоральні демократії та псевдodemократії. До електоральних демократій ним були віднесені системи, в яких «законодавча і виконавча влада формується за допомогою регулярних, чесних, багатопартійних виборів» і забезпечується певний мінімум цивільних свобод. Режими, де «існування формальних демократичних політичних інститутів, маскує (найчастіше для того, щоб легітимізувати) реальність авторитарного домінування», кваліфікувалися ним як псевдodemократії [3, с. 17].

Важливий для розуміння девіацій політичних режимів пострадянських країн концепт квазідемократії запропонувала російська дослідниця В. Рябушкина. Термін «квазідемократія» вдало підходить для позначення режимів, що претендують на демократичність, але при цьому так чи інакше відхиляються від моделі ліберальної демократії. Адже якщо виходити із значення латинського слова *quasi* (як би, нібито), то квазідемократія – це уявна демократія, майже демократія [10]. Саме до таких квазідемократичних форм народовладдя на пострадянському просторі належать, на нашу думку, загальнонаціональні народні збори у їх різних проявах.

Одним із основних інститутів, що виконує завдання посилення легітимності чинної влади у Республіці Білорусь, є Всебілоруські Народні Збори. До їх складу входять 2500 делегатів, а механізм делегування кандидатів такий, що їх делегатами є директори всіх найбільших підприємств, керівники місцевих адміністрацій та всіх основних відомств, найбільш відомі представники зі сфери державних ЗМІ і культури, керівництво православної та католицької церков та ін. Фактично, проходячи в Збори за різними квотами, до нього входить керівництво «президентської вертикалі» аж до рівня районних

центрів, майже весь склад парламенту обох палат, Ради Міністрів. Вибори в Збори проходять незадовго до президентських виборів, а Олександр Лукашенко виступає перед ними зі своєю п'ятирічною передвиборною програмою, яку вони затверджують. Відповідно до закону рішення Народних Зборів приймається простою більшістю відкритим голосуванням. Підсумкова резолюція направляється президенту, який приймає рішення «з питань, що входять безпосередньо до його компетенції». Таким чином, створюється потужне психологічне поле єдності підтримки чинного курсу, яке транслюється на місцях. Народні Збори є з'їздом формальних і часто неформальних лідерів республіки. Народні Збори – також величезне за значенням шоу для населення, особливо населення регіонів [12].

Решту інститутів влади Президент Олександр Лукашенко вибудовує залежно від завдань моменту. Жодна гілка влади реально не може виступити опорою в боротьбі з президентською владою тому, що реального поділу влади за наявності інституту Всебілоруських Народних Зборів в Білорусі немає. Збори можуть бути скликані Президентом у будь-який момент і в разі перетворення, наприклад, Верховного Суду чи парламенту в центр опозиції влади, Олександр Лукашенко має легітимну можливість, звернувшись до народу, за допомогою Народних Зборів усунути будь-яку бюрократичну фронду. Але поки що білоруська влада справлялася з поточними проблемами чисто адміністративними заходами. Система ЗМІ та соціальної мобілізації знаходиться під постійним контролем першої особи і постійно використовується ним у ході поточних політичних кампаній.

Можливість скликання «республіканських зборів» закріплена в Законі Республіки Білорусь «Про республіканські та місцеві збори»: «Республіканські збори можуть скликатися в міру необхідності Президентом Республіки Білорусь для обговорення важливих питань державного і суспільного життя та проектів відповідних рішень. Норми представництва і порядок обрання уповноважених брати участь у республіканських зборах, а також склад організаційного комітету з

підготовки та проведення республіканських зборів встановлюються Президентом Республіки Білорусь» [5]. Проте Конституцією Республіки Білорусь така форма народовладдя не передбачена.

19-20 жовтня 1996 року з ініціативи Олександра Лукашенка в Мінську пройшли перші Всебілоруські Народні Збори. Вибори делегатів (близько 6 тисяч чоловік) проводилися на заводах і в колгоспах, у наукових установах і навчальних закладах, у військових частинах та за місцем проживання громадян. Загалом у висуванні делегатів взяло участь 2,3 мільйона осіб. Поряд з підтримкою законодавчої ініціативи Олександра Лукашенка про проведення референдуму, аналізували стан економіки, вносили пропозиції щодо її реформування, а також пропонували зміни та доповнення до окремих статей та розділів нової редакції Конституції. Як повідомляли офіційні джерела, в мінський Палац спорту, де проходили збори, надійшло понад 500 дзвінків від громадян, в яких «засвідчена не тільки підтримка О.Г. Лукашенка, його ініціативи проведення референдуму, але і прямі звернення з різних питань соціально-громадського життя країни» [2]. Всебілоруське «віче» підтримало проведення в країні референдуму і необхідність прийняття поправок до Конституції. Загальнонаціональний плебісцит відбувся всього через місяць після зборів, значно розширивши повноваження президента за рахунок парламенту.

Через п'ять років, вже на других Всебілоруських Народних Зборах, Олександр Лукашенко заявив, що «перший з'їзд врятував країну від хаосу, анархії і війни різних політичних груп і угрупуваль, визначив курс на проведення референдуму» [2]. Другі Всебілоруські Народні Збори були скликані 18 травня 2001 року, за чотири місяці до президентських виборів. На Зборах Олександр Лукашенко виступив перед 2500 делегатами з доповіддю «За сильну і процвітаючу Білорусь» і ця теза стала слоганом його виборчої кампанії. Учасники схвалили програму розвитку країни на наступну п'ятирічку. «Всебілоруські Народні Збори – це оптимальне поєднання історичного досвіду і сучасних принципів народовладдя. Витоки цієї форми

йдуть з глибини століть. З часів слов'янського народного віче, коли всім світом, гласно і відкрито, вирішувалися найважливіші державні проблеми», – заявив у вступному слові Президент Білорусі [2]. Всенародні збори поряд з референдумами він назвав «масштабними формами прямої демократії» і «ефективним механізмом стабільності білоруського суспільства». А вже 9 вересня 2001 року відбулися другі президентські вибори, на яких Олександр Лукашенко здобув «елегантну перемогу»: за даними ЦВК, за нього проголосувало 76,65% виборців, які прийшли на голосування.

Треті Всебілоруські Народні Збори, які відбулися 2-3 березня 2006 року, всього за два тижні до виборів президента, були багатими на події. Тоді президент Білорусі здивував світ цілим рядом одкровень. Зокрема, ми дізналися, що «Скорина був не тільки білорусом, він жив і в Пітері і творив там», і що президент «ніякий не сім'янин», а тим, кому потрібна «перша леді», слід обирати опозицію. Зареєструватися делегатом Зборів спробував і экс-ректор БДУ, кандидат у президенти Олександр Козулін, який виступав з різкою критикою чинного президента. У результаті бійки у фойє Палацу культури і спорту залізничників невідомі винесли Олександра Козуліна до мікроавтобуса. Політик був затриманий міліцією та доставлений в РУВС Жовтневого району Мінська. Сам Олександр Лукашенко назвав треті Всебілоруські Народні Збори «вищою формою демократії», підкресливши, що «цей форум колись зупинив розвал країни, запобіг сповзанню республіки до громадянського протистояння, направив суспільство по тому шляху, який визнаний не тільки в нашій країні, але й у всьому світі» [2]. За даними ЦВК, Олександр Лукашенко переміг на виборах 2006 року з підтримкою у 83% голосів виборців.

Четверті Всебілоруські Народні Збори пройшли 6-7 грудня 2010 року в Мінську. Делегатами зібрання стали 2,5 тис. осіб. Серед них – представники всіх верств білоруського суспільства: депутати Національних Зборів, керівники республіканських і місцевих органів державного управління, промисловці, енергетики, представ-



ники АПК та лісового господарства. Участь у форумі взяли також працівники будівельної галузі, ЖКГ, транспорту, зв'язку, торгівлі, культури, спорту, охорони здоров'я, ЗМІ, науки, освіти, силових структур, бізнесу, фінансових та банківських структур, учнівська молодь, ветеранські та інші громадські об'єднання, зарубіжні гості. Серед учасників зборів 273 робітники, 250 працівників сільського господарства, 209 інженерно-технічних працівників, 505 працівників соціально-культурної сфери, 607 керівників підприємств і організацій, а також студенти, учні середніх спеціальних навчальних закладів, підприємці, військовослужбовці, пенсіонери та представники інших верств населення [11]. Делегат четвертих Всебілоруських Народних Зборів Юрій Воскресенський повідомив про те, що в подарунковий набір делегата входять: «Портфель шкіряний – 1 шт., ручки з гравіюванням (кулькова, перова) – 2 шт., годинник «Луч» з гравіюванням – 1 шт., органайзер з фірмовою символікою – 1 шт., значок делегата – 1 шт., блокнот-комплект (великий і маленький) – 1 шт., набір «ідеологічної літератури» – 5 книг». Крім цього кожен делегат отримав великогабаритні подарунки: мікрохвильову піч «Горизонт» та фотоальбом про Білорусь (2 томи), – уточнює делегат [6].

Президент Олександр Лукашенко на відкритті Зборів підкреслив, що вони дозволяють «не келійно, а гласно, не в кабінетах, а за широкої участі всіх верств населення приймати рішення про вибір стратегії розвитку держави». Лідер Білорусі нагадав, що перше зібрання проходило «в критичний період життя країни»: «Саме тоді, порадившись з народом, ми зробили свій вибір – еволюційний шлях творення, а не шокову терапію з пограбуванням людей і збагаченням купки наблизених до влади», – заявив він. За словами Президента, другі Всебілоруські Народні Збори увійшли в історію тим, що на них була прийнята сучасна білоруська модель розвитку і висунута ідея побудови сильної та процвітаючої Білорусі. Треті збори, зазначив Олександр Лукашенко, висунули нове стратегічне завдання – побудову держави для народу. Президент Білорусі підкреслив, що минулі після попереднього зібрання п'ять років стали «часом

випробування на міцність нашої соціально-політичної та економічної моделі розвитку». «За цей період було все: економічні санкції та політичні демарші проти нашої країни, спроби дестабілізації обстановки із застосуванням методів «кольорових революцій» і провокацій, торгові війни і світова фінансово-економічна криза. Але ми не дозволили втягнути себе в будь-які політичні авантюри, а напружено працювали в ім'я добра, щастя, благополуччя і процвітання Вітчизни». Глава держави також висловив упевненість, що на Зборах будуть прийняті «всебічно вивірені, зважені рішення, що йдуть від життя, які правильно визначають подальшу стратегію країни» [9].

Юрист, експерт у галузі виборчого права Сергій Альфер визнає, що такі заходи, як Всебілоруські Народні Збори передбачені білоруським законодавством. І з цієї точки зору, Збори, на думку експерта, «досить ефективно поєднуються з виборами, тим більше з виборами президента». Тобто, за словами Сергія Альфера, Всебілоруські Народні Збори, по суті, – елемент демократії. Але лише за умови, що вони носять плюралістичний характер. Однак, як підкреслює юрист, рішення всенародних зборів завжди носили рекомендаційний характер. До речі, на його думку, подібні форуми не користуються популярністю у світі: для з'ясування думки співгромадян з ключових питань життя суспільства в більшості демократичних держав використовуються референдуми [1].

Учасник всіх Всебілоруських Народних Зборів, голова Слов'янського парламентського союзу Сергій Костян вважає, що такий форум має історичні корені. Він нагадав, що раніше на Русі проводилися всенародні віче, в царській Росії існували земські збори, а за радянської влади – збори партійно-господарського активу. «І те, що в Білорусі, завдяки Олександру Лукашенко, відродили практику проведення зборів – це дуже добре», – упевнений політик. Причому учасники зборів, на думку Сергія Костяна, жодним чином не підміняють депутатів парламенту. За його словами, парламент – це суто законодавчий орган, у якого є свої обов'язки і свої права. А всенародні збори, де представлені всі верстви білоруського суспіль-

ства покликані «компетентно приймати важливі рішення і затверджувати плани господарсько-економічного розвитку на найближчу п'ятирічку» [1].

Однак тут виникає проблема прозорості процедури їх вибору. На цю обставину звертає увагу політик Алесь Михалевич. За його словами, фактично Всебілоруські Народні Збори перетворено в збори з підтримки одного претендента на пост президента – Олександра Лукашенка. І основною претензією Алеся Михалевича є те, що така підтримка здійснюється за державний рахунок. Крім того, як запевняє голова мінської міської організації Партії БНФ Віктор Івашкевич, незважаючи на велику кількість делегатів, Всебілоруські Народні Збори різноманіття думок не передбачають. За словами опозиціонера, дані заходи – не що інше, як мітинги на підтримку Олександра Лукашенка. Прояв демократії політик бачить у тому, що подібні мітинги повинні мати можливість проводити і опоненти чинної влади [1].

Однією з відмінних рис політичного режиму Туркменістану доби Сапармурата Ніязова була наявність своєрідного «надпарламенту» – Халк Маслахати (Народна Рада). Халк Маслахати – унікальний феномен державного будівництва. До його складу входили за посадою: президент Туркменістану, всі 50 депутатів Меджлису (парламенту), голова Верховного суду республіки, генеральний прокурор, всі члени кабінету міністрів, голови адміністрацій велаятів (областей) країни, хяким (мер) Ашхабада, хякими міст, що є адміністративними центрами областей і районів, голови районних адміністрацій. У більшості своїй ці люди призначалися на свої посади президентом, що свідчить про рівень самостійності цього органу. Громадськість в Халк Маслахати представлена керівництвом Демократичної партії, молодіжної організації, профспілок, союзу жінок, керівниками інших громадських організацій та представниками старійшин Туркменістану. Єдиними дійсно обраними представниками населення в Халк Маслахати виступають «халк векіллірі» – депутати, які обираються населенням по одному від

кожного району країни (всього 60 з 2507 делегатів Народної Ради). Потрібно пояснити, що народні представники (халк векіллері) і депутати – різні за правовим положенням виборні особи. Зокрема, халк векіллері свою діяльність здійснюють безоплатно.

До компетенції Халк Маслахати, відповідно до статті 48 Конституції Туркменістану 2003 року, відносились:

1) прийняття Конституції Туркменістану, конституційних законів, внесення до них змін і доповнень;

2) утворення Центральної комісії з виборів і проведення референдумів в Туркменістані, внесення змін до її складу;

3) вирішення питання про проведення всенародних референдумів;

4) призначення виборів Президента Туркменістану, депутатів Меджлісу, халк векіллері та членів генгеші (органи місцевого самоврядування);

5) розгляд і затвердження програм основних напрямків політичного, економічного і соціального розвитку країни;

6) зміна державного кордону та адміністративно – територіального поділу Туркменістану;

7) заслуховування інформації Президента Туркменістану про становище в країні з найбільш важливих питаннях внутрішньої і зовнішньої політики;

8) заслуховування звітів про діяльність Меджлісу Туркменістану, Кабінету Міністрів, Генеральної прокуратури тощо;

9) оголошення зрадниками Батьківщини осіб, визнаних винними;

10) ратифікація і денонсація договорів про міждержавні союзи;

11) розгляд питань миру та безпеки;

12) інші питання, віднесені до її відання Конституцією та законами [7].

На свої засідання Халк Маслахати збирався, як правило, один – два рази на рік, їх тривалість складала декілька днів. Зрозуміло, що подібний орган державної влади приймати закони і одночасно керувати державними справами повноцінно просто не в змозі. Тим часом

повноважень у Халк Маслахати у деяких питаннях навіть більше, ніж у Меджлісу. Наприклад, в Туркменістані відправити президента у відставку може аж ніяк не парламент, а саме Халк Маслахати двома третинами голосів своїх численних делегатів. Халк Маслахати має право достроково припинити повноваження Меджлісу та інших представницьких органів влади.

Керівництво діяльністю даного органу здійснює голова Халк Маслахати. Ним може бути громадянин Туркменістану, народжений у Туркменістані, не молодше 55 років, який володіє державною мовою, впродовж попередніх десяти років постійно проживає в Туркменістані і працює в вищих органах державної влади і управління. Неважко здогадатися, що цією особою був обраний все той же Сапармурат Ниязов. Прикладом роботи даного органу стало п'ятнадцяте за рахунком засідання Халк Маслахати у жовтні 2004 року, на якому всі його учасники одностайно схвалили і підтримали проведену Сапармуратом Ниязовим внутрішню і зовнішню політику, а також кодекси «Про землю», «Про воду» і Податковий кодекс [8].

Зі смертю С. Ниязова та прийняттям нової Конституції країни у 2008 році Халк Маслахати ліквідовано. Дослідники пов'язують такі дії нового лідера країни Г. Бердимухамедова зі спробами руйнування культу особи Туркменбаші, а також боязню існування потенційної форми опозиційності до влади, яка не почувається впевнено.

Становлення демократичних форм народовладдя у пострадянських країнах демонструє значну кількість можливостей та моделей розвитку – від успішної інтеграції в європейські структури до формування елементів недемократичних політичних систем. Такі результати системних перетворень у державах регіону зумовлені комплексом надзвичайно складних та глибоких причин, які визначають характер і тенденції політичних процесів у цих країнах. Існування квазіпредставницьких органів влади – Всебілоруських Народних Зборів у Республіці Білорусь та Халк Маслахати у Туркменістані мають головним завданням забезпечення легітимності чинної влади країн.

***Список використаних джерел:***

1. Всебелорусское народное собрание – декорация для диктатуры? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsland.ru/news/detail/id/574605/>
2. Всебелорусские собрания как «высшая форма демократии» в Беларуси [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.tut.by/politics/200390.html>
3. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? [Текст] / Л. Даймонд // Полис. – 1999. – N 1. – С. 10-25.
4. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами [Текст] / Ф. Закария. – М.: Ладомир, 2004. – 384 с.
5. Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 года №411-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10000411&p2={NRPA}>
6. Каждый делегат Всебелорусского собрания получит микроволновую печь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/1353434.html>
7. Касымов Э. Маслахат – основа турецкой демократии или чему еще стоит поучиться Лукашенко у Ниязова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zonakz.net/articles/7359?mode=reply>
8. Куртов А. Представительство без власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.neweurasia.info/cgi-bin/datacgi/database.cgi?file=News&report=SingleArticleRu2005&ArticleID=0008533>
9. Лукашенко: Всебелорусское собрание – высшее проявление народовластия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://era.by/news/13410.html>
10. Рябушкина В.А. Современные квазидемократии [Текст]. – Режим доступу: [http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia\\_Ryabushkina-2008-4.pdf](http://www.politeia.ru/content/pdf/Politeia_Ryabushkina-2008-4.pdf)
11. Четвертое Всебелорусское Народное Собрание пройдет 6-7 декабря в Минске [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.belta.by/ru/all\\_news/politics/Chetvertoe-Vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie-projdet-6-7-dekabrja-v-Minske\\_i\\_534080.html](http://www.belta.by/ru/all_news/politics/Chetvertoe-Vsebelorusskoe-narodnoe-sobranie-projdet-6-7-dekabrja-v-Minske_i_534080.html)
12. Шевцов Ю. Авторитарная модернизация в Восточной Европе: Политическая система Беларуси [Текст]. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/1030455.html>

*Игорь Недокус*

## **ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ НАРОДНОЕ СОБРАНИЕ КАК КВАЗИПРЕДСТАВИТЕЛЬСКАЯ ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ В ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАНАХ**

Статья посвящена исследованию общенациональных народных собраний как квазипредставительской формы народовластия в постсоветских странах. Раскрыт порядок формирования, полномочий и роль в политических процессах Республики Беларусь Всебелорусского Народного Собрания. Проанализировано структуру и компетенции «надпарламента» в Туркменистане – Халк Маслаха. Отмечено, что главной задачей общенациональных народных собраний в постсоветских странах является обеспечение легитимности действующей власти.

**Ключевые слова:** общенациональное народное собрание, легитимность, народовластие, политические режимы, постсоветские страны.

*Ihor Nedokus*

## **NATIONWIDE PEOPLE'S ASSEMBLY AS QUASI-REPRESENTATIVE FORM OF DEMOCRACY IN POST-SOVIET COUNTRIES**

The article investigates the national people's assemblies as quasi-representative form of democracy in post-Soviet countries. The formation, powers and role of All-Belarusian People's Assembly in political process of the Republic of Belarus are revealed. The structure and powers Hulk Maslahati as a super-parliament of Turkmenistan are outlined. It's emphasized that the main objective of the national people's assemblies in the post-Soviet countries is to ensure the legitimacy of the current government.

**Keywords:** national people's assembly, legitimacy, democracy, political regimes, post-Soviet countries.

**Катерина БОНДАРЕНКО**

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

*У статті розкриті питання реалізації антикорупційної політики держави та проаналізовані основні шляхи вдосконалення законодавства України.*

**Ключові слова:** антикорупційне законодавство, індекс сприйняття корупції, антикорупційна діяльність, політична воля, громадський контроль.

Питання запобігання та протидії проявам корупції в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку нашої держави одне з найактуальніших та болючих. За останні роки прояви корупції суттєво знизили довіру до влади населення України та інвестиційну привабливість нашої держави на міжнародній арені. І цілком очевидним є той факт, що корумпована країна не буде здатною надовго зберігати свою незалежність.

Корупція існує в будь-якій політичній чи економічній системах і є складовою механізму експлуатації суспільства бюрократичними (управлінськими) структурами. Більшість наукових джерел визначає корупцію як складне соціальне явище, яке негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави [1; 2].

В значній частині гуманітарних, і зокрема кримінологічних, досліджень [6;8], розрізняється загальносуспільствознавчий, загально-юридичний і кримінологічний аспекти аналізу корупції. Але в усіх дослідженнях корупція трактується як відхилення від юридичних і моральних норм в процесі здійснення економічної і політичної влади, яке росте в систему (іноді достатньо струнку і навіть формалізовану), що перетворює корупцію в один з механізмів прийняття або



гальмування адміністративних або управлінських рішень. Світовий досвід доводить, що корупція найбільш поширена в регіональних і державних центрах, де зосереджені правові, політичні, економічні владні інститути. Особливо стійкі і небезпечні для держави і громадянина столичні корумповані структури, які іноді стають звичним явищем. Недарма в Україні на буденному рівні спілкування існують сленгові вирази: «ціна питання», «пробити питання», «ціна посади» та інші.

На думку фахівців, які досліджують проблеми корупції, ефективність боротьби з нею залежить від чотирьох головних складових:

- 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування;
- 2) ефективного і повного її застосування;
- 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості;
- 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності.

Корупція і організована злочинність в Україні активно розвинулась під час перехідного періоду у суспільстві, коли старий устрій з його антикорупційними механізмами був зруйнований, а нова система регулювання соціально-економічними відносинами і надійні державні інститути управління ними все ще знаходились у стані становлення. Це дозволило корупції глибоко проникнути не тільки в економічні, а й в політичні структури влади.

Вихід із цього становища бачиться не стільки в посиленні кримінальної функції держави, скільки у використанні демократичних чинників, дотриманні принципів соціально – орієнтованої правової держави. Важливе практичне значення має наявність необхідної політичної волі керівництва держави, розуміння вищими посадовими особами необхідності подолання цього негативного соціально-політичного та кримінального явища, створення морального простору для реалізації прав, свобод і інтересів громадян. Держава повинна гарантувати ефективну і справедливую діяльність своїх

установ і посадових осіб, які б особистим прикладом зміцнювали віру громадян у верховенство права і закону [9].

Отже, виникає проблема створення системи несуперечливих, цілеспрямованих і узгоджених механізмів подолання корупції. Вирішення цієї проблеми є завданням науковців, законодавців, влади взагалі і правоохоронної системи, інститутів громадянського суспільства, зокрема. При цьому потрібна система, яка б чітко відповідала класичному поняттю «система» (від грецького *systema* – ціле, складене з частин, сполучення), тобто множина елементів, які знаходяться у відношеннях і зв'язках один з одним і складають певну цілісність, єдність [9].

Системний підхід до проблеми механізмів подолання корупції в Україні передбачає виділення певного системоутворюючого параметру, що обумовлює структуру цієї системи. Таким параметром, на нашу думку, виступає держава, яка не тільки вносить левову частку в розробку і реалізацію цих механізмів, але й координує діяльність недержавних органів по виконанню антикорупційних законів і програм в межах, які визначає Конституція України (ст. 11–19). Тому вважаємо, що державні механізми подолання корупції є провідним елементом цієї системи. Громадські ініціативи з розробки законодавчої бази боротьби з корупцією, вільна преса, достатня кількість науковців, система підготовки кадрів (недержавна), політичні партії і громадські організації, які здійснюють соціальний контроль за ходом боротьби з корупцією, міжнародні організації та інше – це друга складова механізмів для створення умов подолання корупції.

У той же час, корупція може мати і відносно позитивні наслідки при надмірній забюрократизованості управлінського апарату і його фактичній нездатності виконувати певні управлінські функції. Але такі випадки мають поодинокий характер і можливі лише за умов нормальної стабільної життєдіяльності суспільства, коли корупція є другорядним явищем й істотно не впливає на загальнодержавну ситуацію або є більш-менш контрольованою.

Проте, як за авторитарних, так і демократичних режимів корупція може перетворюватися на структуроутворюючий елемент політичного та господарського життя суспільства. На жаль, саме такий вид корупції притаманний Україні.

Як зазначено в Національній антикорупційній стратегії на 2011–2015 роки [5, 45], корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, все глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб розв'язання питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України.

Підтверджують такі висновки і численні міжнародні рейтинги, соціологічні та статистичні дані.

Так, в індексі сприйняття корупції, складеному Transparency International, Україна опустилася з 134 місця в 2010 році на 152 в 2011-му. В цьому списку Україна ділить місце з Таджикистаном, вище – Уганда, а нижче – Центрально-Африканська Республіка. У 2012 році Україна посіла 144-те місце із 176 країн світу, розділивши його із охопленими війною Сирією та Конго. Зазначений рейтинг має важливе значення для сприйняття нашої країни в світі.

Відповідно до індексу рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business, який публікують Міжнародна фінансова корпорація (IFC) і Всесвітній банк, Україна у 2011 році посіла 152 місце (між Ліберією та Болівією) з 183 країн, втративши за рік три позиції. За даними дослідження інвестиційного клімату, проведеного IFC, за останні два роки в Україні посилилася корупція і підвищилися рейдерські ризики. Частка підприємців, які використовують неофіційні способи розв'язання питань в держорганах, зросла з 35 до 46%. Середня частина доходу бізнесу, яка витрачається на підкуп чиновників, за два останні роки збільшилася з 6% до 10% [1, 18].

Про рівень поширеності корупції в Україні свідчать також соціологічні дані. Наприклад, за даними Європейської дослідницької

організації, що співпрацювала з Київським міжнародним інститутом соціології над темою «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007-2009, 2011», зазначається, що загальний рівень досвіду корупції в Україні залишається дуже високим, хоча протягом звітного періоду мав тенденцію до зниження і становить 60% у 2011 році (67% у 2007 році). За даними цього ж дослідження найбільш корумпованими сферами українці вважають державтоінспекцію (64,4 %), медицину (60,3 %), судову систему (60,3 %) і міліцію (59,1 %). Своєю чергою, за проведенням Інститутом української політики дослідженням повідомлень засобів масової інформації, своєрідна шкала корумпованості державних структур має такий вигляд: судові органи, Державтоінспекція, міліція, Державна митна служба, Податкова адміністрація, органи дозвільної системи, заклади охорони здоров'я, заклади освіти, органи місцевого самоврядування та структури по боротьбі з надзвичайними ситуаціями.

Більш приголомшуючим є факт позитивного сприйняття корупції громадянами України. За даними згаданих соціологічних опитувань, 51% наших співгромадян ставиться до корупції як до ринкового механізму прискороного розв'язання власних проблем та вважає її виправданою [1, 42]. Це ще раз підтверджує тезу про створену корупцією паралельну неофіційну структуру відносин громадянин-держава, яка ставить під сумнів доцільність існування першої – офіційної. Можна сказати, що корупція в Україні стала «соціальною звичкою». Тільки 36 % населення готові протидіяти корупції, а понад 60 %, як було зазначено, бере участь в корупційних діях.

Треба зазначити, що переважна більшість цивілізованих країн світу декларують заходи щодо боротьби з корупцією. Більш того, всі держави змушені тією чи іншою мірою боротися з нею. Але в одних державах така боротьба полягає у створенні системи надійних правових та інституціональних гарантій громадського і політичного

контролю за діяльністю державних органів, різного роду організацій і окремих осіб, в інших же – зводиться до вимушених заходів владних структур, спрямованих на відновлення елементарного порядку в суспільстві, перерозподіл сфер впливу тощо.

Проаналізувавши досвід пострадянських країн Східної Європи та Балтії, експерти Інституту української політики прийшли до висновку, що якщо країна насправді прагне подолати корупцію, вона повинна мати набір певних елементів і якостей: чітку комплексну стратегію протидії корупції; політичну волю державного керівництва до впровадження антикорупційної стратегії в життя, твердість і принциповість у її виконанні; наявність громадського запиту на боротьбу з корупцією, високий рівень довіри суспільства до органів влади загалом і структур, долучених до впровадження цієї стратегії зокрема. Фактично, мається на увазі наявність відповідного кредиту довіри або мандата на проведення перетворень.

У 2011 році ухвалено пакет антикорупційних документів, зокрема, закони «Про принципи попередження та протидії корупції в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Нове законодавство значно розширило коло потенційних суб'єктів корупційної діяльності та перелік корупційних дій, за які передбачена карна та адміністративна відповідальність. Також суттєво обмежено можливості посадових осіб у використанні службового становища та проведенні іншої корупційно небезпечної діяльності.

Були здійснені кроки до створення таких ключових для державної антикорупційної політики складових, як національна антикорупційна стратегія та головний державний координаційний орган в цій сфері – Національний антикорупційний комітет.

Функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики відповідно до Указу Президента України тимчасово покладено на Міністерство юстиції України. У лютому 2012 року, відповідно до положень статті 21 Закону України «Про засади

запобігання та протидії корупції», Мін'юстом був введений і ведеться Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, до якого заносяться відомості про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Крім того, за допомогою реєстру забезпечується проведення спеціальної перевірки відомостей про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Станом на грудень 2012 року до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, внесено 5700 рішень судів першої інстанції.

Останні зміни, які були внесені до антикорупційного законодавства у травні 2013 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14.05.2013 року №224 – VII є такими, що вирішують низку суперечливих питань щодо застосування норм антикорупційного законодавства України у поєднанні з іншими нормативно-правовими актами.

В Україні, на перший погляд, система антикорупційного законодавства створена. Вона містить багато нормативно-правових актів: як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Крім законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків – спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що і виникають колізії та протиріччя.

Об'єктивно ключовим для успішної антикорупційної діяльності чинної влади залишається реформування правоохоронних органів, судової системи, ефективного впровадження у життя вже ухвалених законів та ініціатив, їх перегляд та вдосконалення в процесі реалізації. При цьому важливо суттєво зменшити випадки стикання пересічного громадянина з корупцією при взаємодії з державою та її

органами на місцях. Саме це сприятиме порозумінню суспільства і влади не лише на шляху протидії корупції, а й в інших сферах. Досягнення досконалого антикорупційного законодавства є першочерговим завданням для успішного розвитку демократичного суспільства.

### *Список використаних джерел:*

1. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007-2009, 2011 років. Проект (UNITER). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uniter.org.ua/ua/publications/>
2. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
3. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
4. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». – К.: Атіка, 2011. – 424 с.
5. Левченко І. Двадцять річниця боротьби з корупцією в Україні: чи буде нова якість? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.universum.lviv.ua/journal/2012/3/levch.htm>.
6. Косякова Н. Дача взятки преступление или крайняя необходимость? // Российская юстиция. – 1999. – №5. – С.50.
7. Макаров С. О теории и практике взяточничества и коммерческого подкупа // Уголовное право. – 2000. – №3. – С.29;
8. Ушаковський В. Тіньова економіка як джерело живлення організованої злочинності / /Право України. – 2001. – №4.
9. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми формування правової держави // Право України. – 1995. – №12.
10. Таций В.Я., Борисов В.И. Научное обеспечение путей противодействия коррупции в Украине // Громадська експертиза. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні. – К., 2004. – Вип. 4. – С. 44–48.
11. Корупція в Україні – не політика. Монографія / Журавський В.С., Михальченко М.І., Михальченко О.М. – К.: Фенікс, 2007. – 408 с.

*Катерина Бондаренко*

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В статье раскрыты вопросы реализации антикоррупционной политики государства и проанализированы основные направления усовершенствования законодательства Украины.

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, индекс восприятия коррупции, антикоррупционная деятельность, политическая воля, общественный контроль.

*Kateryna Bondarenko*

## KEY ASPECTS OF ANTI-CORRUPTION STATE POLICY

In the article the issues of implementation of anti-corruption policy and analyzes the main directions of improvement of legislation of Ukraine.

**Key words:** anti-corruption legislation, the index of perception of corruption, anti-corruption efforts, political will, public control.

*Тарас РИНКОВИЙ*

## УПРАВЛІНСЬКІ ТЕХНОЛОГІЇ В КОНТЕКСТІ ТЕХНОЛОГІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано основні тенденції застосування управлінських технологій в політичній сфері та діяльності органів державної влади.

**Ключові слова:** політичні технології, управлінські технології, державне управління, державна влада.



Необхідність чіткого розуміння та використання політичних технологій на сучасному етапі державотворення очевидна. Сучасний світ глобалізований та швидко змінюється і Україна перебуває в ньому в постійній конкурентній боротьбі. Ми не маємо права на помилки і на пасивне спостерігання за світовими процесами. Протягом останніх років ми бачимо неефективність застосування політичних технологій і, як результат – програні газові, інформаційні війни тощо. Чому чорний піар спрацьовує? Чи справа тільки в конкурентах? Чому не ставиться якісний заслін цим атакам а йде, як у футболі, гра в одні ворота.

Якщо вести мову про інформаційні війни проти України, то варто говорити про адекватні дії у відповідь. Тут варто навести приклад так званого «принципу симетрії» в політтехнологіях, який часто використовується у виборчих технологіях. На інформаційний крок конкурента бажано відповісти таким же тематичним кроком, щоб знівелювати іміджеві втрати від чорного піару опонентів. Тому використання якісних політтехнологій необхідне саме зараз, в період реформування державно-владного апарату. Зараз уже ні в кого не викликає сумніву наявність у політиці і державному будівництві своїх технік та технологій, яких необхідно дотримуватись. У цьому контексті доречно провести аналогію із будівельної сфери – не дотримана технологія в будівництві призводить до руйнування будівлі.

Тут хотілося б навести такий приклад. Нещодавно китайська компанія здивувала світ своїми будівельними технологіями. Усього за 15 днів вони побудували 30-поверховий готель завдяки особливій технології. Тут ми спостерігаємо феноменальні технології в характеристиці «швидкість». У цьому контексті хотілося б відмітити, що неможливо одночасно витримати характеристики «швидко», «дешево», «якісно». Між тим нещодавно стало відомо про ще один «будинок –рекордсмен», зведений в Китаї 18-поверховий житловий комплекс в місті Тайчжоу почав осідати всього через 17 годин після в'їзду мешканців [10] . А що ж тоді говорити про «соціальний

будинку» під назвою «Держава». Це – своєрідна метафора у вивченні політичних та управлінських технологій.

Політичні технології є невід’ємною частиною політичного маркетингу, який суб’єкти політичного процесу використовують з метою впливу на громадську думку. Політичні технології, використовуючи інформаційні та пропагандистські засоби, впливають на зміст та якість соціальних цінностей, традицій і норм, які регулюють політичні відносини. Рівень та характер політичних знань, оцінок та дій громадян, на які здійснюють вплив політичні технології, визначають стан політичної системи, політичної культури у суспільстві та характер політичної ситуації.

Актуальність теми та доцільність вивчення методів та інструментів сучасних технологій обумовлюється тим, що в сучасних умовах розбудови державності України на перший план, за важливістю, виходять питання, пов’язані з формуванням та розвитком політичної культури та ідеології в демократичному суспільстві, забезпеченням можливості впливу громадян на політичний процес. У цьому зв’язку дослідження політичних технологій як технологій маніпуляції громадською думкою та поведінкою людей, мета якої – надати певного спрямування масовій або груповій активності, нині, як ніколи, є вельми актуальним і значущим завданням вітчизняної політичної науки. Разом з тим, комплексне дослідження методів та технологій впливу політичної реклами на прикладі сучасних політичних процесів в Україні допоможе розкрити сутність феномену політичних технологій, що в свою чергу, дасть змогу визначити шляхи оптимізації впливу на масову свідомість, на політичні та соціальні конфлікти в публічній сфері в процесі політичної комунікації, а також позитивно вплине на подальшу політику України, спрямовану на формування управлінської культури та ідеології, яка притаманна демократичному суспільству.

Означені аспекти функціонування політичної сфери суспільства та політичної діяльності розглянуті у працях таких учених як В.Б. Авер’янов, В.М. Бебик, В.Д. Бакуменко, В.П. Горбатенко, А.М. Колодій, П.І. Надолішній, С.В. Сьомін, М.І. Панов, І.В. Рейте-

рович, С.О. Телешун, О.Р. Титаренко та ін. Існує ще низка праць з проблематики політичних аспектів масового суспільства, функціонування влади, суголосних досліджуваних темі, але ми зупинимось на доробку саме цих авторів.

У зарубіжній та вітчизняній науковій думці та практиці державного управління поняття «політичні технології» поки що чітко не окреслені. Огляд наукових публікацій свідчить, що предметом окремого наукового дослідження таке важливе питання як вплив політичних технологій на суспільно-політичну сферу та діяльність органів державної влади ще не виступало.

Відтак метою статті є виявлення особливостей та умов застосування політичних технологій в політиці та системі державного управління, а також осмислення взаємодії політичної системи з різними інститутами українського суспільства та обґрунтування методологічних підходів до дослідження структури сучасної політичної системи в контексті політичних технологій.

Усі політичні технології ґрунтуються на знаннях про людину і реалізуються як системні інтелектуальні комплекси, спрямовані на маніпулювання свідомістю задля отримання конкретної мети. Політичні технології (грец. – майстерність – вчення) – набір стратегічних принципів, прийомів, технік, пов'язаних із впливом на свідомість і поведінку людей у політичній сфері з метою здобуття, використання або втримання політичної влади.

За смисловим навантаженням та механізмами дії політичні технології є сукупністю конкретних прийомів, методів, технік, що забезпечують досягнення результатів. Тут потрібно розуміти різницю між термінами «технологія» та «техніка». Наприклад, організація політичної події є технологією, а демонстрація, мітинг, що відбулися в межах цієї події, – технікою. Техніки можуть бути універсальними для різних країн, а технології завжди повинні бути адаптовані до місцевих умов [7, с. 171].

Для обрання найоптимальнішої технології необхідно діагностувати ситуацію та створити індивідуальну стратегію під конкретного

політичного актора, а також в процесі реалізації цієї технології отримувати інформацію.

Дослідник В.О. Корнієнко виокремлює такі типи політичних технологій:

1. Залежно від політичного режиму:

- демократичні;
- недемократичні.

2. За рівнем впливу на суспільство:

- головні(що стосуються всього суспільства, референдуми, вибори).
- другорядні (збори, мітинги, марші протесту чи підтримки).

3. За спрямованістю:

- створення сприятливого для політика порядку денного;
- змінювання сприйняття діяльності політика;
- внесення потрібних змін у виборче законодавство;
- розподіл зусиль за цілями ( перемога на виборах, зростання довіри).

4. За легальністю використання:

- «білі», або технології відкритої комунікації, це весь інструментарій донесення повідомлень до виборця;
- «чорні», або технології закритої комунікації (підкуп виборців, різноманітні способи фальсифікації результатів виборів та ін.).
- «сірі» – технології, які не передбачають прямого порушення закону, але суперечать нормам моралі.

5. За відношенням до виборчої системи:

- технології, що реалізують поза виборчою системою (переворот, домовленості з елітами);
- виборчі технології та технології здійснення влади;

6. За масштабами:

- масові (задіяний весь електорат);
- сегментарні (спрямовані на групу електорату).

7. За характером мотивації:

- мотивувальні, заохочувальні (обіцянки, очікування благ);
- погрожувальні (ґрунтуються на використанні нав'язаних та природних страхів).

8. За інформаційними носіями:

- друковані;
- електронні;
- зовнішні.

9. За територіальними особливостями:

- східні (створюють та застосовують у країнах східного типу);
- західні (використовують у державах європейського типу).

10. За етапами застосування:

- до виборні;
- виборчі;
- після виборчі.

11. За «трьома обставинами»:

- місце (кафе, мітинг на площі);
- час (алгоритм застосування – разові, регулярні);
- спосіб дії (активні, пасивні, партнерські тощо);

12. За рівнем впровадження:

- стандартні політтехнологічні процедури, спрямовані на розв'язання типових завдань;
- творчі політтехнологічні розробки (комбінації технологій, до них вдаються за неефективності стандартних процедур).

Варто зупинитись на визначенні «деструктивні технології». Це технології, що зумовлюють руйнування суспільного організму, втрату керованості ним, породжують правовий нігілізм, аморальність, політичну апатію.

Гуманітарні технології спрямовані на досягнення політичного результату завдяки участі суб'єктів політичного процесу у вирішенні складних проблем.

Політичний маркетинг – це сукупність методів і засобів цілеспрямованого впливу на різні соціальні групи того чи іншого

суб'єкта політики з метою донести до них вигідну про себе інформацію в найбільш доступній формі і по найбільш ефективних каналах її трансляції. Він вимагає відповідних засобів впровадження і донесення до населення привабливого іміджу політика [4, с. 55]. Серцевиною політичного маркетингу є політична реклама. Вона як і реклама комерційна має дуже різноманітні практично невичерпні форми і обмежуються лише кордонами фантазії політичних рекламистів.

Технології політичні (від грец. – мистецтво, майстерність) – сукупність методів і систем послідовних дій, спрямованих на досягнення необхідного політичного результату. Вони включають в себе, насамперед, вивчення та набуття знань, щодо реально існуючих об'єктивних умов, за яких відбувається діяльність суб'єктів політики. Це означає володіння інформацією щодо того, які соціальні групи, залежно від їх причетності до форм власності, до рівня доходів та інших показників, проживають на території країни та конкретного регіону; який відсоток становить кожна група щодо всієї маси населення; які потреби, інтереси, сподівання у кожній з цих груп; у яких відносинах вони перебувають стосовно одна одної, а також щодо органів державної та місцевої влади (взаєморозуміння, поваги, недовір'я, ворожнечі та ін.). Необхідне володіння такою інформацією стосовно національних груп, якщо територія багатонаціональна. Важливою складовою знань про реальні об'єктивні умови є інформація про розстановку політичних сил, вплив політичних партій, рухів, громадсько-політичних об'єднань, а також засобів масової інформації на конкретні соціальні (національні) групи населення. [9, С. 561-562].

Державним службовцям, звичайно, ближчі технології державного управління та соціальні технології, тож варто, насамперед, окреслити ці поняття.

Технологія управління – не винахід сьогодення. З того часу, як управління виокремлюється в самостійний вид праці, розробля-

ються правила його здійснення. Вони формувалися емпіричним шляхом і передавалися в усній формі. Сьогодні ж головна функція соціальної технології – з'єднання науки і практики. Технологія становить собою систему жорстко скоординованих елементів: «цілі» – процедури (правила) – технічні засоби – операції (дії) – мотиви (стимули). Головне в ній – узгодженість і послідовність елементів, що є незмінними для будь-якої технології – освітньої, виховної, інформаційної, виробничої, сервісної, комунікаційної, управлінської. Всюди реалізація сформульованих цілей має здійснюватися шляхом установлення чітких і неодмінно виконуваних процедур, які диктують логіку тих чи інших, зрозуміло, обґрунтованих і продуктивних дій (Г.А. Атаманчук). Соціальні технології та соціальне управління пов'язані з людьми, вони є суб'єктами історичного процесу, оскільки люди, на відміну від машин і автоматів, усвідомлюють і формують свої інтереси і відповідно визначають поведінку. [2, с. 185-189].

А.Колодій визначає політичні технології як систему прийомів, технік послідовного досягнення бажаного результату в тій чи іншій сфері політичної діяльності. Д.Видрін використовує також поняття «анти-технології», звертаючись до яких суб'єкти політики роблять ставку на досягнення часткового або найближчого результату, ігноруючи загальні й довготривалі наслідки своєї діяльності, тобто на політичну стратегію. Тут наявна парадигма незалежності політики від моралі. Зразком таких анти-технологій Д.Видрін називає популізм.

Якщо говорити про функції політичної діяльності на рівні владних структур, то їх всього три:

- аналітична(діагностична);
- директивна ( прийняття та впровадження рішень);
- мобілізуюча.

Також варто детальніше зупинитись на директивних технологіях (прийняття та впровадження рішень). Стадії процесу прийняття політичних рішень наступні:

Заявлення вимог. Незадоволені потреби суспільства які передають у центри прийняття рішень.

Підготовка рішення. Беруть участь різні співпрацюючі організації, експерти, із залученням зацікавлених сторін. Це фактично стадія підготовки самого акту вибору.

Прийняття рішення – це сам акт вибору. Він може здійснюватися одноособово і колективно. Відповідно існують директивні технології одноособового прийняття рішення та технології колективного прийняття рішення. Оптимальне рішення – це половина успіху, в його виконанні запорука ефективного функціонування влади. До позитивних якостей політичного рішення слід віднести: легітимність, компетентність, моральність, компромісність. [5, с. 101-109].

Характерно, що прикладна (практична) політологія досліджує і прогнозує конкретні політичні події, надає можливість суб'єктам політичної діяльності за допомогою технологій досягти намічених цілей.

Політичні технології – це сукупність найдодільніших прийомів, засобів, процедур реалізації функцій політичної системи, спрямованих на підвищення ефективності політичного процесу та досягнення бажаних результатів у сфері політики. Політичні технології містять у собі як прийоми досягнення негайних локальних короточасних результатів (тактика), так і отримання глибинного тривалого ефекту (стратегія). Використання тих чи інших політичних технологій визначає ефективність політичного управління, регулювання політичних процесів, стійкість політичної системи і всього політичного простору [6, С.429].

Тепер розглянемо деякі аспекти технологій державного управління, що є одним із проявів соціальних технологій. Соціальна технологія – це певний спосіб досягнення суспільних цілей, її сутність полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розробляються попередньо, усвідомлено і послідовно, на основі наукових знань. Соціальна технологія, за визначенням болгарського вченого



М.Маркова, – елемент людської культури. Вона виникає двома шляхами: виростає в культурі еволюційно або будується за її законами як штучне утворення.

Соціальні технології й державне управління. Були часи, коли наше суспільство переживало процес соціального будівництва, коли закладалися основи принципово нового укладу громадського життя, формувалися основні її інститути й установи, коли соціальна організація суспільства перебувала в становленні й ще тільки організаційно закріплювала принципи, завойовані соціальною революцією. Сьогодні етап соціального будівництва й властивий йому стан становлення став надбанням історії. Після того, як основні соціальні інститути й установи суспільства склалися й історично визначилися, завдання соціального будівництва поступово змінюється завданням соціального управління.

Соціальна організація, що склалася не статична, вона безупинно змінюється під впливом історичних умов і людської діяльності й викликає потребу управління цим процесом історичного руху соціальної організації суспільства. Звідси й наукова проблема конкретного дослідження існуючої соціальної організації як об'єкта соціального управління й проблема формулювання наукових принципів соціального управління. Звідси й необхідність пошуку форм, адекватних завданню соціального управління на новому етапі розвитку суспільства, і як наслідок – нові вимоги до професіоналізму державних службовців, у чиїх руках перебувають багато важелів управління соціальними процесами, а значить і більша частка відповідальності за якість життя наших громадян.

Підтримуючи тезу про технології як механізми політичного управління, ми слідом за багатьма політологами вважаємо необхідним внести ясність у поняття «політичне управління».

По-перше, слід визначити співвідношення понять «державне управління» і «політичне управління». Державне управління – це центральний елемент політичного процесу, так зване ядро політичного управління. Крім того, «політика більш емоційна, у тому

розумінні, що вона чутлива до суспільної думки, настроїв широких мас людей, їх устремлінь, залежить від впливу поточних подій, залежить від переваги тих або інших лідерів, соціальних інтересів тощо.

Державне управління більш раціональне, тобто функціонально організоване й вирішує конкретні завдання.

По-друге, «політичне управління» повинне досліджуватися з позиції законів синергії, у тому розумінні, що феномени соціуму повинні вивчатися в парадигмі гуманітарного знання. У нашому розумінні, політичне управління – це: функціонування в суспільстві таких політичних механізмів, у яких суб'єкти й об'єкти зв'язані відносинами управління. Сюди можуть бути віднесені відносини політичної влади й політичного зворотного зв'язку, що виникають в рамках державного управління і відносини підпорядкування в інших організаційних структурах суспільства, включених у політичний процес. Зворотній зв'язок особливо актуальний, коли потрібне оперативне реагування політичних структур на нові реалії в політичному житті суспільства.

Інформація є постійно діючим фактором і є необхідною умовою здійснення управління взагалі й окремих його функцій зокрема. В аспекті теорії управління політичні технології становлять собою спосіб організації й упорядкування доцільної практичної політичної діяльності, а також сукупність засобів та дій, спрямованих на зміну стану соціального об'єкта або на досягнення заданого результату.

Таким чином, політичні та управлінські технології як механізми політичного управління стають усе більш інтегрованими в систему політичного менеджменту, що, у свою чергу, веде до скорочення тимчасових і інших затрат на процес прийняття рішень. Крім того, налагоджена система зворотного зв'язку дозволяє говорити про виражену мобільність, гнучкість системи управління між суб'єктами і об'єктами політичних та державно-управлінських відносин завдяки використанню управлінських технологій. Саме такий аспект розгля-

ду даної проблематики може скласти перспективу його розробки у майбутньому в контексті науки державного управління.

### ***Список використаних джерел:***

1. Бебик В.М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика: [Монографія]. – К.: МАУП, 2000. – 384 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І.Надолішній, М.М. Їжа, Г.І. Арабаджі / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Аверьянова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998 – 432 с.
4. Пойченко А.М. Політика: теорія і технології діяльності – К., 1996. – 163 с.
5. Політична аналітика в системі публічного управління: навч. посіб./ авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Сьомін, О.Р. Титаренко та ін.; за заг. ред. С.О. Телешуна. – К.:НАДУ, 2008. – 284 с.
6. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і суспільство / А.Колодій, В.Харченко, Л.Климанська, Я.Косьміна. – Київ: Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. – 584 с.
7. Політологія: Підруч. Для студ. Юрид. Спец. Вищ.навч. закл. / М.І. Панов (керівн. Авт. Кол.), Л.М. Герасіна, В. С. Журавський та ін. – 2-е вид., перероб. І доп. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 520 с.
8. Прикладна політологія:навч. посіб. / За ред. В.П.Горбатенка. – К.: ВЦ «Академія», 2008. – 472 с.
9. Телешун С.О. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні: навч. посіб. / С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К.: НАДУ, 2009. – 168 с.
10. Філософія політики: Короткий енцикл. словник / Авт.-упоряд.: Андрущенко В.П. та ін. – К.: Знання України, 2002. – 670 с.
11. Ринковий Т. Управлінські технології в контексті діяльності органів державної влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://svit.ukrinform.ua/turism.php?page=caledoscop&id=14670>

*Тарас Рынковой*

## УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ В КОНТЕКСТЕ ТЕХНОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье проанализированы основные тенденции применения управленческих технологий в политической сфере и деятельности органов государственной власти.

**Ключевые слова:** политические технологии, управленческие технологии, государственное управление, государственная власть.

*Taras Rynkovyi*

## MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION TECHNOLOGIZING

In this article the author analyses the major trends of political technologies on political sphere and government institutions activities.

**Key words:** political technologies , public service, political sphere.

## Розділ II

# ПОЛІТОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Радмила ВОЙТОВИЧ**

## СПІРАЛЕВИДНИЙ РОЗВИТОК ПЕРЕХІДНИХ СУСПІЛЬСТВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*В межах даної статті здійснено концептуальний аналіз спіралевидного розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації, який, з одного боку, характеризує повтор певних історичних типів у розвитку глобального світу, а з іншого – саме такий повтор і забезпечує структурно-збалансовану динаміку світу в цілому. Конкретизовано основні принципи (повторюваність, закономірність, передзаданість, детермінованість та неминучість), форми (відкритий спіралевидний розвиток, закритий спіралевидний розвиток), тенденції (модернізаційна, контрмодернізаційна), фактори розвитку та спаду (внутрішні, зовнішні), критерії (депресії, стагнації) спіралевидного типу розвитку перехідних суспільств.*

**Ключові слова:** спіралевидний розвиток, наздоганяючий розвиток, глобалізаційний розвиток, геостратегічний розвиток, національна держава, перехідне суспільство.

Однією із форм розвитку перехідного суспільства в умовах глобалізації є спіралевидний геополітичний розвиток людства як єдиного цілого. Така форма розвитку, за схемою якої проходить більшість перехідних суспільств, зумовлюється потребою формування структурованої економіки, впровадженням нових форм інноваційної діяльності, налагодженням глобальних зв'язків, забезпеченням соціально-економічних, політичних та духовних

передумов геостратегічної стабільності світу. Спіралевидний розвиток (розвиток по спіралі) в умовах глобалізації, з одного боку, означає повтор певних історичних типів у розвитку глобального світу, а з іншого – саме такий повтор і забезпечує структурно-збалансовану динаміку світу в цілому. Для характеристик спіралевидного типу розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації можна використати гегелівську тріаду «теза-антитеза-синтез». У цьому плані, модель розвитку світу у формі спіралі проходить через своє ствердження, заперечення, удосконалення, видозміну та перехід на якісно новий рівень функціонування.

Основою спіралевидного розвитку перехідних суспільств слугує розвиток у формі кола, який і вказує на внутрішню специфіку певних повторів, які мають місце у розвитку сучасного світу. Розвиток у формі кола характеризується такими принципами, як повторюваність, закономірність, передзаданість, детермінованість та неминучість. Залежно від того, наскільки ці принципи відповідають об'єктивному стану справ у суспільстві, і наскільки воно саме ідентифікує себе із відповідною глобальною реальністю формується процес історичної динаміки. У разі невідповідності суспільства окремим принципам розвитку його історична динаміка набуває спіралевидної форми. Глобалізація і повертає всі суспільства по спіралі саме на те коло розвитку, яке може їм гарантувати рівні, достойні та вищі умови життя на відміну від попередніх. Відповідно до цього, спіралевидний розвиток характеризує перехід суспільств на новий виток розвитку (сучасно регламентований), який є більш якісний на відміну від того, який йому передував. З огляду на це, перехідне суспільство в умовах глобалізації принципово змінює вектор свого розвитку, його соціальна система набуває організаційного реструктурування, завдяки чому переходить на більш високий рівень функціонування.

Характерною ознакою спіралевидного розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації є ігнорування їх просторового виміру (в умовах глобалізації стираються кордони між суспільствами,

людина належить до єдиного гомогенного глобального простору). Це свідчить про те, що спіралевидний процес розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації спрямований на уніфікацію, стандартизацію та вестернізацію. Відповідно до цього, єдиний критерій, який враховується перехідними суспільствами при розробці стратегії розвитку, є критерій часу, адже світ в умовах глобалізації перебуває в єдиному часовому вимірі. Отже, це є підтвердженням того, що в умовах глобалізації пріоритет надається просторовому, а не часовому виміру розвитку світу.

Розглядаючи сутність та специфіку реалізації спіралевидного розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації, доцільно з'ясувати, чи мають місце в історії світового розвитку тотожні умови та фактори, які засвідчують повтор певних типів суспільного розвитку. На основі цього, доцільно більш детально дослідити специфіку розгортання глобалізаційного процесу, його перспективи та ймовірні наслідки, які він може мати для сучасних суспільств, які перебувають у перехідних умовах розвитку. Основний ризик, який може існувати для перехідних суспільств в умовах глобалізації зводиться до втрати ними своєї самобутності, і спіралевидний розвиток жодною мірою не може цьому перешкодити, оскільки він фактично приводить до увиразнення гомогенності.

В умовах глобалізації перехідне суспільство розвивається у формі замкненого кола, проходячи процес становлення та занепаду, воно повертається знову у свій первинний стан. Важливою ознакою даного процесу розвитку для перехідних суспільств є одночасність у проходженні окремих форм розвитку різними суспільствами, які навіть і не мають спільних геополітичних та просторових вимірів. Виходячи із цього, на нашу думку, спіралевидний розвиток перехідних суспільств включає дві основні форми: відкритий та закритий спіралевидний розвиток. Відкритий спіралевидний розвиток, у свою чергу, характеризується спрямованістю суспільства до налагодження зовнішніх зв'язків як засобу його переходу на якісно вищий рівень суспільно-політичного та економічного розвитку. Закритий спіралевидний

розвиток характеризується зосередженням суспільства на пошуці власної стратегії розвитку, яка і має в ідеалі забезпечити йому перехід на якісно новий рівень розвитку, проте це не означає, що він може виявитись якісно вищим на відміну від попереднього.

Ці дві форми спірального розвитку перехідних суспільств визначаються рівнем зрілості їх соціально-економічних та політичних інститутів і залежать від історичної схожості суспільств між собою, а також від їх ментальності та спадкоємності традицій розвитку, які є майже принципово однаковими, оскільки світ в умовах глобалізації має єдині умови та можливості розвитку. Єдине, що відрізняє перехідні суспільства між собою, це потенціал, реальні можливості розвитку та інтеграційна мотивація.

Здебільшого спірально-циклічний розвиток стає альтернативою цивілізаційного розвитку, з його циклами, на зміну яким приходять «спіральні кластери». Так, якщо на думку вчених, у середньому тривалість цивілізаційного циклу досягає 1300 р. активного існування, який може бути скорочений під впливом зовнішніх факторів, то спіральні кластери мають значно коротший вік, вони є більш мобільними у часі, проте у просторовому вимірі вони охоплюють глобальний простір у цілому. Фактично кожен із таких кластерів виникає як своєрідна відповідь на виклик історичного розвитку, а тим самим приводить до виникнення нового середовища, об'єднаного одними умовами та одним типом суспільства.

Спірально-циклічний розвиток перехідних суспільств можна розглянути через призму концепції «довгих хвиль» Н.Кондратьєва, в основу яких було покладено систему економічних макроциклів, які проходить світ у процесі свого розвитку. Методологічна цінність дослідницького підходу Н.Кондратьєва полягає в тому, що йому вдалося проаналізувати такі макроцикли в межах розвитку окремого суспільства, а на основі цього перенести їх на розвиток світу в цілому. Кожен із таких макроциклів враховує фактор зовнішньої торгівлі, рівень розвитку промислового сектора, відповідно до чого визна-



чається його тривалість, яка може сягати від 5-7 років аж до 50, в середньому тривалість його становить 20-25 років. Кожен такий макроцикл має форму «хвилі», зміна яких характеризує процес розвитку суспільства. Загалом, цикл сходження вгору триває близько 20 років, тоді коли цикл сходження вниз триває в середньому 30 років. Графічно такі хвилі мають форму синусоїда, максимального перегину вгору та вниз, разом з тим кожен цикл має індивідуалізований характер. Відповідно до цього, спіралевидний розвиток відповідно до концепції «довгих хвиль» Н.Кондратьєва включає такі складові елементи: 1) нижній рівень (криза), 2) сходження вгору (пожвавлення та зростання), 3) вершина, 4) сходження вниз (реція та депресія) [1, с. 43]. Кожен із циклів розвитку залежить від внутрішніх та зовнішніх факторів суспільства, зокрема від таких, як рівень воєнної могутності, світові ціни на основну продукцію, яка вивозиться із держави, рівень розвитку монокультури, ефективність транспортних мереж, авіабудівництво, розвиток атомної енергетики та вартість на енергоносії.

На думку *Н.Кондратьєва*, у міру включення окремих суспільств у світову систему на них починає поширюватися динаміка довгих хвиль, периферійні суспільства, які намагаються триматись осторонь від глобального простору, засвідчують відставання від піків довгих хвиль, які діють у так званих глобалізованих суспільствах (Європа, США). Це, у свою чергу, свідчить про те, що периферійні суспільства використовують технології, які є абсолютно застарілими для даного циклу розвитку, а тому це не може наблизити їх до піку розвитку, хоча і не виключає можливості його розвитку в майбутньому. Аби суспільству здобути можливість перейти у вищий цикл розвитку, доцільно розробити та впровадити новітню технологію, яка таким чином, приведе до зміни умов господарювання, а тим самим посилить його роль у глобальному світі. Саме тому одним із важливих витків спіралевидного розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації є виникнення новаційних технологій.

На думку *І.Шумпетера*, важливою ознакою такого новаційного розвитку може стати поява так званих «інноваційних кластерів» або «кластеризація нововведень», яка з необхідністю приведе до мобільного нарощування нових секторів економіки та революційного руйнування старих. Сам процес зміни таких кластерів може бути тототжний катастрофі, коли для «переходу із одного метастабільного стану в інший відбувається нова біфуркація, лавиноподібний розвиток нових галузей за рахунок інших, що тим самим приводить до флуктуації макроекономічних показників, тобто до екстраординарної кризи» [2].

В умовах глобалізації соціальна система перехідних суспільств найбільшою мірою характеризується таким хвилеподібним характером, оскільки вона максимально залежить від умов розгортання глобалізаційної ситуації, перспективність якої визначити практично неможливо. Виходячи з цього перехідні суспільства постійно перебувають в амплітудних умовах підйому та спаду, що досить часто ставить світ у ситуацію невизначеності та безальтернативності, де глобалізація, з одного боку, являє собою модернізаційну, а з другого – контрмодернізаційну хвилю (абсолютного заперечення можливості розвитку світу в умовах глобалізації, оскільки він втрачає альтернативність свого буття). Контрмодернізаційна хвиля у розвитку перехідних суспільств в умовах глобалізації є найбільш небезпечною, оскільки породжує дезінтеграційні тенденції, в результаті чого світ набуває радикальної геостратегічної різновекторності, а кожне суспільство, у свою чергу, свою власну геополітичну ідентичність.

У цьому плані, принципово важливо ідентифікувати основні фактори в розвитку перехідних суспільств, які гарантують їм відповідний підйом та спад в умовах глобалізації. При цьому доцільно чітко розмежувати внутрішні та зовнішні умови та фактори підйому та спаду в розвитку перехідних суспільств. Внутрішніми умовами та факторами підйому перехідних суспільств, на нашу думку, є: внутрішньо суспільна консолідація, пріоритетність у реалізації

загальнонаціональних інтересів, економічна та політична стабільність, наявність чіткої стратегічної мети, високий рівень національної ідентичності, внутрішньо консолідований процес творення державної політики, потужна система національної безпеки, ефективна соціальна та культурна політика держави, реалізація ліберальних соціальних реформ. Зовнішніми умовами та факторами підйому перехідних суспільств, у свою чергу, також є: ефективна геостратегія розвитку, потужна система міжнародних зв'язків, конкурентоспроможна інноваційна модель розвитку, наявність ефективної інтеграційної політики держави, національно регламентовані програми протистояння глобалізаційним викликам. Відповідно до цього, можна чітко визначити зовнішні та внутрішні умови та фактори, які приводять до спаду розвитку перехідних суспільств. До внутрішніх умов та факторів доцільно віднести: відсутність ефективної системи розвитку суспільств в умовах глобалізації, зокрема, що стосується її нормативно-правового забезпечення (необхідність розробки Національної програми «захисту людського ресурсу в умовах глобалізації», економічний спад, втрата національної ідентичності, слабка система національної безпеки, нездатність суспільства протистояти глобалізаційним викликам, підпорядкування національних інтересів загальнопланетарним або регіональним, відсутність ефективної системи суспільно-політичних реформ, дифузність внутрішньореформаційного процесу у суспільстві (реалізація реформ не має чіткої структури, а тому здійснюється не послідовно, що досить часто суперечить логіці історичного процесу). До зовнішніх умов та факторів спаду розвитку перехідних суспільств відносять такі тенденції, як: неконтрольований вплив глобалізаційних процесів, насильницька політика інтеграції з боку лідерів геополітичного розвитку, загострення міжцивілізаційних суперечностей, нелімітована глобальна міграція, нелінійність глобалізаційного розвитку, яка приводить до нездатності держави адекватно вписатись у нову систему глобалізаційного розвитку. Такі фактори повною мірою розкривають характер розгортання спіралевидного розвитку суспільств

у нових умовах. Це тим самим дає змогу визначити альтернативи долаття окремих хвилеподібних відхилень, які характеризують розвиток перехідних суспільств на даному етапі.

Особливо характерним ракурсом спірально-видного розвитку перехідних суспільств є те, що він не обов'язково здійснюється в умовах позитивної динамізації, які начебто мають в ідеалі гарантуватись процесам глобалізації, а й депресії та стагнації, які увиразнюють необхідність переходу суспільства у новий стан. Саме тенденції депресії (відсутність соціально-економічного потенціалу розвитку в нових умовах) та стагнації (тиск традиціоналізму, що реально перешкоджає новачійності) є основними критеріями, які обумовлюють необхідність спірально-видного типу розвитку перехідних суспільств.

Сучасний світ переживає майже всі ті проблеми планетарного масштабу, які були актуальними для людства протягом усього періоду його історичного розвитку, зокрема такі з них, як:

- приріст народонаселення планети;
- недостатність природо-, енергоресурсів;
- нерівномірність економічного розвитку регіонів планети;
- деградація довкілля через неадекватні дії людини;
- дегуманізація культури.

Наведені проблеми є одним із свідчень повтору тенденцій суспільного розвитку в історії людства. Майже всі тенденції світового розвитку мають закономірності свого виникнення та розгортання, а відповідно до цього їх можна прогнозувати, визначивши передумови та фактори, які їм передують. Виходячи із цього можна засвідчити, що глобалізація як тип суспільного розвитку іманентно вже існувала, проте в її сучасному варіанті вона привела до руйнації усталеної системи світового розвитку вивівши на арену світоустрою принципово інші фактори. Так, зокрема, перерозподіл світового ринку, який спостерігається в умовах глобалізації, вже мав місце у добу Середньовіччя, проте тоді він пов'язувався з налагодження економічних зв'язків між окремими державами та ре-

гіонами світу, а сьогодні він пов'язується з новими можливостями в реалізації економічних потреб між державами, особливо із використанням досягнень науково-технічного прогресу. Саме останній є важливим фактором виникнення нових спіралевидних кластерів суспільного розвитку, оскільки він виводить людство на кардинально новий рівень реалізації свого фізичного та інтелектуального потенціалу, водночас ставлячи його перед новими викликами.

Виходячи із цього, доцільно визначити основні принципи глобального буття, які забезпечують цілісну єдність сучасного світу. З позицій французького дослідника *П.Друкера* такі принципи виявити сьогодні практично нікому не вдалося, оскільки в цьому плані можуть існувати лише окремі підходи, легітимність яких довести надзвичайно важко. Серед таких підходів дослідник називає глобальну стабілізацію демографічних процесів, глобальну кооперацію економічного та науково-технічного розвитку, створення екологічно стабільної економіки, створення глобальної культури нового типу, створення транснаціональної політичної структури або світового уряду [4]. Проте, наведені підходи скоріше за все слід сприймати не як тенденції світового розвитку, а як конкретні шляхи оптимізації світового розвитку, які є своєрідним засобом протистояння сучасним викликам глобалізаційного розвитку.

Спіралевидний розвиток у сучасних умовах глобалізації жодною мірою не відрізняється від циклічного розуміння специфіки буття людини, суспільства та держави. Здебільшого тенденції розвитку сучасного світу по спіралі видозмінюють певною мірою форми буття сучасної людини і особливо її як громадянина. Визначальну роль людини у процесі спіралевидного розвитку чітко охарактеризовано в межах сциєнтистсько-технократичного підходу, який розглядав суспільний розвиток через розвиток самої людини, а з цією метою доводилась необхідність розвитку у неї «нових якостей та рис» як необхідної умови вдосконалення людини. Даний підхід особливого розроблення набув у межах вчень представників Римського клубу,

обґрунтувавши тим самим концепцію спірального розвитку через історичний розвиток, основним засобом якого виступає людина. Проте, на думку *В. Дахіна*, в сучасних глобалізаційних умовах людина стикається із новими проблемами, які перешкоджають її повноцінному розвитку, однією із яких є втрата її істинного характеру буття, реальним підтвердженням чого стає неспроможність людини нести відповідальність за своє буття, за свої дії та особливо за бездіяльність [5]. Отже, це свідчить про те, що, з одного боку, в умовах глобалізації людина здобуває такий модус свого буття, який раніше нею було втрачено, а з другого – вона втрачає той, який будувало протягом всієї історії розвитку людства, натомість лишаючись сам на сам із безособовим, ефемерним світовим простором. Людина здобуває нову екзистентність, проте така екзистентність може виявитись для неї згубною. Причини такої згубності дослідники бачать у різних площинах, більшість у науково-технічному прогресі, інші ж наполягають на неефективних формах взаємодії людини та природи, що й приводить до причин загострення глобальних проблем, а отже і людської екзистентності. З нашої точки зору, основними причинами цього слід вважати еволюційний процес розвитку людства, який сьогодні проходить по-своєму черговому спіральному кластерові, який розпочався приблизно з середини 90-х рр. XX ст., продовжується й досі, а скільки він існуватиме передбачити надзвичайно важко навіть виходячи з певних історичних тенденцій, які можуть мати тотожний з ним характер. Нашу позицію досить легко обґрунтувати, оскільки глобалізація має об'єктивний характер, не залежить від волі та бажання сучасної людини, а отже, вона має еволюційний характер свого розвитку, який в умовах осучасненої асиміляції може мати різні вектори свого існування. З нашої точки зору, він може бути замінений стратегією наздоганяючого розвитку для стратегії одних суспільств, а для інших стратегією випереджаючого розвитку, і якою мірою їм у загальнопланетарному масштабі розвитку вдасться досягнути балансу визначити надзвичайно важко.

Може навіть статись так, що світ постане перед дилемою пошуку нової перспективи суспільного розвитку, в обхід процесів глобалізації, незважаючи на те, що можливостей їх обійти практично не має жодне суспільство у світі. Здебільшого найбільш вразливими виявляються перехідні суспільства, які проходять певний спіралевидний розвиток найбільш неохоче сприймаючи його як єдино можливу реальність, яка забезпечує їм необхідну історичну динаміку. Отже, спіралевидний розвиток являє собою і один із глобалізаційних етапів еволюційного розвитку людства.

Сучасний світ вступаючи у нову фазу свого еволюційного розвитку здобуває нові можливості для свого існування, зазнає глобальної синхронізації, завдяки глобальній взаємозалежності світу з'являються нові форми інтерактивності, все більшого поширення набувають мультикультурні процеси. Такі тенденції глобалізаційного розвитку можна віднести до нового періоду функціонування спіралевидного кластеру, і датувати його виникнення можна з 2003 р. Саме цей рік в історії розвитку людства знаменувався піком глобальної (просторової) взаємозалежності світу в усіх сферах суспільного життя, динаміка якої набула неабиякого часового прискорення. На думку *А.Гідденса*, це породило так звану надсучасність, яка заперечує ранні форми сучасності, що й стало причиною виникнення нового кластеру розвитку. Відповідно до цього вчений наголошує на тому, що «соціальні групи та окремі індивіди поступово звільняються від звичних повсякденних зв'язків та прив'язаності до локального контексту та традицій, прилучаючись до більш широкого позагеографічного сприйняття місця та співтовариства, яке, у свою чергу, породжує соціальні відносини, вільні від регіональних обов'язків, непередбачуваних та абсолютно деполітизованих» [6]. Таким чином, дослідник намагається описати структурний злам сучасного світу, розкривши при цьому фундаментальні зміни в системі соціальної організації, які приводять до розгортання спіралевидного розвитку. Виходячи з цього *А.Гідденс* розкриває причини

ерозії локальних культурних традицій, соціальних норм та розвитку індивідуальних стратегій проживання. Причини таких ерозій він бачить у відсутності інститутів, які б забезпечували демократію праці на світовому рівні, оскільки тут передусім йдеться про те, що окремі країни світу в першу чергу спрямовані на розв'язання власних проблем, це підтверджується і тим, що «не існує людей, які б були глобально об'єднаними, оскільки глобальним є лише капітал та його агенти» [6].

Розвиток перехідних суспільств в умовах глобалізації також ставить нову проблему пошуку альтернатив розвитку світу на початку ХХІ ст. за спіралевидним принципом. Важливою проблемою в цьому плані, на думку *І.Пригожина*, виступає проблема глобальної оптимальності, розв'язати яку стає можливо лише за умови досягнення структурної сталості, яка є результатом чіткої системи самоорганізації. Виходячи з цього дослідник виокремлює дві суперечливі тенденції в розвитку сучасного світу: зростання порядку (глобалізація завжди супроводжується тяжінням до авторитаризму) та зростання свободи (індивідуалізація з перекосом в анархізм). Долання такої суперечливої тенденції забезпечує досягнення глобальної оптимальності, яка є необхідною умовою спіралевидного розвитку [7].

Слід також відзначити, що спіралевидний розвиток певною мірою протистоїть уніфікації «життєвих горизонтів» перехідних суспільств щодо структуризації та реструктуризації їх систем міжнародних відносин. При цьому, досить часто спостерігається тенденція до абсолютизації окремого інтегративного фактора, який начебто є визначальним в умовах глобальної взаємозалежності сучасного світу. Виходячи з цього перехідне суспільство здобуває нову можливість динамічної еволюції, яка забезпечується спіралевидним розвитком і який дає змогу зберегти здобуту його геополітичну ідентичність. Водночас такий підхід виявляється надзвичайно суперечливим, оскільки глобалізація приводить до уніфікації сучасного світу, а тому зберегти відповідну ідентичність за таких умов практично неможливо.



Спіралевидний розвиток перехідних суспільств в умовах глобалізації привів до важливого ціннісного зрушення, що, у свою чергу, позначилось на формуванні «етосу глобального співтовариства як нового унікального історичного феномену, покликаного забезпечити духовне всеєднання глобального світу» [8]. Унаслідок цього перехідні суспільства постали перед потребою формування «суперетнічної ідентифікації», тобто такої системи універсальних цінностей, яка б стала визначальною для розвитку сучасного світу, і завдяки чому цей світ ідентифікував себе через безпосередню причетність до нього. У свою чергу, це супроводжується процедурою створення нових інституцій, покликаних забезпечити взаємозалежність сучасного світу та контрольованість процесів світового розвитку як умови реалізації суперетнічної ідентифікації. Досягнення такої форми ідентичності є необхідною умовою забезпечення стабільності та сталості функціонування перехідного суспільства.

Наведені вище тенденції як аргумент ефективності спіралевидного розвитку перехідних суспільств приводять до необхідності виокремити «транснаціональний (наднаціональний) універсам», як просторовий вимір розгортання відповідної форми розвитку. Транснаціональний універсам є простором для об'єднання Сходу та Заходу, Півночі та Півдня світу, а також гіпотетичною умовою для акумулювання потенціалу розвитку перехідних суспільств, які представляють відповідну часину світу. Транснаціональний універсам таким чином приведе до розмивання регіональної ідентичності перехідних суспільств і створить умови для багатополюсного вектора їх глобалізаційного розвитку. Це тим самим дасть змогу перехідному суспільству значно простіше розв'язувати загальноцивілізаційні проблеми розвитку, управляти глобальними інтеграційними процесами, змінивши образ та стиль світової політики, закріпити свій геополітичний статус у світі, а також сприяти зародженню нової моделі суспільної динаміки.

Таким чином, в умовах спіралевидного розвитку для більшості перехідних суспільств постає проблема не лише розробити власний

цивілізаційний ресурс, але й забезпечити його реалізацію в умовах глобальної взаємозалежності світу. Передусім йдеться про те, яким чином довести світу унікальність своєї цивілізації порівняно із історичними надбаннями інших цивілізацій. Процес «унікалізації» цивілізації, як правило, супроводжується реалізацією національного або ж і геополітичного егоїзму, який може перешкоджати окремому суспільству повною мірою розкрити свою самотність, а відповідно до цього бути відкритим до сприйняття цінностей з боку іншої цивілізаційної моделі розвитку. Головна увага при цьому, має приділятися відкритості та соборності сучасного суспільства, які, у свою чергу, мають забезпечити еволюцію проходження світу по певній спіралі. Саме ці основні аспекти і закладають предметне поле для подальшого розроблення даної проблематики в межах вітчизняної державно-управлінської науки.

### *Список використаних джерел:*

1. Кондратьев Н.Д. Избранные сочинения. / Н. Кондратьев // . – М.: 2013. – 609 с.
2. Face di globalizzazione: Inter a locale dimensione de developmento / Ed. by Shahid Yusuf, Simon Evenett, Weiping Wu. – Washington-Roma: Pace Bank, 2011. – XV. – 278 p.
3. Мегатренды мирового развития / Под ред. М.В. Ильина, В.Л. Иноземцева. – М.: Экономика, 2011. – 295 с.
4. Druker P. Informatione del Revoluzione // Forbes ASAP-Roma. – 24.08.2008
5. Дилеммы «глобализации». Социумы и цивилизации: иллюзии и риски / Т.Т.Тимофеев (отв. ред.), К.Денчев, Ю.С.Оганисян, М.Эмар. – М., 2002. – 528с.
6. Гидденс А. Судьба, риск, безопасность // Thesis. – 2003. – С. 38-52.
7. Пригожин И. Детерминизма нет ни в обществе, ни в природе. – М., 2000. – С. 380.
8. Гутник В.П. Политика хозяйственного порядка в Германии. / В. П. Гутник // (РАНИМЭиМО). – М.: Экономика, 2012. – 271с.

*Радмила Войтович*

## СПИРАЛЕВИДНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРЕХОДНЫХ ОБЩЕСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье осуществлен концептуальный анализ теоретико-методологических основ спирального развития переходных обществ в условиях глобализации. На основании реализации исследовательской цели удалось раскрыть сущность основных принципов и критериев спирального развития общества, идентифицирован нормативизм как универсальный, ценностноимперативный инструментарий управления общественным развитием, в соответствии с чем определены его критерии и систематизированы основные формы социальной организации в условиях глобализации, детализировано их содержание, раскрыты структурные элементы. Обосновано определение глобализации как универсальной формы исторической динамики переходных обществ, раскрыты основные факторы, типы отношений между обществами, формы синхронизации исторической динамики переходных обществ, уровни и механизмы функционирования переходных обществ. Исследованы основные глобальные вызовы общественному развитию, определены обратные формы глобализации, глобальные, мировые и осевые проблемы, обоснована подмена национального интереса глобальным интересом, раскрыты его составные элементы, проанализированы вызовы глобального терроризма и глобальной миграции. Усовершенствованы пути преодоления деструктивных проявлений влияния глобализации на национальные системы государственного управления, что позволило обосновать необходимость приведения их в соответствие с глобализационными стандартами общественного развития путем реализации стабилизационных механизмов, которые дадут возможность обеспечить защиту и усиление национальной идентичности, противостояние глобальной экспансии благодаря разработке интегральной стратегии национальной безопасности.

**Ключевые слова:** спиралевидное развитие, догоняющее развитие, глобализационное развитие, геостратегическое развитие, национальное государство, переходное общество.

*Radmila Voytovich*

## **SPIRAL DEVELOPMENT OF TRANSITIONAL SOCIETIES IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION**

The article presents a conceptual analysis of the theoretical and methodological foundations of the spiral development of societies in transition in the context of globalization. On the basis of the implementation of the research goals failed to disclose the essence of the basic principles and criteria of the spiral development of society, normativism identified as universal, value management tools imperative social development, according to what criteria are defined and systematized its basic forms of social organization in the context of globalization, their detailed content, disclosed structural elements. Justified the definition of globalization as a universal form of the historical dynamics of societies in transition, covers the main factors, the types of relations between societies, forms of synchronization of the historical dynamics of societies in transition, levels and mechanisms of transitional societies. The basic global challenges to social development, to determine the inverse form of globalization, global, global and axial problems justified the substitution of national interest to global interest, disclosed its components, analyzed the challenges of global terrorism and global migration. Improved ways to overcome destructive displays the impact of globalization on national systems of public administration, which allowed to justify the need to bring them in line with the globalization of social standards development through the stabilization mechanisms that will enable to provide the protection and enhancement of national identity, the confrontation of global expansion through the development of an integrated national security strategy.

**Keywords:** spiral development, overtaking development, globalization development, geo-strategic development, nation-state, transient society.

*Георгій БОДНАРАШ*

## ІНДЕКС ЕЛЕКТОРАЛЬНОЇ УРАЗЛИВОСТІ УРЯДІВ УКРАЇНИ ТА РУМУНІЇ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

*У статті здійснюється порівняльний аналіз індексів електоральної уразливості урядів України та Румунії. Автор проаналізував вплив результатів парламентських виборів та парламентської діяльності партій на урядову стабільність, урядову конфігурацію у досліджуваних країнах. У статті розглядаються принципи та методи утворення парламентської більшості та урядових коаліцій.*

**Ключові слова:** *індекс електоральної уразливості уряду, партійна система, урядова коаліція, хаотична багатопартійність.*

Загальновідомо, що реалізація євроатлантичної стратегії та інтеграція до світового політичного співтовариства залежить не тільки від кількісних показників, тобто запровадження європейських стандартів та законодавства, а й якісних – політичної (урядової) та економічної стабільності, а також високого рівня соціального капіталу. Актуальність вимірювання індексу електоральної уразливості урядів двох раїн проявляється у урядовій дестабілізації в Україні. Це є особливо негативним явищем за умов «замороження партійної системи». Мета цього дослідження полягає у аналізі урядової уразливості як одного із вимірів функціонування партійних систем України та Румунії.

Завдання дослідження полягають у комплексному порівняльному аналізі урядової уразливості, як проблемного виміру функціонування партійних систем України та Румунії; визначення тенденцій еволюції урядової уразливості, факторів, які найбільше на неї впливають.

*Індекс електоральної уразливості урядових політичних партій виступає однією із необхідних умов високого рівня системної*

конкурентоспроможності політичних партій. *Електоральна уразливість* – рівень ймовірності, що актуально діючий уряд може бути змінений однією із партій чи блоком політичних партій, що знаходяться в змагальному процесі [8, р. 16]. У такому випадку, під *урядом* розуміємо партії, що формують його під час проведення виборів. В Україні відсутні дослідження рівня електоральної уразливості урядів, проте, проблематикою дослідження урядової дестабілізації та криз займається І.Пресняков [5]. У Румунії цією проблематикою займається І.Чобану [8]. Отже, дана робота є першою спробою вимірювання індексу електоральної урядової уразливості в Україні та Румунії на основі аналізу електоральних циклів.

В українському випадку складно визначити які політичні партії можна віднести, власне, до провладних партій, оскільки не існувало постійної парламентської більшості. Завдяки постійному «бродінню» політиків від однієї політичної сили до іншої, змінювалась структуризація українського парламенту, а урядів постійно відправляли у відставку. Політична структуризація відбувалась по лінії *пропрезидентські-антипрезидентські* політичні сили.

Головною подією, що зруйнувала восьмифракційну структуру Верховної Ради ще у першому проаналізованому електоральному циклі, стало рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 р., яке не лише закріпило право позапартійних депутатів утворювати депутатські групи, а також можливість створення у парламенті фракціями будь-які політичні партії, незалежно від того, чи подолали вони 4%-ий виборчий бар'єр. Це й призвело до фракційної реструктуризації парламенту. Показовим є те, що в той час нові фракції створювалися переважно за рахунок розколу старих.

Склад парламентської більшості (листопад 1999 – лютий 2000 рр.) визначався наступними групами та фракціями: (1) «Трудова Україна»; (2) СДПУ(о); (3) «Демократичний Союз»; (4) «Яблуко»; (5) частина депутатів НДП; (6) «Відродження Регіонів», «Регіони України» (з 2001 р.); (7) Народний Рух України; (8) Українсь-

кий Народний Рух; (9) «Реформи-Конгрес»; (10) «Батьківщина»; (11) «Солідарність»; (12) Партія Зелених України (ПЗУ) [4].

Після початку роботи ВРУ розгорнулась боротьба за формування більшості і керівні посади в парламенті. Партії і блоки, що перемогли на виборах утворили свої фракції: «Єдина Україна» (177 депутатів); «Наша Україна» (118) «КПУ» (64) «СДПУ(о)» (31) «БЮТ» (23); «СПУ» (22). Фракція «ЄУ» виявилась нежиттєздатною і вже в червні 2002 р. розпалась на шість фракцій: фракція «Партії Регіонів» (52 депутати), фракція партії «Трудова Україна» (31), фракція Партії промисловців і підприємців (20), фракція «Народовладдя» (17), фракція «Аграрії України» (Аграрна Партія України) (17), фракція «Демократична ініціатива» (15) [24]. Проте проурядові фракції за рахунок депутатів, що обиралися в мажоритарних округах, отримали більшість у парламенті, тим самим невілювавши перемогу опозиції.

Отже, картина проурядових партій в Україні виглядала наступним чином:

- 2002 р. – «За єдину Україну», СДПУ (О) та СПУ;
- 2006 р. – Партія Регіонів, «Трудова Україна» (колишні «За Єдину Україну»), СДПУ(о), СПУ та КПУ;
- 2007 р. – Партія Регіонів, КПУ та СПУ: «Антикризова Коаліція»;
- 2012 р. – Партія Регіонів та КПУ.

В результаті парламентських виборів 2012 р. проурядова коаліція отримала близько 24,91% голосів виборців в багатомандатному окрузі. Менш ніж за тиждень після відставки А.Кінаха, 21 листопада 2002 р. Верховна Рада проголосувала за кандидата, попередньо узгодженого парламентською більшістю та Президентом. За кандидатуру глави Донецької обласної державної адміністрації проголосували 234 народні депутати. Під час парламентського обговорення та голосування кандидатуру В.Януковича одноголосно підтримали представники всіх фракцій та груп, які входять до парламентської більшості. Крім того, за позитивне рішення також проголосували

12 з 16 позафракційних депутатів, один представник фракції Блоку Віктора Ющенка «Наша Україна» та один соціаліст.

Призначення нового Уряду відбувалось у специфічних умовах, наявність яких обумовила нова розстановка політичних сил у Верховній Раді на осі «опозиція – пропрезидентська коаліція». Нестійка рівновага протягом першої сесії Верховної Ради України четвертого скликання (обрання спікера 226-ма голосами, розподіл парламентських комітетів на користь опозиції) була зруйнована з початком другої сесії. Спроба створити парламентську більшість в умовах такої рівноваги зробила неможливим їхнє мирне співіснування. На цьому етапі для пропрезидентських сил та опозиції стали життєво необхідними резонансні та ефективні політичні ініціативи.

Загалом процес створення «коаліції більшості» розпочався задовго до дня голосування та актуалізувався, в даному випадку «під Януковича», в угоді, підписаній кандидатом у Прем'єри та лідерами 9 фракцій і груп більшості. Документом передбачалося, що підтримка кандидатури В. Януковича на прем'єрську посаду відбудеться в обмін на чіткі гарантії сформувати новий Кабінет Міністрів з представників парламентської більшості. Розподіл посад у Кабміні мав відбуватися на основі пропорційного представництва депутатських фракцій, що входять до складу «постійно діючої парламентської більшості».

Серед особливості призначення Уряду В.Януковича, слід звернути увагу на те, що за чинним українським законодавством, члени Кабінету Міністрів не можуть бути одночасно членами парламенту. Саме тому, аби більшість не втратила мінімально необхідної кількості депутатів, до Уряду В.Януковича залучалися лише депутати, обрані за виборчими списками блоку «За єдину Україну!» та СДПУ(о). Тож амбіції депутатських груп і фракцій більшості, сформованих з депутатів-мажоритарників, не могли бути задоволені через призначення їхніх членів до Уряду.

Головною відмінністю формування нового Уряду став так званий «коаліційний» принцип, зведений у сучасних українських умовах



до квотного розподілу посад не лише у самому Уряді та інших органах виконавчої влади, але й поза ними у контексті політичної реформи, проголошеної Президентом.

Дається в знаки й те, що новоутворений «коаліційний» Кабінет Міністрів у політичному сенсі мало чим відрізняється від попереднього, оскільки всі важливі урядові портфелі дістались: Партії Регіонів; СДПУ(о); ПППУ; «Трудовій Україні». Значимість та впливовість посад, які дістались іншим учасникам більшості, включаючи: Аграрну Партію України та НДП, а також «Народовладдя» та «Демократичні ініціативи», помітно менші. Депутатська група «Народний вибір» не отримала квоти на жодного члена Уряду [6].

*Таблиця 1*

***Індекс електоральної уразливості урядових партій України  
2002-2012 рр.:***

| <b>Рік виборів</b>         | <b>2002</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2012</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Результати отримані урядом | 24,91%      | 41,49%      | 42,62%      | 43,18%      |
| Стандартне відхилення      | -           | 16,58%      | 1,13%       | 0,56%       |
| Рівень уразливості*        | -           | 24,91       | 41,49       | 42,62       |

\*Чим значення відхилення є вищою, тим рівень уразливості уряду є зниженим.

Джерело складено за: [2].

На парламентських виборах 2006 р. провладні сили отримали 41,49% голосів виборців, а стандартне відхилення слало 16,58%, що призвело до того, що рівень уразливості уряду дорівнював 24,91. Як виявилось, він був найнижчим в історії української політичної системи. Але в подальшому рівень уразливості помітно підвищиться через постійне зниження показника стандартного відхилення. Вже після виборів 2006 р. проявляються кризові явища в діяльності парламентської більшості.

У 2006 р. офіційно було оголошено про утворення *помаранчевої урядової коаліції* у складі 239 депутатів, але вже 6 липня зачитано 30 персональних заяв депутатів-соціалістів про вихід із коаліції, що стало основою для утворення коаліції в іншому форматі. Вже 7 липня 2006 р. оголошено про утворення *«антикризової коаліції»* у складі Соціалістична Партія України (СПУ), Партії Регіонів (ПР) – правонаступниця За «Єдину Україну» та Комуністичної Партії України (КПУ). Однак на перших порах у складі коаліційного уряду працювали п'ять представників «Нашої України», які займали міністерські посади, що були віднесені до компетенції коаліції депутатських фракцій. Жодна політична угода при цьому не підписувалася, що дає певні підстави називати таку співпрацю *«фактичною розширеною коаліцією»*.

27 травня 2007 р. була підписана Спільна заява Президента України, Голови Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України щодо невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання політичної кризи шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України у 2007 р.

На цих виборах урядові сили отримали 42,62% голосів виборців, а стандартне відхилення дорівнювало лише 1,13%. Таким чином, рівень електоральної уразливості урядів підвищився до 41,49. Після проведення президентських виборів 2010 р., в парламенті утворена нова коаліція *«Стабільність та реформи»* у складі Партії Регіонів, Партії Литвина та Комуністів, яка сформувала уряд М.Азарова до складу якого увійшли ще й 2 представників «Єдиного центру».

Вище проаналізовані зміни демонструють *перманентну ротаційну часткову урядову* у період одного скликання Верховної Ради, адже цього разу Блок Литвина приєднався вже до опозиційного блоку політичних сил. Після парламентських виборів 2012 р. за поданням Президента В.Януковича Верховна Рада України 13 грудня 2012 р. затвердила Прем'єром М.Азарова 252 голосами депутатів від Партії Регіонів та комуністів. В результаті переходу до змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи, Блок Литвина

втратив свої позиції, але рівень електоральної уразливості уряду підвищився до критичного рівня, оскільки проурядові сили отримали 43,18% голосів виборців. Стандартне відхилення дорівнювало 0,56%, а рівень електоральної уразливості – 42,62 – найбільший в сучасні історії України.

В румунському випадку у проаналізований період уряд був сформованим наступними політичними партіями:

- 1992 р. – Демократичний Фронт Національного Порятунку (ДФНП);
- 1996 р. – Румунська Партія Соціальної Демократії (РПСД);
- 2000 р. – Ліберально-Національна Партія (ЛНП), Демократична Партія (ДП) та Демократична Конвенція Румунії 2000 (ДКР 2000);
- 2004 р. – Соціально-Демократична Партія (СДП) та Консервативна Партія (КП);
- 2008 р. – ЛНП та Демократичний Союз Угорців Румунії (ДСУР).
- 2012 р. – Соціально-Ліберальний Союз (СЛС) (Соціально-Демократична Партія, Ліберально-Національна Партія, Консервативна Партія, Національний Альянс за Прогрес Румунії (НАПР)).

Рівень уразливості визначається відніманням від відсотка голосів отриманих урядовими партіями у результаті кожних виборів одиниці стандартного відхилення. Стандартне відхилення виступає індикатором дисперсії, який визначає рівень розпорошення в рамках певної серії числових значень й характеризує статистичну кількість населення з точки зору гомогенності та гетерогенності у співвідношенні з існуючою змінною [9, р. 49].

В подальшому будимо визначати рівень урядової уразливості для всіх електоральних циклів обох держав на національних рівнях, для того щоб отримати чітку картину урядової позиції. Чим більша є різниця між відсотком поданих голосів та стандартного відхилення, тим стабільнішою є позиція уряду.

В Румунії, на загальнонаціональному рівні до 2000 р., відповідно до вищенаведених даних (див. табл. 2), результати отримані урядовими партіями та стандартне відхилення відсотка отриманих ними голосів постійно знижувалося – це означає, що ситуація уряду з кожним електоральним циклом дестабілізувалося. Однак, політичне становище уряду змінюється у кращу сторону на виборах 2004 р., коли результати отримані урядовими партіями були високими (37,15%), проте й відхилення відсотка отриманих голосів підвищувалося до 19,6%, а рівень уразливості дорівнював 17,55 і, як внаслідок, рівень уразливості був найнижчим за всю історію Румунії, оскільки з підвищенням індексу знижується рівень електоральної уразливості уряду.

Таблиця 2

***Індекс електоральної уразливості урядових партій Румунії  
1992-2012 рр.\*:***

| Рік виборів                | 1992   | 1996   | 2000   | 2004   | 2008** | 2012   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Результати отримані урядом | 28,88% | 22,87% | 17,55% | 37,15% | 26,99% | 60,03% |
| Стандартне відхилення      | 38,32% | 6,01%  | 5,32%  | 19,6%  | 10,16% | 33,04% |
| Індекс уразливості***      | 9,44   | 16,08  | 12,23  | 17,55  | 16,83  | 26,99  |

\* Дослідження зроблене тільки для Сенату румунського парламенту.

\*\* Не зважаючи на те, що після виборів 2004 р. уряд був сформованим «Альянсом Правдивість та Справедливість» у коаліції з ДСУР та КП, після березневих подій 2007 р. уряд зазнав конфігураційних змін. До нового складу уряду входили лише представники Ліберально-Національної Партії та ДСУР

\*\*\* Чим вищим є показник відхилення, тим нижчим є рівень електоральної уразливості уряду.

Джерело складено за: [3].

На виборах 2008 р., які проводилися за мажоритарною системою, уряд отримував 26,99%, а стандартне відхилення знизилося на 9,44%. Це дозволяє нам констатувати, що рівень уразливості був стабільним та міг консолідуватися в майбутньому.

Проте, вже у 2009 р. на основі угоди між ЛДП, ДСУР з депутатською групою від національних меншин та новоутвореною парламентською партією Національний Альянс Прогресу Румунії (НАПР) була сформована нова урядова коаліція. Однак, і ця коаліція виявилася не життєздатною, адже після подання у відставку уряду Е.Бока, новим прем'єром став М.Резван-Унгуряну, який також був змушений подати у відставку в результаті втрати довіри до уряду. 7 травня 2012 р. в Румунії утворена нова парламентська більшість на основі новоствореного СЛС у складі СДП та Правоцентристського Альянсу (ЛНП та КП), яка формувала перший уряд В.Понти. Згодом до СДП приєднався й НАПР, які утворили Лівоцентристський Альянс у складі СЛС. В результаті парламентських виборів 2012 р. був утворений другий уряд В.Понти до якого увійшли 14 представників СДП, 10 представників ЛНП, 2 представників КП, 2 представників НАПР та 1 незалежний. Враховуючи те, що показник відхилення в результаті виборів 2012 р. дорівнює 33,04%, то рівень електоральної уразливості уряду є найвищим за всю історію Румунії та складає 26,99. Проте, це є майже двічі менший показник, ніж український.

Таким чином, на змагальному рівні, індекс уразливості є доволі високим, що дає нам всі підстави вважати партійну систему конкурентоспроможною та здатною до структуризації та консолідації в перспективі. Проте, на сьогоднішній день аналіз електоральної уразливості на національному рівні не є достатнім для вивчення всіх особливостей цього виміру змагальності партійної системи.

Парламентські вибори 2008 р., в Румунії, відбулись на основі мажоритарного представництва в одномандатних округах, тому доцільно буде проаналізувати рівень електоральної уразливості уряду й на локальному рівні, тобто результати попередніх виборів в кожному окремому повіті (див. табл. 3).

Таблиця 3

*Індекс електоральної уразливості уряду на місцевому рівні  
у 2004 р. у Румунії*

| Повіт             | По-<br>каз-<br>ник | Станд.<br>Відхил. | Ураз-<br>лив. | Повіт          | По-<br>каз-<br>ник | Станд.<br>Від-<br>хил. | Ураз-<br>ли-<br>вість |
|-------------------|--------------------|-------------------|---------------|----------------|--------------------|------------------------|-----------------------|
| 1                 | 2                  | 3                 | 4             | 5              | 6                  | 7                      | 8                     |
| Алба              | 19,4               | 6,04              | 13,36         | Ільфов         | 32,73              | 10,62                  | 22,11                 |
| Арад              | 19,4               | 4,72              | 14,68         | Мараму-<br>реш | 22,56              | 9,08                   | 13,18                 |
| Арджеш            | 30,46              | 12,12             | 18,34         | Мехе-<br>динц  | 26,16              | 10,89                  | 15,27                 |
| Бакеу             | 30,17              | 13,25             | 16,92         | Муреш          | 12,83              | 6,71                   | 6,12                  |
| Біхор             | 17,26              | 5,98              | 11,28         | Нямц           | 31,75              | 11,52                  | 20,25                 |
| Бістріца          | 22,66              | 12,31             | 10,35         | Олт            | 31,48              | 16,44                  | 15,04                 |
| Ботоша-<br>ни     | 37,41              | 20,22             | 17,19         | Прахова        | 26,29              | 7,45                   | 18,84                 |
| Брашов            | 21,88              | 6,2               | 15,68         | Сату-<br>Маре  | 18,38              | 9,14                   | 9,24                  |
| Бреїла            | 27,26              | 12,5              | 14,76         | Селаж          | 20,9               | 8,13                   | 12,77                 |
| Бузеу             | 38,83              | 17,28             | 21,55         | Сібіу          | 17,16              | 8,48                   | 8,68                  |
| Караш-<br>Северін | 27,68              | 8,45              | 19,23         | Сучава         | 31,11              | 10,08                  | 21,03                 |
| Келе-<br>раш      | 29,94              | 16,71             | 21,49         | Телеор-<br>ман | 40                 | 14,5                   | 25,5                  |
| Клуж              | 16,37              | 9,71              | 6,66          | Тимиш          | 19,54              | 8,88                   | 10,66                 |
| Кон-<br>станца    | 22,63              | 8,48              | 14,15         | Тулча          | 29,01              | 8,69                   | 20,32                 |
| Ковасна           | 7,01               | 3,06              | 3,95          | Яломи-<br>ця   | 35,37              | 12,73                  | 22,64                 |
| Димбо-<br>виця    | 32,91              | 12,22             | 20,69         | Ясси           | 31,62              | 12,13                  | 19,49                 |

Георгій БОДНАРАШ Індекс електоральної уразливості  
урядів України та Румунії: компаративний аналіз

| 1             | 2     | 3     | 4     | 5              | 6     | 7     | 8     |
|---------------|-------|-------|-------|----------------|-------|-------|-------|
| Долж          | 29,49 | 10,21 | 14,28 | Хунедо-<br>ара | 22,62 | 6,19  | 16,43 |
| Галац         | 31,79 | 12,65 | 19,14 | Васлуй         | 37,64 | 15,27 | 22,37 |
| Джур-<br>джіу | 37,02 | 17,89 | 19,13 | Вилча          | 28,32 | 11,1  | 17,22 |
| Горж          | 27,78 | 17,89 | 19,13 | Вранча         | 35,8  | 16,4  | 19,4  |
| Харгіта       | 4,45  | 2,9   | 1,55  | Буха-<br>рест  | 25,73 | 7,41  | 18,32 |

Складено за: [8, р. 17].

На повітовому рівні, позиції румунського уряду є найбільш китичними в Клуж, що зафіксував найвищий рівень уразливості (6,66), в той час, коли найбільш стабільні позиції уряд демонструє в Телеормані – 25,5. Проте, відповідно до наведених даних (див. табл. 9), між цими крайніми позначками структуризація повітів є достатньо окресленою. В багатонаціональних повітах індекс урядової уразливості не перевищує позначки 10, але тільки в декількох із переважно румуномовним населенням позначка перевищує 25, що є низьким рівнем електоральної уразливості.

На жаль, в рамках цього дослідження ми не можемо здійснити комплексний та детальний аналіз урядової уразливості в Україні та Румунії на місцевому рівні, однак можна констатувати, що результати отримані Україною після виборів 2002 р. (див. табл. 1), які дорівнювали 24,91 є високим для обох досліджуваних партійних систем. Проте, ці данні є ніщо порівнюючи із результатами отриманих урядовими партіями на парламентських виборах 2012 р., коли стандартне відхилення дорівнювало 0,56%, що є рекордно низьким показником, а рівень електоральної уразливості складає більше 42, що є найвищим показником в історії обох партійних систем.

Таким чином, можна зробити висновки, що в ідеальному плані, ці данні свідчать про надзвичайно високий рівень консолідації партійної системи, ефективність парламентської більшості та стабільність уряду, адже чим індекс є вищим, тим рівень урядової уразливості є зниженим, тобто відсутній будь-який ризик. Проте, загальновідомо, що ми не можемо такими ж рисами охарактеризувати українські політичні реалії. В цьому й проявляються недоліки застосованої методології, адже для вимірювання індексу урядової уразливості аналізуються результати на виборах тільки тих партій, що утворюють уряд на момент проведення голосування. Відповідно, не враховується ймовірність, що під час одного електорального циклу, може відбутися зміна парламентської більшості, ротація урядів та, в результаті на наступних виборів проурядовими партіями можуть бути ті ж партії, що були й на минулих виборах. В результаті, показники стандартного відхилення є низькими, індекс проурядових партій високим, й відповідно, рівень уразливості уряду є мінімальним, якщо не нульовим. Порівнюючи обидві партійні системи, можна констатувати, що на змагальному рівні, індекс електоральної уразливості є доволі високим, що дає нам всі підстави вважати партійні системи конкурентоспроможними і здатними до структуризації та консолідації в перспективі. На основі отриманих результатів можна більш глибоко досліджувати парламентську діяльність політичних партій, здійснити аналіз сили голосу партій у законодавчому органі та/або в процесі утворення парламентської більшості.

### *Список використаних джерел:*

1. Боднараш Г. В. Стабільність партійних систем постсоціалістичних країн: Порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intkonf.org/bodnarash-gv-stabilnist-partiynih-sistem-post-sotsialistichnih-krayin-porivnyalniy-analiz/>



2. Офіційний сайт ЦВК України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/>
3. Офіційний сайт ЦВК Румунії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bec.ro/>
4. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p\\_fractions/](http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_fractions/)
5. Пресняков І. Парламентсько-урядова коаліція: як забезпечити стабільність? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/46/80/Coalition\\_IPresniakov.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/46/80/Coalition_IPresniakov.pdf)
6. Сайт Миколи Томенка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/docs/content.php?id=pc06-2001-02>
7. Bodnarac, G. Caracterul contestabil interpartinic ei configuraia sistemelor de partide politice din Romnia ei Ucraina (studiu comparativ) / G. Bodnarac // Glasul Bucovinei. – 2010. – № 1. – P.59-70.
8. Ciobanu I. Sistemul rombnesc de partide: de la competioie spre coluziune / I. Ciobanu // Sfera politicii. – 2006. – № 123-124. – P. 5-20.
9. Rotariu T. Metode statistice aplicate on etiinuele sociale / T. Rotariu, G. Brdescu, I. Culic, E. Mezei, Murecan C. – Iaci: Polirom, 2006. – 331 p.

*Георгий Боднараш*

## **ИНДЕКС ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВ УКРАИНЫ И РУМЫНИИ: КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ**

В статье осуществляется сравнительный анализ индексов электоральной уязвимости правительств Украины и Румынии. Автор проанализировал влияние результатов парламентских выборов и парламентской деятельности партий на правительственную стабильность, правительственную конфигурацию в исследуемых странах. В статье рассматриваются принципы и методы образования парламентского большинства и правительственных коалиций.

**Ключевые слова:** индекс электоральной уязвимости правительства, партийная система, правительственная коалиция, хаотичная многопартийность.

*George Bodnarash*

## **ELECTORAL VULNERABILITY INDEX OF UKRAINE AND ROMANIA GOVERNMENTS: COMPARATIVE ANALYSIS**

This article includes a comparative analysis of electoral government vulnerability index in Romania and Ukraine. The author analyzes the influence of parliamentary elections and the parliamentary party activity on government stability, government configuration in the these countries. The article discusses the principles and methods of building of the parliamentary majority and government coalitions.

**Keywords:** government vulnerability index, party system, the ruling coalition, chaotic multiparty system.

*Ігор МЕЛЬНИЧУК*

## **ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЕКТИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ (КІНЕЦЬ XX – ПОЧАТОК XXI СТ.)**

*У статті автор аналізує основні інтеграційні проекти Російської Федерації на пострадянському просторі у кінці XX – на початку XXI ст. Основна увага акцентується на ідейних витоках та практичній реалізації проекту Євразійського союзу. У висновках наголошується, що спроби російської політичної еліти наприкінці XX – на початку XXI ст. відновити єдність пострадянського простору не увінчалися успіхом.*

**Ключові слова:** інтеграційні процеси, інтеграційні проекти, Російська Федерація, пострадянський простір, Євразійський союз.

**П**остановка проблеми. Російська зовнішня політика наприкінці XX ст. стала більш чіткою, спрямованою на перспективу та врахування геополітичних факторів. Однак залишаються серйозні проблеми, пов'язані з можливостями її реалізації. Вони обумовлені, перш за все, такими обставинами як: неспівпадіння всередині Російської Федерації та за її межами уявлень про майбутнє Росії, у тому числі про її позиції у нинішньому світопорядку; ризики нової ізоляції держави; поява альтернативних геополітичних моделей, які, з точки зору керівництва РФ не враховують або послаблюють інтереси Російської держави.

Для реалістичної оцінки можливостей російських геополітичних проєктів, які реалізовувалися наприкінці минулого та на початку нинішнього століття, доречно проаналізувати особливості сучасної ситуації. Відомо, що геополітичне становище держави визначається не тільки фізичною географією, але й змінами у світовому геополітичному порядку, гео економічними процесами. Після розпаду СРСР геополітичний статус Росії значно зменшився. На пострадянському просторі, не виключаючи і частини території самої РФ, почали формуватися зовнішні центри сили. Дезінтеграційні процеси поставили на порядок денний питання про геополітичну суб'єктність Росії. Загалом геополітичне становище РФ у світі можна розглядати з двох точок зору. У першому випадку Росію можна оцінювати як географічний центр глобальної системи (хартленд) та інтеграційне ядро Євразії [10]. Водночас поширено й уявлення про Росію як про своєрідний «міст» між Європою та Азією (дана позиція має і серйозне філософське обґрунтування: російські мислителі, зокрема М. Бердяєв, говорили про Росію як «посередника» між Заходом і Сходом [1]).

Сучасна Росія зберігає свій геополітичний потенціал центру Євразії, однак з обмеженими можливостями використання, що призводить до її перетворення в регіональну державу з тенденцією до подальшого зниження геополітичного статусу. Економічна слабкість РФ, відсутність державної волі та суспільного консенсусу щодо

шляхів розвитку не дозволяє реалізувати модель хартленду в її новому трактуванні: Росія як інтеграційне ядро Євразії.

Якісно змінюється геополітична структура пострадянського простору, яка втрачає свій початковий «росієцентризм». Співдружність Незалежних Держав, куди увійшли усі колишні радянські республіки, за винятком трьох балтійських, діє дуже неефективно. Головні фактори, які стримують її розпад, – залежність багатьох пострадянських держав від російської сировини, інші економічні причини, дещо в меншій мірі – культурно-історичні зв'язки. Однак як геополітичний та гео економічний центр Росія надто слабка. Тим часом з пострадянськими республіками активно взаємодіють європейські держави, зокрема Німеччина, Туреччина з її спробами відновити єдність тюркського світу «від Адріатики до Великої китайської стіни», Китай (Центральна Азія), США (Прибалтика, Україна, Грузія) та інші.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ключовими науковими проблемами дослідження геостратегії Росії в контексті розподілу сил між провідними акторами регіональної і глобальної систем виступають концепт російських національних інтересів та її потенціал на міжнародній арені, до яких звертаються у своїх працях О. Арбатов, О. Богатуров, О. Богомолів, М. Загладін, В. Іноземцев, С. Караганов, С. Колчін, М. Косолапов, С. КОРТУНОВ, В. ЛУКІН, М. МУНТЯН, Є. ПРИМАКОВ, С. РОГОВ, В. ШЕЙНІС та інші. Комплексними дослідженнями стану, можливостей та перспектив взаємодії України і Росії є праці українських науковців С. В. Андрущенко, М. П. Білоблочно, О. Г. Білоруса, О. С. Бодрука, О. Л. Валевського, О. В. Гараня, М. М. Гончара, М. О. Гончаренка, А. Ф. Гуцала, О. П. Дергачова, Р. Н. Жангожи, О. М. Майборода, О. Я. Маначинського, В. А. Манжоли, М. І. Михальченка, Б. О. Парахонського, Г. М. Перепелиці, С. І. Пирожкова, Є. К. Пронкіна, Ф. М. Рудича, Ю. І. Шаповала та інших.

**Мета.** У рамках даної статті автор вирішив акцентувати свою увагу на російських інтеграційних проектах, які реалізовувалися та продовжують реалізовуватися на пострадянському просторі після розпаду СРСР.

**Виклад основного матеріалу.** У зв'язку з розпадом СРСР наприкінці XX ст. серед громадськості та окремих політиків деяких колишніх радянських республік виникла потреба у відновленні більш тісної інтеграції. На початку XXI ст. ідея пострадянської євразійської інтеграції та нове євразійство знову набули популярності та одержали широке розповсюдження. Найбільш відомими їх прихильниками та ідеологами стали президент Казахстану Н. Назарбаєв, президент Російської Федерації В. Путін, філософи та політологи О. Панарін, І. Панарін, С. Гаврош, киргизький письменник Ч. Айтматов та багато інших.

Уперше про необхідність створення Євразійського Союзу писали у 20-х–30-х рр. XX ст. класичні євразійці – М. Трубецькой, П. Савицький, Г. Вернадський [2]. Вони висловили ідею поетапного перетворення Радянського Союзу в Євразійський Союз шляхом заміни комуністичної ідеології на євразійську.

Перший подібний деталізований проект Союзу Радянських Республік Європи та Азії – Європейсько-Азійського Союзу був запропонований ще напередодні розпаду СРСР академіком А. Сахаровим [17]. Однак він так і залишився нереалізованим. Так само не мав особливого успіху й другий проект створення конфедеративного Союзу Суверенних Держав, хоча при цьому і було створено малоінтеграційне міжнародне (міждержавне) об'єднання Співдружність Незалежних Держав, оскільки реальний ефект від функціонування СНД, незважаючи на велику кількість підписаних угод та інших спільних документів, не настільки відчутний, щоб не виникало бажання створити нові інтеграційні механізми.

Відповідно до наступного деталізованого проекту президента Казахстану Н. Назарбаєва (березень 1994 р.) пропонувалося, що спочатку у Євразійський Союз увійдуть п'ять республік колишнього СРСР: Росія, Казахстан, Білорусія, Киргизія, Таджикистан. У подальшому до Союзу могли приєднатися інші держави – Вірменія, Узбекистан, Молдова, а також, можливо, самопроголошені пострадянські державні утворення – Абхазія, Південна Осетія, Придністров'я, Нагірно-Карабахська Республіка.

Аналогічну політику на зближення з РФ проводила і Республіка Білорусь. Внутрішня і зовнішня політика білоруської держави з 1994 р. (час приходу до влади О. Г. Лукашенка) здійснювалася на користь Росії і була зорієнтована на політичну, економічну та військову інтеграцію з Російською Федерацією. Так, у 1995 р. було підписано російсько-білоруський Договір про дружбу, добросусідство та співробітництво. Цей основоположний для взаємин двох держав документ ставив ці стосунки на міжнародно-правову основу та закріплював факт існування Білорусі та Росії як двох незалежних та суверенних держав. У 1996 р. Білорусь та Росія уклали Договір про утворення Співтовариства, у 1997 р. трансформували його у Союз. У грудні 1998 р. президенти О. Лукашенко та Б. Єльцин заявили у спільній декларації про намір створити єдину союзню державу та провести у 1999 р. референдуми у двох державах з цього питання.

У грудні 1999 р. президенти Білорусі та Росії підписали у Москві Договір про створення Союзної держави [6], який вступив у силу у січні 2000 р. Договір передбачав подальші спільні кроки двох держав по зближенню та об'єднанню їх правових, економічних, фінансових, митних та інших систем, формуванню міждержавних владних структур, що у підсумку могло б привести до утворення Союзної держави. Обидві держави делегували їй частину своїх повноважень, заявляючи одночасно про те, що вони зберігають незалежність та державний суверенітет. Однак від ідеї створення інтеграційного об'єднання у більш широкому представництві сторони не відмовилися.

На початку ХХІ ст. інтеграційні процеси у СНД йшли паралельно із виникненням та активним розвитком регіональних об'єднань держав Співдружності. Так, у 2003 р. керівники Росії, Білорусі, Казахстану та України заявили про наміри створити єдиний економічний простір (СЄП «чотирьох») з перспективою заснування Організації регіональної інтеграції.

Створення Єдиного економічного простору було покликане координувати зусилля по зближенню зацікавлених держав Співдружності. Переважна частина російського товарообігу з країнами

Співдружності – торгівля з Білорусією, Україною та Казахстаном, головними партнерами РФ у СНД. Дійсно, на ці держави та Росію припадає 94% ВВП і 88% загального товарообігу Співдружності [9].

Концепція ЄЄП передбачала, що, поряд із єдиним простором для руху товарів, необхідно було створити єдиний простір для руху капіталів, послуг та робочої сили [12]. На сучасному етапі на цьому просторі діє чимало перешкод, причому кожна держава проявляє високий рівень вишуканості, створюючи їх (перешкоди) на абсолютно легітимних основах та захищаючи вітчизняний бізнес.

На думку Росії все це вимагало створення наднаціональних структур у сфері регулювання та прийняття відповідних рішень з ряду напрямів економічної політики. У вересні 2003 р. держави-учасниці проекту ЄЄП (Росія, Білорусія, Україна, Казахстан) підписали остаточний документ про принципи будівництва такого простору (Україна – з обумовленням, що буде приймати участь у формуванні ЄЄП у межах, передбачених Конституцією).

Поглиблене військово-політичне співробітництво між державами СНД розвивається у рамках Договору про колективну безпеку від 15 травня 1992 р. Найактивнішу участь у цьому утворенні беруть Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизія, Росія та Таджикистан. Мета Договору про колективну безпеку – попередити, а при необхідності ліквідувати військову загрозу суверенітету та територіальній цілісності держав-учасниць [5]. Саме для цієї мети створені та функціонують спеціальні органи управління СНД (система органів у рамках Договору про колективну безпеку (ДКБ) країн СНД, штаб з координації військового співробітництва, Антитерористичний центр, Рада командуючих прикордонними військами й інші структури). Саме через ці органи в кожному окремому випадку обговорюються питання координації застосування сили при вирішенні завдань як щодо запобігання можливої зовнішньої агресії проти країн-учасниць ДКБ, так і з метою боротьби з діяльністю незаконних, у тому числі терористичних організацій та груп на території країн, які входять до складу СНД. Діяльність органів ДКБ на сучасному етапі

багато в чому зводиться до рутинної, «паперової» роботи, яка сама по собі не забезпечить безпеки в регіоні, але має велике значення тоді, коли намагаються створити політичні умови й організаційні передумови для вирішення завдань підтримки військово-політичної стабільності в регіоні. Це, у першу чергу, розробка й удосконалення нормативно-правової бази діяльності ДКБ, відстеження розвитку військово-політичної ситуації в зоні відповідальності організації, вивчення джерел і характеру викликів та загроз безпеці, мети, спрямованості та методів діяльності антиурядових сил, здійснення загальної координації зусиль держав-учасниць Договору в боротьбі з екстремізмом, розробка пропозицій щодо удосконалення механізмів функціонування організації ДКБ та інші.

Зауважимо, що процеси військово-політичної інтеграції відбувалися нерівномірно, із певними зупинками та відступами. У різних державах Співдружності, у тому числі і в країнах Договору колективної безпеки, окремі політичні сили прагнули перетворити інтеграцію в ненав'язливі форми військово-політичної співпраці, яка вже практикувалася у Співдружності. Однак рішучість деяких членів ДКБ, зокрема Росії, привела до подолання цієї тенденції та поглиблення інтеграції у межах Договору з виходом на якісно новий рівень – створення у травні 2002 р. у складі шести держав – Росія, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизія та Таджикистан Організації Договору про колективну безпеку, що, певною мірою, дозволило зміцнити організаційну основу партнерства.

Одним із найбільш важливих завдань для РФ було збереження свого впливу у Центральноазіатському регіоні. Для досягнення цієї мети Росія запропонувала ряд інтеграційних проектів для цього регіону. Так, 10 жовтня 2000 р. на основі раніше створеного Митного союзу було організовано Євразійське економічне співтовариство (ЄврАзЕС), яке об'єднало п'ять держав: Білорусь, Казахстан, Киргизію, Росію та Таджикистан. Україна та Молдова мають статус спостерігачів, мета співтовариства – створення митного, а можливо, і валютного союзу. Як модель взято принципи об'єднання держав Євросоюзу. Як зазначив тодішній російський президент В. Путін: «Рішення Євросо-



юзу щодо створення єдиної прикордонної служби – це вже утворення єдиної наднаціональної організації. Ми порівнюємо те, що робимо, із Євросоюзом і намагатимемося вибудовувати нашу загальну роботу усередині ЄврАзЕС» [11]. Характерна особливість – всі рішення у межах ЄврАзЕС приймаються на основі консенсусу, при цьому вони обов'язкові для виконання.

На сучасному етапі досить часто вказують на недоліки економічної взаємодії у межах СНД та Євразійського економічного співтовариства (ЄврАзЕС). Спершу у документах, які були підписані у 1993-1994 рр., передусім у Договорі про створення Економічного союзу держав СНД [7], передбачалося, що Співдружність буде розвиватися по «лінійному» сценарію регіонального інтеграційного об'єднання: зона вільної торгівлі, потім митний союз, після чого економічний та валютний союзи. Однак розуміння того, що на тодішньому етапі неможливо було створити спільний митний простір у межах всього СНД, привело у 1995 р. до створення Митного союзу п'яти держав Співдружності, на базі якого у кінці 1999 р. і було сформовано ЄврАзЕС. Цей союз було створено для ефективного просування процесу формування державами-учасниками Митного союзу Єдиного економічного простору, координації їхніх підходів до інтеграції у світову економіку і міжнародну торгівельну систему.

Центрально-Азіатське співробітництво (ЦАС) утворено 28 лютого 2002 р. Казахстаном, Киргизією, Узбекистаном та Таджикистаном замість Центральноазіатського економічного співтовариства. Проголошена мета – створення єдиного економічного простору у Центральноазіатському регіоні.

Однак нині ЦАС уже не існує, оскільки у жовтні 2005 р. організація «Центрально-Азіатське співробітництво» та «Євразійське економічне співтовариство» об'єдналися в єдину структуру, що змусило багатьох по-новому поглянути на ЄврАзЕС та на перспективи цієї організації [14].

Ще одним інтеграційним у цьому регіоні виступає Шанхайська організація співробітництва (далі ШОС – прим. автора), яка була

утворена у червні 2001 р. [4] та займає одне із провідних місць у зовнішньополітичній діяльності держав Центральної Азії.

Шанхайська організація співробітництва є прикладом інтеграційного утворення на пострадянському просторі, яке не передбачає чітку наявність держави-лідера у своєму складі і побудоване за схемою коопераційної безпеки. Саме цей факт, а також наявність нестабільної геополітичної ситуації у регіоні сприяють тяжінню держав Центральної Азії та їх найближчих сусідів до ШОС. Такими чином на порядку денному час від часу постає питання про включення до складу організації нових учасників.

Проблема можливого розширення Шанхайської організації досить тісно переплетена з різними трактуваннями пріоритетів, які постали перед нею. На нашу думку, на сучасному етапі ШОС не вдалося досягти чіткого та єдиного для усіх держав-учасників розуміння власного курсу розвитку. На нинішньому етапі розвитку проблема «трьох бід», яка згуртувала шість держав у 2001 р., значною мірою, втратила свою актуальність. Загальною для усіх країн залишилася лише проблема релігійного екстремізму. Відчуваючи потребу ШОС у самовизначенні кожна із держав-учасників організації, особливо великі гравці – Росія та Китай, по-різному уявляють собі майбутнє «Шанхайської шістки». Зокрема, Росія схиляється до формування моделі ШОС за зразком «азійського НАТО», в якій політична складова та проблеми безпеки будуть переважати над економічним чинником. Водночас Китай більше зацікавлений у розвитку економічної співпраці, що могло б йому за допомогою механізмів ШОС реалізувати довгострокову стратегію у Центральній Азії та форсувати економічну інтеграцію в регіоні [18]. У свою чергу решта учасників організації одержують можливість будувати свою політичну діяльність на зіткненні інтересів Росії та Китаю.

Таким чином процес створення Російською Федерацією галузевих та регіональних інтеграційних структур на пострадянському просторі відбувався досить динамічно, однак при цьому Росія не забувала і про більш масштабний проект Євразійського Союзу. Знову

про нього було згадано у грудні 2010 р. на саміті ЄврАзЕС. Восени 2011 р. проект Євразійського Союзу одержав новий поштовх у зв'язку з публікацією тодішнього прем'єр-міністра Росії В. Путіна статті «Новий інтеграційний проект для Євразії – майбутнє, яке народжується сьогодні» [15] (2011 р.). Таким чином спочатку В. Путін, а дещо згодом і лідер провладної політичної партії «Єдина Росія» Б. Гризлов у статті «Майбутнє за нами» [3] недвозначно наголосили, що створення Євразійського Союзу дозволить Росії стати ще одним світовим полюсом впливу.

Загалом РФ планує реалізувати ідею побудови Євразійського Союзу у три етапи [8]. Перший етап передбачає поглиблення інтеграційних процесів у Митному союзі Росії, Білорусі та Казахстану за допомогою створення Єдиного економічного простору трьох держав. Другий етап включає трансформацію Єдиного економічного простору в Євразійський економічний союз (планується здійснити до 2015 р.). На третьому етапі (2020–2025 рр.) на базі Євразійського економічного союзу буде створюватися Євразійський союз. Характерно, що всі три етапи передбачають підключення до наведених вище інтеграційних утворень Киргизстану, Таджикистану, Узбекистану, Вірменії, Молдови. а також України.

Зазначені вище етапи одержують своє практичне застосування. Так, як ми вище зазначали, після утворення Митного союзу у грудні 2010 р. на саміті ЄврАзЕС у Москві були досягнуті домовленості про створення Євразійського союзу на базі ЄЄП Білорусі, Казахстану та Росії. З 1 січня 2012 р. на території трьох держав-учасниць Митного союзу почав діяти Єдиний Економічний Простір. Услід за створенням Митного союзу та формуванням Єдиного економічного простору держави-партнери, за словами Голови Державної Думи РФ С. Нарішкіна, мають намір приступити до створення наднаціонального – Євразійського – парламенту. За його словами «в останні роки на просторі СНД активно розвиваються інтеграційні процеси – уже створено Митний союз та Єдиний економічний простір, які стануть базою для формування майбутнього Євразійського союзу [13]. На

думку С. Нарішкіна новій наддержавній структурі буде необхідне прозоре та зрозуміле економічне та інше законодавство. Однак ті наднаціональні органи, які зараз формуються або уже створені, наприклад, Євразійська економічна комісія, «не можуть і не повинні брати на себе парламентські завдання». Вирішувати їх доведеться наднаціональному парламенту [13].

Цілком очевидно, що спроби реалізувати ці та інші інтеграційні проекти на пострадянському просторі будуть продовжуватися. На даний час більшість з існуючих інтеграційних структур, у тому числі й новостворених, використовуються як форуми для обговорення актуальних проблем. Однак, на нашу думку, вони не зможуть претендувати на щось більше до того часу, поки держави-учасниці не доведуть до свого логічного завершення внутрішні економічні та політичні перетворення.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі у країнах колишнього Радянського Союзу з більшою чи меншою мірою успішності в межах різноманітних інтеграційних об'єднань: ЄвразЕС, Союзна держава РФ та Республіка Білорусь, ЄСП, ОДКБ, ШОС реалізуються концепції «різномірівневої» (різний рівень співпраці у межах одного проекту) та «різношвидкісної» (існування на одному просторі декількох проектів, або в рамках одного проекту різна міра участі держав) інтеграції. Водночас спроби російської політичної еліти наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відновити єдність пострадянського простору не увінчалися успіхом.

### *Список використаних джерел*

1. Бердяев Н. Судьба России [Текст] / Н. Бердяев. – М. : Наука, 1990. – 240 с.
2. В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией : хрестоматия по истории российской общественной мысли XIX и XX веков: для высших учебных заведений: В 2-х ч. [Текст] / Сост. Н. Г. Федоровский. – М. : Наука, 1994 – 332 с.
3. Грызлов Б. Будущее за нами / Б. Грызлов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/ideas/2011-11-15/1\\_future.html](http://www.ng.ru/ideas/2011-11-15/1_future.html)

4. Декларация о создании ШОС от 15 июня 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://infoshos.ru/ru/?id=37>.
5. Договор о коллективной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.odkb.gov.ru/b/azb.htm>.
6. Договор о создании Союзного Государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447>.
7. Договор о создании Экономического Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=334>.
8. Евразийская интеграция как глобальный геополитический проект России: его сила и слабость [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://hvylya.org/analytics/geopolitics/evraziyskaya-integratsiya-kak-globalnyiy-geopoliticheskiy-proekt-rossii-ego-sila-i-slabost.html>.
9. Євразійські економічні й політичні структури та Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?ida=512>.
10. Зюганов Г. География победы: Основы российской геополитики [Текст] / Г. Зюганов – М. : Б. и., 1997. – 304 с.
11. Интервью Президента Российской Федерации В. В. Путина [Текст]// Информационный бюллетень МИД РФ. – 2002. – 14 мая.
12. Концепция формирования Единого экономического пространства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2003/09/52480.shtml>.
13. Нарышкин С. Над пространством / С. Нарышкин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/02/24/parlament.html>.
14. ОЦАС плюс ЕврАзЭС – кто следующий? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://c-asia.org/post/index.php?year=2005&today=12&month=10>.
15. Путин В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня / В. Путин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/502761>
16. Савицкий П. Н. Континент Евразия [Текст] / П. Н. Савицкий. – М. : Аграф, 1997. – 464 с.
17. Сахаров А. Д. Проект Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии / А. Д. Сахаров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.yabloko.ru/Themes/History/sakharov\\_const.html](http://www.yabloko.ru/Themes/History/sakharov_const.html).
18. Шевырин И. ШОС: путь через десятилетия / И. Шевырин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://telegrafua.com/world/12530/>.

*Мельничук И. Н.*

## **ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ ( КОНЕЦ XX – НАЧАЛО XXI ВВ.)**

В статье автор анализирует основные интеграционные проекты Российской Федерации на постсоветском пространстве на рубеже веков. Основное внимание акцентируется на идейных истоках и практической реализации проекта Евразийского союза. В заключении автор делает вывод о том, что попытки российской политической элиты в конце XX – начале XXI вв. возобновить единство постсоветского пространства не увенчались успехом.

**Ключевые слова:** интеграционные процессы, интеграционные проекты, Российская Федерация, постсоветское пространство, Евразийский союз.

*Igor Melnechuk*

## **THE RUSSIAN FEDERATION INTEGRATION PROJECTS IN THE POST-SOVIET WORLD IN LATE 20<sup>TH</sup> EARLY 21<sup>ST</sup> CENTURIES**

The author analyzes the main integration projects of the Russian Federation on the space of the former Soviet Union at the end of XX - beginning of XXI centuries. The main attention is paid to the ideological origins and the practical implementation of the project of Eurasian Union. In conclusion, the author concludes that the attempts of the Russian political elite at the end of XX - beginning of XXI centuries the unity of the former Soviet Union to resume failed.

**Keywords:** integration process, integration projects, Russian Federation, the space of the former Soviet Union, Eurasian Union.

## Розділ III

# ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ ПРОЦЕСИ ТА ДЕРЖАВНА ЕТНОПОЛІТИКА

*Наталія РОТАР*

## ОСОБЛИВОСТІ ТА МЕХАНІЗМИ ПОЛІТИЗАЦІЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ІДЕНТИЧНОСТЕЙ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ГРОМАДИ

*У 1990-х рр. на рівні чернівецької громади визначилося те коло етнонаціональних ідентичностей, які можуть бути політизованими у кризових ситуаціях. В ідентифікаційному вимірі це насамперед, стосується систем українці (МИ) – румуни (ВОНИ) та румуни (МИ) – українці (ВОНИ). У дискурсивному вимірі для першої системи образ ВОНИ трактується в категоріях та смислах ІНШОГО, тоді як для другої системи ВОНИ переважно ідентифікуються як вороже налаштовані, чужинці.*

**Ключові слова:** *етнонаціональні ідентичності, політичні ідентичності, чернівецька громада, політика ідентичності.*

А ктуалізація етнонаціонального виміру політичних ідентичностей зазвичай пов'язана з процесами мобілізації етнічності, що відбуваються в умовах суспільно-політичних трансформацій. Потреба дослідження особливостей етнонаціонального виміру політичних ідентичностей в локальних спільнотах на початку процесу посткомуністичних трансформацій визначається фрагментарним характером політичної культури сучасної України, який передбачає функціонування різних типів політичних субкультур, що ґрунтуються на специфічних системах політичних орієнтацій і цінностей та відповідних моделях політичної участі. Зважаючи на те, що кожна

людина володіє етнічним потенціалом, здатним активізуватися та перетворюватися на вмотивовану політичну силу, долучати громадянина до загальних процесів етнополітичної мобілізації, дослідження етнонаціональних параметрів політичної ідентичності у поліетнічних локальних спільнотах набуває особливої актуальності.

Дослідження політичних та етнонаціональних ідентичностей є предметом уваги української політичної науки вже упродовж тривалого часу, однак рівень локальних міських спільнот перебував поза увагою дослідників політичних процесів. Метою даної статті є здійснення комплексного політологічного аналізу механізмів політизації етнонаціональних ідентичностей чернівецької громади в контексті формування особливостей управлінських стратегій влади етнонаціональними процесами у м. Чернівці. Джерельну базу даної статті утворює комплекс архівних документів, які вводяться в науковий обіг вперше.

В історичній ретроспективі чернівецька громада, незважаючи на часом радикальну зміну співвідношення етнічних груп, завжди була поліетнічною спільнотою. За переписом 1772 р. (російський перепис) у Чернівцях налічувалося 294 двори, з яких 1 був не заселений. 20 греків (14 проживали тимчасово), 4 вірмени (проживали постійно), 65 євреїв (проживали постійно), яких помилково записали «серби», 2 циган (раби монастиря) [27, с. 116, 130]. За переписом 1774 р. (австрійський перепис): 278 сімей (1780 р. – 325 сімей), з яких 112 родин – єврейські [25, с. 52]. До 1774 р. німецькомовного населення в м. Чернівці майже не було, але поступово саме німецьке населення ставало найчисельнішою групою: у 1869 р. їх було 6,6 тис. осіб (19,6 %), 1880 р. – 8, 3 тис. осіб (18,5%), 1890 р. – 9,9 % 9 тис. осіб (18, 6 %), 1910 р. – 12,7 тис. осіб (14,8 %); єврейське населення у 1857 р. – 4,7 тис. осіб (17,8 %), 1869 р. – 9,6 тис. (28,2 %), 1880 р. – 14,4 тис. осіб (32,4 %), 1890 р. – 17,4 тис. осіб (32, 7 %), 1910 р. – 28,4 тис. осіб (34,4 %); українців у 1869 р. було – 5,8 тис. осіб (17,2 %), 1880 р. – 8,2 тис. осіб (18,5 %), 1890 р. – 10,4 тис. осіб (19,6 %), 1990 р. – 13,0 тис. осіб (19,8 %), 1910 р. –



15,3 тис. осіб (17,5 %): хоча кількісно українці зросли у 2,6 рази, їх питома вага збільшилася тільки на 0,3 %; румун у 1869 р. було – 6 тис. осіб (17,7 %), 1880 р. – 6,4 тис. осіб (14,4 %), 1890 р. – 7,6 тис. осіб (14,4 %), 1990 р. – 9,4 тис. осіб (14,3 %), 1910 р. – 13,4 тис. осіб (15,4 %): кількісно румунське населення міста збільшилося у 2,2 рази, проте питома вага знизилася на 2,3 %; поляків у було 1869 р. – 5,7 тис. осіб (16,8 %), 1880 р. – 6,7 тис. осіб (15,0 %), 1890 р. – 7,6 тис. осіб (14,3 %), 1990 р. – 8,6 тис. осіб (13,1 %), 1910 р. – 14,9 тис. осіб (17,1%); чехи: 1880 р. – 483 осіб, 1890 р. – 169, 1910 р. – 365; угорці: 1869 р. – 84, 1880 р. – 18, 1990 р. – 37, 1910 р. – 57; росіяни (старообрядці) – 1869 р. – 33, 1910 р. – 84. У 1910 р. проживало 24 словенці, 12 італійців, 1 серб [36, с. 204, 205]. Корінні жителі краю – українці та румуни становили у 1890 р. 76 % від загальної чисельності населення Буковини, у складі м. Чернівці – тільки 34 % [4, с. 81]. У 1940 р. Буковину покинуло 44577 осіб німецької національності та до 4 тис. українців [29, с. 39]. Станом на 6 травня 1946 р. Буковину, в основному м. Чернівці, покинуло 22307 осіб єврейської національності [39, с. 259]. Динаміка чисельності єврейського населення у радянський час виглядає таким чином: 1959 р. – 42,1 тис. осіб, 1979 – 22,3 тис. осіб, 1989 р. – 16,5 тис. осіб (скорочення у 2,5 рази) [28, с. 268].

За результатами перепису 1989 р. етнонаціональний склад м. Чернівці визначався таким чином: українці становили 66, 5 % від загальної кількості населення міста (по області 70,8 %); росіяни – 17,8 % (по області – 10,7 %); румуни – 5,0 % (по області – 9,0 %); молдаване – 2,5 % (по області – 6, 7 %); білоруси – 0,7 % (по області – 0,3 %); євреї – 6, 1 % (по області – 1,7 %); поляки – 0,9 % (по області – 0,5 %) [26]. Те, що м. Чернівці є поліетнічною громадою, зафіксовано у її Статуті: «Внаслідок перебування поблизу етнічної межі східних слов'ян та східних романців у складі різних держав місто набуло характеру багатонаціонального, багатокультурного і багато-конфесійного центру, в якому мирно співіснують і взаємодіють численні національні групи, мови, культури і віро сповідуювання» [38].

Таблиця 1

**Громадські об'єднання національних меншин  
Чернівецької області (1991–1994 рр.)**

|   | Назва громадського<br>об'єднання                       | Чисельність за даними,<br>надісланими до Міністерства<br>України у справах<br>національностей та міграції,<br>1994 | Чисельність за даними,<br>поданими до голови ОДА,<br>1994 | Мовлення по місцевому радіо/<br>телебаченню, годин на рік |
|---|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1 | 2                                                      | 3                                                                                                                  | 4                                                         | 5                                                         |
| 1 | Товариство австро-<br>німецької культури<br>«Буковина» | 275                                                                                                                | 280                                                       | -                                                         |
| 2 | Товариство польської<br>культури<br>ім. А. Міцкевича   | 430                                                                                                                | 430                                                       | 1,1/-                                                     |
| 3 | Товариство румун-<br>ської культури<br>ім. М. Емінеску | 15000<br>«Плай роми-<br>неск»                                                                                      | 15000                                                     | 215/90,5                                                  |
| 4 | Єврейська рада Бу-<br>ковини                           | 800                                                                                                                | 900                                                       | 6/4                                                       |
| 5 | Російське культурне<br>товариство<br>ім. А. Сахарова   | 30                                                                                                                 | 83                                                        | -                                                         |
| 6 | Товариство білорусь-<br>кої культури                   | Не згадується<br>товариство та<br>кількість членів                                                                 | 11                                                        | -                                                         |

| 1 | 2                                                      | 3                                            | 4                                            | 5 |
|---|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---|
| 7 | Румунське товариство репресованих «Голгофа»            | Не згадується товариство та кількість членів | 2000                                         | - |
| 8 | Румунське науково-педагогічне товариство «Арон Пумнул» | Не згадується товариство та кількість членів | 530                                          | - |
| 9 | Християнсько-демократичний альянс румун України        | Не згадується товариство та кількість членів | Не згадується товариство та кількість членів | - |

Джерело: Складено за [8; 11, арк. 6; 19].

З початком процесів демократизації у м. Чернівці, як і на більшості території СРСР, на тлі процесів руйнування наднаціональної ідентичності радянського народу відбулася актуалізація й політизація етнонаціональних ідентичностей. Основною інституціональною формою актуалізації була форма національно-культурних товариств (табл. 1).

Вже у 1990 р. у Чернівцях активно діяли Товариство української мови ім. Т.Г. Шевченка, Товариство єврейської культури ім. Е.Штейнбарга (друкований орган – «Черновицкие листки»), Товариство молдавсько-румунської культури ім. М. Емінеску (друкований орган – «Плай роминеск»), Товариство «Оберіг», Товариство польської культури ім. А. Міцкевича, «Український народний дім», який «і тепер, як і сто років тому» прагнув «підпирати і боронити матеріальні і моральні інтереси українців на Буковині» (§ 1 Статуту)» [37]. Упродовж 1991 р. в місті були створені Російське культурне товариство ім. А.Сахарова, Товариство австро-німецької культури «Буковина», Товариство білоруської культури «Беларуская громада». Останнє, очолюване депутатом міської Ради В. Кондратенком, було стурбоване тим, що з 2864 проживаючих на території області білорусів, лише 1266 визнали білоруську мову рідною. Відповідно,

товариство прагнуло об'єднати в свої ряди усіх «хто хоче зберегти себе як частину білоруського етносу, для кого не байдужі білоруська мова, культура, історія, народні звичаї. ... Ми визначаємо пріоритет загальнолюдських принципів, не сприймаємо тоталітаризму, відкидаємо шовінізм, нацизм, расизм, неважливе ставлення до будь-якої нації, народності чи етнічної групи. ... разом з іншими демократичними силами боротимемося за досягнення реального суверенітету України» [3]. Така модель позиціонування етнонаціональних ідентичностей, яка у політичному вимірі була зорієнтована на «досягнення реального суверенітету України», була характерна для всіх етнонаціональних товариств, створених у 1991 р.

Реконструкції української національної ідентичності сприяла діяльність обласного Товариства української мови ім. Шевченка «Просвіта», яке у 1994 р. нараховувало 1752 члени. У Чернівцях діяло 4 осередки, які об'єднували 860 членів [19, арк. 103]. Отже, найчисельнішими у Чернівцях національно-культурними товариствами були Товариства української мови ім. Шевченка «Просвіта» та Товариство румунської культури ім. М. Емінеску, у процесі взаємодії між якими відбувалися актуалізація, ствердження та використання етнонаціонального виміру політичної ідентичності чернівецької громади. В одній з доповідних записок, підготовлених на ім'я Голови Чернівецької ОДА І. Гнатишина зафіксовано, що у «Чернівцях позитивно ставляться до «Російської громади», Єврейського культурного фонду, Буковинського коша, Братства вояків УПА. В сільських районах більше підтримують товариство ім. Емінеску» [7, арк. 26].

Станом на 1 січня 1998 р. на теренах краю діяло вже 21 національне товариство та об'єднання національних меншин. Представники румунської, польської, австрійсько-німецької, єврейської громад мають свої офіційні представництва, які знаходяться у тих спорудах м. Чернівці, де традиційно розміщувались їх Національні доми. На теренах краю видається 10 часописів румунською мовою: «Зоріле Буковіней», «Кон-кордія», «Плай роминеск», «Аркашул», «Фегурел», «Тімп нуу», «Чернівецький кур'єр», «Меяг натал»,

«Кувинтул адеверулуй», «Газета де Герца». В області функціонують 86 загальноосвітніх шкіл з румунською мовою навчання та 18 змішаних шкіл, в яких навчається 29951 учень [20, арк. 11].

Момент, який вказує на початок актуалізації, ствердження та використання етнонаціонального виміру політичної ідентичності – 1 грудня 1991 р. Напередодні референдуму та перших виборів Президента України 4 національно-культурні товариства опублікували офіційні позиції, в яких підтримувалася ідея незалежності, а власна етнонаціональна ідентичність визначалася виключно в контексті української державності. Російське культурне товариство ім. А. Сахарова передрукувало звернення руху «Росіяни за незалежність України». Товариство австро-німецької культури «Буковина» не публікувало власної позиції, оскільки перебувало на стадії реєстрації, тоді як відсутність офіційної позиції Товариства румунської культури ім. М. Емінеску в медійному просторі вказувало на іншу, ніж у інших етнонаціональних інституцій позиції. Загалом, ствердження української чи проукраїнської ідентичності у політичному вимірі здійснювалося за допомогою таких ідеологем – *власний дім; йдемо у вільну державу; незалежність України – реальна необхідність; Українська демократична держава – гарант вільного і всебічного розвитку культур всіх національностей; хотим быть свободными, как и великий украинский народ:*

- «Голосуватиму на незалежну Україну, себто, за *власний дім...*» (Голова Товариства української мови ім. Т.Г.Шевченка Т.Кияк);
- «... жоден народ не може бути вільним, якщо невільна земля, на якій він живе». «*Ми йдемо із в'язниці – тоталітарної держави – у державу вільну, демократичну*» (Голова Товариства єврейської культури ім. Е.Штейнбарса Л.Фінкель);
- «Нас, поляків, українці поважають. Через те й ми шануємо їх інтереси. ... *незалежність України – реальна необхідність її історичного розвитку*» (Голова Товариства польської культури імені Адама Міцкевича Я.Кучабінська);

- «Голосуватиму за незалежність Української демократичної держави, котра буде гарантом вільного і всебічного розвитку культур всіх національностей (Голова Товариства «Беларуская Грамада» ім. Францішка Скорини В. Кондратенко).
- «Мы, русские, живущие на Украине, хотим быть свободными, как и великий украинский народ, как и все народы, населяющие эту землю. Мы призываем всех наших соотечественников, проживающих на Украине и желающих быть ее гражданами, проголосовать за нашу независимую демократическую Украину ради будущего, ради наших детей! Проголосуем за свободную Украину!» [5; 35].

Розуміючи небезпеку політичного розколу за етнічною ознакою, активно за гармонізацію міжнаціональних відносин виступали обласні організації політичних партій, крайовий провід Руху, «проти штучного посилення напруги між окремими етносами, чим особливо виділяються лідери обласного товариства румунської культури ім. М. Емінеску. Вони безпідставно претендують на роль виразників інтересів усієї національної меншини. Їх активно використовують у своїх далекоглядних цілях певні політичні кола за межами України, які намагаються дестабілізувати внутріполітичну обстановку в краї, посіяти недовіру й неприязнь до молодої Української держави, її владних структур, висувають, в тій чи іншій формі, територіальні домагання до України. На жаль, подібні інспірації що знаходять відгук в окремій частині романо мовного населення області, хоча, як свідчать результати соціологічних досліджень, сумнівні політичні замовлення насправді не користуються підтримкою у абсолютної більшості області» [9].

Найбільш показове позиціонування політичних *Ми*-ідентичностей румунської меншини відбувалося під час зустрічі з офіційною румунською делегацією, яка перебувала у Чернівецькій області 26–28 листопада 1992 р. та зустріч делегації Парламенту Румунії з представниками культурологічних товариств Чернівецької області 8 квітня 1993 р. у м. Чернівці. Отже, *Ми*-румуні – це:

- *Позбавлені можливості у забезпеченні своїх національно-культурних прав:* вимагаємо «повернення бувшого приміщення румунської бібліотеки; відновлення румунської редакції у видавництві «Карпати»; забезпечення Чернівецької друкарні латинським шрифтом; вільне використання румунської національної символіки; визнання румунської мови як офіційної в місцях компактного проживання румунського населення; створення умов для здобуття вищої освіти з усіх спеціальностей румунською мовою в Чернівцях; припинення дискредитації лідерів товариства ім. М.Емінеску та пропаганди по створенню образу «ворога» України в особі румуна; надання буковинцям права безвізового переходу кордону з Румунією; налагодження забезпечення літературою та періодикою з Молдови та Румунії»;
- *За подвійне громадянство:* «... питання подвійного громадянства, як правового механізму у здійсненні вільного зв'язку з історичною батьківщиною»;
- *За власну церкву:* «церковним органам Румунії підтримати його ідею створення на території Чернівецької області окремого вікаріату за етнічною (румунською) ознакою» (Священник М. Івасюк);
- *Проти геноциду стосовно румунського народу:* «політика геноциду має своє продовження і сьогодні. ... румунський народ в Україні й надалі штучно поділяють на румунів і молдаван; примушують записуватися українцями; випускники румунських шкіл не мають можливості продовжити навчання рідною мовою в Україні; топоніміка ... має нахил до українізації; приміські румунські села примусово українізуються внаслідок забудови промисловими об'єктами, поселенням приїжджих українців, впровадженню навчання українською мовою; традиційно румунська зона в Чернівцях (Роша) сьогодні прискореними темпами забудовується номенклатурою та чужинцями

(чит. українцями)» (К. Славу, голова Християнсько-демократичного альянсу румунів України) [16, арк. 79; 17].

Тоді, як *Вони-українці – загарбники та чужинці*: «приміські румунські села примусово українізуються внаслідок забудови промисловими об'єктами, поселенням приїжджих українців, впровадженням навчання українською мовою; традиційно румунська зона в Чернівцях (Роша) сьогодні прискореними темпами забудовується номенклатурою та чужинцями (чит. українцями)» (К. Славу, голова Християнсько-демократичного альянсу румунів України) [17, арк. 66].

Діаметрально протилежним є самопозиціонування української національної спільноти м. Чернівці, яке у комунікативному дискурсі виражалось позиціями насамперед місцевого осередку Української республіканської партії. Ми-українці:

- *За діалог, а не за конфронтацію*: «Ми ще раз закликаємо румунські товариства до конструктивної співпраці. Але просимо однозначно визначитись: ставити собі за мету досягти конфронтації між румунами та українцями, на підставі чого вимагати повернення Північної Буковини до Румунії чи ні?»;
- *Припинятимемо ворожі дії стосовно нас*: «Чернівецька крайова організація УРП звертає вашу увагу на недопустимість у майбутньому подібних заходів, які були б ворожі інтересам Української держави і рекомендує всім компетентним органам і посадовим особам своєчасно і адекватно реагувати на всі прояви етнічного чи релігійного екстремізму, котрі в купі із спровокованим економічним хаосом становлять серйозну загрозу для державності України» [30; 13, арк. 9].

Більш розгорнутим є образ Вони-румуну в українській більшості чернівецької громади:

- *Проти української державності*: «окремі делегати і гості із Румунії допускались до публічних образ Президента України, виступали із територіальними претензіями до України»;



- *Не хочуть вивчати та знати українську мову:* «... керівники наших румунських товариств не особливо підтримують ідею про вивчення в румунських школах державної української мови. ... Це виглядає по суті як спроба випустити зі школи неповноцінного громадянина України. Не знаючи державної мови, він буде почувати себе дискомфортно, а отже (на це й розрахунок) може вороже ставитися до українців. Знову – створювати образ ворога»;
- *Хочуть румунізувати суспільно-політичне життя в м. Чернівці:* «Інша вимога – підняти румунський прапор (триколон) на всіх державних і громадських будівлях в Чернівцях і населених пунктах компактного проживання румунського населення області. Якщо б так зробити, то виходить, і в Чернівцях, над Українським Народним Домом...»;
- *Румунізація вищої освіти у вищих навчальних закладах міста:* «Ще одна вимога стосується створення румуномовних груп на всіх факультетах Чернівецького університету. ... румунські керівники стоять на своєму, хоча ми пропонуємо посилати наших студентів румунської національності на навчання в Румунію або Молдову в обмін на студентів-українців звідтам»;
- *Виступають за пропорційне представництво в органах влади за національним принципом:* «... українські демократичні організації винні в тому, що румунська громада нашого краю не має свого представника у Верховній раді України»; «Далекосяжною метою таких конгресів (йдеться про 1-й конгрес румунського населення краю – Н.Р.) є створення паралельних структур влади в Чернівецькій області за етнічною ознакою, що є виявом прямого сепаратизму» [30; 13].

Особливістю політичного наповнення українських етнонаціональних ідентичностей в медійному, офіційному та громадському просторі було те, що вони не пропонували чернівецькому загалу

конструктивних, державостверджуючих, позаконфліктних моделей образу Ми-українці.

Окрім офіційних зустрічей, систематична політизація румунських етнонаціональних ідентичностей відбувалася на шпальтах газети «Плай роминеск», яка є офіційним друкованим органом Товариства румунської культури ім. М. Емінеску. Систематизація змісту матеріалів, надрукованих у газеті «Плай роминеск», дозволяє стверджувати, що серед румунського населення міста та області політичні ідентичності у етнонаціональному вимірі формувалися через поширення ідеї про дискримінацію румун в Чернівецькій області, яке конкретизується провокуючими «запитаннями про право румун на: використання румунської мови як офіційної в державних установах; представництво в органах влади, згідно не % співвідношення до всього населення краю; культурну автономію; використання національної символіки» [1,87].

Загалом, на сторінках даного періодичного видання, ствердження румунських етнонаціональних ідентичностей відбувалося через фразеологеми «принизливе віднесення румун до категорії «та інші» в державі, де вони займають по чисельності третє місце»; успадкування українською державою «імперської політики СРСР щодо румун»; «українізація румунських сіл»; нападки на «лідерів румунських товариств»; погроза міжетнічним конфліктом за брак уваги з боку обласної державної адміністрації до проблем національних меншин; наявність у владних структурах Києва та Чернівців 99 % українців [2, арк. 90]. На сторінках даного періодичного видання відбувався пошук нових шляхів пропаганди «постійної теми часопису – несправедливість приналежності території Чернівецької області до України. Характеризуючи румунів нашого краю, як відчужених, заблукавши та здичавілих...», проводиться паралель з усією територією області, тоді як румунське населення на території області має місця компактного проживання [33, 7].

Парадоксально, але лідери румунської меншини змогли використати з метою політизації етнічних ідентичностей громади, навіть

економічний та культурний тижневик румун України «Конкордія» (виходить з 7 жовтня 1995 р.), який був зареєстрований як додаток до «Голосу України» та видавався румунською мовою. Зокрема, у першому номері видання вказувалося, що воно «не буде перекладеною копією», дубляжем престижної української газети парламенту» [21]. Часто на сторінках газети друкуються матеріали, що висвітлюють позицію Християнсько-Демократичного Альянсу румун в Україні. Наприклад, у восьмому номері (1996 р.) надрукована стаття-інтерв'ю І.Гаваноса з К. Олару «Право на відродження», у якій висвітлювалася позиція лідерів румунської меншини на зустрічі з Президентом України Л. Кучмою, що відбулася 13 листопада 1996 р. Під час свого виступу на зустрічі, глава Християнсько-демократичного Альянсу К.Олару заявив, що румуни України претендують на негайне розв'язання п'яти проблем: «1) щоб зареєстровані організації мали право висувати свої списки кандидатів на вибори у депутати на рівні з політичними партіями; 2) яка перспектива і що могли б зробити громадські організації дня втілення в життя Закону про національні меншини України; 3) щоб для громадян румунської національності Чернівецької, Одеської та Закарпатської областей узаконити юридичний статус автохтонного румунського населення в Україні; 4) щоб депортованому румунському населенню України під час репресій надати юридичний статус депортованого народу; 5) щоб зобов'язати місцеві органи влади вирішити і для румунського етносу проблему культурно-національного розвитку» [32, 41].

Отже, фактично не висвітлюючи проблем українського державотворення і роботи ВРУ, на кошти якої видається «Конкордія», дане періодичне видання позиціонувало політизовані етнонаціональні ідентичності румунської національної меншини поза контекстом категорії «українські румуни», тобто румунська меншина, що проживає на території України та має українське громадянство. Хоча, проблему громадянства чернівецької румунської меншини не слід сприймати однозначно. Залишаючи осторонь дискусії щодо

правомірності того, що румуни в Україні мають подвійне громадянство – українське та румунське, та офіційної позиції Румунії щодо законності/незаконності таких дій, наведемо тільки один факт, який вказує на те, що отримання румунами Чернівецької області румунського громадянства слід розцінювати насамперед, як процес політичної ідентифікації поза межами української державності. В інтерв'ю газеті «Аржашул» (№ 4 від 25 січня 1996 р.) Дж. Мунтян, голова Центристсько-демократичної партії, коментуючи факт своєї кандидатури на президентських виборах 1996 р. в Румунії, підкреслив: «... хочу підкреслити і свою надію, на виборах 2000 року скористаюсь і голосами румунів північної Буковини і з тих румунських територій, якими сьогодні володіють інші» [10,197].

Підживлення Ми-ідентичностей румунської національної спільноти відбувалося і під час поїздок представників румунських національно-культурних товариств до Румунії. Своїми враженнями від однієї з таких поїздок ділиться з читачами «Плай роминеск» М.Тоакє: «Прибувши за сотні кілометрів з унікального Румунського Краю (Чернівецької області – прим. Н.Р.), де не святкували ювілей Великого Возз'єднання, я відчула себе ніби уві сні, не могла повірити, що дійсно дійшла до місця, де прадіди наші йшли з тріумфом до свободи та єднання. На відміну від моїх щасливих прадідів, силкувалась забути звідки прийшла та куди мушу повертатись. Може через роки, наші онуки згадають дідів, що були в грудні 1993 р. а Алба Юлії. І може їм не потрібно буде переходити кордон, щоб відмічати найбільші свята... Як і при вїзді, так і при виїзді змушені годинами чекати біля колючого дроту під запертими воротами, щоб увійти в державу, в разів п'ять біднішу чим залишали ми її тиждень тому» [33,11]. На підтримку та поширення такого змісту ідентичностей, делегація отримала в Румунії 0,5 млн. румунських леїв (13 млн. українських карбованців).

Найбільш активно як ідентент, що політизує інтереси румунської етнонаціональної спільноти, виступало Товариство румунської культури ім. М. Емінеску, яке позиціонувало себе як таке, що

«виконуючи волю Божу по відродженню національної свідомості та гідності» намагається об'єднати навколо себе «всіх справжніх румун, що протестують проти несправедливості. А не протестують ... тільки розумово відсталі» [2,90]. Однак, в румунському етнополітичному середовищі не всі інституції однозначно підтримували таку позицію. Зокрема, у січні 1993 р. Християнсько-демократичне товариство румунок Чернівецької області звернулося до ЧОДА з проханням сприяти у розв'язанні конфлікту, який виник між ним і Товариством румунської культури ім. М. Емінеску. У листі вказувалося: «Ми протестуємо проти втручання групи Чернової, яка довела все румунське населення до ворожнечі та ненависті. Останнім часом проти нашого товариства та особливо проти його голови розгорнулася активна кампанія наклепів та брехні по місцевому радіо на румунській мові» [23, 29].

Відповідно, нас цікавить офіційна позиція української влади та її реалізація на локальному та регіональному рівнях. Загалом її можна охарактеризувати як політика максимального сприяння задоволення етнокультурних проблем румунською спільнотою: у Чернівецькому державному університеті ім. Ю. Федьковича у румуномовних групах навчалося 152 студенти, в педагогічному училищі – 162, в училищі культури – 23 студенти; для румунської національної меншини виходило 6 назв газет; на кошти, виділені Чернівецькою ОДА, було закуплено 12 румуномовних фільмів для кіномережі області; для румунської національної меншини обсяг річного телерадіомовлення складав 305 годин: радіомовлення – 215 годин, телебачення – 90 годин; для реалізації своїх культурно-просвітницьких цілей національно-всім культурним товариствам області надано приміщення, виділяються певні державні кошти для підтримки державно-культурних програм та проведення мистецьких заходів (у 1994 р. ця сума складала 65 млн. грн.) [11, 5–6]; на вшанування пам'яті класика румунської літератури М. Емінеску, враховуючи клопотання товариства румунської культури ім. Михая Емінеску, згідно розпорядження Представника Президента України в Чернівецькій області № 715

від 17.11.93 р. та протоколу засідання містобудівельної Ради при управлінні архітектури обласної державної адміністрації від 2 лютого 1994 р., виконком міської ради народних депутатів вирішив дозволити спорудження пам'ятника класику румунської літератури [31].

Румунські національно-культурні товариства і після підписання між Україною та Румунією двостороннього договору у 1996 р. продовжували використовувати будь-які інформаційні та подієві приводи для політизації національних ідентичностей. Наприклад, як йдеться у Заяві Українського Національного Об'єднання Чернівецької області «Про ставлення до чергової провокації румунських реваншистських кіл – візиту на Буковину колишнього короля Румунії Михая», «впливові реваншистські кола Румунії мають намір здійснити чергову провокацію з метою ще раз довести світові буцімто румунський історичний характер території Чернівецької області України. Для цього ними було вирішено використати фігуру останнього короля Румунії Михая, візит якого, як повідомили засоби масової інформації України відбудеться 30 травня цього року. Румунські ЗМІ не приховували втіхи від того, що офіційні інстанції України вже дали згоду на відвідання України румунським экс-королем буцімто на запрошення громади одного дуже румунсько-свідомого села ...» [14, 61]. Непокоїло чернівецьку українську більшість і те, що візит румунського экс-короля співпадав в часі з візитом на Буковину президента Румунії Е. КонстантINESКУ, «при підготовці якого українська сторона вже зробила румунській стільки поступок, скільки не дозволила би собі жодна поважаюча себе держава. Навіть відкриття пам'ятника Тарасові Шевченкові в Чернівцях було здійснене українською владою лише взамін за обіцянку Бухаресту відкрити в столиці Буковини вже другий (!) пам'ятник МІХАЮ ЕМІНЕСКУ – великому поетові, але ворожому нам політику, котрий в принципі не визнавав за українцями права жити на Буковинській землі! Поява экс-короля Михая в Чернівецькій області зараз має ствердити перед цілим світом, що Буковина є рідною [землею не лише для найбільшого румунського поета, але й для румунської королівської династії

(нехай нині і не правлячої)» [14, 61]. У цій ситуації Українське Національне Об'єднання Чернівецької області справедливо нагадувало українській громадськості і українській владі, що «українці Буковини і Північної Бессарабії ніколи не зазнали жодної ласки ані від самого короля Михая в часі його володарювання в Румунії перед 1948 роком, ані від румунської королівської династії Гогенцоллернів взагалі» та закликало всіх українських патріотів висловити свій протест проти чергової провокації «румунських реваншистських кіл пікетування державних установ, відповідальних за прийняття рішень, які йдуть на шкоду інтересам української нації і української держави» [14, 62].

На тлі окресленого вище сприяння національно-культурному розвитку румунської меншини, ЧОДА до 1996 р. не продукувала будь-якої політики ідентичності, у якій саме українська держава буде маркером ідентифікації для румунської національної меншини. Наведемо приклад. Ще у лютому 1992 р. у зверненні тоді ще до обкому партії та облвиконкому, Чернівецької регіональної організації НРУ, національно-культурних товариств, рада Товариства єврейської культури ім. Е. Штейнбарга, «беручи до уваги різке погіршення внутріполітичної обстановки в країні, викликане загостренням міжнаціональних відносин, заявляє, що в м. Чернівці і області нині немає і не може бути у майбутньому підстав для взаємної недовіри і ненависті між різними націями, які давно і дружно живуть на буковинській землі», пропонувала «створити при облвиконкомі громадську раду з проблем міжнаціональних відносин, до якої б увійшли представники всіх національно-культурних та інших неформальних організацій міста та області» [15]. Завданнями громадської ради з проблем міжнаціональних відносин вбачалися привернення уваги «до всіх випадків загострення міжнаціональної ворожнечі, в тому числі за заявами окремих людей і громадських організацій», прогнозування стану міжнаціональних відносин в місті і області, попередження можливості їх загострення, інформування «громадськості, в тому числі через засоби масової інформації про вжиті заходи,

а також розвінчувати всілякі намагання поширювати провокаційні чутки і вигадки», організувати «відкритий, прямий діалог громадськості з питань стану міжнаціональних відносин» [15]. Однак тоді, в 1990 р. ця ініціатива не була підтримана.

У грудні 1992 р. Голова ради національних товариств України, голова Єврейської ради України І. М. Левітас звернувся з проханням до голови ЧОДА з проханням про створення Обласної єврейської ради та актуалізував вже озвучену раніше ініціативу по створенню громадської ради з проблем міжнаціональних відносин [22]. У відповідь на цей лист, начальник відділу ЧОДА П. Гасюк зауважив: «Погоджуюся з пропозицією про створення в нашому краї Обласної єврейської ради, яка б виражала інтереси всього єврейського населення. Що стосується створення обласної ради національних меншин, то поки що немає ґрунту для цього. Як підтвердження сказаного приведу приклад про роз'єднаність і постійні сварки між п'ятьма румунськими товариствами. Думаю, що адміністрація не повинна втручатися, навіть з такою миротворчою місією у справі громад. У майбутньому, коли товариства знайдуть між собою злагоду, об'єктивно визріють умови для створення такого органу» [6]. Отже, у період 1991–1994 рр. офіційна позиція влади щодо участі у процесах управління політизацією етнонаціональних ідентичностей може бути визначена як позиція вичікування та невизначеності.

Важливим інструментом, починаючи з середини 1990-х рр. стали регулярні зустрічі представників влади з головами та активістами національно-культурних товариств. Наприклад, 26 квітня 1999 р. в Чернівецькій ОДА відбулася зустріч з головами національно-культурних товариств області, у ході якої було обговорено існуючі проблеми щодо задоволення потреб культурологічних товариств та роль місцевих органів влади у їх розв'язанні. Під час зустрічі було порушено низку питань, зокрема щодо звільнення Чернівецьким міськвиконкомом товариств від орендної, плати за займані ними приміщення у колишніх Національних домах (польському, румунському, єврейському, німецькому); виділення Чернівецьким місь-



квиконкомом приміщення Християнсько-демократичному альянсу румунів України (К. Олару) та приміщення у міському Палаці культури для створення музею «Євреї на Буковині»; прискорення Чернівецьким міськвиконкомом відселення сімей з будинку по вул. Арона Пумнула, 19 для відкриття музею М. Емінеску; сприяння Чернівецьким міськвиконкомом Товариству «Стежарул» (голова І. Воронка) у відновленні парку у жилому масиві «Руський»; допомогу Департаменту житлово-комунального господарства у ремонті приміщення Товариства австрійсько-німецької культури (голова Ф. Келлнер) [24]. Майже у повному обсязі, порушені під час цієї зустрічі питання, були вирішені позитивно.

Регіональна політика збереження етнічних ідентичностей національних меншин міста була спрямована на запобігання їх політизації, сприяти чому мали заходи по задоволенню їх національно-культурних потреб. Зокрема, у 1999 р. розпорядження голови обласної державної адміністрації були затверджені комплексні заходи щодо розвитку культур національних меншин на період до 2001 р.; того ж року було ухвалене спеціальне рішення Чернівецької обласної ради [34] та схвалені заходи окремих управлінь Чернівецької ОДА щодо подальшого задоволення національно-культурних потреб різних етнічних груп населення Чернівецької області [12]. Ідейно, програма та рішення були зорієнтовані на всебічну підтримку роботи осередків національно-культурних товариств «у вирішенні їх організаційних проблем, забезпеченні приміщеннями, майном, землею, підтримці ініціатив і починань».

Отже, у 1990-х рр. на рівні чернівецької громади визначилося те коло етнонаціональних ідентичностей, які можуть бути політизованими у кризових ситуаціях. В ідентифікаційному вимірі це насамперед, стосується систем *українці (МІ) – румуни (ВОНІ)* та *румуні (МІ) – українці (ВОНІ)*. У дискурсивному вимірі для першої системи образ ВОНІ трактується в категоріях та смислах ІНШОГО, тоді як для другої системи ВОНІ переважно ідентифікуюються як вороже налаштовані, чужинці.

***Список використаних джерел:***

1. Аналіз основних напрямлень матеріалів газети «Плай роминеск» № 22 від 24.11.1992 р. // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 87–89.
2. Аналіз основних напрямлень матеріалів газети «Плай роминеск» № 23 від 8 грудня 1992 р. // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 90–92.
3. «Беларуская громада» // Чернівці. – 1991. – 26 липня. – № 31. – С. 6.
4. Ботушанський В. Місто в період австрійського правління // Чернівці: Історія і сучасність (Ювілейне видання до 600-річчя першої писемної згадки про місто) / Заг. ред. В.М. Ботушанського. – Чернівці: Зелена Буковина, 2009. – С. 79 – 154.
5. Вибираймо, люди, кращу долю! // Чернівці. – 1991. – 29 листопада. – № 48. – С. 1.
6. Відповідь на Лист Голови ради національних товариств України, голови Єврейської ради України І.М.Левітаса від 18 грудня 1992 р. // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 81.
7. Голові облдержадміністрації І.М. Гнатишину. Експрес-інформація станом на 28 липня 1995 року. // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 2. – Спр. 18. Інформації, довідки, доповідні з питань організаційно-масової роботи. – Арк. 26.
8. Дані про громадські об'єднання національних меншин Чернівецької області [10.03.1994] // ЧОДА. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 226. – Арк. 79–82.
9. Дані про обласні організації політичних партій та громадсько-політичних, надісланих в Адміністрацію Президента України [8.12.92 р.] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 141. – Арк. 2.
10. Дж. Мунтян: «Я вірю в здоровий глузд українського народу» [14.02.1996] // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 165. – Арк. 197–199.
11. Довідка про виконання Закону «Про національні меншини в Україні» у Чернівецькій області [27 травня 1994 р.] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 233. – Арк. 1–6.
12. Заходи управління освіти щодо подальшого задоволення національно-культурних потреб різних етнічних груп населення Чернівецької

- області. Чернівецька обласна державна адміністрація [01.03.2000 № 23/81] // ДАЧО. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 741. – Арк. 201–202.
13. Заява Проводу Чернівецької крайової організації Української республіканської партії: «Про і-й конгрес румунського населення Чернівецької області [червень 1992 р.] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 9–10
  14. Заява Українського Національного Об'єднання Чернівецької області «Про ставлення до чергової провокації румунських реваншистських кіл – візиту на Буковину колишнього короля Румунії Михая» [27 травня 1999 року] // ДАЧО. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 737. – Арк. 61–63.
  15. Звернення до обкому партії та облвиконкому, Чернівецької регіональної організації НРУ, Товариства української мови ім. Т.Г. Шевченка, Товариства молдавсько-румунської культури ім. М.Емінеску, Товариства «Оберіг», Товариства польської культури ім. А. Міцкевича // Радянська Буковина. – 1990. – 11 лютого. – № 31. – С. 3.
  16. Звіт Представника Президента України по Чернівецькій області І. Гнатишина про перебування офіційної румунської делегації в Чернівецькій області з 26 по 28 листопада 1992 р. // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 76–80.
  17. Інформація про зустріч делегації Парламенту Румунії з представниками культурологічних товариств Чернівецької області [16.04.93 р.] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 141. – Арк. 65–66.
  18. Інформація про зустріч делегації Парламенту Румунії з представниками культурологічних товариств Чернівецької області [16.04.93 р.] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 141. – Арк. 65–66.
  19. Інформація про окремі аспекти діяльності національно-культурних товариств [4 січня – 29 червня 19994 р.] // ЧОДА. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 226. – Арк. 103–108.
  20. Інформація про суспільно-політичну ситуацію, що склалася у Чернівецькій області впродовж 1997 року [П. Гасюк]. Чернівецька обласна державна адміністрація [12.01.1998 № 07.37/1-55] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 2. – Спр. 495. – Арк. 9–11.

21. Лист начальнику головного управління засобів масової інформації мінпресінформу п. Бойку І. Г. голови облкомпресінформу І. П. Вергуна [ 5.01.96 № 01-05] // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 165. – Арк. 38.
22. Лист представнику Президента України в Чернівецькій області Гнатишину І.М. Голови ради національних товариств України, голови Єврейської ради України І.М.Левітаса від 1 грудня 1992 р. // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 44. – Арк. 82.
23. Лист Християнсько-демократичного товариства румунок Чернівецької області [28.01.93] // ДАЧО. – Ф. 2896. Чернівецька обласна державна адміністрація. – Оп. 1. – Спр. 141. – Арк. 29–30
24. Лист Чернівецькому міському голові п. Федоруку М.Т. [М. Березовський, 18.05.99 № 07.31/33-919] // ДАЧО. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 734. – Арк. 102.
25. Масан О. Чернівці в другій половині ХІУ – ХУІІІ ст. (до 1755 р.) // Чернівці: Історія і сучасність (Ювілейне видання до 600-річчя першої писемної згадки про місто) / Заг. ред. В.М. Ботушанського. – Чернівці: Зелена Буковина, 2009. – С. 23 - 74.
26. Мойсеєнко В. Національний та мовний склад населення Чернівецької області (за даними перепису населення 1989 р.) / В. Мойсеєнко // Радянська Буковина. – 1990. – 1 липня. - № 144. – С. 3.
27. Молдавія в епоху феодалізму. – Кинишев: Штиица, 1975. – Т. 7. – Ч. 1.: Переписи населення Молдавіи 1772–1773 и 1774 гг. – 607 с.
28. Нариси з історії та культури євреїв України. – К.: Дух і літера, 2005. – 440 с.
29. Осадчук С.Д. «Додому в райх!». Переселення німців з північної Буковини 1940 року (матеріали, свідчення, документи) / С.Д. Осадчук, В.М. Запаловський, В.Ф. Холодницький. – Чернівці: Золоті литаври, 2004. – 228 с.
30. Панчук О. Брати чи вороги? До українсько-румунських відносин в нашій області / О. Панчук // Буковина. – 1991. – 18 грудня. – № 76/239. – С. 3.
31. Про спорудження пам'ятника класику румунської літератури Міхаю Емінеску в м. Чернівці. Рішення виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 01.11.1994 р. № 211/7 // Чернівецька міська рада. Архівний відділ. – Ф. 61. – Оп. 1. – Од. зб. 242. – Арк. 130.

32. Про характер основних матеріалів газети «Конкордія» №№ 1–9 [Управління у справах національностей та міграції обласної державної адміністрації] // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 165. – Арк. 39–42.
33. Про характер основних публікацій газети «Плай роминеск» № 22–24 від 30.12.93 р. // ЧОДА. – Ф. 2896. – Оп. 1. – Спр. 226. – Арк. 7–13.
34. Рішення колегії Чернівецької обласної ради «Про стан та заходи щодо подальшого задоволення національно-культурних потреб різних етнічних груп населення Чернівецької області» № 18-15/09 від 22 грудня 1999 р. // ДАЧО. – Ф. 2896. – Оп. 2. – Спр. 741. – Арк. 198–199.
35. Русские – за свободную Украину // Чернівці. – 1991. – 29 листопада. – № 48. – С. 1.
36. Скорейко Г.М. Населення Буковини за австрійськими урядовими переписами другої половини XIX – початку XX ст.: історико-демографічний нарис. – Чернівці: Прут, 2002. – 220 с.
37. Старик В. Діє народний Дім / В. Старик // Радянська Буковина. – 1990. – 9 травня. – № 89. – С. 3.
38. Статут територіальної громади міста Чернівці. Затверджений рішенням 7 сесії міської ради ХХІУ скликання 26.12.2002 №115
39. Холодницький В. Місто в радянські часи // Чернівці: Історія і сучасність (Ювілейне видання до 600-річчя першої писемної згадки про місто) / Заг. ред. В.М. Ботушанського. – Чернівці: Зелена Буковина, 2009.

*Наталя Ротар*

## **ОСОБЕННОСТИ И МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИЗАЦИИ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИЧНОСТЕЙ ЧЕРНОВИЦКОЙ ОБЩИНЫ**

В 1990-х гг. в среде черновицкой общины определился тот круг этнонациональных идентичностей, которые могут быть политизированными в кризисных ситуациях. В идентификационном измерении это прежде всего касается систем украинцы (МЫ) – румыны (ОНИ) и румыны (МЫ) – украинцы (ОНИ). В дискурсивном измерении для первой системы образ ОНИ трактуется в категориях и смыслах

ДРУГОГО, тогда как для второй системы ОНИ преимущественно идентифицируются как враждебно настроенные чужаки.

**Ключевые слова:** этнонациональные идентичности, политические идентичности, черновицкая община, политика идентичности.

*Natalia Rotar*

## **POLITICIZATION PECULIARITIES AND TOOLS OF ETNONATIONAL IDENTITIES OF CHERNIVTSI COMMUNITY**

In the 1990s Chernivtsi among community decided that circle of ethno-national identities, which can be politicized in crisis situations. In measuring this identification is primarily concerned with systems Ukrainians (WE) - Romanians (THEY) and Romanians (WE) – Ukrainians (THEY). At discursive dimension for the first system they interpreted in terms and meaning of the other, whereas the second system, they mostly идентифікуються як ворожі чужаки.

**Key words:** ethno-national identity, political identity, Chernivtsi community, identity politics.

*Валентина БОГАТИРЕЦЬ*

## **АЛГОРИТМ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В ЕТНОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ**

*Варто зазначити, що першочерговою є потреба наукового осмислення проблем етнонаціональної самоорганізації, формування соціальних орієнтирів, розв'язання суперечностей у сфері міжетнічних відносин, власне, подальшого наукового пошуку в сфері етнонаціонального самовизначення та самозбереження. Для ефективнішого розв'язання стратегічних і тактичних завдань поточної розбудови української*

*державності важливе значення має, передусім, глибоке осмислення й творче запозичення досвіду світових лідерів у пошуку алгоритму управління конфліктами в етнополітичній сфері, запровадженні та постійному вдосконаленні демократичної практики управління, високорозвинутих у політичному й економічному сенсі країн Західної Європи та Північної Америки.*

**Ключові слова:** *етнополітичний менеджмент, поліетнічне суспільство, багатокультурність, управління конфліктами, державне управління.*

Особливе місце в політичній науці займає теорія етнополітичного менеджменту, який є інтегральним конструктом державного управління. Етнополітичний менеджмент має власну методологію (від грецьк. *metodas* – шлях, спосіб пізнання, *logos* – вчення, слово). Методологічні засади містять, з одного боку, систему найбільш загальних принципів, положень і методів, що складають когнітивні підвалини наукових знань стосовно управління етнонаціональною сферою, а з іншого – сукупність прийомів, способів і процедур дослідження, які застосовуються для осмислення механізму імплементації здійснення етнополітичного менеджменту. Сутнісному розумінню цього поняття сприяє аналіз відмінностей і взаємозалежностей таких термінів як «управління», «державне управління», «менеджмент», «політичний менеджмент», «етнополітичний менеджмент».

Головною ознакою етнополітичного менеджменту як складової частини системи державного управління виступає те, що цей вид управління здійснюється не безпосередньо, а опосередковано – шляхом багатоаспектного комплексу економічних, соціальних, духовно-культурних, демографічних, міграційних та інших факторів забезпечення життєдіяльності багатонаціонального (поліетнічного) суспільства. Модифікація різних сторін етнонаціональних відносин може призвести до неадекватних результатів, зумовлених багатоманітністю та атрибутами вираження етнічного фактору у кожній зі сфер суспільного життя.

Актуальні етнополітологічні проблеми когніції теоретичної бази суспільних відносин етнонаціонального характеру розглядаються у ґрунтовних роботах В.Андрущенка, В.Антоненка, В.Бебика, І.Варзаря, В.Горбатенка, В.Євтуха, В.Кременя, І.Кураса, О.Майбороди, О.Мироненка, М.Мокляка, В.Наулка, О.Нельги, М.Панчука, В.Рибкала, Ю.Римаренка, Ф.Рудича, В.Солдатенка, М.Степики, П.Толочка, В.Трощинського, І.Усенка, Ю.Шемшученка, М.Шульги та ін.

Етнополітичний менеджмент розглядається як інституціональна, оперативна управлінська та імплементаційна складова ширшої галузі, якою є етнонаціональна політика. Серед фахівців з державного управління поширена також думка про тотожність понять «етнополітичний менеджмент» та «управління». Разом з тим, управління, власне, ідентифікується з державною етнополітикою, у випадку його детермінації як цілеспрямованої діяльності з врегулювання етнонаціональних відносин, що містить у своїй основі теорію, принципи, головні напрями, систему заходів реалізації, визначення цілей, вибір шляхів, форм та методів їх досягнення [2].

У процесі розвитку багатонаціональних і поліетнічних суспільств сформувався відповідний механізм управління етнонаціональними процесами, який у кожній державі має свою національну специфіку [1]. Удосконалення етнонаціональної політики держави є важливою і вагомим умовою формування і функціонування в Україні соціальної правової держави відповідно до сучасних світових і європейських стандартів в галузі прав людини, консолідації українського народу, утвердженні в українському суспільстві засад гуманізму і демократії, забезпечення всебічного розвитку кожної окремої особи та етнічних спільнот [3].

Беручи до уваги постулюючий характер цього твердження, можна зосередитися на питанні про якісні властивості сукупності механізмів реалізації державної етнонаціональної політики, завдяки яким (і механізмам, і їхнім властивостям) забезпечується її ефективність.



Формування законодавчої бази державної етнонаціональної політики є найпершою і обов'язковою умовою регулювання етнонаціонального розвитку у поліетнічних країнах. Досвід до прикладу, країн «нового світу» – Канади, Сполучених Штатів Америки, а також таких європейських країн, як, Австрія, Бельгія, Великобританія, Словаччина та інших, засвідчує, що тут концепції та моделі етнонаціонального розвитку («культурний плюралізм», «багатокультурність») вибудовуються на потужній законодавчій базі, а конфліктні ситуації у міжетнічних стосунках вирішуються в рамках національного та міжнародного політико-правового поля. Досвід демократичних суспільств у збереженні етнополітичної стабільності дає підстави для твердження про важливу роль законодавчої влади у розв'язанні етнічних проблем у суспільстві. Особливу роль цієї гілки влади у вирішенні етнополітичних проблем поліетнічних країн зумовлює актуальність досліджень усіх аспектів законотворчої діяльності тих інституцій, які формують політико-правове поле етнонаціонального розвитку тієї чи іншої країни.

Особливою ознакою початку ХХІ ст. став глобальний прогресивний феномен забезпечення потреб соціальних суб'єктів у самозбереженні, саморозвитку та самореалізації. Така закономірність набула характерних рис пріоритетної тенденції цивілізаційного розвитку в контексті всебічного розвитку нації (етносів), зростання національної самосвідомості, прагнення незалежності, історичної креативності та самореалізації. На цьому тлі етнічний чинник як невід'ємна складова етнонаціональної політики стає однією з конститутивних напрямків трансформації суспільства, що означає відображення зміни підходу до етнічності, її ролі у системі етнонаціональних відносин. Такий підхід дає змогу поєднати проблематику самоідентифікації нації та держави з основоположними цінностями демократії і громадянського суспільства.

Зростання ролі етнонаціонального чинника у житті сучасної України об'єктивно спричинило підвищення наукового і практичного інтересу до вивчення етнополітичної та етнодержавницької

сфер, що висуває перед вченими-суспільствознавцями завдання розгортання фундаментальних досліджень з цієї проблематики.

Новий підхід до етнонаціональної сфери полягає у сприянні особі стати вільною та незалежною, життєдіяльності української нації, розбудові національної держави, задоволенню специфічних інтересів і потреб усіх громадян України, етнічних груп, повному подоланню будь-яких привілеїв та зверхності на національному ґрунті, втіленню в життя універсальних прав людини, політико-правовому забезпеченню демократичного розвитку етнічних спільнот.

Варто зазначити, що першочерговою є потреба наукового осмислення проблем етнонаціональної самоорганізації, формування соціальних орієнтирів, розв'язання суперечностей у сфері міжетнічних відносин, власне, подальшого наукового пошуку у сфері етнонаціонального самовизначення та самозбереження.

Загальновідомим є той факт, що етнонаціональне самовизначення і самореалізація особи, нації та держави є інтегральною характеристикою процесу становлення нації та розбудови держави й потужним рушієм соціально-економічних, політичних і культурних трансформацій. Проблема набуває особливого значення і тому, що досі нез'ясованими залишаються не лише суть взаємовідносин особи нації та держави, а й параметри системи світоглядних вимірів людських взаємин та поведінки в середовищі соціуму, нації, в політичному, державотворчому процесі та інших царинах життєдіяльності сучасного поліетнічного суспільства.

Основні принципи багатокультурності, яка окреслюється, до прикладу, у Канаді у якості національної політики, що справді стала конститутивною рисою способу життя канадців, проникають в усі державні інститути, значно впливаючи на їх структуру, принципи, функції. Брендом Канади є її поліетнічне населення, що слугує яскравим апофеозом її конкурентної переваги в умовах глобальної економіки і ця перевага усвідомлена, оцінена та широко застосовується країною та її громадянами, завдяки політиці багатокультурності. Величезну значущість, власне, відіграє одержи-

мість та прихильність Канади до принципів багатокультурності і в міжнародному дискурсі. Критеріальна система попередньої оцінки проєктів у царині світотворення, яка розробляється у наукових закладах Канади, включає п'ять основних показників, серед яких психологічний показник, ґрунтований на існуючих у населення уявленнях щодо індивідуальної та колективної безпеки, рівня терпимості суспільства і культурного чи політичного плюралізму. Соціальний показник у запропонованій системі критеріїв включатиме наявність/відсутність будь-яких видів дискримінації, а також рівень взаємодії різних етнічних соціумів та їх представництво в органах влади та управління. Отже, відчуття етнічності в усіх державних інститутах виявляється нагальною вимогою сьогодення і в майбутньому визначатиме як благополучний та мирний розвиток демократичних держав, так і ставлення до них всієї світової спільноти.

Нові держави Центральної та Східної Європи, що стали на шлях демократичного розвитку, доволі часто звертаються до практики більш досвідчених західних демократій, щоб зрозуміти, як ними були розв'язані різноманітні різні проблеми в етнополітичній сфері. Необхідно зазначити, що звичайне перенесення досвіду інститутів і політик з однієї країни до іншої, рідко виявляється можливим або доречним, особливо, коли ці країни настільки відрізняються своєю історією та економічною ситуацією, як це спостерігається у випадку з країнами Західної та Східної Європи. Однак демократичні реформатори прагнуть бодай зрозуміти основні принципи та ідеали, які є підвалинами західних ліберальних демократій, що забезпечили цим країнам такий рівень стабільності й додержання законності. Іншими словами, реформатори намагаються досягнути політичну теорію західних демократій, хоча впровадження її основоположних принципів у країнах ЦСЄ може бути істотно іншим [16].

У окремих сферах, особливо тих, що стосуються основних громадянських і політичних прав людини, ці основоположні принципи порівняно легко ідентифікувати. Усі західні демократії характеризуються верховенством права, свободою преси та віросповідання,

вільними виборами, загальним виборчим правом дорослого населення тощо. Західні політологи та правознавці присвятили немало досліджень поясненню важливості усіх перелічених цінностей.

Насправді, можна зазначити, що захист названих прав і свобод є частиною визначення ліберальної демократії [4]. Отже, мірою проголошеної країнами ЦСЄ «демократичності» є те, наскільки вони схвалюють і дотримуються зазначених принципів [5,6,8].

Проте, коли дослідники звертаються до питань міжетнічних взаємин, то ідентифікувати принципи, які є керівними для західних демократій, значно складніше. Різні західні демократії суттєво відрізняються підходами до етнокультурної політики, і не зрозуміло, що об'єднує ці підходи. Тому постає питання, що ж можна вважати визначальними рисами ліберально-демократичного підходу до управління етнокультурними відмінностями?

Проблема полягає не лише у тому, що різні західні демократії по-різному відповідають на це питання, а й у тому, що, як це не дивно, західні політичні теорії зазвичай приділяли недостатню увагу сфері етнокультурних відносин. Упродовж більшої частини минулого століття політологи вважали етнічність маргінальним явищем, що поступово зникне з модернізацією суспільства, і тому її розглядали як важливу тему досліджень для політичних теоретиків, що спрямовували погляди у майбутнє. Тому до середини 80-х рр. XX ст. цю проблему досліджували дуже мало політичних філософів чи теоретиків [14, 15].

Однак нині питання про права етнокультурних груп вийшло на передній план західної політичної теорії. Поновлення інтересу західних політологів до етнічних питань пояснюється різними причинами. Як це не парадоксально, найважливішою з них є, напевне, хвиля етнічних конфліктів у країнах ЦСЄ, що піднялася під час і після краху комунізму. Більшість західних теоретиків вважала, що ліберальна демократія постане з попелу комунізму без проблем, і багато хто з них зараз прагне зрозуміти, чому етнічне питання й націоналізм стали на заваді цьому процесу [9, 10, 12, 18].

Проте, власне у західних демократіях також було немало чинників, які вказували на етнічні проблеми: виступи місцевих жителів багатьох західних країн (у першу чергу Франції, Великої Британії, Німеччини та Сполучених Штатів) проти іммігрантів і біженців; відродження етнічної свідомості та політична активність корінного населення (унаслідок чого в ООН було підготовлено проект Декларації прав корінного населення), а також постійна і навіть наростаюча загроза відокремлень Квебеку, Шотландії, Фландрії та Каталонії, що спостерігається у деяких найбільш розвинених західних демократичних країнах [7, 11, 13].

Досвід вироблення і реалізації зовнішньополітичний концепції цих країн при всіх недоліках і помилках, породжених нею, показав можливість створення алгоритму компромісу між партнерами, дотримувалися, здавалося б, протилежних поглядів і десятиліттями шукали взаємного порозуміння. У результаті спрацював механізм, що сприяв еволюції позицій партнерів спираючись на яку вдавалося звести нанівець глобальний конфлікт між наддержавами.

Цей досвід може бути використаний для розв'язання проблем, пов'язаних з етнополітичними конфліктами в Україні, позаяк він свідчить про нагальність якнайшвидшого формування потужної інфраструктури, яка обслуговує всю сферу етнополітичних відносин у країні, тобто створення системи, яка включала б ефективну експертну службу професіоналів етнополітології. Така практика уможливила б їх володіти повноцінною інформацією про дану сферу в рамках відповідного регіону, фахівці могли б компетентно оцінити процеси, які відбуваються в регіонах, запропонувати оперативну і довготривалу прогностику і практичні рекомендації відповідним структурам. Важливу роль у сфері досягнення і збереження міжнаціональної злагоди, відродження і зміцнення єдності багатонаціональної України покликані відіграти міжрегіональні зв'язки громадських організацій політичних партій, рухів, спілок, які можуть і повинні стати провідниками народної дипломатії і утворювати простір для посередництва в етнополітичних конфліктах.

Підсумовуючи можна постулювати, що належне розуміння та класифікація всіх елементів суспільно-державних відносин етнонаціонального характеру має стати одним з фундаментальних чинників збереження стабільності в державі. Застосовуючи положення загальної теорії державного управління до етнополітичної сфери, можна стверджувати, що, виходячи зі свого функціонального призначення, елементи системи механізмів забезпечення реалізації етнонаціональної політики в Україні повинні бути скоригованими згідно з розмежуванням концептів «етнонаціональна політика» і «етнополітичний менеджмент». Якщо перше є ширшим, таким, що охоплює і друге поняття, то, відповідно, органи державного управління етнополітичною сферою мають складатися як і з таких, що детермінують стратегію її розвитку, так і з тих, що моніторять імplementацію рішень.

### ***Список використаних джерел:***

1. Антонюк Олександр Етнополітичний менеджмент: теоретичне обґрунтування та емпірична реальність № 6/2007 <http://www.personal.in.ua/article.php?id=514>
2. Асланов С. Роль національних меншин у політичному житті України/ Стелас Антипович Асланов//Сучасна українська політика:політики і політологи про неї: Зб. наук. праць. – К.,2008. –Вип.14. – С. 370-376.
3. Закон України “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України” w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?id.
4. Anaya S. Indigenous Peoples in International Law. – New York: Oxford University Press, 1996.
5. Brubaker R. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. – New York: Cambridge University Press, 1996. – P. 157-177.
6. Clinton R. The Rights of Indigenous Peoples as Collective Group Rights // Arizona Review 34 (4), 1990. – P. 739-747.
7. Cook R. Canada, Quebec and the Uses of Nationalism. – Toronto: McClelland and Stewart Inc., 1995.

8. Galeotti A. Citizenship and Equality: the Place for Toleration // Political Theory 21 (4), 1993. – P. 585-605.
9. Knopff R. Liberal Democracy and the Challenge of Nationalism in Canadian // Canadian Review of Studies in Nationalism. – 1995. – № 9 (1). – P. 323-339.
10. Kymlicka W. Liberalism and the Politicization of Ethnicity // Canadian Journal of Law and Jurisprudence. – New York, 1991. – P. 239 -256
11. Maclure J. Quebec Identity. The Challenge of Pluralism. – London, McGill-Queen's Univ. Press, 2003.
12. Spinner J. The Boundaries of Citizenship: Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State. – Baltimore: Johns Hopkins University, 1994.
13. Stratton J. and Ang I. Multicultural Imagined Communities: Cultural Difference and National Identity in the USA and Australia // Bennett D. (ed.) Multicultural States. Rethinking Difference and Identity. – L., N.Y., 1998. – P. 138.
14. Van Dyke V. Collective Rights and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought // Journal of Politics. – № 44. – 1982. – P. 21-40.
15. Van Dyke V. Human Rights, Ethnicity and Discrimination. – Westport: Greenwood, 1985. – P.14-15, 207-209.
16. Van Dyke V. The Individual, the State and Ethnic Communities in Political Theory // World Politics. – 1977. – №29 (3). – P. 343-369.
17. Van Dyke V. The Individual, the State and Ethnic Communities in Political Theory // World Politics. – 1977. – №29 (3). – P. 343-369.
18. Young I. Together Indifference: Transforming the Logic of Group Political Conflict // Squires J. (ed.) Principled Positions: Postmodernism and the Rediscovery of Value. – London: Lawrence and Wishart, 1993. – P. 23-65.

*Валентина Богатырец*

## **АЛГОРИТМ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТАМИ В ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

Стоит отметить, что первоочередной является необходимость научного осмысления проблем этнонациональной самоорганизации, формирования социальных ориентиров, разрешения противоречий в

сфере межэтнических отношений, собственно, дальнейшего научного поиска в сфере этнонационального самоопределения и самосохранения. Для эффективного решения стратегических и тактических задач современного развития украинской государственности важным является, прежде всего, глубокое осмысление и творческое заимствование опыта мировых лидеров в поиске алгоритма управления конфликтами в этнополитической сфере, внедрении и постоянном совершенствовании демократической практики управления, высокоразвитых в политическом и экономическом смысле стран Западной Европы и Северной Америки.

**Ключевые слова:** этнополитический менеджмент, полиэтническое общество, многокультурность, управление конфликтами, государственное управление.

*Valentyna Bohatyrets*

## ALGORITHM FOR MANAGING CONFLICTS IN THE ETHNO-POLITICAL DOMAIN

The particular highlight is scientific awareness of the problems of ethnic self-organization, social orientations molding, and conflicts resolving in the field of ethnic relations, in particular, further scientific research in the sphere of ethnic self-determination and self-preservation. To effectively address the strategic and tactical problems of current development of the Ukrainian statehood, primarily, a deep understanding and creative borrowing of the world leaders' experience in conflict management is essential for searching algorithm for ethnic policy, implementation and incessant betterment of democratic governance practices in a highly politically and economically developed Western Europe and North America.

**Keywords:** ethnic and political management, polytechnic society, multiculturalism, conflicts managing, public administration.



**Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК**

## **ВИТОКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДОЛАННЯ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ПРОБЛЕМ У СУЧАСНОМУ КОСОВО: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Дана стаття присвячена аналізу витоків міжнаціональних проблем у Косово. Косовське питання належить до числа тих, які привертають увагу у першу чергу політиків, а вже потім – науковців. Витоки албано-сербського протистояння у Косово лежать у середньовічній історії; певною мірою, у міфах та баченні історичного минулого обома сторонами. Упродовж XX століття Косово декілька разів змінювало свій статус та підпорядкування, що не могло не вплинути на національний склад населення краю, рівень міжнаціональної напруги та розвиток міжнаціональних відносин. Національна політика югославської, а згодом – сербської влади – не сприяла подоланню міжнаціональних протиріч. Більше того, вона призвела до ескалації конфлікту та подальшого проголошення незалежності краю, що стало важливим уроком для багатонаціональних держав світу, в тому числі й України.*

**Ключові слова:** «югославське питання», Косово, автономія, незалежність, національна меншина.

Національний фактор належить до числа тих, які відіграють важливу роль у суспільно-політичному житті сучасної Європи. Незважаючи на посилення глобалізму та певної економічної та політичної уніфікації, етнонаціональний склад населення Європи стає дедалі строкатішим та різноманітнішим. Останнє, безперечно, впливає на всі сторони життя сучасного європейського (і не тільки) суспільства. Водночас варто зауважити, що зміни у національному складі багатьох європейських країн зумовлені рядом об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких помітне місце посідає війна в

Югославії, яка призвела до розпаду багатонаціональної держави, проголошення ряду нових національних держав світу та не одній хвилі міграції на Європейському континенті. Серед держав, які з'явилися на політичній карті світу після розпаду Югославії, – Сербія. Остання, однак, наприкінці XX – початку XXI століття пережила нові потрясіння, пов'язані в першу чергу з національним питанням, – проголошенням незалежності краю Косово.

Поява нового державного утворення – незалежного краю Косово – сколихнула світове співтовариство. Частина держав світу визнала право косовських албанців на побудову власної держави, частина (до яких належить і Україна) не визнає незалежності Косово. Останнє, однак, не впливає на євроінтеграційні устремління ново-проголошеної держави, перед якою постали не лише соціально-економічні чи політичні проблеми, але й етнонаціональні. В країні продовжується протистояння між албанцями та сербами. Саме тому метою даної наукової розвідки є аналіз передумов етнополітичних проблем у сучасному Косово та вияв можливих шляхів їхнього подолання.

«Югославське питання» належить до числа тих, які привертають особливу увагу з боку дослідників. Серед науковців, які ґрунтовно вивчають історію колишньої Югославії, особливості її політичного розвитку та сучасні проблеми міжнаціональних відносин колись єдиної держави, варто назвати С. Романенка. Свою монографію «Югославія, Росія і «слов'янська ідея»: Друга половина XIX – початок XXI століття» науковець присвятив історії взаємовідносин Російської імперії, СРСР та Російської Федерації з національними рухами і незалежними державами південних слов'ян. Чимало аспектів цих взаємовідносин і до сьогодні залишаються маловідомими. Водночас С. Романенко не лише проаналізував історичні аспекти взаємин названих державних утворень, але й спробував визначити перспективи їхнього подальшого розвитку. Аналізуючи ситуацію, що склалася у Косово наприкінці XX – на початку XXI століття, дослідник зазначає, що «Косово – не Чечня» [20, с. 572]. На його думку,

з точки зору історії та розвитку етнічних процесів між конфліктами у Косово та Чечні немає нічого спільного [20, с. 575].

Російські науковці традиційно велику увагу звертають на вивчення історії Югославії, проблемам міжнаціональних відносин на її теренах та ролі націоналізму у політичному житті південнослов'янських народів. У 2011 році побачила світ колективна монографія російських істориків «Югославія у XX столітті: Нариси політичної історії» [26]. У названій роботі прослідковується виникнення югославської держави у 1918 році, формування її політичної системи та інститутів, аналізується розвиток країни упродовж XX століття, включаючи так звану югославську кризу – розпад держави та початок міжетнічної ворожнечі та військових конфліктів між її народами. Аналіз «косовського питання» в контексті югославської кризи кінця минулого століття зроблений доктором історичних наук О.Гуськовою. Вона також є автором ряду статей на дану проблематику, зокрема «Косовський вузол» [2], «Сербія: присмерк влади, тінь безчестя...» [3] та інших, в яких дослідниця висвітлює «косовське питання», виходячи з інтересів сербської сторони.

Вивченню етнічного фактора у косовському конфлікті присвятила свою наукову розвідку російський науковець М.Мартінова. У ній М.Мартінова аналізує історичні корені міжнаціональних протиріч у краї, повсякденне життя, соціальні проблеми його жителів, акцентує увагу на ролі освіти в активізації протестних настроїв у Косово [17]. Ще одна російська дослідниця – О.Калоева, спробувала визначити роль націоналізму та популізму у долях народів Югославії. Особливу увагу науковець звертає на роль Сербії та сербського націоналізму у політичному житті колишньої союзної держави [4].

Серед українських дослідників політичного розвитку колишнього югославського краю Косово, його взаємовідносин з Сербією на сучасному етапі варто назвати Н. Латигіну [14; 15] та О. Чумаченко [24].

Важливе значення для розуміння ситуації, що склалася у Косово, відіграють засоби масової інформації, в тому числі й електронні. Саме там знаходимо останні новини про події, що мають місце у

краї, взаємовідносини між Косово та Сербією, перспективи інтеграції до Європейського Союзу тощо. Водночас відчувається брак наукових розвідок щодо сучасного стану міжнаціональних відносин у Косово, проблем та перспектив їхнього подолання. Саме тому автор поставила перед собою мету проаналізувати етнополітичну ситуацію, що склалася у Косово після проголошення незалежності в історичному контексті та спробувати окреслити можливі шляхи подолання міжнаціональних протиріч в краї.

Аналіз ситуації, що склалася нині в Косово, неможливий без короткого екскурсу в історію. Упродовж декількох століть (від кінця XII і до XVIII) Косово було складовою частиною Сербської держави. Турецька інвазія Балкан призвела до включення Косово до складу Османської імперії. Серби чинили активний спротив турецькому завоюванню: у червні 1389 року у день св. Віта відбулася вирішальна битва між об'єднаними сербсько-боснійсько-албанськими військами та турками, в якій останні здобули перемогу. І хоча у битві, яка відбулася на Косовому полі, серби зазнали поразки, вона увійшла не лише в аннали сербської історії, але й стала, на думку американського соціолога сербського походження В.Денича, початком сербського міфу про Косово [4, с. 15]. Таким чином, в очах наступних поколінь сербів Косово перетворилося на символ відчайдушної боротьби сербського народу за свободу та їхньої поразки у боротьбі з османами.

Однак у результаті визвольної боротьби сербів та інших південнослов'янських народів на Берлінському конгресі 1878 року було прийнято рішення про надання автономії від Порти південним слов'янам. Незалежна держава – Королівство сербів, хорватів, словенців – була утворена лише після завершення Першої світової війни. Однак від самого початку свого існування Королівство відчувало на собі увесь тягар політичних, соціально-економічних та міжетнічних проблем. На території нової держави проживали багаточисельні етнічні (німці, угорці, албанці, чехи, словаки, румуни та турки) та конфесійні (християни, мусульмани та іудеї) групи, при-

чому частина з них з'явилася на південнослов'янських землях в результаті повоєнної зміни кордонів. І якщо наприкінці ХІХ століття на території Косово співвідношення православних та мусульман було приблизно однаковим, то станом на 1931 рік у зв'язку з активним заселенням краю вихідцями з сусідньої Албанії, 62,8 % його населення уже складали албанці [18].

Впродовж ХХ століття Сербія загалом, як і Косово зокрема, пережили дві світові війни і ряд трансформацій політичного, економічного, соціального та національного характеру. Так, починаючи від 1918 і до 1941 року, Косово входило до складу спершу Королівства сербів, хорватів і словенців, а згодом (з 1929 року) – до складу Королівства Югославія. Причому албанська проблема стала однією з найбільш актуальних для югославської держави 1920-1930-х років, очолюваної сербською династією Карагеоргійовичів, як у внутрішній (албанці Косово), так і у зовнішній (взаємовідносини з сусідньою Албанією) політиці [19]. Вона так і не була розв'язана до початку Другої світової війни, в роки якої – у 1941 році, південна частина Косово була об'єднана з окупованою італійцями Албанією. У 1943 році (після капітуляції Італії) до неї була приєднана і північна частина краю, окупована німцями. Після завершення Другої світової війни Косово як сербська територія знову перейшло під юрисдикцію Югославії, спершу в якості автономної області *Косово та Метохія*, а з 1963 року – в якості автономного краю [23, с. 234]. Конституція 1963 року та поправки до неї призвели до посилення автономізму в югославській політичній системі. Підвищення статусу Косово прирівняло останнє з краєм Воеводинию, який також перебував у складі Сербії. У 1969 році за краєм була закріплена нова офіційна назва – Соціалістичний автономний край Косово, яка проіснувала до 1990 року, коли йому знову було повернено назву *Косово й Метохія*. Причому для обох сторін офіційна назва відіграє велике значення, оскільки в ній приховане право тієї чи іншої національної спільноти на дану територію. Так, для сербів додаток «Метохія» є надзвичайно важливим, адже саме в ньому вони вбачають

підтвердження свого історичного права на дану територію (сама назва походить від грецького слова *metox*, що у перекладі означає «церковне володіння»), а у XIII-XV століттях більшою частиною земель Метохії володіли сербські монастирі Дечани, Жича, Хіландар) [17, с. 385]. Натомість албанці назву «Метохія» не сприймають, тож у сучасних міжнародно-правових документах нова держава постала як Косово. На нашу думку, сама назва краю – також своєрідний міф, через який обидві сторони реалізують своє бачення його історії і, відповідно, майбутнього.

Свою роль у майбутній ескалації косовського конфлікту відіграла і політика Й.Б. Тіто, який лелівав ідею створення Балканської федерації, до якої повинні були увійти Албанія та Болгарія. У перші повоєнні роки лідер КПЮ Й.Б.Тіто проводив активні переговори з лідером албанської комуністичної партії Е.Ходжею з даного приводу. Причому косовські албанці в даному випадку виступали вагомим аргументом для утворення албано-югославської федерації. «... На території Косово і Метохії й сьогодні проживає більше албанців, аніж сербів. Ми думаємо пізніше, коли встановимо ще тісніші відносини з албанцями, віддати їм ці території», – наголошував у бесіді з очільником СРСР Й.Сталіним найближчий соратник Тіто Е.Кардель [20,с. 245]. Однак у розрахунок Й.Сталіна не входило створення потужної федерації слов'янських народів поруч з СРСР. Подальший конфлікт між Й.Сталіним та Й.Б.Тіто призвів не лише до «похолодання» у відносинах між соціалістичною Югославією та СРСР, але й до «поховання» ідеї албано-югославської федерації: Албанія у даному конфлікті залишилася у сфері впливу СРСР [20, с. 236-302]. Албанське керівництво намагалося скористатися протиріччями між Тіто та Сталіним, наголошуючи на доцільності приєднання Косово до складу Албанії: «Албанці Косово і Метохії ... не бажають залишатися у межах Югославії, незалежно від її політичного ладу... Їх єдиний ідеал – злиття з Албанією», – писав Е. Ходжа у своєму листі «Про Косово та Метохію», адресованому ЦК ВКП(б) у вересні 1949 р. І далі: «Ми

вважаємо, що Косово, Метохія і частина прикордонної з Албанією Македонії з албанським населенням ... повинні бути приєднані до Албанії...» [16]. Однак військова інтервенція Радянського Союзу в Югославію так і не відбулася, тож Косово залишилося у складі останньої.

Відкритий конфлікт Й.Б.Тіто з СРСР дозволив лідеру Югославії здійснювати всередині країни досить жорстку внутрішню політику, завдяки якій йому упродовж тривалого періоду часу вдавалося пригнічувати національні рухи всіх народів Югославії. Однак міжнаціональні протиріччя так і не були подолані. Більше того, у результаті нерівномірного соціально-економічного розвитку республік та областей країни вони почали загострюватися, і косовська проблема стала яскравим проявом цих суперечностей. У 1960-1980-х роках Косово залишалося одним із найбідніших районів Югославії, при цьому рівень життя у цьому сербському краї все ж таки був значно вищим, аніж у сусідній Албанії [20, с. 456]. Соціально-економічна відсталість краю у порівнянні з іншими регіонами країни викликала невдоволення косовських албанців. До цього додавався національний фактор: албанці залишалися незадоволеними своїм національним становищем у Косово, прагнули підвищення державного статусу краю, чого домагалися активними масовими протестами (так, наприклад, у ході демонстрацій 1968 р. косовськими албанцями були висунені гасла «Вимагаємо конституцію», «Ми албанці, а не югослави» [19]). А оскільки Й.Б.Тіто активно боровся з будь-якими проявами націоналізму, в тому числі й сербського, федеральна влада реалізовувала свою політику у напрямку задоволення потреб албанської національної спільноти краю: і доповнення до конституції 1968 року, і нова конституція СФРЮ 1974 року не лише підвищили статус Косово в державі, але й наділили автономний край правом блокувати окремі рішення органів влади республіканського рівня [5]. Позиції албанців в краї поступово, але неухильно зміцнювалися: за новою конституцією Косово отримало статус автономної республіки з албанською адміністрацією та школами, в яких

навчання провадилося албанською мовою. Прішті́нський коледж перетворився на університет, до якого запрошувалися в якості лекторів викладачі з Албанії, які агітували за «возз'єднання краю з батьківщиною» [16]. Крім того, після хвилі демонстрацій та заворушень кінця 1960-х років частина сербського населення краю залишила Косово у пошуках кращого життя. Так, за деякими даними, у цей час близько 800 сербських та чорногорських поселень на території Косово та Метохії, які згодом були заселені албанцями, обезлюдніли. У період від 1971 до 1981 років близько 50 тисяч сербів залишили Косово [16]. Усе це в кінцевому підсумку призвело до зростання албанського сепаратизму, ескалації міжнаціонального конфлікту та подальшого проголошення незалежності Косово у 2008 році.

Кампанія за відокремлення Косово та його подальше приєднання до Албанії розпочалася у 1981 році. Масові заворушення у Пріштіні швидко поширилися на все Косово. У результаті цих акцій протесту зросла кількість сербських біженців, з'явилися поранені та вбиті. 1980-ті роки ознаменувалися зростанням протиріч та активізацією протистояння між косовськими албанцями та сербами. Сербська сторона досить активно відреагувала на наступ албанців у Косово. Вважаючи, що «навесні 1981 року сербській нації була оголошена специфічна за формою, ... відкрита та тотальна війна» [20, с. 459], сербські науковці, політичні та громадські діячі різними способами намагалися довести одвічне право Сербії на Косово. Однак конфлікт перейшов фазу можливого примирення і, на думку окремих науковців, став своєрідним прологом подальшої драми на Балканах [16; 19; 20].

Події кінця XX – початку XXI століття призвели до розпаду колись єдиної Югославії та появи на її місці нових державних утворень, в тому числі й абсолютно нової держави Косово, поява якої була підтримана рядом західних держав і викликала гарячі дискусії не лише в Раді Безпеки ООН та інших міжнародних організаціях, але й серед лідерів країн-членів ЄС, політиків, науковців та просто небайдужих до політичного сфери буття осіб. Особливу



увагу привертає той факт, що титульна нація новопроголошеної держави – албанці – на момент проголошення незалежності Косово не була позбавлена державності. На політичній карті світу існувала і продовжує існувати Албанія, яка упродовж XX століття неодноразово проголошувала своє право на володіння даною територією. Та й серед цілей косовських албанців другої половини XX століття було возз'єднання з історичною батьківщиною. Очевидно, що події, які мали місце на Балканах в зазначений період, були позначені зміною політичних цілей та стратегії діяльності косовських албанців, які, в кінцевому підсумку, призвели не лише до зміни геополітичної ситуації в регіоні, але й до появи ще однієї албанської держави в Європі.

Незважаючи на масові міграції сербів з краю, національне питання залишається актуальним для нової держави. Сербська громада краю (у першу чергу та, що компактно проживає на півночі Косово) не визнає нову владу і, відповідно, не бере участі у політичному житті країни. За різними оцінками, у чотирьох північних районах Косово проживає близько 100 тисяч чоловік, діють власні органи влади, підпорядковані, нібито, Белграду [6]. Щоправда, останній нині зорієнтований на євроінтеграцію і, відповідно, на мирне врегулювання конфлікту з Пріштиною. Відносини Сербії з Європейським Союзом мають тривалу історію: європейська інтеграція є одним із пріоритетів сербської зовнішньої політики ще з часів існування Союзної Республіки Югославія, однак сербський шлях до ЄС виявився складнішим, ніж у інших колишніх югославських республік, саме через нерозв'язане косовське питання [24].

Необхідно наголосити, що лише частина сербського населення Косово проживає компактно на півночі краю з центром у Митровиці (Косовській Митровиці), розділеній на дві частини відповідно до переважаючого населення (албанського чи сербського). У північній частині міста (яка є неофіційною столицею сербського Косово) знаходиться Технічний інститут – власне, єдиний вищий навчальний

заклад Косово, де переважають сербськомовні курси. Виступи косовських сербів, що проживають у цій частині Косово, проти албанської влади відзначаються організованістю та непримиренністю. Вони організовують демонстрації та масові акції протесту, зчиняють сутички як з представниками влади, так і з миротворцями НАТО, пишуть листи російському уряду з проханням про підтримку та допомогу, бойкотують вибори до центральних та місцевих органів влади, водночас організовують власні референдуми проти управління з Пріштини [9; 11; 13; 8].

Однак політичні та економічні інтереси історичної батьківщини сербів, спрямовані на вступ до ЄС, змушують Сербію змінювати свої підходи до вирішення косовського питання. І хоча офіційно Белград продовжує стверджувати, що Косово – сербський край, підписання угоди про нормалізацію відносин з Косово у квітні 2013 року та затвердження урядом країни плану примирення з Косово у травні того ж року свідчить про зміну зовнішньо- і, певною мірою, внутрішньополітичного курсу країни [Див.: 1; 22]. Дана угода передбачає ряд поступок з боку Пріштини Белграду – сербські муніципалітети у Північному Косово будуть об'єднані в особливе автономне утворення, у якого буде нібито власний парламент та інші органи місцевого самоврядування. Останні здійснюватимуть самостійну політику у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я та містобудування. Крім того, косовські серби матимуть власну поліцію та суд, а косовська армія не зможе входити на територію сербської автономії. Водночас начальника поліції сербської автономії затверджуватимуть у Пріштині, так само як і ряд інших посадових осіб. Угода передбачає, що ані Сербія, ні Косово не заважатимуть один одному вступати до ЄС [21]. Однак косовські серби виступили проти підписання даної угоди, вважаючи, що сербський уряд зрадив їхні інтереси, адже Пріштина так і не встановила контроль над заселеними сербами північними районами Косово. «Здачею найважливішої території» назвала сербська православна церква дану угоду, а жителі Ми-

тровиць вийшли на демонстрацію протесту проти останньої [12]. І якщо сербська влада вважає, що підписання угоди про нормалізацію відносин з Косово не означає визнання нею останнього і розраховує на покращення становища косовських сербів у краї, то останні знову активізували свої зусилля у напрямку «захисту місцевого сербського населення від інтеграції сербських муніципалітетів у косово-албанські органи влади», заснувавши у липні минулого року тимчасову Скупщину (парламент) автономного краю Косово [10]. Виглядає, що існуючі протиріччя у баченні сербами та албанцями статусу краю Косово та його майбутнього залишаються непримиренними, а спроби сербської влади знайти компроміс у даному питанні викликають неприйняття та антагонізм з боку косовських сербів.

Не можна не відзначити той факт, що не лише серби виступили проти незалежності Косово. 20 лютого 2008 року Національна рада ромів Сербії відмовилася визнати незалежність Косово через «терор та цілеспрямовані переслідування» [7]. За деякими даними, роми і сьогодні піддаються переслідуванням у Косово [6].

Україна, як і ряд інших держав світу, не визнала незалежність Косово. Водночас «косовський прецедент» став важливим уроком щодо реалізації національної політики для багатьох держав світу, в тому числі і для нашої. Очевидно, що центральна державна влада повинна забезпечувати права і свободи усіх національних спільнот, що проживають на її території, незалежно від того, чи це титульна нація, чи національна меншина. Жоден громадянин держави не повинен зазнавати утисків чи переслідувань за національною чи релігійною ознакою, оскільки останнє може призвести до загострення міжнаціональних протиріч та ескалації міжнаціональних конфліктів.

Важливим аспектом міжнаціональних відносин як усередині держави, так і на міжнародному рівні, є підтримка національних меншин з-за кордону. Практично всі національні меншини, що нині компактно проживають на території України, отримують моральну,

правову, фінансову та іншу підтримку з боку держав, що є їхньою історичною батьківщиною. Саме тому завданням української влади є правове урегулювання цих взаємовідносин таким чином, щоб названа підтримка не суперечила ані чинному українському законодавству, ані інтересам національних меншин, ані національним інтересам України. Останнє виглядає надзвичайно важливим в контексті тих політичних уроків, які надала албанська громада Косово світовому співтовариству у XX – на початку XXI століття.

### *Список використаних джерел:*

1. Гладилин И. Белград сдает Косово ради ЕС? / И.Гладилин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.km.ru/world/2013/03/13/situatsiya-vokrug-kosovo/705925-belgrad-cdaet-kosovo-radi-es>
2. Гуськова Е. Косовский узел / Е.Гуськова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slobodan-memoria.narod.ru/st/kosovo33.htm>
3. Гуськова Е. Сербия: сумрак власти, тень бесчестия... / Е.Гуськова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fondsk.ru/news/2011/05/29/serbija-sumrak-vlasti-ten-beschestija-3421.html>
4. Калоева Е.Б. Роль национализма и популизма в судьбах народов Югославии в XX-XXI веке / Е.Калоева // Национализм и популизм в Восточной Европе: Сб. Науч. трудов / РАН. ИНИОН. Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. проблем. Отв. ред. Игрицкий Ю.И. – М., 2007. – С.147-165.
5. Конституция СФРЮ 1974 г. Раздел первый. Социалистическая Федеративная Республика Югославия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovetika.ru/sfrj/konst01.htm>
6. Косовские «индейцы» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rabkor.ru/report/2013/08/24/kosovo>
7. Косовский край (Автономный край Косово и Метохия): XX век [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nationalsecurity.ru/maps/kosovo1.htm>
8. Косовські серби виступили на референдумі проти управління з Приштини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newsru.ua/world/14feb2012/kosovo.html>

9. Косовські серби відмовились визнавати уряд Косова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainian.voanews.com/content/serbia-kosovo-02-16-2012-139439858/247605.html>
10. Косовські серби заснували власний парламент [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/world/1578135-kosovski-serbi-zasnuvali-vlasnij-parlament>
11. Косовські серби зчинили сутички з миротворцями НАТО. Є жертви [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://newsru.ua/arch/world/01jun2012/kosovo\\_nato.html](http://newsru.ua/arch/world/01jun2012/kosovo_nato.html)
12. Косовські серби: «Нас продають за ніщо!» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2013/04/22/hardline-serbs-depounce-government-as-traitors-over-kosovo-deal/>
13. Косовські серби попросили у Росії захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.надзвичайне.com.ua/uncategorized/Kosovsk-serbi-poprosili-u-Ros-zahistu/>
14. Латигіна Н.А. Джерела виникнення косовського конфлікту / Н.Латигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-411/political-problems-of-international-systems-and-global-development-411/10986-411-0310;>
15. Латигіна Н.А. Загадка Балкан: Косово і американська демократія / Н.Латигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social-science.com.ua/article/398>
16. Маначинский А. Броз Тито, Энвер Ходжа, Иосиф Сталин в битве за Косово: Наследники Энвер Ходжи воплощают сегодня в жизнь его идеи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kosovo.ws/history/manach-tito.htm>
17. Мартынова М.Ю. Этнический фактор в Косовском конфликте / М.Мартынова // Этничность и религия в современных конфликтах. – М.: Наука, 2012. – С.378-417.
18. Павловец Ю. Исторические предпосылки этнического кризиса в сербской области Косово и Метохия / Ю.Павловец [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zapadrus.su/slavm/ispubsm/53-2010-07-10-16-37-19.html>
19. Романенко С. Косово: история, характер и динамика конфликта / С.Романенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polit.ru/article/2009/10/04/kosovo/>

20. Романенко С.А. Югославия, Россия и «славянская идея»: Вторая половина XIX – начало XXI века / С. Романенко. – М.: Институт права и публичной политики, 2002. – С.572.
21. Сербія – Косово: надія на довготривалий мир залишається примарною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/World/78979/PrintView>
22. Уряд Сербії затвердив конкретні кроки нормалізації відносин з Косово [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/world/792285-uryad-serbiji-zatverdiv-konkretni-kroki-normalizatsiji-vidnosin-z-kosovo.html>
23. Фингер З. Косово / З. Фингер // Энциклопедия изгнаний: Депортация, принудительное выселение и этническая чистка в Европе в XX веке / редкол.: Д.Брандес, Х.Зундхауссен, Ш.Трёбст; при участии К.Кайзеровой, К.Рухневича; отв. ред. Д.Мешков; [пер. с нем. Л.Ю.Пантиной]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013. – С. 234-236.
24. Чумаченко О.А. Проблеми вступу Сербії до Європейського Союзу: політичний аспект / О.Чумаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/07/chumachenko.htm>
25. Этничность и религия в современных конфликтах / отв. ред. В.А.Тишков, В.А.Шнирельман. – М. : Наука, 2012. – 653 с.
26. Югославия в XX веке: Очерки политической истории / Отв. ред. К.В.Никифоров. – М.: «Индрик», 2011. – 888 с.

*Наталія Нечаєва-Юрійчук*

## **ИСТОКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗРЕШЕНИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В СОВРЕМЕННОМ КОСОВО: УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ**

Данная статья посвящена истоками межнациональных проблем в Косово. Косовский вопрос принадлежит к числу тех, которые привлекают внимание в первую очередь политиков, а за ними – научных исследователей. В то же время истоки албано-сербского противосто-

яния в Косово мы находим в средневековье, в определенной степени, в мифах и видении исторического прошлого обеими сторонами. На протяжении XX века Косово несколько раз изменяло свой статус, что не могло не повлиять на национальный состав населения края, уровень межнационального напряжения и развитие межнациональных отношений. Национальная политика югославской, а затем и сербской власти не способствовала разрешению межнациональных противоречий. Более того, она привела к эскалации конфликта и последующему провозглашению независимости края, что стало важным уроком для многонациональных государств мира, в том числе и для Украины.

**Ключевые слова:** «югославский вопрос», Косово, автономия, независимость, национальное меньшинство.

*Natalia Nechayeva-Yuriychuk*

## **ORIGINS AND PERSPECTIVES OF ETHNIC-POLITICAL PROBLEMS ON SOLUTION IN CONTEMPORARY KOSOVO: CASE-STUDY FOR UKRAINE**

This article is dedicated to the analysis of the origins of interethnic problems in Kosovo. Kosovo question is the one which is in the sphere of interest of politicians first and then scientists. The origins of Albanian-Serbian confrontation in Kosovo are in the medieval history, in myths and vision of historical past by both sides. During the XX-th century Kosovo has been changed its status and state belonging several times. The last influenced a lot on national composition of regions' population, the level of interethnic tension and national relations development. National policy of Yugoslavian and later Serbian authority caused to the conflict escalation and further proclaiming of independent of Kosovo. The last became the important lesson for multinational states including Ukraine.

**Key words:** “Yugoslavian question”, Kosovo, autonomy, independence, national minority.

**Сергій ГАКМАН**

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ НА УКРАЇНСЬКО-МОЛДОВСЬКО- РУМУНСЬКОМУ ПРИКОРДОННІ**

*В статті розглядається проблема державного регулювання етнополітичних процесів та впровадження ефективної етнополітики на регіональному рівні на українсько-молдовсько-румунського прикордонні. Досліджені особливості розвитку даного регіону як етнорегіону, який за сукупністю взаємозв'язаних етнічних елементів, характером та інтенсивністю етнічних процесів відрізняється від інших територій і може виступати як окремий об'єкт державної етнонаціональної політики. Сформульовані конкретні пропозиції до органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо гармонізації міжетнічних взаємин у прикордонних регіонах.*

**Ключові слова:** *еврорегіон, етнорегіон, міжетнічні взаємини, етнополітика, етнонаціональні та етнорегіональні стереотипи, державне управління.*

Державне регулювання етнополітичних процесів та впровадження ефективної етнополітики на регіональному рівні на прикордонні не втрачає своєї актуальності як для дослідників, так і для політиків європейських держав адже забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин та гармонізація міжетнічних відносин є надзвичайно важливим як в контексті загальних прав людини так і в контексті відносин між державами.

Досить перспективною новизною є спроба вирішення цих проблем на багатосторонній основі. Держава походження меншини, прагнучи сприяти забезпеченню прав цієї етнічної групи в іншій державі, може реалізувати свою мету через укладання обопільної угоди з державою проживання, передбачивши в ньому необхідні



взаємні повноваження і зобов'язання. Актуальність, наукова і соціальна необхідність дослідження цієї теми в контексті українсько-молдовсько-румунських відносин пояснюється наступними обставинами: для дослідження обрані прикордонні території України, Республіки Молдова та Румунії, адже, наприклад, Бессарабія та, ще більшою мірою, Буковина (і північна і південна її частини) мають досить складне історичне минуле, пов'язане з перебуванням або в цілому, або окремими землями, у складі різних держав.

Метою даної статті є аналіз стану етнопонаціональних меншин в прикордонних регіонах України, Республіки Молдова та Румунії, в т. ч. як етнорегіонів, можливих перспектив етнополітики та механізмів гармонізації міжетнічних відносин на прикордонних територіях, використовуючи механізми транскордонної співпраці.

Концептуальна основа публікації ґрунтується на працях як вітчизняних так і зарубіжних дослідників І. Буркута, Ю. Бромля, В. Козлова, О. Кривицької, Ф. Гекмана, В. Євтуха, І. Манолатія, П. Надолішнього, Є. Патраша, В. Фісанова, в яких розкриваються як загальні принципи наукового аналізу проблем етнопонаціональної політики, так і регіональних особливостей їх вирішення.

Прикордонні регіони України, Республіки Молдова та Румунії водночас є поліетнічними. Більшість адміністративно-територіальних одиниць на українсько-молдовсько-румунському прикордонні входять до складу єврорегіонів «Верхній Прут», «Нижній Дунай» та «Сірет – Прут – Ністру». Кожна з цих територій має власні традиції розвитку міжетнічних відносин.

Досить цікавою у цьому контексті є Буковина, північна частина якої входить до складу України, південна частина – до Румунії. На рівень її поліетнічності та полікультурності досить суттєво вплинула досить драматична історія перебування краю (в цілому або окремими землями) у складі різних держав. 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]. Впродовж століть край був населений різними різними етносами і відносини між ними будувалися на основі взаємної поваги та характеризувалися стабільністю. Сформовані тут традиції мирного співіснування навіть отримали назву «феномену буковинської толерантності». За виключенням періоду історичних катаклізмів, пов'язаних із світовими війнами та політикою тоталітарних режимів, взаємини етнічних громад краю вважалися зразковими [2, с. 87-95].

Згідно тверджень 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 про-вокують етнонаціональні конфлікти [3, с. 333].

Буковинська толерантність базувалася також і на відсутності жорсткої 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. Навіть конкурентність на Буковині стало підґрунтям для порозуміння. 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 – лише на побутовому рівні (або володіння певним запасом слів, необхідними для вирішення нагальних життєвих проблем).

Така толерантність та взаєморозуміння, доповнені поліетнічною свідомістю, могли існувати лише у стабільній громадсько-полі-

тичній 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 [2, 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 священників Буковини, незалежно від конфесійної приналежності.

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 [9, 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 [10, с. 56]. Можна погодитись з автором, додаючи при цьому, що і велика кількість румуномовного населення в період формування «буковинської толерантності» також жили за межами своєї етнічної держави. Традиційна толерантність населення регіону вимагала вироблення такої моделі співжиття, яка дозволяла залагоджувати неминучі проблеми прийнятними для всіх сторін методами.

Нам здається, що великою мірою ці тенденції були характерні й для бессарабських земель, які входять як до складу Республіки Молдова та України і для земель історичної Молдови, землі яких, розділені р. Прут входять до складу Республіки Молдова та Румунії і для земель Мармарошини (Марамуреша), землі якої розділені р. Тиса між Україною та Румунією. Не лише прикордонні території трьох країн, як і інших держав сучасної Європи характеризується не тільки культурним розмаїттям і загальною історією своїх народів, а й великою кількістю змін кордонів, які розділяють регіони, етнічні групи, і досить часто – спільну ідентичність. Вони, хто більшою, хто меншою мірою, представляють у своєму складі етнічні групи, які мають за лінією кордону «історичну Батьківщину», де основна частина їх етносу виступає в якості титульної нації. Історична Буковина, як і інші прикордонні території України, Республіки Молдова та Румунії як раз і представляють такі регіони, на яких відбувається цей поділ. За своєю специфікою, історичними витоками та характеристиками формування етнонаціональних проблем вони можуть бути віднесені до етнорегіонів, визначення якого 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 фактору. При цьому етнорегіональний хіатус (розрив, стрибок в низці ознак) визначається ступенем інтенсивності міжетнічних 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. і. [12, с. 149-150].

На прикордонних територіях України, а також в Республіці Молдова продовжується досить складний процес етнокультурної само-

ідентифікації і етнічного розмежування молдавської та румунської націй. Якщо говорити про Україну, наприклад, то тут 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 [14]. 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 [8, с. 43].

Можна навіть зробити припущення, що мова йде про дві групи одного етносу, який, за твердженням класиків радянської етнології Ю.Бромля 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.Євтух, 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 котрої лежить спільне походження. Для цієї спільноти однією з основних ознак є те, що вона існує в межах однієї території, тобто спільна територія виступає тут найпершим необхідним атрибутом [7, с.17-18]. Для конституювання нації недостатньо одного почуття етнічної спільності. На думку відомого вченого Ф.Гекманна, «нація – етнічний колектив, який має спільну політичну свідомість, а в політичному плані організований у формі національної держави» [17, с. 57]. В.Євтух навіть припускає, що поняття «етнос» є значно ширшим, ніж поняття «нація» не за чисто своєю 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 такою [7, с. 17-18].

У контексті самовизначення румунів і молдован можна навіть припустити, що мова може йти про дві політичні нації, які створилися на базі спільного етносу (безумовно, це можна вважати робочою гіпотезою для фундаментального дослідження) 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 % [14, 18, р.272]. І це, на нашу думку, відбувається, більшою мірою, саме завдяки продовженню процесу самоідентифікації.

У цьому контексті науковці та політичні діячі України та Румунії мають зовсім різні підходи до цієї проблеми. Румунський істеблішмент не визнає існування молдавської нації. Глотонім «молдованин» вони вважають не приналежністю до певного етносу, або політичної нації, а приналежністю до регіону проживання.

Зазначимо, що проблема меншин впродовж всього посткомуністичного періоду був постійним предметом дискусій і, навіть, суперечок у порядку денному двосторонніх відносин Румунія-Україна. Стаття 13, текст якої займає третину Договору про добросусідство і співробітництво між Румунією та Україною стосувався взаємних зобов'язань обох країн щодо до збереження і розвитку етнічної, мовної та релігійної ідентичності української та румунської меншин. Для реалізації цих положень країни домовилися про створення Українсько-румунської міжурядової комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин. Вона мала засідати щорічно, проте за період 1998 – 2013 рр. було проведено всього 4 засідання. У 2010 р. Бухарест заявив про припинення співпраці в рамках комісії, звинувативши українську владу в порушенні прав румунської меншини. Також офіційний Бухарест неодноразово звертався до Києва з пропозицією припинити просування молдовенізму в середовищі румунської меншини [19].

Український істеблішмент вважає, що оскільки за законами України кожний громадянин сам визначає свою приналежність до тієї або іншої етнічної групи, і якщо особа визнає себе «молдованином», українська влада саме таким його визнає. Проблема ж спільних корінь та єдиної мови (хоча вона й по-різному називається) не обговорюється.

Представники румуномовної етнічної еліти України вважають, що Українська держава повинна віднайти прийнятну форму для офіційного визнання національної, мовної, та культурної ідентичності румунів і молдован, посилаючись на те, що в низці документів, які були підписані Республікою Молдова та Румунією 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) [Цит. за: 13, с. 322]. На їх думку, теоретичне і практичне офіційне визнання етнічної ідентичності румунів і молдаван відповідало б також положенням пункту «в» ст. 1 Рекомендації Ради Європи 1201 (1993) [16, р. 256-260], яку в українсько-румунській базовій угоді сторони зобов'язалися виконувати [6]. Ми частково згодні 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, а сам процес визнання відбуватиметься в дусі надзвичайної толерантності, взявши за лозунг слова старої народної пісні, які були винесені згаданим українським дослідником П.Надолішним в епіграф своєї монографії: «будуймо храм терпляче, без надриву».

Як вже зазначалося, Україна, Республіка Молдова та Румунія є поліетнічними країнами. У контексті фізичної присутності румуномовного населення в Україні та української етнічної групи в Республіці Молдова та Румунії, картина відрізняється кількісним складом вказаної категорії осіб, компактністю проживання, рівнем активності а також різними підходами державних органів у питаннях задоволення національно-культурних потреб.

Здатність вирішувати на практиці проблеми національних меншин прямо пов'язана з демократизацією тієї чи іншої країни. У контексті забезпечення прав національних менших та українсько-молдовсько-румунських міждержавних відносин особливе значення має адаптація відповідної національної нормативно-правової бази до європейських документів і стандартів у цій галузі. Україна, Республіка Молдова і Румунія, як суб'єкти міжнародного права і рівноправні учасники міжнародного діалогу, ратифікували переважну більшість конвенцій та угод у галузі захисту прав людини. Серед них: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Факультативний протокол



до нього; Декларація 47-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі «Про права людини», документ копенгагенської конференції з питань людського виміру ОБСЄ; Гаазькі рекомендацій з прав національних меншин на освіту; Ословські рекомендацій щодо мовних прав національних меншин. Особливого значення в галузі захисту прав національних меншин для трьох держав має підписання ними Рамкової конвенції про захист національних меншин та Європейської хартії регіональних та міноритарних мов. Відповідно до конституцій України, Республіки Молдова та Румунії ці міжнародні документи стали частиною національного законодавства держав. Її настанови та принципи є обов'язковими для виконання державними та судовими установами, органами системи юстиції, а також посадовими особами законодавчих та виконавчих органів країн.

Міжнародні конвенції до яких приєдналися три країни вплинули позитивно й на зміни національної нормативно-правової бази щодо національних меншин і сприяють приведення національного законодавства у відповідність до своїх міжнародних зобов'язань у цій галузі. Цей процес швидко розвивається і регулюється сьогодні нормативними настановами вищенаведених національних актів, які в цілому відповідають міжнародним та базуються на них. Важливою для адаптації національного законодавства України, Республіки Молдова та Румунії з вимогами загальновизнаних міжнародних стандартів у цій галузі є також її співпраця з міжнародними організаціями.

Безумовно, у процеси задоволення прав осіб, які належать до національних меншин особливе місце займає політика держави щодо освіти цих громадян. Побудовану за досить тривалий період часу систему освіти іноді нелегко коригувати заради групи мовної меншини. Не меншу роль відіграє також історія ставлення до мови та освіти. Непереборними перешкодами на шляху до задоволення

потреб етнічних груп у вивченні рідної мови в процесі навчання можуть стати, наприклад, незмінні адміністративні традиції.

І все ж основною ланкою в освітній сфері національних меншин є базові навчальні заклади, в яких ведеться навчання мовою національної меншини або хоча б рідна мова вивчається як предмет. Використання мов у навчальних курсах умовно можна кваліфікувати наступним чином:

- Мова меншини не викладається взагалі;
- Мова меншини викладається як предмет, а домінуюча мова (державна мова) – як засіб навчання;
- І мова меншин і домінуюча мова викладаються як засоби навчання;
- Мова меншин викладається як засіб навчання, а домінуюча мова – як предмет.

Весь цей спектр характерний для систем освіти України, Республіки Молдова та Румунії. Необхідно з'ясувати лише яка з цих категорій і в якій мірі характеризує освіту національних меншин в тій чи іншій країні.

Динаміка розвитку освіти національних меншин України та Республіки Молдова має багато спільного. В період перебування у складі СРСР в їхніх регіонах існували національні школи. У цих школах поряд з тим, що більшість предметів в них викладався національною мовою, особлива увага приділялася російській мові. У російських же школах в якості навчальних предметів вивчалися мова та література титульної нації республіки. Якщо в Молдові існували лише школи з молдавською та російською мовами навчання, в Україні, окрім шкіл з російською та українською мовами навчання, існували школи, в яких навчання відбувалася мовами й інших національних меншин. У цих школах викладалася рідна мова, російська та одна з європейських мов (в якості іноземної). При цьому мова титульної нації республіки не вивчався. Після розпаду СРСР і здобуття Україною незалежності це вилилося в серйозну проблему для випускни-

ків цих шкіл, оскільки вони не володіли на потрібному рівні новою державною мовою, а їх шанси на повноцінну інтеграцію і самовираз істотно скорочувалися. Тому для пострадянського періоду однією з найбільш важливих завдань цих шкіл стала організація якісного вивчення української мови. Іншим, не менш важливим завданням, є організація освіти рідною мовою (або хоча б вивчення рідної мови і національних традицій) для тих меншин, які не мали своєї національної школи. Це стосується повною мірою національних меншин Молдови, оскільки в республіці існували, як ми вже зазначали лише школи з молдавською та російською мовами навчання. Зараз започаткована мережа шкіл, в яких вивчається також гагаузька, українська та болгарська мови [Див. більш детально: 4].

В Україні такі ж процеси охопили населені пункти з особами, які належать до національних меншин, що проживають некомпактно в регіоні. Мережа навчальних закладів України формується з урахуванням освітніх запитів та національного складу населення. Наприклад, в Чернівецькій області функціонують шкіл 434, з яких: з українською мовою навчання – 367; з румунською – 67; з російською – 1; змішані – 19, у т. ч. з румунською та українською 17, з російською та українською – 2. Також у багатьох школах міноритарні мови викладаються як предмет.

Стосовно освіти Румунії, слід зазначити, що лише у перше десятиліття після Другої світової війни було відкрито велику кількість шкіл для національних меншин, в т. ч. для української. З 1948 по 1960 рр. в усіх селах Румунії, в селах, де чисельно переважала українська громада, мовою викладання в школах була українська. У цей період в сусідній країні діяло 116 різної комплектності українських шкіл, 5 українських ліцеїв: у м. Сігету Мармацій – два, і по одному в м. Тулча, м. Сучава, м. Сірет, а також український відділ на філологічному факультеті Бухарестського університету. Нова національна політика, з якої почався в кінці 60-х років довгий процес асиміляції етносів в Румунії, привела в кінці 70-х років до повного

зникнення українських навчальних закладів. В період диктатури Чаушеску майже всі вони були закриті. Вивчення ж національної мови з навчальних планів було виключено. Особливо «посприяв» цьому напівсекретний дискримінаційний закон № 278 1973 року. Він передбачав обов'язковий кворум для відкриття першого класу в національній початковій школі – 25 учнів, а в середній школі – 36. Після грудневих подій 1989 року ситуація в цій області, хоча і повільно, але почала виправлятися. Були здійснені кроки щодо визнання культурної та духовної автономії. За роки посткомуністичного періоду, завдяки процесам демократизації румунського суспільства, численним зверненням представників етнічних груп, було відновлено викладання рідної мови, зокрема, українського в багатьох населених пунктах країни. У 1997 р. в м. Сігету Мармаціей був відкритий український ліцей, у якому близько 70% предметів викладаються українською мовою. За офіційними даними, українською мовою навчаються діти в 15-і установах (7 дошкільних установ, 4 початкові школи, на відповідних відділеннях у двох гімназіях і двох ліцеях). При цьому, слід зазначити, що викладаються українською мовою лише кілька предметів. Отримати ж освіту рідною мовою, як основної мови навчання, в Румунії можуть лише етнічні угорці [Див. більш детально: 5].

Отже аналіз існуючої ситуації в Україні, Республіці Молдова та Румунії говорить про те, що керівництвом цих трьох країн приділяється певна увага задоволення прав осіб, які належать до національних меншин, в т. ч. в освітній галузі. Разом з тим, еволюція суспільних процесів в трьох країнах, в тому числі у контексті європейської інтеграції висуває нові вимоги не лише організаційно-інституціонального, а й концептуального характеру, до вирішення який мають долучитися як посадовці органів влади, так і науковці трьох країн.

З метою гармонізації етно-етатичних та міжетнічних відносин, розв'язання різного роду проблем у цій сфері суспільного життя автор висуває до обговорення наступні пропозиції:

- Виробити та затвердити концепцію етнопонаціональної політики на державному та регіональному рівнях, а також науково обґрунтовану та організаційно забезпечену програму профілактики подальшого поширення негативних явищ в цій царині.
- Створити комісії з числа науковців та освітян по різні боки кордону, основною метою яких має бути подолання фальсифікацій, пов'язаних з викладанням історії (особливо історії рідного краю), з історією міжетнічних відносин в прикордонних регіонах, мінімізація негативних етнопонаціональних та етнорегіональних стереотипів взаємного сприйняття.
- При виробленні заходів профілактики негативних тенденцій в етнополітичній ситуації доцільно передбачити залучення національно-культурних товариств до консолідуючих зусиль влади. Такі функції може виконувати дорадчо-консультативні органи, створені з представників органів влади, лідерів національно-культурних товариств та науковців-етнополітологів.
- Доцільно забезпечити достатній рівень етнічного представництва в органах влади, що зумовлено специфікою регулювання етносоціальних процесів, міжетнічних відносин та необхідністю забезпечення довіри поліетнічного суспільства до представників влади, а відтак і до держави. Наявність на державній службі фахівців, які здатні розуміти сутнісні потреби етнічних спільнот того чи іншого регіону, у поєднанні зі створенням етнічних дорадчо-консультативних органів виконуватиме певну захисну роль, сприятиме легітимації державної влади і об'єктивації державного управління.
- Протидіяти будь-яким спробам використання національних меншин в якості фактору тиску на сусідню державу.

***Список використаних джерел:***

1. Бромлей Ю., Козлов В. Этноты и этнические процессы как предмет исследования / Ю. Бромлей, В. Козлов // Этнические процессы в современном мире. – М., 1987, – С. 3-15.
2. Буркут І., Ярмистий М. Динаміка міжетнічних відносин в Чернівецькій області на сучасному етапі (за матеріалами соціологічних опитувань та періодичної преси 2002-2003 років) // Буковинський журнал. – 2004. – № 1. – С. 87-95.
3. Буркут І. Регіональні традиції міжетнічного спілкування і перспективи подолання негативних етностереотипів / І. Г. Буркут, М. В. Ярмистий // Етнічні взаємини на території Євросходу «Верхній Прут»: матеріали Міжнародної наукової конференції / Буковинський політологічний центр та Карпінтійський інститут національних меншин. Під ред. А.Круглашова, К.Андервальда, Г.Валентина. – Чернівці: Букрек, 2004. – С. 333.
4. Гакман С. Организация образования национальных меньшинств в полиэтнических регионах Украины, Республики Молдова и Румынии в контексте европейской интеграции / С. М. Гакман // Educație multiculturală. – Chișinău: Vector, 2005. – Р. 89-97.
5. Гакман С. Організація освіти національних меншин у поліетнічних регіонах (на прикладі Чернівецької області України та Сучавського повіту Румунії / С. М. Гакман // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 3. – С. 458-465.
6. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною і Румунією // Урядовий кур'єр. – 1997. – 5 червня.
7. Євтух В. До проблеми визначення поняття «етнічна меншина» / В. Євтух // Етнічні меншини Східної та Центральної Європи: компаративний аналіз становища та перспектив розвитку. – К.: ІНТЕЛ, 1994. – С. 14-29.
8. Кривицька О. Конфліктність пострадянської етнічної ідентифікації / Олена Кривицька // Політичний менеджмент. – 2003. – № 3. – С. 65-75.
9. Кривицька О. Чинники національної толерантності та ідентичності: регіональна специфікація / Олена Кривицька // Наукові записки / Збірник. – Вип. 33. – К. ППІЕНД, 2007. – С. 74.

10. Манолатій І. С. Разом, але майже окремо. Взаємодія етнополітичних акторів на західноукраїнських землях у 1867-1914 рр. Монографія [Текст] / Іван Манолатій. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2010. – 736 с.
11. Мошняга В. Молдово-румыно-украинские еврорегионы: реальность и ожидания / В. Мошняга // Регіони Східної Європи: інтеграційні очікування та конфронтаційні небезпеки. Матеріали Міжнародної наукової конференції, Чернівці, 18-19 вересня 2000. – Чернівці: Букрек, 2000. – С. 155-168.
12. Надолішній П. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнопонаціональний аспект./ П. Надолішній // (Теоретико-методологічний аналіз): Монографія. – К.; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропрінт, 1999. – 304 с.
13. Патраш Е. Вопрос защиты прав национальных меньшинств во взаимоотношениях Украины, Румынии и Республики Молдова / Е. Патраш // Україна-Румунія-Молдова: історичні, політичні та культурні аспекти взаємин: матеріали міжнародної наукової конференції. – Чернівці: Букрек, 2002. – С. 318-333.
14. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. (За даними Держкомстату України).
15. Фисанов В. Проблема безопасности в условиях подвижных геополитических точек: случай с Буковиной / В. П. Фисанов // Пограничные районы на постсоветском пространстве: нетрадиционные аспекты безопасности. Материалы семинара (Черновцы, октябрь 1996 г.). – 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. – Stuttgart, 1992. – S. 53-67.
18. Popescu I., Ungureanu C. Românii din Ucraina: între trecut și viitor. Vol. 1. Românii din Regiunea Cernăuți (Studiu etnodemografic și sociolingvistic). – Oradea: Primus, 2009. – 434 p.
19. Racheru I. Românii de lângă noi // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.revista22.ro/romnii-de-lnga-noi-30135.html>

*Сергей Гакман*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ НА УКРАИНСКО-МОЛДАВСКО-РУМЫНСКОМ ПОГРАНИЧЬЕ**

В статье рассматривается проблема государственного регулирования этнополитических процессов и внедрение эффективной этнополитики на региональном уровне на украино-молдавско-румынском пограничье. Исследованы особенности развития данного региона как этнорегиона, который по совокупности взаимосвязанных этнических элементов, характеру и интенсивностью этнических процессов отличается от других территорий и может выступать как отдельный объект государственной этнополитики. Сформулированы конкретные предложения для органов власти и институтов гражданского общества касательно гармонизации межэтнических отношений в приграничных регионах.

**Ключевые слова:** еврорегион, этнорегион, межэтнические отношения, этнополитика, этнонациональные и этнорегиональные стереотипы, государственное управление.

*Serhii Hakman*

## **STATE REGULATION OF ETHNIC-NATIONAL PROCESSES ON UKRAINIAN-MOLDAVIAN- ROMANIAN CROSS-BORDERS**

In this article the problem of state regulation of ethnic-national processes and effective ethnic-policy implementation on the regional level on Ukrainian-Moldavian-Romanian border region is considered. It was researched that the peculiarities of the current region as an ethnic-region that is different from other territories, which is because of the variety of interrelated ethnic elements, character and intensiveness of ethnic processes can be determined as a separate object of state ethnic-national policy. Specific proposals to



the state authorities and NGOs regarding to the harmonization inter-ethnic relations in border region were done.

**Keywords:** euroregion, ethnic region, inter-ethnic relations, ethnic policy, ethnic-nation and ethnic-region stereotypes, public administration.

**Олена КРИВЦОВА, Тарас ХАЛАВКА**

## **ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ МЕНШИНИ В РУМУНІЇ**

*В статті проаналізовано вплив деяких інституцій на розвиток національних меншин на прикладі української громади Румунії. Автори розглянули діяльність наступних українських інституцій у Румунії: національно-культурні товариства, школа та традиційні релігійні громади, а також аспекти їх взаємодії з українською громадою.*

**Ключові слова:** інституціоналізація етнічних громад, українська громада Румунії, Союз українців Румунії

**«Нація – це щоденний плєбісцит»**

*Ернест Ренан*

В західній науковій думці тривають дискусії між прихильниками різних наукових підходів щодо визначення етносів і націй. Найбільш відомими серед них є примордіалістська та конструктивістська школи. Остання, як відомо, велику увагу приділяє засобам, які можуть впливати на свідомість членів спільноти (школа, культура, національні товариства, засоби масової інформації тощо). І хоч автори не розділяють у повній мірі конструктивістський підхід до обґрунтування походження націй, все ж, з нашої точки зору, вивчення впливу інституцій на формування та розвиток національних

меншин є важливим. В праці проаналізовано становлення інституцій національних меншин на прикладі української громади у Румунії.

Дослідженню розвитку української громади у Румунії присвятили свої праці ряд вітчизняних та закордонних авторів, а саме Л.Аза, В.Брутер, Л. Горват, А.Попок, Т.Рендюк, О.Швачка, А.Шейчук. Найбільшою ґрунтовністю відзначаються наступні з них: «Українці Румунії: сучасний стан та перспективи етнокультурного розвитку» колективу авторів: Л.Аза, А.Попок, О.Швачка та праця кадрового дипломата Т.Рендюка «Українці Румунії: національно-культурне життя та взаємовідносини з владою».

Однак слід зауважити, що більшість авторів приділяють увагу відносинам між українською громадою та державною владою Румунії, у тому числі і через призму ретроспективності; етнографічним особливостям розвитку українців цієї держави. Водночас вони недостатню увагу приділяють процесам інституційного розвитку української громади.

За даними перепису населення Румунії 2011 року в цій державі проживає 51703 осіб, які задекларували свою українську національність. Ще близько тисячі осіб, які розчинилися в графі «інші національності», подали свою національність як «русини» та «гуцули». Сьогодні українці компактно заселяють чотири історичні регіони Румунії: 32631 осіб живе в Марморошині (сучасні повіти Марамуреш і Сату-Маре), 9848 – в Банаті (сучасні повіти Тимішоара, Арад та Караш-Северін), 6382 – в Південній Буковині (сучасний повіт Сучава та частина повіту Ботошани), 1317 – в Добруджі (сучасний повіт Тульча) [1]. Чисельність українців у порівнянні з 2002 роком зменшилась на 9 тис. осіб. В порівнянні з переписом 1930 року чисельність українців Південної Буковини скоротилась у 4 рази і це за відсутності суттєвої еміграції. На думку дослідника українства південної Буковини А. Шейчука найбільша проблема українців Румунії – їх «поступова і незворотна асиміляція у велику румунську масу» [2].

Однією з причин вкрай незадовільного стану української громади в Румунії є практична відсутність українських закладів освіти,

релігійних організацій, ЗМІ, а також дієвих українських національно-культурних організацій.

Відомий дослідник національних рухів Східної Європи американський соціолог Роджерс Брубейкер, проаналізувавши досвід інституціоналізації угорської меншини в Румунії, відзначив існуючу велику «прірву між національними організаціями (Демократичним союзом угорців Румунії – прим. авт.) і уявними спільноту (угорців), яку вони нібито представляють»[3, ст.55]. Прірва між національними організаціями українців Румунії та українською громадою є набагато глибшою. Причини такого стану будуть описані далі.

В Румунії офіційно в той чи інший час діяло три національно-культурні організації українців: Союз українців Румунії (далі – СУР), Демократичний союз українців Румунії та Національний фронт українців Румунії. Варто зауважити, що органи влади Румунії офіційно співпрацюють лише з Союзом українців Румунії (першою зареєстрованою громадською організацією), який має осередки у місцях компактного проживання українців, свого представника у Парламенті Румунії, а головне значне державне фінансування на статутну діяльність. Інші дві громадські організації українців після невдалих спроб отримати вищезгадані преференції румунського уряду активної діяльності останнім часом не проводять.

СУР був створений 29 грудня 1989 р. На час свого створення він об'єднав майже третину українців (18,1 тис. членів). На думку головного редактора україномовної газети Румунії «Вільне слово» І. Ковача «СУР повинен був стати успішно спробою консолідації та об'єднання представників українського населення в одну сильну організацію» [4]. Однак керівництво цієї організації довгий час займалось вирішенням власних потреб, які вдало вирішувались за бюджетні кошти Румунії призначені для української громади. Т.Рендюк відзначає: «В керівництві СУРу тривалий час практично було відсутнє визначення та усвідомлення реальних потреб

українства та бажання їх вирішення». Таке ставлення СУРу до української громади отримало відповідну зворотну реакцію, яскравим прикладом чого є пасивне голосування українців за списки СУРу на виборах 2012 року.

У Румунії, на відміну від України, створені законодавчі передумови для представництва національних меншин у парламенті. Така норма діє з 1992 року та отримала підтвердження в новому Законі про вибори до палати депутатів та сенату Румунії. Цим Законом передбачено право етнічних громад, які представлені в Раді національних меншин на представництво в нижній палаті Парламенту Румунії. За Законом представникам національних меншин надано 18 мандатів із 314. Національно-культурні товариства етнічних меншин виборчим законодавством Румунії прирівняні до статусу політичних партій. Для участі у виборах організації національних меншин, що входять до Ради національних меншин, повинні надати Центральному виборчому бюро список членів організації, який включатиме не менше 15% від загального числа громадян, що за даними останнього перепису ідентифікували себе з певною національною меншиною [5].

На парламентських виборах 2012 року список Союзу українців Румунії отримав 7353 голоси, що на 2 тис. менше, ніж у 2008 році. Цей результат є дванадцятим серед національно-культурних організацій при тому що українці є четвертою за чисельністю громадою Румунії. Такі електоральні «успіхи» свідчать про низьку підтримку кандидатів від СУРу серед української громади. Якщо проаналізувати регіональну підтримку списку СУРу, то тут ми побачимо ще декілька цікавих особливостей. За список СУРу проголосувало всього 482 виборця з Марморощини (за наявності того факту, що тут проживає 30 тис. етнічних українців), 599 виборця Сучавського повіту (в повіті живе понад 6 тис. офіційно зареєстрованих українців). Одночасно СУР активно підтримали мешканці повітів, де українців за даними перепису дуже мало, зокрема в повіті Яси – 476

голосів за список СУРу (к-сть українців за переписом – 53), в повіті Харгіта – 120 голосів (за переписом – 17 українців) [6].

Запроваджена у Румунії виборча система дозволила мати один мандат у Парламенті як українцям, яких є понад 50 тис., так і рутенам, яких у сто разів менше. Варто відзначити, що з року в рік, список рутенів отримує все більшу підтримку. У 2012 році за нього проголосувало 5203 виборців, що майже на 700 голосів більше, ніж у 2008 році та у десятки разів більше за чисельність самих рутенів (за даними перепису 2002 року в Румунії проживало 298 рутенів).

Такі електоральні невідповідності даним перепису заставляють не тільки замислитись про ефективність виборчого законодавства в Румунії в частині надання преференцій для представників національних меншин, але й яскраво демонструють відсутність підтримки СУРу з боку української громади.

Невідповідність настроїв української громади тим позиціям, які висловлює СУР, як наслідок породжує і низьку ефективність друкованих ЗМІ, які видаються в Румунії українською мовою. Серед них чотири найменування періодики: «Український вісник» – часопис (м. Бухарест); «Вільне слово» – культурно-просвітницький часопис (м. Бухарест); «Наш голос» – літературно-культурний журнал українських письменників Румунії (м. Бухарест); «Дзвоник» – журнал для українських дітей Румунії. Однак зазначені видання СУРу мають незначний наклад, виходять 1-2 рази на місяць, друкуються не в місцях компактного проживання української громади, а в Бухаресті. Ще одною проблемою у сфері інформаційного забезпечення української громади є наявність єдиного каналу розповсюдження друкованих ЗМІ – через осередки СУРУ (газети та журнали неможливо передплатити). Саме тому ці видання часто не потрапляють до читача, а якщо і потрапляють, то з великим запізненням.

Окрім аналізу впливу на становлення національних меншин національних товариств Р.Брубейкер підкреслює ключову роль інших інституцій: «Є одна важлива група інститутів, побудованих часто

відповідно до етнічних категорій. Це шкільна система та традиційні церкви» [7, с.59]. Така теза відповідає і спостереженням відомого німецького дослідника М.Гаусляйтнер, яка у своєму аналізі розвитку національних проектів на Буковині початку ХХ століття відзначила: «Як і в румунів, так і в українців головну роль відігравали священики і учителі» [8].

Отже, одним з найважливіших елементів формування етнічної ідентичності є забезпечення освітніх прав національних меншин. Це підтверджується і в історичному аспекті розвитку української громади Румунії. Після Другої світової війни в селах та містечках компактного проживання українців у Румунії відродження українства супроводжувалось, а до певної міри було і простимульовано бурхливим розвитком українського шкільництва у Румунії. В цей період всі предмети в школах, де компактно проживали українці, викладались українською мовою. Школа була осередком українського життя: тут відзначалися релігійні та національні свята, пам'ятні дати великих українців тощо. Позитивний вплив школи на збереження української ідентичності яскраво відображено в даних перепису 1956 року. Того року у всіх повітах Румунії було зафіксовано зростання чисельності українства на третину у порівнянні з переписом 1948 року. Водночас це зростання відбулось рівномірно у всіх повітах Румунії, де компактно проживають українці. Однак з розгортанням у Румунії курсу на побудову націонал-комунізму з середини 60-х років минулого століття, вся культурно-освітня праця українців у Румунії зазнає переслідування. Ліквідовано майже всі школи з українською мовою навчання (діяв тільки український відділ при гімназії в Сигеті), заборонено вживати в публікаціях українські назви місцевостей [9, с.69] .

У сучасній Румунії не сформовано мережу освітніх закладів з викладанням українською мовою. У 63 школах в місцях компактного проживання української меншини українська мова викладається як предмет (здебільшого факультативно та за письмовим бажанням

батьків). Українську мову вивчає близько 7 тис. учнів. Інспекторати з навчання українською мовою створені в повітах: Марамуреш, Сучава, Ботошани, Сату Маре, Арад, Тиміш, Тульча, Караш Северин. Українська мова вивчається в наступних населених пунктах

- повіт Марамуреш: Сігет Мармаріцей, Рівна Вишня, Русь Поляна, Рускова, Кричунов, Реметі;
- повіт Сату-Маре: Мікула
- повіт Караш Северин: Корнуцел-Банат, Копечеле, Зоря;
- повіт Арад: Тирнова;
- повіт Тиміш: Поганешти, Бетхаузен, Лугож, Щука;
- повіт Тульча: Калина (комуна Миригліол);
- повіт Сучава: місто Сірет, Балківці та Негостина (комуна Балківці), Щербівці, Мелішівці, Бродіна (комуна. Извоареле Сучевей), Ульма.
- повіт Ботошани: Рогожешти (комуна Киндешти) та інші [10].

Українською мовою навчання проводиться лише в ліцеї імені Т.Шевченка (м. Сігет Мармаціей, Мараморщина). Навчальний заклад відроджений у 1997 р. Українською мовою навчаються 660 учнів у 13 класах від дошкільної до середньої освіти.

Розглянемо вплив на розвиток української громади Румунії таких важливих інституцій, як традиційні релігійні громади. Більшість українського населення в Румунії була православна. Греко-католики переважали на Мараморщині і в Банаті. Після ліквідації Греко-католицької Церкви в Румунії в 1948 році віруючі перейшли на православ'я. У 1996 році у Румунії відновлено Православний український вікаріат, резиденція якого знаходиться у м. Сігет-Мармаріцей (до його складу входять 35 парафій, які об'єднують, за церковними даними, 52 тис. віруючих). Православний український вікаріат перебуває під юрисдикцією Патріархії Румунської православної церкви та об'єднав віруючих української національності повітів Марамуреш, Тиміш та Караш-Северин. Тому єдиними регіонами, де питання впровадження релігійної служби українською

мовою було вирішене, виявилися повіти Марамуреш і Тіміш. Внаслідок такого підходу віруючі української національності з інших регіонів Румунії практично не змогли відновити парафії, в яких служба велася б рідною мовою [11, с.106].

У 1996 році у Румунії відновлено Генеральний вікаріат Української греко-католицької церкви з центром у м. Радівці повіту Сучава. Ця церква складається з Буковинського (5 парафій), Мараморського (5 парафій) та Сатумарського (7 парафій) деканатів, а також Банатського округу (2 парафії) і налічує близько 6 тис. парафіян. У греко-католицькій церкві Богослужіння здійснюються переважно українською мовою.

Якщо до вищезгаданих факторів додамо «оті дві основні характерні риси, властиві українському населенню цієї зони: майже цілкова відсутність національної свідомості та роздвоєна з постійною наявністю необґрунтованих комплексів національної другорядності та меншовартості, то отримаємо переконливу картину того, що відбувається усередині української меншини південної частини Буковини», – справедливо підкреслював А. Шейчук [12].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити декілька висновків та узагальнень. По перше, процес інституціоналізації української громади в Румунії відбувається зі значними складнощами. Громада не довіряє національно-культурним товариствам, які її представляють, а освітні інституції, які могли б стати основою групування українців через освітню політику органів влади Румунії, так і не були створені. Релігійні громади українців Румунії через політику духовного керівництва румунських церков, спрямовану на румунізацію національних меншин, не стали центрами відродження українства. По друге, відсутність дієвих інституцій української громади призвела до її поступової асиміляції. І хоч цей процес в останні роки має переважно добровільний характер, коріння його лежить у попередній політиці комуністичної Румунії.



***Список використаних джерел:***

1. Результати перепису населення Румунії за 2011 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol4/tabele/t1.pdf>
2. Адріан Шейчук. Українці Південної Буковини: «quo vadis?». Accessed 5 December. <http://buktolerance.com.ua/?p=2471>.
3. Брубейкер Р. Этничность без групп [Текст] / пер. с англ. И. Борисовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 408 с.
4. Вільне слово. – 1990. – № 10. – 16 травня, с.1
5. Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputatilor si a Senatului [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/373\\_2004.php](http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/373_2004.php)
6. Результати парламентських виборів в Румунії 2012 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.becparlamentare2012.ro/statistici%20rezultate%20finale.html>
7. Брубейкер Р. Этничность без групп [Текст] / пер. с англ. И. Борисовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. — 408 с.
8. Hausleitner M. Die Rumänisierung der Bukowina: Die Durchsetzung des nationalstaatlichen Anspruchs Grossrumäniens 1918-1944. – Мюнхен: Oldenbourg, 2001. – С. 68
9. Рендюк Т.Г. Українці Румунії: національно-культурне життя та взаємовідносини з владою. – Київ: Інститут історії України НАН України, 2010. – 150 с.
10. Dimensiuni ale învățământului minorităților naționale din România. EDIȚIE JUBILIARĂ 1993-2003[Текст]. – Бухарест, 2003. – С. 38
11. Рендюк Т.Г. Українці Румунії: національно-культурне життя та взаємовідносини з владою / Т. Г. Рендюк // . – Київ: Інститут історії України НАН України, 2010. – 150 с.
12. Seiciuc A. Ucrainenii din Bucovina Sudică: «quo vadis?» [Текст] / Верховина. – 2006. – № 1(4). – с. 29–31.

*Елена Кривцова, Тарас Халавка*

## **ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ УКРАИНСКОГО МЕНЬШИНСТВА В РУМЫНИИ**

В статье проанализировано влияние некоторых институтов на развитие национальных меньшинств на примере украинской общины Румынии. Авторы рассмотрели деятельность следующих украинских институтов в Румынии: национально-культурные общества, школа и традиционные религиозные общины, а также аспекты их взаимодействия с украинской общиной.

**Ключевые слова:** институционализация этнических общин, украинская община Румынии, Союз украинцев Румынии.

*Olena Krivtsova, Taras Khalavka*

## **PROBLEMS OF UKRAINIAN MINORITY INSTITUTIONALISATION IN ROMANIA**

The article analyzes the impact of institutions on the development of national minorities by the example of the Ukrainian community in Romania. The authors studied the activity of Ukrainian institutions in Romania: national-cultural associations, schools and traditional religious communities, as well as aspects of their interaction with the Ukrainian community.

**Key words:** institutionalization of ethnic communities, Ukrainian community of Romania, the Union of Ukrainians of Romania.

## Розділ IV

# ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА І ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Олександр ДЕМ'ЯНЧУК

## РЕФОРМУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВІД РОЗПОРЯДНИЦТВА ДО АНАЛІТИКИ

*Конституційна реформа, що нині здійснюється в Україні, передбачає децентралізацію вироблення і ухвалення управлінських рішень, тому однією з нагальних умов її успіху є підготовка нового покоління державних службовців та експертів, здатних до аналітичної діяльності в галузі розробки заходів публічної політики на регіональному та місцевому рівні. У статті сформульовані основні вимоги до підготовки таких фахівців, які, окрім базових умінь і навичок управління, мали б достатні знання у відповідній галузі суспільного життя і близьких до неї інших галузях та вміли б аналізувати політичні процеси, суспільні проблеми, аргументувати необхідність здійснення певних заходів і презентувати свої пропозиції широкій громадськості.*

**Ключові слова:** державне управління, державна політика, децентралізація, експертні знання, місцеве самоврядування.

Останні політичні й соціальні події листопада 2013-лютого 2014 років в Україні нанесли непоправної шкоди адміністративно-командній системі управління. Вибудована по вертикалі без суттєвої горизонтальної компоненти, без підтримки тих, хто

безпосередньо має виконувати накази і розпорядження, система управління почала розвалюватися на очах. Перші ознаки розвалу проявилися ще у грудні 2013 року, коли ряд обласних рад на Заході країни відмовилися виконувати закони й розпорядження, видані центральною владою. Апогею ж цей процес досяг навесні – з відокремленням/анексією Криму<sup>1</sup> і створенням Луганської й Донецької народних республік. Ці події змусили органи ухвалення політичних рішень погодитись на розробку нової Конституції, що радикально змінить систему управління суспільним життям, здійснюючи її глибоко структуровану децентралізацію.

Однією з найгостріших проблем, з якою неминуче зіткнеться процес децентралізації управління, буде проблема забезпечення ефективної динамічної взаємодії між центральними та регіональними/місцевими органами. Фактично унітарна держава з розпорядного політичного інституту може перетворитися на «рамковий» політико-організаційний інститут з мережевими структурами та «фреймами» замість законів. У книзі трьох американських авторів «Управлінські мережі в публічному адмініструванні й публічній політиці» [1] переконливо продемонстровано, що процес переходу від жорстких адміністративних систем до управлінських мереж стрімко поширюється поки що фактично, але перші спроби формалізувати його вже очевидні на прикладах утворення державно-громадських органів вироблення рішень у більшості розвинених країн.

Можна припустити, що для сучасної України з глибокими ціннісними й культурними відмінностями між Заходом, Сходом і Півднем уніфіковане загальнодержавне законодавство і принцип прямого державного регулювання всіх і всього є небезпечнішим, ніж навіть «федералізація». Автор у кількох попередніх публікаціях висвітлював такі проблеми державного управління, як політизація

---

<sup>1</sup> Не применшуючи впливу зовнішньої агресії, все ж треба визнати, що при наявності *дієвої* центральної влади анексія Криму навряд чи була б можлива (*прим. авт.*).

адміністративної складової [2], регіональні особливості партійного представництва в органах місцевого самоврядування [3], дилеми адміністративної реформи [4]. Основні положення цих праць зводяться до того, що повністю розділити політичну й адміністративну складові в управлінській діяльності неможливо, а тому на адміністративні рішення всіх рівнів впливатимуть відповідні структури політичних сил, що сформувалися на цих рівнях – загальнодержавному, регіональному/обласному та місцевому. Інакше кажучи, якщо партійно-політичне представництво на регіональному чи на місцевому рівні помітно відрізнятиметься від загальнодержавного (відповідно регіонального) рівня, то управлінські рішення вищого рівня стикатимуться з суттєвими перешкодами і викривленнями на нижчих рівнях. Тому ***потреба забезпечити достатньо високий рівень раціональності при ухваленні управлінських рішень жорстко ставить завдання підготовки і залучення до управлінських процесів великої армії експертів***.

Г.К.Колбеч визначає експертне знання одним з атрибутів (тобто, невід'ємних, абсолютно необхідних компонент) будь-якої публічної (в традиційних українських термінах – державної) політики всіх рівнів [5]. Ця стаття присвячена питанням підготовки, виховання (у професійному сенсі) та коректного використання експертів – носіїв такого загальнонаукового і конкретно-галузевого знання.

Політична наука в Україні, що виникла в кінці 1980-х – на початку 1990-х років внаслідок трансформації й деідеологізації «наукового комунізму», все ще зберігає здебільшого якісний описативний характер стосовно суспільно-політичних процесів. З іншого боку, наука про публічну (державну, якщо говорити прийнятими у вітчизняній літературі термінами) політику і державне управління прийшла в Україну в 1995-2000-му роках. На початку 2000-х років Національна академія державного управління при Президентіві України відкрила нову магістерську програму «Аналіз державної політики», спрямовану на «виховання» майбутніх чиновників як аналітиків та розробників політики. Це відбувалося на затухаючій

вже хвилі адміністративної реформи, а тому програма набула «тренінгового» вигляду здебільшого з економічних і менеджеріальних питань розробки урядових програм і стратегічних планів. Як зазначав один із авторів цієї магістерської програми Валерій Тертичка, аналіз політики «репрезентується як прикладна дисципліна із застосуванням методик ситуативно-аргументованих відповідей на суспільні запити та обговорення, творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації» [6, с. 7-8]. За словами автора, суб'єктом такої діяльності є держава в особі своїх органів управління, оскільки «*державна політика*, в широкому розумінні цього терміна, може визначатися як **вибір державними інституціями** (виділено мною – О.Д.) між діяльністю й бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем» [там само, с. 7].

Порівняння такого розуміння державної політики зі структурою та змістом значної кількості магістерських програм підготовки державних службовців підтверджує економічно-виконавський характер їхнього «тренінгу», в якому інституційний, процесуальний (або процедурний) та інструментальний підходи суттєво переважають над розглядом етичних, моральних, філософських норм здійснення управління суспільним життям, без чого **публічне** управління (прямий переклад терміну «Public Administration») неминуче перетворюється в командно-адміністративне (часом ручне) керування.

Можна показати, що таке обмеження сфери науки про публічну політику і публічне адміністрування суттєво звужує можливість повноцінного й адекватного аналізу реальних процесів і в загальнодержавному масштабі, і на рівні регіональних і місцевих органів управління.

Розгляньмо процес вироблення політичного рішення. Згідно з моделлю процесу (див., наприклад, [7], розділ 4), вироблення публічної політики як політичний процес розпочинається з ідентифікації проблеми; в разі потрапляння цієї суспільної проблеми до політичного порядку денного відбувається її формулювання й переформулювання з тим, щоб окреслити ті галузі суспільного життя, в

яких ця проблема проявляється і буде вирішуватися (визначення так званої проблеми для політики); формується набір пропозицій щодо її вирішення з одночасним прогнозуванням можливих, очікуваних, бажаних чи небажаних наслідків; політична система відбирає й затверджує прийнятний (як правило, далеко не найкращий з економічної точки зору) варіант дій, після чого організується їх виконання. Схематично це виглядає як логічна послідовність, що може бути проаналізована за допомогою раціональних підходів.

Проте ця схема різко ускладнюється, коли починається розгляд реальних суспільних проблем. Адже, за твердженням Д. Дері, суспільна проблема ніколи не буває простою, чітко визначеною й локалізованою у просторі та часі [8]. Р. Акоф на додаток вказує на такі властивості проблеми для політики, як її комплексність (взаємозалежність проблем, що походять з різних галузей суспільного життя), суб'єктивність (трансформування реальної дійсності в її представлення у вигляді моделей згідно з уявленнями акторів політичного процесу), штучність (проблема для політики «конструюється» й моделюється акторами політичного процесу відповідно до їхніх інтересів, прагнень і цінностей) та динамічність (проблема не лишається сталою, вона загострюється або послаблюється в процесі вирішення інших суспільних проблем чи змін, що неминуче відбуваються в суспільстві) [9].

Таким чином, з самого початку політичний процес стає надзвичайно складним і потребує ретельного й глибокого вивчення ситуації в суспільстві, коренів проблеми, щоб намітити шляхи її вирішення. Тобто, розробникам політики (а згідно з концепцією адміністративної реформи в Україні, це мають бути працівники органів виконавчої влади – державні службовці [10]) необхідно вміти формувати нове знання про суспільство, про стани й поведінку суспільних груп, виявляти закономірності й особливості проблемної ситуації, складати *опис*, робити *передбачення* та *прогнозування*, пропонувати або здійснювати *втручання* (у вигляді реального або уявного експерименту) і *пояснювати* таким чином, щоб ті, хто

ухвалює рішення, були достатньо озброєні знаннями для здійснення свідомого раціонального вибору, а ті, хто впроваджуватиме це рішення, мали чітке уявлення про його суть, спрямування, потреби й можливі наслідки. Іншими словами, необхідно зробити політичні рішення, з одного боку, гнучкими для реагування на змінні суспільні обставини, а з іншого – достатньо чіткими й однозначними для їх операціоналізації (формулювання у вигляді заходів, термінів, ресурсів, процедур та індикаторів прогресу).

Нижче наведено схему можливого використання знання (інформації, порад, аналізу й дослідження) у процесі прийняття політичних рішень ([11], сс. 333-334).

| Формальні   |                                                                                                   |                                                                                                             |          |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Внутрішні   | Дослідження всередині міністерства, звіти внутрішніх мозкових центрів, звіти внутрішніх експертів | Комісії, комітети, юридичний огляд, звіти законодавчого органу, замовні дослідження, формальні консультації | Зовнішні |
|             | Неформальні обговорення між виробниками рішень, чутки, плітки, легенди, неформальні радники       | Обговорення, консультації, звіти, неформальна інформація, поради                                            |          |
| Неформальні |                                                                                                   |                                                                                                             |          |

З цієї схеми можна зробити декілька важливих висновків.

1. Акцентування при виробленні публічної політики на формальних внутрішніх джерелах експертного знання приводить до ситуації, в якій виробники політичного рішення змушені конфліктувати між собою в боротьбі за ресурси – матеріальні, фінансові, інформаційні, людські, зрештою, владні, оскільки обмеження розгляду проблеми для політики невеликою кількістю предметів політики у відсутності інших зв'язків між виробни-



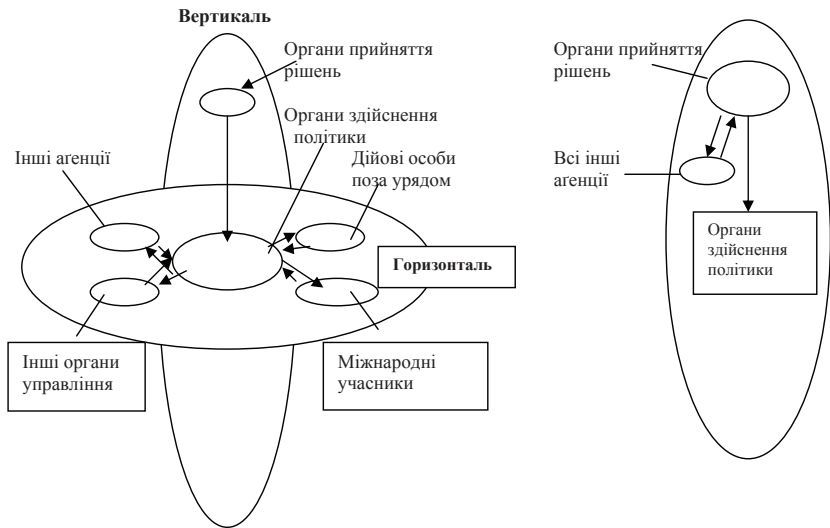
ками означатиме «відрізання» конкурентних галузей від участі в політичних заходах. Обмеження цими джерелами можливе й доцільне лише при виробленні урядових і державних програм, тобто, при розробці й виконанні адміністративних заходів.

2. Внутрішні неформальні стосунки помітно розширюють діапазон можливих варіантів, проте знижують імовірність легалізації підготовлених рішень.
3. Покладання переважно на зовнішні формальні джерела експертного знання (парламент, позаурядові комітети і комісії, підрядні авторитетні аналітичні центри тощо) вимагає наявності у розробників політики (чиновників у галузевих міністерствах) відповідних механізмів узгодження галузевих знань поза виконавчою вертикаллю, вміння і можливостей операціоналізувати теоретичні моделі, побудовані на основі міркувань моралі, етики, ціннісних структур сприйняття відповідної проблемної ситуації цільовими групами політики.
4. Неформальні зовнішні джерела експертного знання страждають на відсутність важелів впливу на ухвалення політичних рішень, позбавлені управлінської конкретики та ресурсної визначеності.

Г.К. Колбеч у своїй книзі змалював таку модель політичного процесу, в якій наявні принаймні дві компоненти – вертикальна та горизонтальна (*Мал. 1*).

У цій схемі вертикальна складова процесу вироблення і здійснення політики відповідає послідовності дій політико-адміністративної частини політичної системи, тобто, органів, уповноважених на ухвалення політичних рішень і впровадження їх у життя. Через те, що державне управління традиційно будується за галузевим принципом, при розгляді суспільної проблеми визначальним є предмет політики, а не сама проблема у всій її комплексності й неоднозначності. Цілком зрозуміло, що інституціоналізоване державне управління не може мати справу з невизначеністю, суб'єктивністю, штучністю й динамічністю, притаманними практично

всім суспільним проблемам, під час операціоналізації політичного рішення та процедур його виконання [3]. Тому неминуче підхід до вирішення суспільної проблеми починається зі специфікації цієї проблеми відповідно до того, якої галузі суспільного життя вона торкається найсильніше (або в якій галузі суспільного життя можна досягти найбільших успіхів у вирішенні цієї проблеми, враховуючи її багатогалузевість).



*Мал 1. Схема політичного процесу в розвиненому і стабільному демократичному суспільстві та фактична структура цього процесу в перехідних державах на зразок України ([5], с. 56, а також [12])*

Таким чином, тут продукується і використовується **«вертикальне» (предметне/галузеве) експертне знання**: теоретичні й прикладні розрахунки, що стосуються цієї галузі, з урахуванням знань про суміжні галузі у вигляді поправок другого порядку малості або як допоміжні. Скажімо, проблема забезпечення економіки електро-

енергією розбивається щонайменше на два предмети: побудова нових чи розвиток існуючих енергогенеруючих потужностей та зниження споживання електроенергії виробничими підприємствами й побутовими споживачами. При цьому міркування екологів стосовно можливої шкоди для довкілля чи аграріїв щодо виведення земель з сільськогосподарського обігу виступають у процесі вироблення рішень як збурення другого порядку.

Якщо ж вийти за межі суто вертикальної складової і врахувати вплив інших галузевих органів, громадських організацій, міжнародних акторів (фінансових, галузевих, політичних тощо), а також думки і пропозиції незалежних експертів, то процес вироблення політичного рішення виявиться значно складнішим, більш багаторівневим, до нього прилучатимуться нові інституційовані та неінституційовані стейкхолдери. Загальнонаціональна ефективність таких рішень і таких політик буде значно вищою, оскільки здійснення змін в одній галузі суспільного життя буде спричиняти зміни (бажано позитивні) в інших галузях при меншому зростанні витрат порівняно з окремими політиками змін у цих галузях.

Відповідно роль експертів у процесі суттєво розширюється і урізноманітнюється. Оскільки експерти ззовні, як правило, не є жорстко пов'язаними з управлінськими інституціями, а отже, предметна орієнтація у них значно різноманітніша, ніж у експертів, що знаходяться всередині державних або політичних інститутів, їхня діяльність:

- доповнює предметне поле публічної політики знаннями про інші галузі, їхній стан і потреби, проблеми, що безпосередньо пов'язані з питанням, яке розглядається в рамках цієї галузі;
- переорієнтовує політичний процес радше на вирішення саме проблеми, ніж на розвиток галузі.

Іншими словами, тут ми маємо справу з *горизонтальною (проблемно орієнтованою) компонентою експертного знання*, що спрямована від зовнішнього середовища політичної системи всередину неї.

Більше того, напрям передавання експертного знання в горизонтальній площині доповнюється створенням і повідомленням корпоративного (об'єктного) знання про політику, про дії політичної системи, про стан суспільства самому суспільству. Цим експертна спільнота допомагає суспільству в цілому, окремим його групам і верствам усвідомити, артикулювати і внести до порядку денного політики свої очікування, потреби, інтереси, визначити умови і напрямки надання населенням підтримки політичній системі. Тобто, це є *горизонтальна об'єктно орієнтована компонента експертного знання*.

Таким чином, політичний процес вироблення, ухвалення і виконання управлінських рішень з переважно вертикального стає тривимірним, у якому кожна компонент діє одночасно і на розвиток позитивних дій, і на стримування тих дій, що можуть мати негативні наслідки.

З усього викладеного вище можна розглянути три випадки використання експерта в політичному процесі:

- Експертне знання у процесі: захист і примноження інтересів галузі, на яку працює експерт. Пряме включення експерта в ієрархію владних повноважень неминуче обмежує коло його інтересів тією галуззю, з якою він/вона безпосередньо пов'язані. Слід зазначити, що тут ми виходимо за рамки «ідеальних» моделей вироблення політики і відповідно аналізу публічної політики, звертаючись до реального світу і здорового глузду. Тобто, від експерта, який у посадовому відношенні залежить від одного з головних акторів політичного процесу, марно чекати критики чи самокритики в тому вигляді, як це подають численні автори, описуючи процес аналізу політики (див., наприклад, [7, с. 12, 14], [13 с. 18-22]). Аналіз політики експертами, що знаходяться всередині політичної системи, еквівалентний «псевдо-оцінюванню» політики [7 сс. 406-407].
- Експертне знання для процесу: координація/кооперація галузей/інститутів управління/суспільства задля вирішення/

пом'якшення проблеми. У цій ролі експерт, користуючись певною незалежністю, виконує прямі «замовлення» акторів політики з тим, щоб допомогти зробити політику максимально ефективною, вигідною для держави і суспільства та уникнути генерування чи посилення проблем у тій галузі, в якій впроваджуватиметься політика, і в споріднених галузях. Скажімо, необхідна для побудови нових транспортних магістралей експертиза може бути проведена незалежними агенціями за кошти з державного бюджету. При цьому експерти не піддають сумніву цілі й завдання політики, а звертають увагу на внутрішню й зовнішню когерентність заходів політики. Аналіз політики, здійснюваний зовнішніми експертами в інтересах вироблення і здійснення політики, можна порівняти з «формальним» оцінюванням [7, с. 407-411].

- Експертне знання ***про процес***: забезпечення суспільної підтримки/ усунення опору/ «advocacy». В цьому випадку замовником аналізу виступає не так держава чи політична система, як суспільство в особі неурядових організацій, груп тиску, окремих політичних партій, а також засобів масової інформації. Метою створення експертного знання ***про*** політику є комплексне поліпшення якості політичних рішень, вдосконалення процесу їх вироблення, ухвалення і впровадження, формування критичного сприйняття політики громадянськостю, «об'єктами» політичних дій задля поліпшення ставлення і розвитку умінь користування політикою серед населення. У створенні цього різновиду експертного знання про політику застосовуються наукові теорії загального і спеціального характеру, стимулюється широке фахове і громадське обговорення принципів публічної політики, а результати аналізу, як правило, відкриті для всіх. Можна провести аналогію такого типу експертного знання з «теоретичним оцінюванням рішень» [7, с. 429-432].

Звичайно, конкретні випадки діяльності експертів у політичному процесі можуть поєднувати в собі риси всіх трьох типів знання, і тут ми прагнули підкреслити загальні тенденції вироблення і використання експертних знань в залежності від місця експерта в політичній системі.

Враховуючи все попереднє обговорення, варто тепер розглянути, якого типу підготовка потрібна експертам, що працюватимуть в процесі вироблення, ухвалення і здійснення публічних політик.

- Очевидно, що експерт потребуватиме *галузевих знань*, тобто, глибокого знання в одній з галузей науки, техніки чи суспільствознавства (наприклад, хімії, комп'ютерних наук або педагогіки чи медицини тощо). Лише на основі цих знань він/вона зможе ефективно й адекватно досліджувати і описувати суспільні проблеми відповідно до предметів політики.
- Водночас, комплексність проблем політики і міжгалузевість та міждисциплінарність знань у сучасному суспільстві вимагають від експерта здатності орієнтуватися, мати базові знання у споріднених галузях. Звичайно, у процесі політики можна використовувати фахівців з інших галузей, але без розуміння основних понять, підходів і принципів з цих галузей експерт «у» процесі не зможе достатньо ефективно об'єднати знання всіх залучених фахівців у діалектичну сукупність знань про проблему.
- Безумовно, професійна діяльність експерта в системі державного управління потребуватиме наявності знань/навичок з державної політики/державного управління. Сюди мають входити не лише суто економічні та/або політологічні знання, але й основні підходи науки про державне управління та місцеве самоврядування.
- І, нарешті, варто підкреслити, що, з огляду на третю функцію експерта – створення знання «*про*» політику, підготовка майбутніх чиновників та експертів має включати в себе соціологічну, гуманітарну, мовну, журналістську освіту. Скажі-

мо, фахівець з екології, подаючи населенню свої уявлення та інформацію про екологічну політику, повинен орієнтуватися в цінностях і вподобаннях адресної аудиторії, вміти сформулювати і цікаво викласти матеріал.

### *Список використаних джерел:*

1. Koliba, Christopher, Jack W.Meek and Azim Zia. Governance Networks in Public Administration and Public Policy. CRC Press: Taylor & Francis Group: Boca Raton, London, New York. 2011. 349 p.
2. Дем'ячук О.П. Квазіпартійні учасники процесу ухвалення політичних рішень. / О. П. Дем'ячук // У зб. Партійна система сучасної України: еволюція, тенденції та перспективи розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 24-25 листопада 2011 р. – К.: ІПіЕНД 2012. – 588 с.
3. Дем'ячук О.П. Відкриті й приховані виклики державному управлінню в перехідному суспільстві. / О. П. Дем'ячук // У зб. «Політологічні, соціологічні та психологічні виміри перехідного суспільства: як зробити реформи успішними». – Суми. 2006. – Т.1. – С. 45-49.
4. Дем'ячук О.П. Дилеми політико-адміністративної реформи: очікування публічної політики. // У зб. Інноваційний розвиток суспільства за умов крос-культурних взаємодій. – Суми, 2008. – С. 139-142.
5. Колбеч, Гел К. Політика. Переклад з англ. О. Дем'ячука. К.: Видавничий дім «КМ Академія». – 2004.
6. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. / Валерій Тертичка // К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи». – 2002.
7. Данн, Вільям Н. Державна політика: вступ до аналізу. / А.О. Бахва // . : Одеса. – 2005. – 504 с.
8. Dery, David. Problem Definition in Policy Analysis. //Lawrence, KS: University Press of Kansas. 1984. 225 p.
9. Ackoff, Russell L. Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems. //New York, NY: Wiley, 1974. 287 p.
10. Укази Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572; «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 №345.

11. Парсонс Вейн. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики. Переклад з англ. О.Дем'янчука. – К.: ВД «КМ Академія». – 2006.
12. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика» / Олександр Дем'янчук // варіант перехідного періоду./ Наукові записки НаУКМА. Том 18 – Політологія. / К. – 2000. С. 31-36. Див. також «Інституційне забезпечення формулювання проблеми для політики в Україні». У кн. «Ефективне управління в Україні: практичні кроки»/ Під ред. Р.М.Павленка.// К.: Поліс-К. – 2002.
13. Гогвуд Браєн, Луїс Ганн. Аналіз політики для реального світу. //Пер. з англ. Анатолія Олійника. К.: Основи. – 2004.

*Олександр Дем'янчук*

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ОТ РАСПОРЯДИТЕЛЬСТВА К АНАЛИТИКЕ**

Конституционная реформа, которая ныне осуществляется в Украине, предусматривает децентрализацию разработки и принятия управленческих решений, поэтому одним из насущных условий ее успеха является подготовка нового поколения государственных служащих и экспертов, способных к аналитической деятельности в области разработки мероприятий публичной политики на региональном и местном уровне. В статье сформулированы основные требования к подготовке таких специалистов, которые, кроме базовых умений и навыков управленца, имели бы достаточные знания в соответствующей отрасли общественной жизни и близких к ней других областях и умели бы анализировать политические процессы, общественные проблемы, аргументировать необходимость осуществления определенных мероприятий и презентовать свои предложения широкой общественности.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная политика, децентрализация, экспертные знания, местное самоуправление.



*Olexandr Demyanchuk*

## **CIVIL SERVANTS TRAINING AND ADVANCEMENT REFORMING: FROM GOVERNING TO ANALYZING**

The Constitutional reform which is currently under implementation in Ukraine stipulates the decentralization of making governmental decisions, and one of the preconditions for its success is training of a new generation of the public servants armed with the analytic instruments and skills related to the development of public policies on the regional and local levels. The author formulates the main expectations concerning training of such specialists who, additionally to the basic administrative skills, would possess sufficient knowledge in the corresponding areas of social life and other adjacent sectors, could analyze political processes, social problems, prove a necessity of making certain policy actions, and present the policy proposals to the broad public.

**Key words:** public administration, public policy, decentralization, expertise, local government.

*Микола ЯРМИСТИЙ*

## **ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті досліджується і систематизується інституціональна система формування і розвитку адміністративної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Взаємодія суб'єктів інституційної системи передбачає механізм та*

*етапи формування адміністративної компетентності: перший етап – організаційний: планування та вивчення навчальних потреб органами влади; другий етап – навчально-організаційний та науково-методичний: формування навчально-програмного забезпечення підвищення адміністративної компетентності, організація та проведення навчального процесу; третій етап – професіоналізації: реалізація отриманих знань, умінь, навичок при виконанні адміністративних функцій і оптимізація адміністративної діяльності. Запропонована інституціональна система припускає налагоджену і мотивовану взаємодію всіх суб'єктів системи, виконання адміністративних функцій на більш високому професійному рівні.*

**Ключові слова:** адміністративна компетентність, адміністративна діяльність, інституціональна система формування та підвищення адміністративної компетентності, навчальні програми підвищення адміністративної компетентності.

Моделювання системи підвищення адміністративної компетентності передбачає врахування певних характеристик: структура і елементи цієї структури, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім середовищем. Разом з тим система підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування характеризується певними особливостями: вона виступає як самостійна освітня державна інституція, є підсистемою освіти дорослих та державної служби України. 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 та учасниками навчального процесу, швидкістю впровадження інноваційної стратегії як логічної стадії розвитку державного управління до створення дієздатного інституту державної служби» [20, с. 49]. Що стосується інституційної системи підвищення кваліфікації, то Н. Колісніченко

справедливо зазначає, що у підготовці державних службовців беруть участь: організація, в якій працює учасник навчального процесу; учасник навчальних програм та навчальні установи. Сама підготовка державних службовців передбачає різні стадії: підготовка до прийняття на державну службу, підготовка до вступу на посаду, підготовка під час перебування на службі [6]. Система підвищення кваліфікації державних службовців – динамічна і розвиваюча система, що пов'язано з вирішенням цілого комплексу проблем соціального, правового, функціонального та організаційного характеру [8, с. 126]. Основною метою інституційної системи підвищення кваліфікації є забезпечення потреби центральних та місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, на які поширюється чинність Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» у працівниках з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно і відповідально виконувати адміністративні функції шляхом оновлення та розвитку умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності. При цьому, як зазначає В. Луговий, «наближення навчання до практичних потреб сьогодення та завтрашнього дня вимагає певного відпрацьованого механізму зворотного зв'язку для встановлення постійного діалогу між тими, хто забезпечує, і тими, хто замовляє підготовку, на всіх рівнях (від державного до локального, від стратегічного до тактичного) з урахуванням специфіки управлінської діяльності різних категорій державних службовців» [7, с. 123].

В. Говоруха та О. Мельников до системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації відносять: освітньо-професійні програми підготовки та перепідготовки, а також професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців; мережу закладів професійного навчання; органи державної влади, які здійснюють управління системою навчання державних службовців [3, с. 357]. Своєю чергою, А. Бураковська визначає систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, як сукупність

цілей і завдань, як органи управління освітою державних службовців, як система професійного навчання державних службовців за освітньо-професійними програмами підготовки, перепідготовки та професійними програмами підвищення кваліфікації [1; 2]. У системі підготовки кадрів для муніципального рівня, як зазначає Т. Іванова, можна виділити три самостійні суб'єкти: майбутній працівник, який навчається; навчальний заклад, який реалізує програму навчання; муніципальний орган, який зацікавлений в отриманні кваліфікованого компетентного сучасного спеціаліста [4, с. 74]. М. Іжа розглядає систему професіоналізації державної служби як відкриту динамічну систему, що розвивається, і складовими якої виступають: навчальні заклади; процеси, які пов'язані з функціонуванням і розвитком системи професіоналізації державної служби; державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, викладачі; ресурси, які є основою функціонування системи професіоналізації (матеріальні, інтелектуальні, часові, організаційно-правові, інформаційно-аналітичні); продукти системи професіоналізації державної служби: державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування [5, с. 6]. Питання організаційного забезпечення процесу підвищення кваліфікації П. Шевчук розглядає в контексті груп інтересів і зокрема – рівень центральних та місцевих органів влади, рівень Голодержслужби України, рівень НАДУ та її регіональних інститутів, Центрів, інших освітніх інституцій [21, с. 455-457].

Підтримуючи загальні положення науковців щодо складових системи перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців, одночасно зазначимо, що необхідно чітко розділити поняття суб'єкти та процеси системи підвищення кваліфікації. Зокрема, необхідно ввести в науковий обіг поняття: інституційна система підвищення кваліфікації (комплексна система взаємовідносин як між учасниками системи, так і між її окремими складовими), суб'єкти інституційної системи підвищення кваліфікації (навчальні заклади, органи влади, службовці органів публічної влади) та інституційна взаємодія (форми і методи співпраці між суб'єктами інституційної системи).

Інституційна система передбачає наявність суб'єктів, правовий статус яких визначається нормативними документами, в тому числі і з питань підвищення кваліфікації, та їх взаємодію щодо професійної компетенції службовців. В організації і управлінні процесом підвищення кваліфікації службовців приймають участь певні інституції – це державні органи виконавчої влади та представницькі органи місцевого самоврядування як замовники, що визначають потребу у підвищенні кваліфікації своїх працівників відповідно до чинного законодавства; навчальні заклади післядипломної освіти, 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. Відповідно до постанов КМУ «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [12] та «Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» [19] замовниками надання послуг у галузі післядипломної освіти є центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Контролюючи та координаційну функцію з питань організації підвищення кваліфікації виконує Національне агентство України з питань державної служби. Відповідно до покладеного завдання у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, НАДС здійснює координацію та контроль за роботою центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації; узгоджує Професійні програми, які розробляються навчальними закладами; вивчає потребу органів державної влади, органів місцевого самоврядування у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації їх працівників; організовує та координує професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, бере участь у межах своїх повноважень у здійсненні контролю за якістю навчання; контролює у межах своїх повноважень формування державного

замовлення на підвищення кваліфікації державних службовців та його виконання органами державної влади. Крім того, наглядові функції щодо діяльності регіональних ЦППК виконують і Регіональні ради по роботі з кадрами місцевих державних адміністрацій.

Як відносно самостійна освітня інституція, система підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має свої навчальні заклади, діяльність яких базується на дотриманні і застосуванні єдиних державних стандартів професійно-освітнього процесу, є реалізатором державної політики щодо підвищення професійного рівня службовців органів влади. Провідним навчальним закладом системи підготовки є Національна академія державного управління при Президенті України, яка здійснює методичне забезпечення професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та підвищення кваліфікації викладачів, які залучаються для проведення зазначеного навчання. НАДУ при Президенті України та Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський РІДУ надають науково-методичну, інформаційну і консультативну допомогу щодо підвищення кваліфікації службовців органів влади. З цією метою на базі НАДУ функціонує управління програмно-методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Інститут підвищення кваліфікації кадрів у складі НАДУ та чотири структурні підрозділи регіональних інститутів державного управління НАДУ при Президенті України в Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові здійснюють підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування I–IV категорій посад. До регіональної системи підвищення кваліфікації належать ЦППК, що працюють в Автономній Республіці Крим, областях (крім областей, де діють РІДУ), містах Києві та Севастополі, які здійснюють навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування V–VII категорій посад.

Основною складовою інституційної системи підвищення кваліфікації є службовці органів публічної влади. Відповідно до нор-

мативно-правових актів службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах. Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі. 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 спільну їх діяльність. Серед таких видів є нормативно-правовий, організаційно-управлінський та навчально-організаційний.

Нормативно-правовий вид інституційної взаємодії регулюється на основі Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов КМУ, 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 беруть 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, нормами Конституції України, Законами України «Про державну службу» [10, 11], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18] 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» [17], «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ й організацій» [15] та «Про Положення про Раду по роботі з кадрами» [16].

Указом Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» [14], положення якого стали основою для розробки інших нормативних актів, що регулюють процес підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, було передбачено розробку навчальних програм 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 належать, зокрема, закони України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III [9], 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» 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 КМУ «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» [12]. 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 вид інституційної взаємодії передбачає взаємовідносини між усіма інституційними суб'єктами: органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, 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 Національним агентством України з питань державної служби 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 напрямів 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 НАДС; розроблення та погодження із засновниками і Нацдержслужбою 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 із 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 у закладах, порядок та організація 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 навчаль-

ним 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.

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. У даному випадку інституційна взаємодія та спільна діяльність суб'єктів функціональної моделі є необхідною передумовою для підвищення професійного рівня службовця щодо більш ефективного виконання своїх функціональних обов'язків (рис. 1.1).



*Рис.1.1 Суб'єкти та види взаємодії інституційної системи підвищення кваліфікації*



*Рис. 1.2 Функціональна модель підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади*

Найскладнішим у цьому процесі є вдосконалення механізмів 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 гарантійного резуль-

тату. Тому виникає питання необхідності функціонування певної моделі підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади.

Модель підвищення адміністративної компетентності є складним утворенням, у якому управлінська компетентність службовця виступає одним з її центральних елементів. Модель базується на функціональних видах адміністративної діяльності, що дає змогу ефективно працювати у професійному управлінському середовищі й забезпечуються процесом підвищення кваліфікації, особливості якого визначаються навчальними потребами, та впровадженням навчальних програм відповідно до змісту адміністративної діяльності службовців органів публічної влади (*рис. 1.2*).

Дана модель, як і кожна система, є складним утворенням в якій задіяні певні інституції з налагодженим механізмом взаємодії і формується за певними принципами. Основними принципами формування моделі підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади є:

- принцип динамічності полягає в тому, що модель передбачає взаємодію суб'єктів інституційної системи підвищення адміністративної компетентності на всіх етапах функціонального циклу: організаційно-управлінського, навчально-програмного, профорієнтованої спроможності;
- принцип єдності та взаємозв'язку передбачає комплексний підхід до функціонування моделі: професійна діяльність службовців відповідно до напрямів та управлінських функцій, що визначають вимоги до адміністративної компетентності; вивчення навчальних потреб для підвищення адміністративної компетентності; визначення навчально-програмного забезпечення та формування змісту навчальних програм підвищення адміністративної компетентності; підвищення рівня адміністративної компетентності за відповідними навчальними програмами; оптимізація професійної діяльності

службовців органів публічної влади після отримання необхідних знань, умінь та навичок;

- принцип професійної спроможності передбачає профорієнтованість на набуття нових професійних знань, формування професійних управлінських умінь, навичок та розвиток особистих здібностей, використання їх у практичній адміністративній діяльності; звідси вимоги до навчально-програмного забезпечення з урахуванням практики виконання управлінських функцій;
- принцип самонастроювання моделі передбачає оперативність та гнучкість у визначенні навчальних потреб (хто і коли має підвищувати кваліфікацію) та формування тематики навчальних програм необхідних для ефективного виконання управлінських функцій.

В основу запропонованої моделі підвищення адміністративної компетентності покладено концептуальне положення про формування та підвищення адміністративної компетентності, яка є основою в професійній діяльності службовців органів публічної влади. Побудована модель підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади є базовою в організації підвищення їх професійного рівня в інституційній системі підвищення кваліфікації. Структура моделі включає суб'єкти інституційної системи підвищення кваліфікації (орган влади, службовець, навчальний заклад), кожен з яких виконує певну функцію щодо підвищення адміністративної компетентності. Органи публічної влади, відповідно до постанови КМУ № 564 про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, є замовниками щодо підвищення кваліфікації своїх службовців, визначають строки та форми підвищення кваліфікації службовців. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування як суб'єкти інституційної системи є безпосередніми реалізаторами адміністративних функцій. Рівень їх адміністративної компетентності залежить від злагодженого механіз-

му взаємодії всіх суб'єктів функціональної моделі: від об'єктивного підходу та систематичної роботи органу влади щодо підвищення кваліфікації; від навчального закладу, який організовує та проводить навчання службовців; від мотивації самих службовців щодо підвищення своєї адміністративної компетентності. Навчальний заклад є основним суб'єктом функціональної моделі, який забезпечує організацію навчального процесу, розробку навчальних програм з врахуванням необхідних знань, умінь та навичок для ефективного виконання управлінських функцій, що і стає основою формування та розвитку адміністративної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Функціональна модель, таким чином, передбачає взаємодію між суб'єктами інституційної системи з метою оптимального вирішення проблеми ефективного виконання службовцями органів публічної влади адміністративних функцій шляхом вивчення реальних потреб професійної діяльності та реалізації навчальних програм підвищення адміністративної компетентності. Кінцевий результат взаємодії всіх суб'єктів функціональної моделі – формування та підвищення адміністративної компетентності; реалізація здобутих знань, умінь та навичок при виконанні суспільно важливих завдань органу влади.

Елементами моделі, які безпосередньо пов'язані з формуванням адміністративної компетентності в інституційній системі, є функціональні види адміністративної діяльності, навчальні потреби та навчально-програмне забезпечення, що складають функціональний цикл підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади. Функціональний цикл передбачає певний механізм поетапного підвищення адміністративної компетентності, в якому задіяні всі суб'єкти інституційної системи. Первинною ланкою функціонального циклу є управлінська діяльність службовців органів публічної влади, регламентована функціональними видами адміністративної діяльності: діловодство, контроль, планування, управління персоналом, прийняття управлінських рішень, проведення нарад, засідань, сесій, організація проведення заходів тощо.

Функціональні види адміністративної діяльності складають основу адміністративної компетентності службовців і є запорукою ефективного виконання посадових обов'язків. Оптимальним варіантом формування адміністративної компетентності може бути навчальний процес в інституційній системі підвищення кваліфікації, організація якого передбачає етапи функціонального циклу підвищення адміністративної компетентності:

- 1 етап – організаційний: планування та вивчення навчальних потреб;
- 2 етап – навчально-організаційний та науково-методичний: формування навчально-програмного забезпечення, розробка змісту навчальних програм підвищення адміністративної компетентності, організація та проведення навчального процесу;
- 3 етап – профорієнтований: реалізація здобутих знань, умінь та навичок під час виконання адміністративних функцій та оптимізація професійної діяльності.

Організаційний етап функціонального циклу передбачає проведення певних заходів щодо підвищення адміністративної компетентності: планування підвищення кваліфікації, вивчення потреб у підвищенні кваліфікації, визначення необхідного змісту навчальних програм та погодження планів графіків підвищення кваліфікації. На цьому етапі беруть участь всі суб'єкти інституційної системи: орган влади – службовець – навчальний заклад. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про державну службу» державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Відповідно до цього закону та інших нормативно-правових актів органи влади та навчальні заклади проводять відповідну роботу щодо підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Так як основним замовником на підвищення кваліфікації є орган влади, то він зобов'язаний планувати подібну роботу та направляти службовців на навчання. Перше і основне, що повинен зробити орган влади, це об'єктивно



вивчити потреби щодо підвищення адміністративної компетентності службовців. Порядок вивчення потреб регламентований постановою КМУ №564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування», в якій зазначено що підвищення кваліфікації за професійними програмами здійснюється протягом першого року роботи для вперше прийнятих на державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування або обраних та призначених на відповідні посади, а також у разі потреби перед або за результатами чергової атестації, але не рідше ніж один раз на п'ять років. За даною постановою КМУ всі державні службовців та посадові особи місцевого самоврядування щонайменше раз в п'ять років повинні підвищувати свою кваліфікацію. Як правило ця робота проводиться, але в силу ряду причин проводиться формально. Це пов'язано з тим, що вивчення потреб потребує не тільки визначення органом публічної влади строків та форм підвищення кваліфікації, але і їх змісту. Практика діяльності навчальних закладів і зокрема ЦППК засвідчує, що органи влади не враховують змістовну частину підвищення кваліфікації своїх працівників, тобто, які теми необхідно освоїти службовцям для підвищення їх адміністративної компетентності. Результативність підвищення кваліфікації залежить від визначення органом влади тем або навчальних програм необхідні для підвищення адміністративної компетентності того чи іншого службовця. Вивчення навчальних потреб щодо змісту підвищення адміністративної компетентності доцільно проводити під час атестації або щорічної оцінки. Перевагою такого підходу є знання керівником сильних та слабких професійних сторін службовця та цільове замовлення на підвищення кваліфікації з урахуванням строків, форм і змісту. Навчальні потреби щодо змісту програм можуть визначатися і безпосередньо службовцем та навчальним закладом з урахуванням сучасних і нових тенденцій розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Другий етап функціонального циклу передбачає формування навчальних програм підвищення адміністративної компетентності, проведення організаційних заходів щодо початку підвищення кваліфікації та проведення навчального процесу. На цьому етапі так само берть участь всі суб'єкти інституційної системи. Організація навчального процесу здійснюється відповідно до вимог Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вищу освіту» та відповідно до планів-графіків підвищення кваліфікації, затверджених в установленому порядку. Формування планів-графіків відбувається на основі навчальних потреб замовника (органу влади) з урахуванням строків та форм навчання. Навчальний заклад на підставі визначених замовником потреб формує навчальні програми підвищення адміністративної компетентності відповідно до функціональних видів адміністративної діяльності з врахуванням форм, методів навчання та навчально-програмних засобів. Формування навчальних програм підвищення адміністративної компетентності з використанням інтерактивних методів навчання передбачає істотні зміни як в організації навчального процесу, так і в загальній діяльності навчальних закладів. Посилення практичної спрямованості змісту навчання пов'язане з уніфікацією навчального матеріалу. Будь-яка окрема проблема управління має свою природу, свої особливості. Тому, в навчальних цілях може використовуватися не будь-яка окрема проблема, а проблема уніфікована, звільнена від своїх окремих особливостей. Вона має бути представлена як типологічна або стандартизована проблема, як проблема, що має достатньо загальний характер. Така стандартизація необхідна для того, щоби перевести конкретну проблему в уніфіковану форму, доступну для аналізу всім суб'єктам управління, для класифікації адміністративних ситуацій і, відповідно, для розробки навчальних програм. Тому важливим завданням на даному етапі функціонального циклу є виявлення, формалізація і стандартизація проблем-

них ситуацій органів влади, що зустрічаються в практичній роботі. В цьому процесі повинні бути задіяні всі суб'єкти інституційної системи і, в першу чергу, навчальні заклади.

Третій етап функціонального циклу виявляє здатність службовців органів публічної влади виконувати свої адміністративні функції після підвищення кваліфікації на більш високому професійному рівні, можливість оптимізувати процеси, пов'язані з виконанням службових обов'язків. Важливим моментом на даному етапі є управління персоналом у контексті підвищеного професійного рівня службовців органів публічної влади: розстановка кадрів з урахуванням кар'єрного росту службовця, моральне та матеріальне заохочення. В цьому процесі важливим є проведення органом влади моніторингу результатів підвищення кваліфікації на робочому місці, який повинен передбачати чіткі та об'єктивні критерії оцінки професійної діяльності та адміністративної компетентності службовців органів публічної влади.

Функціональна модель підвищення адміністративної компетентності службовців органів публічної влади в інституційній системі підвищення кваліфікації є складною та динамічною системою. Вона передбачає взаємодію всіх суб'єктів інституційної системи з відповідним механізмом формування, підвищення адміністративної компетентності та оцінки результатів підвищення кваліфікації у контексті оптимізації професійної діяльності та кадрового забезпечення органів публічної влади. Запропонована функціональна модель дозволяє більш ефективно підвищувати адміністративну компетентність службовців. Вона передбачає налагоджену та вмотивовану взаємодію всіх суб'єктів інституційної системи, спрямованість на результат виконання адміністративних функцій на більш високому професійному рівні. Позитивною характеристикою функціональної моделі є динамічність та оперативність у формуванні замовлень, оновлення змісту навчальних програм, підвищення адміністративної компетентності службовців відповідно до нових вимог часу.

***Список використаних джерел:***

1. Бураковська А. В. Удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців / А. В. Бураковська // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – № 2(17) : у 2 ч. Ч. 2. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2003. – С. 136–142.
2. Бураковська А.В. Організація системи підвищення кваліфікації державних службовців / А. Бураковська // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 11. – Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. – С. 328–333.
3. Говоруха В. В. Проблеми професійної підготовки державних службовців: системний погляд / В. В. Говоруха, О. Ф. Мельников // Теорія та практика державного управління [Текст]: зб. наук. пр. – Вип. 4 (23). – Х. : ХарПІ НАДУ, 2008. – С. 356–362.
4. Іванова Т. В. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку / Т. Іванова // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. – 2008. – № 2(12). – С. 72-75.
5. Іжа М. М. Пошук шляхів модернізації професійного навчання державних службовців, що відповідають вимогам професіоналізації державної служби в Україні / М. Іжа // Актуальні проблеми державного управління [Текст]: зб. наук. пр. – Вип. 3(31). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 136–143.
6. Колісніченко Н. М. Підготовка державних службовців – деякі концептуальні положення / Н. Колісніченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]. – 2007. – № 11. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07knmdkp.htm/odyframe.htm](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2007-1/07knmdkp.htm/odyframe.htm).
7. Луговий В. І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) / В. І. Луговий // Підвищення кваліфікації державних службовців [Текст] : зб. наук. пр. / кол. авт.; кер. П. С. Назимко. – К. : УАДУ, 1999. – 232 с.
8. Майборода В.К. Наукові засади підвищення кваліфікації державних службовців в Україні / В. Майборода // Вісник Української академії державного управління при Президенті України [Текст]. – УАДУ. – 1997. – №2. – С. 121-127.

9. Про вищу освіту [Електронний ресурс]: Закон України № 2984-ІІІ від 17.01.2002 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>
10. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України № 3723-ХІІ від 16.12. 1993 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
11. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України № 4050-УІ від 17.11.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
12. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 7.07. 2010 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>
13. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців [Електронний ресурс] : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 65 від 06.04.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0713-12>.
14. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1035 від 10.11.1995 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>
15. Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ й організацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 381 від 19.05.1995 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/95>
16. Про Положення про Раду по роботі з кадрами [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 642 від 24.07.1995 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/642/95..>
17. Про Систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 398/95 від 30.05.1995 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/398/95>
18. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України № 2493-ІІІ від 07.06. 2001 р.– Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

19. Про Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету міністрів України № 1681 від 16.12.2004 р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>.
20. Скоромник М. Особливості визначення ефективності підвищення кваліфікації державних службовців / М. Скоромник, О. Хмелевська // Вісник Української академії державного управління при Президентові України [Текст] . – 2002. – №2. – С. 49-54.
21. Шевчук П. І. Вплив груп інтересів на систему професійного навчання державних службовців / П. Шевчук, Я. Макух // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 13. / за заг. ред. проф. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С.452-460.

*Николай Ярмистый*

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В статье исследуется и систематизируется институциональная система формирования и развития административной компетентности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления. Взаимодействие субъектов институциональной системы предусматривает механизм и этапы формирования административной компетентности: первый этап – организационный: планирование и изучение учебных потребностей органами власти; второй этап – учебно-организационный и научно-методический: формирование учебно-программного обеспечения повышения административной компетентности, организация и проведение учебного процесса; третий этап – профессионализации: реализация полученных знаний, умений,

навыков при выполнении административных функций и оптимизация административной деятельности. Предложенная институциональная система предполагает отлаженное и мотивированное взаимодействие всех субъектов системы, выполнение административных функций на более высоком профессиональном уровне.

**Ключевые слова:** административная компетентность, административная деятельность, институциональная система формирования и повышения административной компетентности, учебные программы повышения административной компетентности.

*Mykola Jarmysty*

## **INSTITUTIONAL SYSTEM OF CIVIL SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS ADMINISTRATIVE COMPETENCE GAINING**

The paper investigates and regimented institutional system formation and development of administrative competence of civil servants and local government officials. Interaction of the institutional system and provides a mechanism for the formation of administrative competence stages: the first stage – the organizational planning and the identification of training needs of the authorities; the second stage – the educational and organizational and scientific-methodological: the formation of educational software increased administrative competence, organization and conduct of the educational process; the third stage – the professionalization: the implementation of the acquired knowledge and skills in the performance of administrative functions and optimization of administrative activities. The proposed system includes a streamlined institutional and reasoned cooperation of all entities in the system, performing administrative functions on a higher professional level.

**Keywords:** administrative competence, administrative activities, the institutional system of formation and increased administrative competence, training programs to improve administrative competence.

**Володимир БОЙКО**

## **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ Й ОЧІКУВАНІ ЗМІНИ У СФЕРІ ОСВІТИ: НЕБЕЗПЕКИ ТА РИЗИКИ ДЛЯ ЗАКЛАДІВ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ**

*У статті досліджувалися можливий вплив наслідків застосування нового законодавства про державну службу в Україні та очікуваних змін в освітянському законодавстві для організаційно-правового статусу місцевих закладів післядипломної освіти державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та їхнього персоналу. Автор зробив спробу підійти до порушеної проблеми також із врахуванням дії інших нормативно-правових актів. Він запропонував варіанти вирішення проблеми та сформульовані бажані зміни до законодавства.*

**Ключові слова:** *післядипломна освіта, організаційно-правовий статус, підвищення рівня професійної компетентності.*

Реформування державної служби передбачає, зокрема, зміни в діючій системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Серед інших зазначений напрям відрізняється тим, що тут застосовується не лише профільні для всієї системи нормативно-правові акти, але й освітянські, а також низка інших положень законодавства, без врахування яких оновлення системи неможливе. З огляду на складність взаємозв'язків, що виникли у попередній період, та наявність низки дискусійних питань, на нашу думку, необхідно детально проаналізувати ті небезпеки та ризики, що пов'язані з реалізацією положень нового законодавства про державну службу, а також розробкою законів «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вищу освіту», Положення про післядипломну освіту. Йтиметься, головним чином, про два аспекти: ймовірний вплив реформи на кадрове забезпечення навчання слухачів та організаційно-



правовий статус діючих закладів післядипломної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Незважаючи на досить довгу полеміку, що точиться навколо організаційно-правового статусу центрів, досі єдиним дослідженням, де комплексно аналізується порушене питання залишається дисертація М.П. Міненка. Деякі аспекти на розвиток порушеної теми також розглядалися у публікаціях автора запропонованої статті.

Мета статті – проаналізувати безпеки та ризики, що очікують місцеві центри перепідготовки та підвищення кваліфікації у зв'язку зі очікуваними змінами у законодавстві, та запропонувати кроки, спрямовані на їх подолання та модернізацію мережі зазначених закладів у цілому.

Насамперед, щодо кадрів. Відповідно до ст.1 нового Закону України «Про державну службу» державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим...». Тобто головна вимога – можливість проходження державної служби виключно в державних органах, органах влади, крім винятків, наведених у ст.2, а саме: центри зайнятості Державної служби зайнятості, Національна академія державного управління при Президентові України (далі – НАДУ), Національний інститут стратегічних досліджень та Інститут законодавства Верховної Ради України.

Між тим, нинішні заклади післядипломної освіти державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування (крім структурних підрозділів НАДУ) є комунальними за формою власності, деякі (на нашу думку, помилково) зареєстровані як державні, але все одно як заклади. Чому і як таке сталося нами неодноразово висвітлювалося. Зараз лише відзначимо: наявність в їхньому штатному

розписі державних службовців досі було обумовлено дією постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 1997 р. № 55 «Про оплату праці працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» та розпорядження уряду від 29 квітня 1996 р. № 321 (розпорядженням посади директора та його заступника і двох начальників відділів віднесені до посад державної служби).

Згаданий документ ухвалений на виконання Указу Президента України від 5 квітня 1996 р. № 247 «Про доповнення ст. 6 Указу Президента України від 30 травня 1995 р. № 398», що передбачив входження центрів до системи місцевих органів державної виконавчої влади. Але, цілком ймовірно, що з 2014 або з 2015 року зазначені нормативно-правові акти або втратять чинність, або їх доведеться переглядати, адже з часу їхнього ухвалення законодавство змінилося, суттєво вплинувши на організаційно-правовий статус центрів.

В такому разі першими втратять статус державних службовців не посадовці, що нині виконують функції з обслуговування, а працівники центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Статися таке може через процедуру затвердження та набуття чинності профілів професійної компетентності. П.1 розділу I Типового профілю професійної компетентності посад державної служби II, III, IV, V груп, що як додаток міститься в наказі Нацдержслужби України від 16 травня 2012 р. № 92, розділ I «Характеристика посади» містить формулювання «найменування державного органу». У зв'язку з цим постає питання, як керівник державної служби затверджуватиме профіль, якщо у згаданий графі фігуруватиме термін «заклад».

В разі не затвердження профілів стосовно центрів та їхнього персоналу мають бути застосований п. 20 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: обласні та районні ради виключно на пленарних засіданнях вирішують в установленому законом порядку питання «щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах,

що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників». З огляду на те, що йдеться про навчальний заклад, управлінням ним можуть передати управлінню освіти і науки облдержадміністрації або ж прийматиметься інше рішення відповідно до бачення ситуації керівництвом облдержадміністрації та обласної ради. Досі зазначений пункт не застосовувався лише тому, що в центрах, попри суперечливість явища, на керівних посадах працювали державні службовці.

Якщо не буде ухвалено інших рішень (наприклад, діючи державні службовці зберігають свій статус на час роботи на нинішніх посадах, а наступники його вже не матимуть), то директори центрів після запровадження нового Закону України «Про державну службу» проходитимуть процедуру затвердження на цій посаді сесіями обласних рад. Безвідносно персональних рішень що ухвалюватимуться, очевидно, що статuti центрів та посадові інструкції їхніх керівників доведеться приводити у відповідність до нового стану справ. В цілому, персонал центрів працюватиме на підставі законодавства України про освіту та дотичного до нього. До речі, це може призвести до того, що система зазнає чуттєвих кадрових втрат.

Одночасно може постати й інше питання – в чиєму оперативному управлінні надалі перебуватимуть центри. Нині, за фактом, його здійснюють облдержадміністрації. Однак не виключено, що в деяких випадках обласні ради схочуть цю функцію залишити за собою.

Таким чином ми зіткнемося з реальною загрозою можливості (принаймні, в правовій площині) координації роботи системи закладів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування зі сторони спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби, його участі у «межах своїх повноважень у здійсненні контролю за якістю навчання», впливу на процедуру ліцензування, зміст навчальних програм та деякі інші. Тобто, на зміну централізованій моделі може постати децентралізована. Зрештою, ймовірно, методом проб і помилок

сформується доволі типова для країн Європейського союзу конкурентне середовище у сфері підвищення кваліфікації. Це один із варіантів для розгляду, що відповідатиме чинному законодавству. Але, зрозуміло, що він не передбачає збереження нинішньої системи. До речі, в Польщі мережа, подібна до нинішньої в Україні була, фактично знищена. Тепер йдеться про її відтворення.

Свого часу розглядалась пропозиція перетворення центрів на підрозділи НАДУ при Президентові України. Вочевидь, що за нинішніх обставин таке рішення дозволило б в межах чинного законодавства вирішити позитивно питання щодо держаної служби в центрах та впорядкування їхнього організаційно-правового статусу. Виникла б доволі жорстко централізована модель. Автор не належить до її прихильників, адже доцільніше питання місцевого значення вирішувати на відповідному рівні. Крім того, доведеться з'ясовувати відносини власності, що завжди проходить болюче й супроводжується неминучими втратами, аж до фактичного знищення існуючих структур та створення на їхніх руїнах нових. Виникатимуть й інші, меншого обсягу проблеми, пов'язані з поточним керівництвом такого роду закладами.

Наступні варіанти подолання проблеми передбачають внесення змін до законів. Насамперед, можна розглянути можливість розширення переліку виключень, наведених у ст. 2 Закону України «Про державну службу» за рахунок місцевих закладів післядипломної освіти, що належать до системи навчання працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад. Однак такий крок, скоріш за все, виявиться неприйнятним через, фактично, комунальну форму власності центрів.

Порушене питання можна також розглянути в контексті підготовки нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Для цього за аналогією з Законом України «Про державну службу» у ст.2 «Сфера дії закону» пропонуємо сформулювати винятки стосовно визначених законодавством посад у місцевих закладах післядипломної освіти, що належать до системи

навчання працівників органів державної влади, місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад.

Надалі неврегульовані питання керівництва та координації можна виписати в Положенні про центри. Серед них – стосовно погодження кандидатури директора центру, звітності, замовників навчальних послуг, участі в державних програмах, добору кандидатів до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» та ін. До речі, згадане Положення в будь-якому разі доведеться змінювати. Воно було ухвалено постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 й навіть після змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 809, потребує перегляду (йдеться про питання застосування терміну «співзасновники» або «засновники» стовно випадку центрів, появи нової термінології у законодавстві, насамперед появи терміну «підвищення рівня професійної компетентності»).

На жаль, набуття чинності новим законодавством про держслужбу та службу в органах місцевого самоврядування, навіть після ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу», не синхронізовано в часі. Саме на останній проблемі наголошувало Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України під час розгляду питання зазначеного питання, відзначаючи таке: «Важливою перешкодою для впровадження зазначеного Закону є також неприйняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект № 9673), що призведе до розбіжностей та суперечностей у правовому регулюванні суспільних відносин, що складаються в процесі проходження служби в органах місцевого самоврядування, оскільки таке проходження забезпечується певними нормами чинного Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року».

Як наслідок, досі зберігається ризик неузгоджених дій. Скажімо, п.6 розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480 «Про затвердження плану заходів на період до 2014 р. щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних

службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад» зобов'язує Нацдержслужбу України та низку інших центральних органів державної влади «розробити та здійснити заходи щодо упорядкування мережі навчальних закладів системи підвищення кваліфікації з урахуванням поліпшення їх освітньої і наукової діяльності, кадрового та методичного потенціалу». Термін – 2013 р.

Спробуємо сформулювати деякі з можливих варіантів упорядкування мережі, що так чи інакше обговорювалися (в тому числі на рівні обміну думками між колегами). Отже, центри можуть:

- бути ліквідованими, а їхні функції передані новоствореним Інститутам державного управління та місцевого самоврядування (робоча назва) у складі вищих навчальних закладів, де є спеціальності напряму підготовки «Державне управління»;
- зберегти статус окремих навчальних закладів післядипломної освіти;
- набути організаційно-правового статусу установи та вийти з сфери дії законодавства про освіту.

Існує й безліч перехідних варіантів.

Перший з наведених вважаємо абсолютно неприйнятним, адже він означає знищення діючої системи. При цьому неминуче поставнуть питання власності (передачі з комунальної до державної), джерела фінансування, кадрові. Таке рішення не передбачає існування конкурентного середовища. Крім того, виникне небезпека посилення академічності в навчальному процесі.

Автор належить до прихильників збереження за центрами статусу закладів післядипломної освіти. Виведення діяльності центрів за межі освітянського законодавства шляхом їх реорганізації в установи (третій варіант), в принципі, мало б призвести до більшої гнучкості в організації підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Насправді таке рішення призведе до низки прогнозованих негативних наслідків.

Ключовим питанням для створення установи як такої є визначення мети її діяльності. Але відповідно до ст.101 Цивільного кодексу

«засновники установи не беруть участь в управлінні нею». Нагляд за діяльністю установи здійснює її наглядова рада. Отже, в принципі, може виникнути ризик заснування системи, на яку держава впливатиме опосередковано, а про пряме управління установами, що здійснюватимуть підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (зокрема, зі сторони керівників державної служби) взагалі доведеться забути.

Втім, насправді, ймовірніше станеться протилежне. Відповідно до п.3.9 Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що затверджений Наказом Нацдержслужби України від 6 квітня 2012 р. № 65, центри мають здійснювати *«спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги, інші форми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій та не є післядипломною освітою...»*. На перший погляд – нічого особливого. Але надалі пропоную звернутися до Бюджетного кодексу. Підпункт «д» п. 7 (освіта) ст. 87 містить таке формулювання: *«Інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України»*. Тобто, доведеться розробляти та затверджувати перелік. Але справжня проблема в іншому – в згаданій статті *ідеється про видатки з державного бюджету*. Якщо ми розглянемо інші статті (90, 91, 92), що стосуються місцевих бюджетів, то там такого формулювання нема. Натомість в ст.90 (*«Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів»*) у підпункті «г» п. 2 (освіта) мовиться про *«післядипломну освіту (на оплату послуг із підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення у навчальних закладах комунальної власності)»*, в ст. 91 (*«Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів»*) п. 20 – про *«підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад»*.

Законодавство читається буквально. З огляду на те, що прямого фінансування з двох різних бюджетів бути не може постає питання вибору: або державний бюджет, або один із місцевих. Чи це означає, що всі, хто здійснюватимуть такого роду заходи з виконання загальнодержавних функцій, в тому числі – центри, мають фінансуватися виключно з державного бюджету? В такому разі ми опосередковано прийдемо знову ж таки до трансферту комунальної власності до державної та централізації, якої, начеб то, намагаємось уникнути. Принаймні, в результаті державні установи вирішуватимуть місцеві питання навчання, що, як вже наголошувалося, недоцільно.

Це одна з причин чому, на наше переконання, в українських реаліях оптимальним все ж таки є збереження статусу комунальних закладів (вочевидь – навчальних, післядипломної освіти) як такий, що гарантує їхню керованість у межах всієї держави, а не окремого регіону, але, водночас, й досить значну ступень автономності та децентралізації у питаннях місцевого значення.

На жаль, поки що нема однозначної відповіді на питання як надалі розвиватиметься система. Згадана ст. 30 Закону України «Про державну службу» спирається на одне з ключових нововведень – рівень професійної компетентності, тобто характеристику особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем, досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками. Відповідно до такого підходу законодавець визначив, що підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться «...у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування, в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством».

Тобто законодавець відрізняє власне навчання державних службовців (чого не було досі) та ширшу категорію «заходи з питань під-



вищення професійної компетентності державних службовців», що, вочевидь, включає навчання, а також інші можливі форми та види, наведені в переліку статті. Головна відмінність – застосовується чи не застосовується освітянське законодавство до тих чи інших випадків підвищення рівня професійної компетентності. Спосіб у який розв'язуватиметься це питання значною мірою вплине на майбутнє діючої системи навчання державних службовців, насамперед в частині, що нині стосується підвищення кваліфікації.

Власне, пропозиція щодо можливості реорганізації центрів із навчальних закладів на установи пов'язана з формулюванням, що міститься у ст.30 Закону України «Про державну службу», адже вони займаються виключно підвищенням кваліфікації за видами, визначеними постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 № 564. Саме останні перераховані у вищезгаданій статті як такі, що не належать до навчання й, відповідно, вже не вважатимуться підвищенням кваліфікації, на них не поширюватиметься освітянське законодавство. Буквальне застосування цієї норми на практиці позбавило б центри статусу навчальних закладів (післядипломної освіти), а далі – описаний вище шлях установи.

Втім Порядок підвищення рівня професійної компетентності державних службовців все ж таки має компромісних характер. В «Загальних положеннях» Порядку фактично наведена ст. 30 Закону України «Про державну службу», але далі за текстом до підвищення кваліфікації віднесено й навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, що відповідає освітянському законодавству, але, фактично, суперечить новому Закону України «Про державну службу». Водночас спеціальні курси, тематичні семінари, тренінги трактуються як форми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Як вже зазначалося, вони не є формою післядипломної освіти.

Отже, Порядок намагається усунути явну помилку, що вкралася до ст. 30: серед форм підвищення рівня професійної компетентності

державного службовця, на які, вочевидь, не поширюватиметься процедура ліцензування Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, віднесені професійні програми. Але ж останні – складова ліцензування щодо надання освітніх послуг навчальними закладами, пов'язаними з одержанням освіти на рівні кваліфікаційних вимог до підвищення кваліфікації. І не лише за напрямом підготовки, галуззю знань «Державне управління», але й за всіма іншими. Тобто мовиться про наскрізну універсальну освітянську, а не галузеву категорію.

На нашу думку, остаточно зняти невідповідність можна лише за допомогою нової редакції ст.30 Закону України «Про державну службу», яка б передбачала віднесення до підвищення кваліфікації й навчання за професійною програмою. До того ж не лише у вищих навчальних закладах, але і у закладах післядипломної освіти, до яких належать й центри перепідготовки та підвищення кваліфікації. Їхнє ліцензування має й надалі здійснюватися відповідно до процедури ліцензування підвищення кваліфікації як освітньої послуги, але його чинність, на нашу думку, повинна поширюватися виключно на навчання за професійними програмами (для цього має бути розроблена спеціальна процедура). Курсова ж підготовка (тренінги, семінари, стажування) надалі здійснюватиметься на інших засадах (як заходи). Причому, у випадку використання небюджетних коштів, до цієї справи могли б залучатися й громадські організації, що вже працюють у цій сфері й накопичили певний досвід. Таким чином зрештою вдасться поєднати існуючу вітчизняну практику, діюче в Україні законодавство та підходи, притаманні країнам Європейського союзу.

Все викладене матиме сенс лише в тому разі, якщо під час розробки та ухвалення нового Закону України «Про вищу освіту» вдасться відстояти принципову позицію щодо можливості існування закладів післядипломної освіти як окремого виду навчальних закладів, що надають послуги у сфері вищої освіти, але не є заклада-

ми вищої освіти. В урядовому проекті таке формулювання існує, а саме – Інститути післядипломної освіти. Характер їхньої діяльності (переважна більшість надає навчальні послуги на рівні вимог до підвищення кваліфікації) нічим принципово не відрізняється від того, чим займаються центри (щоправда, інститути володіють більшими ресурсами). На нашу думку, нове формулювання в проекті згаданого закону має бути доповнено словом «центри». Або ж центри доведеться перейменувати в Інститути післядипломної освіти державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що необхідно передбачити під час розробки нового Положення про них. Надалі потребуватиме змін й ст.48 Закону «Про освіту» («Заклади післядипломної освіти»): там необхідно розділити заклади післядипломної освіти, що працюють у сфері вищої освіти та у сфері професійно-технічної освіти. До числа перших належатимуть інститути (центри) післядипломної освіти.

Крім того, наступним кроком стане розгляд та затвердження Положення про післядипломну освіту. Так склалося, що найбільший вплив на формування положень зазначеного документу справили Інститути післядипломної освіти вчителів. Між тим його статті повинні мати універсальний характер – не залежно від напрямку підготовки та галузі знань. В свою чергу галузеві документи, якими по-суті є питання підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, не повинні йому суперечити, а лише деталізувати та уточнювати рамковий документ. Нині проект Положення доступний на сайті Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Діюча мережа закладів підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування безумовно вимагає модернізації та усунення протиріч що накопичилися. В результаті, на нашу думку:

- засновниками центрів мають залишитися виключно обласні (міські – у Києві та Севастополі) ради, відповідно вони

зберігають статус комунальних закладів, що забезпечить сталість фінансово-майнової бази;

- органами управління центри мають залишитися виключно обласні (міські – для Києва та Севастополя) державні адміністрації, що забезпечить цілісність та керованість системи;
- контроль та координацію роботи центрів, визначення пріоритетів їх діяльності, у тому числі – щодо обсягів, змісту та термінів навчання, здійснюватиме спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби;
- методичний та інформаційний супровід роботи центрів здійснюватиме НАДУ при Президентові України;
- центри збережуть статус закладів післядипломної освіти, що надають освітні послуги на рівні вимог до підвищення кваліфікації відповідно до визначених державою та іншими замовниками пріоритетів;
- ліцензування центрів у Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України має здійснюватися відповідно до процедури ліцензування підвищення кваліфікації як освітньої послуги, але його чинність поширюватиметься виключно на навчання за професійними програмами (для цього має бути розроблена спеціальна процедура); курсова підготовка (тренінги, семінари, стажування) здійснюватиметься на інших засадах;

Реформування діючої системи має запроваджуватись поетапно, відповідно до змін які вноситимуться до законодавства України в контексті майбутньої адміністративно-територіальної реформи, до того ж реформування не лише державної служби, а й служби в органах місцевого самоврядування.

Для реалізації зазначеного необхідно зробити низку кроків.

1. Внести редакційні правки до ст. 30 («Підвищення рівня професійної компетентності державного службовця») Закону України «Про державну службу»:

- виключити з переліку форм підвищення рівня професійної компетентності, що не належать до навчання (підвищення кваліфікації), термін «професійні програми» як такий, що застосований помилково (професійна програма – складова ліцензування в Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України освітніх послуг з підвищення кваліфікації, причому – за всіма існуючими напрямками підготовки, галузями знань; отже вона має наскрізний, а не вузькогалузовий характер);
- разом із вищими навчальними закладами III – IV рівнів акредитації як такими, що здійснюють навчання (підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації) додати термін «заклади післядипломної освіти» (таким чином, існуюча норма буде приведена у відповідність до освітянського законодавства та відповідатиме практиці що існує);

2. Опрацювати питання щодо можливості й доцільності внесення змін та доповнень до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 2 «Сфера дії закону») стосовно віднесення зазначених закладів до таких, де керівні посади обіймають службовці органів місцевого самоврядування (за аналогією з ст.2 Закону України «Про державну службу»).

3. Підготувати проект нового Положення про діючі центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (як робочий варіант інша назва – «Інститут післядипломної освіти державного управління та місцевого самоврядування»), з врахуванням проекту іншого нормативно-правового акту – Положення про післядипломну освіту.

4. Включити до проекту нового Закону України «Про вищу освіту» термін «центри» як синонім формулювання «інститути післядипломної освіти».

5. У зв'язку з підготовкою нового Закону України «Про вищу освіту» розглянути нову редакцію ст. 48 Закону України «Про освіту» в такі редакції:

«Стаття 48. Заклади післядипломної освіти

1. До закладів післядипломної освіти належать:

1.1. у сфері вищої освіти:

академії, інститути (центри) післядипломної освіти; підрозділи вищих навчальних закладів (філіали, факультети, відділення та інші);

1.2. у сфері професійно-технічної освіти:

професійно-технічні навчальні заклади; науково-методичні центри професійно-технічної освіти; відповідні підрозділи в організаціях та на підприємствах.

2. Заклади післядипломної освіти можуть працювати заочною, вечірньою, заочною (дистанційною) формами навчання, можуть мати філіали і вести наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність».

Модернізована таким чином система навчання зможе, максимально зберігши інституційну пам'ять, здобути ресурси (людські та матеріальні) та наявну гнучкість, стати інструментом запровадження нового законодавства України стосовно державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративної та адміністративно-територіальної реформ.

### *Список використаних джерел*

1. Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / М.П. Міненко; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Д., 2005. – 20 с.
2. Бойко В. Заручники системи [Текст] / В. Бойко // Дзеркало тижня. – 2005. – 3 – 9 вересня; Бойко В. Надання освітніх послуг на договірних засадах як спосіб реформування закладів післядипломної освіти управлінських кадрів [Текст] / В. Бойко; Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: збірник доповідей щорічних Всеукраїнських громадських слухань (Одеса, 24 – 25 вересня 2009 р.). – Одеса : Юридична література, 2009. – С. 222 – 226

3. Бойко В. Чи навчатимуться українські бюрократи? [Текст] / В. Бойко // День. – 2012. – 10 лютого.
4. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=547847&cat\\_id=34595](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547847&cat_id=34595)
5. Про оплату праці працівників центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1997 р. № 55: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-97-%D0%BF>
6. Про віднесення деяких посад до четвертої і п'ятої категорії посад державних службовців: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. № 321-р: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/321-96-%D1%80>.
7. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 16 травня 2012 р. № 92: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194)
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5%20%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>
9. Про центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2004 р. № 1681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF>
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 809

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/809-2012-%D0%BF>
11. Про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну службу”»: Висновок науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до проекту Закону України № 11401-1 від 19.11.2012 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44835](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44835)
  12. Про затвердження плану заходів на період до 2014 р. щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/480-2012-%D1%80>
  13. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D1%86%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>
  14. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності державних службовців: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 4 травня 2012 р. за № 713: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=581194)
  15. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81>
  16. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>
  17. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%83>



*Владимир Бойко*

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ И ОЖИДАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ОПАСНОСТИ И РИСКИ ДЛЯ УЧРЕЖДЕНИЙ ПОСЛЕДИПЛОМНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В статье исследуется возможное влияние последствий применения нового законодательства о государственной службе в Украине и ожидаемых изменений в законодательстве об образовании для организационно-правового статусу местных учреждений последипломного образования государственных служащих, должностных лиц местного самоуправления и их персонала. Автор сделал попытку также подойти к поднятой проблеме с учетом действия других нормативно-правовых актов. Он предложил варианты решения проблемы и сформулировал желательные изменения в законодательстве.

**Ключевые слова:** последипломное образование, организационно-правовой статус, повышение уровня профессиональной компетентности.

*Volodymyr Boyko*

## **UKRAINE CIVIL SERVICE REFORMING AND ESTIMATED RADICAL CHANGES IN EDUCATION: CHALLENGES FOR POST-GRADUATE INSTITUTIONS**

The possible influence of the implications of the new legislation of the Public Service in Ukraine and the expected changes in educational legislation for the organizational and legal status of local postgraduate education institutions of civil servants, local government officials and for their staff were investigated in the article. The author did the attempt to approach of the problem also with the regard to the actions of other regulations acts also. He proposed the variants of the solutions of the problem and formulated the desired changes to the legislation.

**Keywords:** postgraduate education, organizational and legal status, the improve of the professional competence.

**Василь ТИМОФІЄВ**

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті розглянуті питання удосконалення професійної діяльності персоналу сфери державного управління з позицій збалансованої та універсальної системи показників діяльності; загальні підходи щодо запровадження сучасних інструментів управління в діяльності органів державної влади.*

**Ключові слова:** державний службовець; збалансована система показників; універсальна система показників; удосконалення діяльності.

Процес удосконалення сфери державного управління відбувається на тлі реформування суспільних відносин в Україні загалом. В державі назріли зміни, які повинні стосуватися якісних показників розвитку, орієнтованих на відчутний результат – як з боку окремого громадянина, так і за оцінкою всієї української спільноти.

За подібних умов необхідним є запровадження нових підходів до здійснення управлінської діяльності в роботі персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. Прикладом дієвого підходу до побудови й реалізації ефективної системи управління й управлінської діяльності можуть слугувати технології, що вдало використовуються та зарекомендували себе у приватному секторі. Зрозуміло, що подібні технології повинні бути адекватно адаптовані до сфери державного управління.

Загальні питання удосконалення професійної діяльності персоналу сфери державного управління розглядають у своїх працях вітчизняні та закордонні вчені: Т. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Деркач, С. Дубенко, В. Зазикін, В. Луговий, В. Малиновський, В. Олуйко, С. Сergyгін, О. Турчинов, Ю. Сурмін та ін. Дослідження різних аспектів удосконалення діяльності з точки зору кадрового потенціалу

сфери державної служби, особливостей його формування й розвитку здійснювали такі вчені як Т. Гаман, Л. Гогіна, Н. Гончарук, Д. Дзвінчук, Н. Нижник, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Яцуба та ін.

Проблемами побудови ефективної системи показників присвячено ряд робіт вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: М.Г.Брауна, А. Гершуна, О. А. Зінченка, Р.С. Каплана, П. Р. Нівена, Д. Нортон, Д. Парментера, Б. Райана, *Х. К. Рамперсада*, Є.В.Мниха, В.Р. Шевчук, М.Г. Чумаченка та інших.

У розробках вітчизняних та закордонних дослідників не достатньо приділяється увага питанням запровадження збалансованої системи показників діяльності з урахуванням специфіки роботи у сфері державного управління; помилкам, що найчастіше зустрічаються при реалізації зазначеної системи у практиці діяльності.

Метою статті є розгляд процесу удосконалення професійної діяльності персоналу сфери державного управління з позицій збалансованої та універсальної системи показників діяльності.

Одним з найпоширеніших інструментів ефективного управління підприємством, установою чи організацією стала розроблена американськими консультантами з питань менеджменту Р. Капланом та Д. Нортоном (на початку 90-х років минулого століття) Збалансована Система Показників (*Balanced Scorecards, BSC*) [1]. Згідно даного підходу, оцінці й контролю підлягають усі результати діяльності через набір взаємопов'язаних показників за чотирма перспективами: фінанси, взаємини з клієнтами, внутрішні бізнес-процеси, навчання та розвиток персоналу. Головна новизна системи BSC полягає у принциповій відмові від фінансових вимірників для всіх аспектів діяльності підприємства, установи чи організації, окрім безпосередньо фінансового. Збалансовану систему показників можна визначити як ретельно підібраний набір інструментів, які піддаються кількісному виміру та ґрунтуються на стратегії організації [1, с. 15]. Система включає в себе набір індикаторів, що не лише дають змогу оцінити результати минулих рішень, але й дають орієнтацію щодо ситуації у майбутньому. Індикатори щодо майбутньої перспективи можуть

відображати ключові покращення у всій організації, минулі індикатори дозволяють відповісти на питання – чи привели ці покращення до підвищення фінансових результатів.

Цінність BSC, як зазначається в окремих дослідженнях [2], полягає в тому, що (1) для керівників та власників вона є постійним джерелом інформації про ситуацію на підприємстві; (2) акцент на стратегії та зв'язок BSC з усіма основними видами діяльності (поточної та перспективної) дає змогу зосереджувати увагу на головному.

Сучасним інструментом управління є також універсальна система показників діяльності (*Total Performance Scorecards, TPS*), яка розроблялася Х. К. Рамперсадом [3–4], як система показників, що інтегрує та розробляє такі підходи, як збалансована система показників (*BSC*), всеохоплююче управління якістю (*Total Quality Management, TQM*), управління результативністю (*Performance Management*), управління компетенціями (*Competence Management*).

Важливим щодо удосконалення діяльності є розробка такого інструменту, як ключові показники ефективності (*Key Performance Indicators, KPI*). З точки зору даного підходу [5] увага зосереджується на контролі ділової активності співробітників, підрозділів та організації в цілому. KPI – це інструмент вимірювання поставлених цілей. Якщо запропонований показник не пов'язаний з метою, тобто не утворюється виходячи з її змісту, тоді недоцільно використовувати даний KPI. Технології постановки, перегляду та контролю цілей і завдань лягли в основу концепції, яка стала основою сучасного управління та має назву «управління за цілями» – метод управлінської діяльності, що включає, з одного боку – передбачення можливих результатів діяльності, а з іншого – планування шляхів їх досягнення.

Специфікою окреслених підходів (як збалансованої, так і універсальної систем показників) є розгляд наявних в системі показників складових як інструменту управління організацією на основі безперервного вдосконалення, розвитку та навчання. Основним призначенням зазначених систем необхідно вважати встановлення взаємозв'язку між цілями підприємства та особистими цілями

кожного працівника. Саме на основі цього досягається динамічне зростання результативності й ефективності як організації, так і її співробітників.

Зазначені підходи окреслюють загальноорганізаційний рівень удосконалення. Суттєвим потенціалом щодо покращання рівня ефективності й результативності організації (підприємства, установи) має рівень управління персоналом.

Завдання оцінки ефективності управління персоналом організації полягає у визначенні [6]:

1) економічної ефективності (характеризує досягнення цілей діяльності підприємства за рахунок кращого використання трудового потенціалу). Критерії оцінки економічної ефективності управління персоналом організації (підприємства, установи) повинні відображати результативність живої праці або трудової діяльності працівників.

2) соціальної ефективності (виражає виконання очікувань і задоволення потреб та інтересів працівників організації). Соціальна ефективність управління персоналом в значній мірі визначається організацією і мотивацією праці, станом соціально-психологічного клімату в трудовому колективі, тобто більше залежить від форм і методів роботи з кожним працівником.

3) організаційної ефективності (оцінює цілісність і організаційну оформленість підприємства, установи, організації). Даний підхід заснований на тому, що працівники організації (підприємства, установи) виступають сукупним суспільним працівником, що безпосередньо впливає на хід його діяльності. Тому кінцеві результати такої діяльності і повинні виступати критеріями оцінки організаційної ефективності управління персоналом.

Необхідно зауважити, що збалансована система показників для організацій та установ сфери державного управління, безсумнівно, має свою специфіку. Подібні організації не розглядають досягнення фінансових цілей як основну причину свого існування, а намагаються надавати свої послуги з точки зору виконання функцій держави по реалізації завдань соціальної справедливості. Тому основним

предметом оцінки є не фінансові цілі, а місія. За нею слідують цілі з обслуговування клієнтів, а потім внутрішні процеси, фінанси, навчання і розвиток персоналу (деякі організації на останнє місце в структурі ставлять фінанси).

Крім того, однією з найбільших утруднень при побудові комплексних систем показників результативності є наступне. Орієнтація на кінцеві результати, які виражаються в соціальному і економічному ефекті, призводить до складності визначення кінцевого вкладу окремо взятого державного службовця в досягнутий результат, а для об'єктивної оцінки його діяльності необхідно сформулювати якомога чіткіші показники. Також слід зазначити, що показники результативності залежать і від зовнішніх ефектів, на які державний службовець не може здійснити відповідного впливу. На практиці дуже важко оцінити кінцеві результати діяльності державних службовців в чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів. Таким чином, необхідно сформулювати і вибрати такі показники результативності, які максимально відображали б «ступінь причетності і внеску» конкретного державного службовця відповідно до певного фактору [7].

Іншою проблемою є вибір оптимальної кількості критеріїв оцінки результативності діяльності державних службовців. Якщо їх буде значна кількість, то складність оцінки та витрати на моніторинг подібної кількості показників можуть перевищити позитивний ефект від практичного застосування показників результативності. При недостатності показників може проявитися «ефект викривленої поведінки» з боку державних службовців, коли вони переносять всю увагу на види діяльності, які в кінцевому підсумку будуть виміряні показниками і «забувають» про решту посадових обов'язках.

Таким чином, показники результативності для державних службовців повинні відповідати таким основним критеріям [8]:

- бути чітко пов'язані з цілями і завданнями органів державної влади;
- відображати ступінь внеску кожного державного службовця у досягнення цілей і завдань;

- повністю відображати виконання основних посадових обов'язків державного службовця;
- бути сформульовані таким чином, щоб максимально відтворювати безпосередній вплив державного службовця на динаміку показників результативності.

Аналіз практики розробки показників та критеріїв результативності діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування, показує, що при розробці окреслених показників і критеріїв найчастіше допускаються досить типові помилки [9, с. 91]. Тому доцільно поряд з перерахованими вище вимогами виділити додаткові вимоги, що дозволяють уникнути помилок, які зустрічаються найчастіше і є достатньо суттєвими:

1) Формулювання показників повинні передбачати можливість диференційованої оцінки діяльності. Якщо формулювання показника не дозволяє виставити оцінку, значить його не можна виміряти (отже, це не показник результативності).

2) Показники результативності повинні включати в себе всі чотири або хоча б один з наступних елементів: кількість, якість, терміни і вартість. Тобто, *будь-яка робота може вимірюватися за допомогою цих чотирьох узагальнених показників*. Зусилля співробітника або його особисті характеристики не є показниками результативності.

3) Необхідно прагнути того, щоб показники результативності не носили характеру посилань (наприклад, «ступінь виконання планів роботи»). Це необхідно для того, щоб з формулювання самого показника було зрозуміло, які результати очікуються від посадової особи, що дозволить зробити систему оцінки результативності більш прозорою і знизить її суб'єктивізм.

Тож можливості удосконалення професійної діяльності персоналу сфери державного управління через опанування, запровадження та реалізацію збалансованої системи показників дозволяють позитивно впливати як на саму систему управління у державному секторі, так і на покращення якості персоналу з точки зору зростання

професіоналізму, ефективності та результативності при виконанні функцій держави.

Подальші дослідження окресленої у статті проблематики можливі у напрямку розробки узагальнених та конкретизованих показників ефективності та результативності діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в залежності від специфіки їх роботи.

### *Список використаних джерел:*

1. Каплан Р. С. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Р.С.Каплан, Д.П.Нортон; пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 416 с.
2. Нивен Пол Р. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций / Нивен Пол Р.; пер с англ.; под ред. О.Б.Максимовой. – Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.
3. Рамперсад Х. К. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Х.Х. Рамперсад; пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 352 с.
4. Рамперсад Х. К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности. Сорок вопросов для размышления с примерами разных вариантов действий / Хьюберт К. Рамперсад, Кари Туоминен. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006 – 148 с.
5. Пармендер Д. Ключевые показатели эффективности. Разработка, внедрение и применение решающих показателей / Пармендер Д.; пер. с англ. А. Платова. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008. – 288 с.
6. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом. Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 468 с.
7. Клищ Н. Н. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих / Модернизация экономики и государство, отв. ред. Е.Г. Ясин, Кн.1. – М.: Изд. Дом ГУ-ВШЭ, 2007. – 525 с.
8. Клищ Н. Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих / Автореферат диссертации на соиск. Ученой степени канд. Экон. Наук. – М., 2006. – 29с.



9. Методика разработки показателей результативности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих [Текст] / И. Б. Шебураков, О. А. Васильев; Департамент гос. службы и местного самоуправления Вологодской обл., Вологодский фил. Российской акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации. – Вологда: Изд. Дом Вологжанин, 2012. – 108 с.: ил., табл.; 20 см.

*Василий Тимофеев*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены вопросы усовершенствования профессиональной деятельности персонала сферы государственного управления с позиции сбалансированной и универсальной системы показателей деятельности.

**Ключевые слова:** государственный служащий; сбалансированная система показателей; универсальная система показателей, усовершенствование деятельности.

*Vasyl Tymofiyiv*

## IMPROVEMENT OF STAFF PROFESSIONAL ACTIVITIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article deals improving the professional activity of the public administration's staff with positions Balanced Scorecards (BSC) and Total Performance Scorecards (TPS).

**Keywords:** public servants; Balanced Scorecards (BSC); Total Performance Scorecards (TPS); improving the professional activity.













## РЕЦЕНЗІЇ

**Сергій ШВИДЮК**

**Рецензія на навчальний посібник за загальною редакцією проф. І.А. Грицяка та проф. Д.І. Дзвінчука «Європейська інтеграція»<sup>1</sup>.**

Європейська інтеграція протягом тривалого періоду залишається пріоритетним напрямом зовнішньополітичного розвитку української держави та орієнтиром розвитку для більшої частини українського суспільства. І навіть діаметральний розворот від цього курсу у формі відмови від підписання «Угоди про асоціацію», що мав місце у середині листопада 2013 р. та призвів до «Революції гідності», у підсумку призвів до посилення євроінтеграційних прагнень і подальших реальних кроків України на цьому шляху.

Зазначимо, що євроінтеграційний курс України до сумнозвісної відмови уряду М.Азарова від підписання Угоди реалізовувався як у формі політичної співпраці з європейськими структурами, у тому числі й щодо вироблення конкретних механізмів взаємодії, на рівні українських і європейських інституцій, так і на рівні громадянського суспільства України, зокрема у середовищі експертів, науковців, бізнесу. Тому для підвищення готовності до імплементації Угоди необхідна належна теоретична й практична підготовка, у першу чергу державних службовців, до функціонування на принципах і заходах європейського управління.

У цьому контексті ґрунтовним доробком української академічної спільноти став навчальний посібник «Європейська інтеграція»,

---

<sup>1</sup> Європейська інтеграція: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 464 с.



*Наукове видання*

Чернівецький регіональний центр 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 III**

Науковий редактор *А. М. Круглашов*

Заступник наукового редактора *С. М. Гакман*

Технічні редактори *Я. С. Мельничук, І. С. Недокус*

Комп'ютерна верстка *С. І. Антонової*

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 15,81. Тираж 300 прим. Зам. № 975.















Видавець і виготовлювач

в и д а в н и ч и й д і м  
p u b l i s h i n g h o u s e

Свідоцтво про внесення  
до Державного реєстру суб'єкта  
видавничої справи ЧЦ №1 від 10.07.2000 р.

**телефон**  
[0372] 552 943

**адреса**  
58000, м. Чернівці,  
вул. Радищева, 10

**e-mail**  
info@bukrek.net

**web-сайт**  
www.bukrek.net



адресований студентам вищих навчальних закладів та слухачам магістерської підготовки за напрямом «Державне управління». Зазначений посібник підготовлений і виданий у 2013 р. в Івано-Франківському видавництві «Місто НВ» за підтримки Національного агентства державної служби України колективом авторів за загальною редакцією професорів І.А. Грицяка та Д.І. Дзвінчука.

Структура посібника розроблена на основі державних освітніх стандартів, а також оцінки навчальних потреб з питань європейської інтеграції слухачів магістерських програм з державного управління і державної служби й підвищення кваліфікації з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва. Така оцінка здійснена за результатами серії зустрічей, інтерв'ю та фокус-груп, проведених авторами з представниками місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування протягом листопада 2012 – лютого 2013 рр.

Рецензований навчальний посібник призначений для державних службовців України, які працюють в центральних та місцевих органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших профільних органах державної влади і мають пряме чи опосередковане відношення до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Зміст, обсяг, характер викладу і структуризації матеріалу навчального посібника вироблені вітчизняними фахівцями з питань державного управління у тісній співпраці з провідними науковцями у сфері європейської інтеграції з урахуванням сучасних потреб і вимог до такого роду навчально-методичних матеріалів.

Структурно посібник складається з восьми розділів, у яких збалансовано нормативну (теоретичні знання), галузеву (аналіз політики в конкретній галузі) та функціональну (практичне застосування набутих знань і навичок) складові змісту.

Перший розділ присвячений еволюції європейської інтеграції. Тут автори розповідають про походження й розвиток цього





процесу, а також аналізують правову базу від договорів про заснування Європейських Спільнот до консолідованих версій Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу.

У другому розділі йдеться про національні системи державного управління в євроінтеграційних процесах. Акценти зроблено на європейському врядуванні як різновиді державного управління, на процесі європеїзації у творенні європейського врядування та згуртування ЄС, а також кадровій політиці в державах-членах Європейського Союзу.

Третій розділ присвячений правовій системі в розширеному Європейському союзі. Автори аналізують право ЄС, як автономну правову систему, особливо зосереджуючись на його принципах та джерелах.

Четвертий розділ покликаний дати уявлення про функціонування основних і допоміжних інституцій та агенцій ЄС.

П'ятий розділ має характер політико-філософських роздумів на предмет євроінтеграційної перспективи України у контексті викликів XXI століття. У цьому розділі робиться спроба пошуку відповідей на запитання щодо здатності Європейського Союзу відповідати на виклики часу у постмодерному світі, а також розкриваються міфи та реалії євроінтеграції України. Автори аналізують різні аспекти функціонування ЄС у тому числі й проблемні питання та виклики, що постають перед ним. Серед найголовніших – «криза розширення», спроможність приймати адекватні рішення у випадку зовнішніх викликів, наявність чи відсутність спільної позицій усіх членів ЄС у прийнятті таких рішень.

Шостий розділ розкриває сутність, особливості, основні результати та перспективні напрями розвитку Європейської політики суспільства та Східного партнерства.

У наступному – сьомому розділі проаналізовано інституційне забезпечення європейської інтеграції. Йдеться про координацію євроінтеграційної політики в державах-членах Європейського Союзу

2004 та 2007 років вступу. Окремо виділено євроінтеграційний поступ Республіки Хорватія, а також забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в Україні.

Заключний – восьмий розділ присвячений управлінським аспектам адаптації національного законодавства до надбань Спільноти та зони вільної торгівлі з ЄС, до забезпечення «чотирьох свобод» ЄС, а також особливостям адаптації національного законодавства третіх країн.

Кожен розділ, як і посібник загалом, підсумовують структуровані висновки, а завдання для самоперевірки та самоконтролю суттєво полегшують запам'ятовування, осмислення і актуалізацію матеріалу студентами й слухачами. Пошуку додаткових відомостей з порушуваних у кожному розділі проблем, допоможе список використаної та рекомендованої літератури.

Зважаючи на широту охоплення і ретельність висвітлення основних проблем з питань європейської інтеграції, зазначений навчальний посібник є вагомим дидактичним надбанням для вищої школи, і має практичне значення для державних службовців і управлінців усіх рівнів.

*Швидюк С. М.,  
доцент кафедри політології та державного управління  
Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича,  
кандидат політичних наук*





## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**Алексєєв Валерій Марленович** – доктор наук з державного управління, головний консультант Управління по зв'язкам з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України. Сфера наукових інтересів: управлінські аспекти взаємовідносин держави та суспільства в Україні.

**Богатириць Валентина Вікторівна** – кандидат політичних наук, доцент кафедри сучасних іноземних мов та перекладу факультету історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: етнічні меншини та автохтони Країни кленового листка; етнополітичний менеджмент у контексті етноглобалістики; концепція культурного плюралізму в розв'язанні проблем етнонаціонального розвитку (на досвіді США та Канади), вплив українців (буковинців та галичан) у формуванні канадської мозаїки. E-mail: vbohatyrets@yahoo.com

**Боднараш Георгій Вікторович** – здобувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Співробітник інститут Європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (Відділ досліджень пострадянського простору). Сфера наукових інтересів: партійні системи України, Румунії та Республіки Молдова, демократичні трансформації, порівняльна політологія. E-mail: george.bodnarash@yahoo.com

**Бойко Володимир Миколайович** – кандидат історичних наук, директор Чернігівського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Сфера наукових інтересів: історія Української революції 1917–1921 рр., діяльність органів місцевого самоврядування. E-mail: volodimir.boyko@gmail.com



**Бондаренко Катерина Іванівна** – магістр управління навчальним закладом, методист навчально-методичного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації.

**Войтович Радмила Василівна** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України.

**Гакман Сергій Михайлович** – кандидат історичних наук, доцент, 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. Сфера наукових інтересів: історія міжнародних відносин першої половини ХХ ст., українсько-румунсько-молдовські відносини на сучасному етапі, транскордонне співробітництво, етнополітика та міжетнічні відносини, проблеми міграції та біженців. E-mail: hakman61@gmail.com

**Дармограй Наталія Миколаївна** – кандидат історичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної Академії державного управління при Президентові України. Сфера наукових інтересів: політичні та інформаційні мережі, комунікації, теорія реформування державного управління. E-mail: darmogray@ukr.net

**Дем'янчук Олександр Петрович** – доктор політичних наук, завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія». Сфера наукових інтересів: державне управління, державна політика, ухвалення політичних рішень. E-mail: Demyanchuk@ukma.kiev.ua

**Кривцова Олена Миколаївна** – кандидатнаук з державного управління, докторант, доцент кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії





державного управління при Президентові України. Сфера наукових інтересів: міжрегіональна та транскордонна співпраця, європейська інтеграція, управління в ЄС, місцеве самоврядування в державах-членах ЄС, етнополітичні відносини.

**Круглашов Анатолій Миколайович** – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та державного управління Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: європейська інтеграція, політичні трансформації в посткомуністичних та пострадянських країнах, політична регіоналістика та етнополітологія. E-mail: akruglas@hotmail.com

**Мельничук Ігор Миколайович** – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, керівник відділу досліджень пострадянського простору Інституту європейської інтеграції та регіональних досліджень Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: теорія політики, зовнішня політика та міжнародні відносини на пострадянському просторі, геополітика та глобалістика. Тел. (0372) 52-30-53, (050) 685 63 53 E-mail: melim@ukr.net

**Недокус Ігор Степанович** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління, координатор магістратури за спеціальністю «Державна служба», директор Центру білорусистики, літуаністики та балтійських студій Інституту європейської інтеграції та регіональних досліджень 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

**Нечасва-Юрійчук Наталія Вікторівна** – кандидат історичних наук, асистент кафедри політології та державного управління. Сфера наукових інтересів: суспільно-політична історія Європи XX століття, етнічні та національні відносини і конфлікти в сучасному світі, історія Першої світової війни. E-mail: nynataliya@ukr.net

**Ринковий Тарас Петрович** – здобувач кафедри політичної аналітики та прогнозування Національної Академії державного управління при Президентові України. E-mail: rynkovoy@meta.ua

**Ротар Наталія Юрївна** – 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 електоральної, протестної та дискурсивної моделей політичної участі, проблеми становлення демократії в Україні. E-mail: nrotar@rambler.ru

**Стадник Микола Миколайович** – доктор філософських наук, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ при Президентові України

**Титаренко Олексій Русланович** – кандидат філософських наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ при Президентові України

**Тимофієв Василь Геннадійович** – кандидат наук з державного управління, начальник навчально-методичного відділу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації. Сфера наукових інтересів: конфліктологія; психологія управління; акмеологія; управління персоналом на державній службі; професіоналізм, професіоналізація та професійний розвиток персоналу сфери державного управління. E-mail: tvg03@ukr.net

**Халавка Тарас Богданович** – магістр державної служби, аспірант кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Швидюк Сергій Мирославович** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології та державного управління факультету





історії, політології та міжнародних відносин Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. Сфера наукових інтересів: етнополітологія Республіки Польща, державне управління, місцеве самоврядування, сучасні інформаційно-комунікаційні технології. E-mail: sershvyd@gmail.com

**Якімчук Діана Василівна** – магістр державної служби, головний спеціаліст відділу організаційної та інформаційної роботи Чернівецького обласного центру зайнятості. E-mail: indiana713@gmail.com

**Ярмистий Микола Васильович** – магістр державного управління, директор Чернівецького регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій. Сфера наукових інтересів: питання професійного росту та підвищення кваліфікації в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. E-mail: bukcppk@mail333.com