

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

Випуск 15

**Одеса
2014**

УДК: 342.5.

Члени редколегії:

Іжа М.М. - д.політ.н., професор (головний редактор), Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Попов С.А. - к.т.н., доцент (заст. гол. ред.) (Одеса).
Овчаренко Ю.О. - к.психол.н. (відпов. секр.) (Одеса).
Ахламов А.Г. - д.е.н., професор (Одеса).
Бакуменко В.Д. - д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Балабасва З.В. - д.філос.н., професор (Одеса).
Білорусов С.Г. - к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Херсон).
Бугайцов С.Г. - д.мед.н., д.держ.упр., професор (Одеса).
Буркінський Б.В. - д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Вітман К.М. - д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Домбровський О.Г. - к.е.н. (Вінниця).
Драгомирецька Н.М. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Жулинський М.Г. - д.філос.н., професор, академік НАН України (Київ).
Князєв В.М. - д.філос.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Кривцова В.М. - к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Марущак В.П. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Надолішній П.І. - д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (Одеса).
Нижник Н.Р. - д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, член-кореспондент АПрНУ (Київ).
Пахомова Т.І. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Пашиніна Т.С. - к.і.н. (Вінниця).
Приходченко Л.Л. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Саханенко С.Є. - д.держ.упр., професор (Одеса).
Семенченко А.І. - д.держ.упр., професор, с.н.с. (Київ).
Сурмін Ю.П. - д.соц.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ).
Телешун С.О. - д.політ.н., професор (Київ).
Топчієв О.Г. - д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (Одеса).
Шаптала О.С. - д.держ.упр., професор, Заслужений лікар України (Одеса).
Якубовський О.П. - к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (Одеса).
Овчинникова О.П. - д.е.н., професор (м. Орел, Росія).
Рудий В.В. - к.е.н., доцент (м. Ростов-на-Дону, Росія).
Тюменцев І.О. - д.і.н., професор (м. Волгоград, Росія).
Фридхельм Мейєр цу Натруп - доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 15. – 192 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2014.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кривачук Людмила.

Державне управління охороною дитинства як окремий напрям державного управління: розвиток понятійно-категоріального апарату	5
--	---

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Золотарьов Володимир.

Перспективи реформування кадрових служб органів влади	19
---	----

Калініченко Анатолій.

Особливості нормативно-правового забезпечення системи оздоровлення та відпочинку дітей в Україні	30
---	----

Кулик Олена, Жукевич Сергій.

Інформаційно-освітній простір: особливості застосування дистанційних форм роботи з педагогами	44
--	----

Мамонтова Елла.

Консультативно-дорадча діяльність як інструмент налагодження громадського діалогу	56
--	----

Онищук Світлана.

Особливості відносин провідних християнських церков та системи державного управління в Україні	72
---	----

Парфьонов Ігор.

Публічний вектор формування нової парадигми регіонального розвитку	84
---	----

Притуп Олена.

Нормативно-правове забезпечення культурного розвитку України: регіональний аспект	100
--	-----

Солових Віталій.

Ринкова модель державного управління: теоретичні та прикладні аспекти	112
--	-----

Черленяк Іван, Кривенкова Руслана.

Державне управління та ідеологічні детермінанти
суспільної консолідації 125

Шумська Олеся.

Напрямки удосконалення процедури державної підтримки
інфраструктурно-інвестиційних проектів 137

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Секельгіді Клавдія.

Самоуправління державного службовця
як ресурс мінімізації комунікативних бар'єрів
в управлінському спілкуванні 149

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Єфанов Андрій.

Напрямки зміцнення ресурсного забезпечення діяльності
органів місцевого самоврядування в Україні 163

Яроміч Світлана, Полесіна Олеся.

Моделювання процесу проведення змін
у комунальній інфраструктурі міста 176

Кривачук Людмила Федорівна

*професор кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін
Львівської державної фінансової академії, д.держ.упр., доцент*

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДИТИНСТВА
ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНО КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ**

У статті обґрунтовано необхідність розробки та розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства як окремого напрямку державного управління. Продемонстровано співвідношення державного управління охороною дитинства та державної політики у сфері охорони дитинства. Запропоновано авторський підхід до трактування понять: «державне управління охороною дитинства», «державна політика у сфері охорони дитинства». Визначено специфіку державного управління охороною дитинства.

Ключові слова: дитинство, охорона дитинства, державне управління охороною дитинства, державна політика у сфері охорони дитинства.

Kryvachuk Lyudmyla

**PUBLIC ADMINISTRATION OF CHILDHOOD
AS A SEPARATE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION:
DEVELOPMENT OF CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS**

The paper emphasizes the need for design and development of conceptual and categorical apparatus of public administration of childhood as a separate direction of public administration. Demonstrated the value of public administration of childhood and policy on child welfare. The author approach to the interpretation of terms: “public administration of childhood”, “state policy in the field of child welfare”. The specificity of the public administration of childhood.

Keywords: childhood, child welfare, public administration of childhood, state policy in the field of child welfare.

Кривачук Людмила Федоровна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ОХРАНОЙ ДЕТСТВА КАК ОТДЕЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЙНО-
КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА**

В статье обоснована необходимость разработки и развития понятийно-категориального аппарата государственного управления охраной детства как отдельного направления государственного управления. Продемонстрировано соотношение государственного управления охраной детства и государственной политики в сфере охраны детства. Предложен авторский подход к трактовке понятий: «государственное управление охраной детства», «государственная политика в сфере охраны детства». Определена специфика государственного управления охраной детства.

Ключевые слова: детство, охрана детства, государственное управление охраной детства, государственная политика в сфере охраны детства.

Постановка проблеми. Охорона дитинства визначена стратегічним загальнонаціональним пріоритетом багатьох країн світу. Вкладаючи ресурси в дитинство, здійснюючи формування та реалізацію державної політики у сфері охорони дитинства в Україні держава зміцнює майбутні продуктивні сили, забезпечує стабільність добробуту нації, готує громадян, здатних перебрати управління державними та суспільними справами. Виклики сьогодення вимагають перегляду низки процедур реалізації в Україні прав дитини, передбачених Конвенцією ООН про права дитини та чинним вітчизняним законодавством. У системі нормативно-правового забезпечення процесу формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні немає ухвалені Концепції державної політики у сфері охорони

дитинства. За таких умов назріла гостра потреба в посиленні уваги до дітей з боку держави, виробленні науково обґрунтованих концептуальних засад провадження державної політики у сфері охорони дитинства, що своєю чергою потребує розвитку та розробки відповідного понятійно-категоріального апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу роль у формуванні методологічних засад державного управління охороною дитинства відіграли роботи вітчизняних і зарубіжних учених у сфері державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, П. Петровського, В. Цветкова та ін. Значний внесок в осмислення проблеми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні здійснили праці вітчизняних і зарубіжних учених стосовно аналізу та провадження державної політики, зокрема таких науковців, як: Дж. Андерсен, Т. Брус, О. Валевський, Л. Ган, М. Говлет, Б. Гогвуд, Т. Дай, В. Данн, В. Дженкінс, О. Дем'янчук, Л. Пал, В. Парсонс, М. Рамеш, В. Романов, О. Рудік, В. Терличка тощо. Проблематику охорони дитинства, захисту прав дітей у різних аспектах досліджували у своїх працях: О. Балакірева, Г. Бевз, О. Безпалько, А. Богуш, Н. Гавриш, І. Голубєва, І. Загарницька, І. Зверєва, А. Капська, О. Квас, Л. Нефьодова, Л. Обухова, В. Оржеховська, М. Осоріна, Ж. Петрочко, І. П'єша, Т. Семигіна, І. Трубавіна, Л. Українець, І. Цибуліна та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукової літератури показав, що, незважаючи на наявність різноаспектних та багатопланових досліджень у сфері охорони дитинства, проблематика розробки понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства як окремого напрямку державного управління є малодослідженою.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розробка понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства, зокрема представлення авторського підходу до трактування дефініцій: «державне управління охороною дитинства», «державна політика у сфері охорони

дитинства», а також виокремлення специфіки державного управління охороною дитинства.

Виклад основного матеріалу. Державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути, як ієрархізований суб'єкт: володіють універсальним комплексом державно-владних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму [14].

Тому, розглядаючи державне управління як вид соціального управління та владний механізм провадження державної політики, з огляду на проблематику дослідження, важливо з'ясувати сутність поняття «державне управління охороною дитинства», перед тим уточнивши сутність поняття «державне управління». Так, в Енциклопедичному словнику з державного управління (за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна) державне управління визначено, як «діяльність держави (органів державної влади), яка спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [6, с. 150]. За тлумаченням В. Авер'янова, державне управління є «особливим і самостійним різновидом діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади» [4, с. 6–7]. Інші дослідники, зокрема, Н. Нижник пропонує розглядати державне управління як «діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулювальних, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб» [11, с. 142].

Отже, наведені дефініції дають змогу глибше зрозуміти сутність державного управління та обґрунтувати державне управління охороною дитинства як окремий напрям державного управління, спрямований на

вироблення теоретико-методологічних засад та науково-практичних підходів до формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в сучасній Україні.

Пропонуємо таке авторське визначення цього поняття: державне управління охороною дитинства – це окремий напрям державного управління, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив системи органів державного управління на сферу охорони дитинства з метою забезпечення повноцінного розвитку, виховання та соціалізації дітей, захисту їх прав та інтересів, який здійснюється з урахуванням концептуальних засад державної політики у сфері охорони дитинства та основних тенденцій у дитячому середовищі.

Державне управління охороною дитинства, на нашу думку, потрібно розглядати як:

– науково-методологічний напрям науки державного управління, у межах якого слід здійснювати аналіз державної політики у сфері охорони дитинства та виробляти науково обґрунтовані підходи до функціонування системи органів державної влади у сфері охорони дитинства, підвищення ефективності їх діяльності;

– навчальну дисципліну в системі вищої та післядипломної освіти, мета якої – надати цілісне уявлення про зміст державного управління охороною дитинства, особливості провадження державної політики у сфері охорони дитинства та її основні напрями, систему нормативно-правового забезпечення, технології державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства;

– професійну державно-управлінську діяльність, спрямовану на ефективне функціонування сфери охорони дитинства, забезпечення та захист прав дітей, їх повноцінний і гармонійний розвиток.

Державне управління у кожній сфері має свою специфіку. Вважаємо, що державне управління охороною дитинства має такі особливості:

– по-перше, державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти;

– по-друге, діти виступають не лише об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства, а й суб'єктом державотворчих процесів у сфері охорони дитинства;

– по-третє, діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та володіють віковими, психологічними та соціальними особливостями, які необхідно враховувати;

– по-четверте, ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати;

– по-п'яте, щоб досягнути високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства, потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, враховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

Розглядаючи формування та реалізацію державної політики, зокрема державної політики у сфері охорони дитинства, зазначимо, що владним механізмом провадження державної політики, як зазначає В. Тертичка, виступає державне управління, яке може бути «досконалим урядуванням або забюрократизованим процесом» [13, с. 652].

Окрім того, слід зауважити, що державне управління здійснюється у трьох напрямках: перший – державне будівництво; другий – формування державної політики; третій – реалізація державної політики. Відтак, акцентуємо увагу на другому та третьому напрямках. Як зазначає В. Бакуменко, формування державної політики охоплює розроблення державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначення або корекція цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмування (формування плану дій); розробка сценаріїв досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів стосовно робіт, що заплановані для досягнення цілей); реалізація державної політики охоплює здійснення функцій

державного управління (оперативне й тактичне управління) для досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку [1, с. 22–24].

Досліджуючи методологічні основи формування та реалізації державної політики, варто звернутись також до праці П. Петровського «Методологічні аспекти впровадження державної політики», який зазначає, що поняття «здійснення державної політики» – це «загальна назва політичної діяльності органів або представників державної влади з точки зору її результативності, що складається із двох взаємопов'язаних етапів. Перший є шляхом, здійснюваним думкою від певного реального стану політичного життя до його висвітлення у системі знання і розуміння. Тут відбувається формування умоглядних (віртуальних) результатів – ідей, концепцій, доктрин (інакше кажучи, бачень і упереджень), а також визначення намірів, програм, завдань тощо. На другому етапі відбувається впровадження або втілення у життя сформованих раніше концепцій або проектів» [9]. Отже, власне перший етап є формуванням державної політики, а другий етап – реалізацією державної політики.

Державну політику формують тільки окремі органи державної влади, переважно вищі, а реалізацію здійснює вся система державного управління. Відповідно до ст. 85 Конституції України, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 116) [7]. Державна політика в окремій сфері суспільної діяльності проголошується відповідним правовим актом (Законом України, Постановою Кабінету Міністрів України тощо).

Основні засади державної політики у сфері охорони дитинства в сучасній Україні визначено Законом України «Про охорону дитинства» (від 26.04.2001 р. № 2402-III). Зокрема, у ст. 4 цього Закону визначено таку систему заходів щодо охорони дитинства:

– визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних та соціальних засад щодо охорони дитинства, удосконалення

законодавства про правовий і соціальний захист дітей, приведення його відповідно до міжнародних правових норм у цій сфері;

– забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності;

– здійснення державної політики, спрямованої на реалізацію цільових програм з охорони дитинства, надання дітям пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення до наукових досліджень з актуальних проблем дитинства;

– встановлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди [10].

Досліджуючи проблему розробки понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства, слід зосередити увагу на з'ясуванні сутності поняття «державна політика у сфері охорони дитинства», перед тим уточнивши сутність поняття «державна політика».

Існує широкий набір визначень поняття «державна політика», як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, Т. Дай пропонує досить коротке визначення державної політики як «будь-чого, що влада вибирає, робити це чи не робити» [17]. В. Дженкінс визначає державну політику як «набір взаємопов'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів» [18]. Більш загальне визначення пропонує Дж. Андерсон, який розуміє державну політику як «цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням» [16]. Це визначення додає два елементи до тих, які запропонували Т. Дай і В. Дженкінс. По-перше, у ньому зазначається, що політичні рішення часто ухвалює група

суб'єктів, а не окремий суб'єкт; по-друге, визначення Дж. Андерсона висвітлює зв'язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [3, с. 14].

Найбільш уживаним є визначення, запропоноване канадським науковцем Леслі А. Палом: «державна політика – це напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем» [8, с. 22]. Таке ж трактування державної політики наведено у Словнику з державного управління [5]. В Енциклопедичному словнику з державного управління державну політику визначають як «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [6, с. 144].

Важливо також звернутися до трактувань державної політики, наведених вітчизняними науковцями. Так, державну політику як «відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність...» розглядають відомі фахівці у галузі державного управління В. Тертичка, В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. Зокрема, у праці «Вступ до аналізу державної політики» В. Романов, О. Рудік, Т. Брус зазначають, що «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [12, с. 14]. В. Тертичка у монографії «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» пропонує таке авторське трактування цього поняття: «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [13, с. 82]. Інші науковці, наприклад, О. Валевський визначає державну політику як «дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства» [2, с. 9].

Слід зазначити, що вчені та фахівці у сфері охорони дитинства оперують різними поняттями щодо позначення державної політики у зазначеній сфері, зокрема: «державна політика у сфері охорони дитинства», «державна політика щодо охорони дитинства» (наприклад, ці два терміни одночасно використовують у Законі України «Про охорону дитинства» (від 26.04.2001 р. № 2402-III) [10]), «державна політика стосовно дитинства», «державна політика щодо дітей» тощо. Для уніфікації цього поняття пропонуємо застосовувати термін «державна політика у сфері охорони дитинства».

Як показав аналіз наукової літератури, насамперед державно-управлінського спрямування, у наукових доробках немає визначення поняття «державна політика у сфері охорони дитинства». Однак, безперечно, заслуговує на увагу трактування поняття «державна політика забезпечення захисту прав дітей», уведені в науковий обіг І. Цибуліною, зокрема: «державна політика забезпечення захисту прав дітей – це система діяльності суб'єктів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських формувань щодо забезпечення належних умов всебічного розвитку дитини» [15].

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо авторське трактування досліджуваної дефініції, а саме: державна політика у сфері охорони дитинства – це складник загальнодержавної політики, специфічна, пріоритетна діяльність держави та її інституцій у сфері охорони дитинства, що включає систему цілей, пріоритетів, завдань, принципів, напрямів, механізмів її формування та реалізації з метою створення соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов та гарантій для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку дітей, забезпечення й захисту їх прав та законних інтересів.

Висновки. Отже, вивчення стану наукової розробки проблеми державного управління охороною дитинства, дослідження теоретичних основ державної політики у сфері охорони дитинства створили методологічне підґрунтя для подальшого дослідження та дали змогу зробити такі висновки:

1. Удосконалено понятійно-категоріальний апарат державного управління охороною дитинства, зокрема розроблено та введено у науковий обіг поняття:

– «державне управління охороною дитинства» – окремий напрям державного управління, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив системи органів державного управління на сферу охорони дитинства з метою забезпечення повноцінного розвитку, виховання та соціалізації дітей, захисту їх прав та інтересів, який здійснюється з урахуванням концептуальних засад державної політики у сфері охорони дитинства та основних тенденцій у дитячому середовищі;

– «державна політика у сфері охорони дитинства» – складова загальнодержавної політики, специфічна пріоритетна діяльність держави та її інституцій у сфері охорони дитинства, яка включає систему цілей, пріоритетів, завдань, принципів, напрямів, механізмів її формування та реалізації з метою створення соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов і гарантій для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку дітей, забезпечення й захисту їх прав та законних інтересів.

2. Державне управління охороною дитинства доцільно розглядати як:

– науково-методологічний напрям науки державного управління, у межах якого слід здійснювати аналіз державної політики у сфері охорони дитинства та виробляти науково обґрунтовані підходи до функціонування системи органів державної влади у сфері охорони дитинства, підвищення ефективності їх діяльності;

– навчальну дисципліну в системі вищої та післядипломної освіти, мета якої – надати цілісне уявлення про зміст державного управління охороною дитинства, особливості провадження державної політики у сфері охорони дитинства та її основні напрями, систему нормативно-правового забезпечення, технології державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства;

– професійну державно-управлінську діяльність, спрямовану на ефективне функціонування сфери охорони дитинства, забезпечення та захист прав дітей, їх повноцінний і гармонійний розвиток.

3. Здійснюючи формування та реалізацію державної політики у сфері охорони дитинства, треба враховувати такі специфічні особливості державного управління охороною дитинства:

– державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти;

– діти виступають не лише об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства, а й суб'єктом державотворчих процесів у сфері охорони дитинства;

– діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та володіють віковими, психологічними й соціальними особливостями, які необхідно враховувати;

– ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати;

– для досягнення високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, враховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

Література.

1. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

2. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

3. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

4. Державне управління в Україні / [за ред. В. Авер'янова]. – К., 1999. – 256 с.

5. Державне управління : словник-довідник / [за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 228 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
9. Петровський П. Методологічні аспекти впровадження державної політики / П. Петровський // Державне управління: теорія та практика : електронне наукове фахове видання. – К. : НАДУ, 2007. – № 1 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1>.
10. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
11. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / [за заг. ред. Н. Нижник]. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
12. Романов В. Вступ до аналізу державної політики / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : [монографія] / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
14. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка // Вісник державної служби України. – № 4. – 2000. – С. 83–89.
15. Цибуліна І. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / І. Цибуліна ; Харківський

регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – Харків, 2006. – 20 с.

16. Anderson James E. Public Policy Making: An Introduction / James E. Anderson. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1984.

17. Dye Thomas R. Understanding Public Policy / Thomas R. Dye. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1972.

18. Jenkins William I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective / William I. Jenkins. – London : Martin Robertson, 1978.

Золотарьов Володимир Федорович

*професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації
ХРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н., доцент*

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВИХ СЛУЖБ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглянуто питання роботи кадрових служб органів державної влади й органів місцевого самоврядування та проблеми її реформування у контексті модернізації системи публічної служби. Виявлено основні проблеми чинної системи управління людськими ресурсами. Визначено перспективи реформування кадрових служб органів влади.

Ключові слова: кадрова служба, кадрові технології, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, управління людськими ресурсами, управління персоналом.

Zolotarev Volodymyr

PROSPECTS FOR REFORM OF HUMAN RESOURCE SERVICES AT PUBLIC AUTHORITIES

The issues of work of HR services at public and local authorities, and the problem of their reformation in the context of the modernization of the public service are under review in this article. Main problems of the current system of human resource management are found out. Prospects of reformation of HR services at public authorities are defined.

Keywords: HR service, staffing technologies, public authorities, local authorities, human resource management, personnel management.

**ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
КАДРОВЫХ СЛУЖБ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

В статье рассмотрены вопросы работы кадровых служб органов государственной власти, органов местного самоуправления и вопросы их совершенствования в свете модернизации системы публичной службы. Выявлены основные проблемы действующей системы управления человеческими ресурсами. Определены перспективы реформирования кадровых служб органов власти.

Ключевые слова: кадровая служба, кадровые технологии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, управление человеческими ресурсами, управление персоналом.

Постановка проблеми. Від ефективної роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування залежить успіх соціально-економічних перетворень в Україні.

Тому комплектування органів влади висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити сталий розвиток держави, має першочергове значення. Зазначене обумовлює актуальність проблеми вдосконалення процесу управління персоналом в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні майже відсутні ефективні механізми управління людськими ресурсами щодо відбору персоналу на службу в органи влади, оцінки реальної діяльності посадовців, наслідком чого являється зниження рівня професіоналізму на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, низька якість надання адміністративних послуг населенню.

Недоопрацьованою залишається методологія розробки та створення ефективної системи управління людськими ресурсами на публічній службі.

Спостерігається також брак важливих самостійних повноважень та управлінських функцій кадрових служб органів влади, взагалі професійних

кадрових управлінців, здатних ефективно впроваджувати сучасні кадрові технології на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Зазначене зумовлює необхідність здійснення наукових досліджень, спрямованих на напрацювання перспектив розвитку кадрових служб органів влади у період суспільно-політичних перетворень в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз актуальних публікацій за цією проблематикою дозволяє зробити висновок, що проблеми реалізації державної кадрової політики привертають увагу як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Цим аспектам присвячені праці Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білінської, Н. Гончарук, Б. Гурне, Ю. Ковбасюка, В. Олуйка, С. Серьогіна та ін.

В той же час залишаються недостатньо дослідженими питання ролі кадрових служб органів влади в модернізації державного управління та місцевого самоврядування.

Мета статті. Метою дослідження є аналіз діяльності кадрових служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні та розробка перспектив їх подальшого реформування.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

– проаналізувати нормативно-правову базу діяльності кадрових служб органів влади та визначити основні проблемні питання їх кадрового забезпечення;

– запропонувати шляхи підвищення ефективності діяльності кадрових служб органів влади.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні відбувається масштабне реформування територіальної організації влади, інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Важливе місце у цьому відводиться підвищенню ролі кадрових служб органів влади в управлінні персоналом.

Управління персоналом являє собою частину стратегії державного органу, що включає цілеспрямоване комплексне забезпечення організації

необхідним складом персоналу та створення сприятливих соціально-психологічних умов для його продуктивної діяльності.

Система управління персоналом державної служби включає такі компоненти: організаційну структуру управління персоналом державної служби; систему роботи з персоналом державної служби, нормативно-правову базу управління персоналом; інформаційно-методичне забезпечення системи управління персоналом, технології управління персоналом та методи управління персоналом державної служби [1, с.109].

Управління персоналом здійснюється на підставі основоположних принципів, тобто основних, вихідних положень, що визначають головний зміст наукової і практичної діяльності в цій сфері, включаючи побудову системи управління персоналом, механізми її функціонування, організаційну культуру [2, с. 285].

Деякі науковці пропонують такі принципи управління персоналом в органах влади: адаптивність; винагорода персоналу за результатами праці; ієрархічність; колегіальність; комплексність; концентрація; оперативність; оптимальність; плановість; добір і розстановка кадрів; узгодженість [3, с. 122].

Робота з персоналом має включати: профорієнтацію, профвідбір, профпідготовку, профперепідготовку; розстановку і закріплення кадрів; удосконалення мотиваційного механізму їх діяльності; поліпшення умов і привабливості праці; професійну атестацію, стимулювання професійного зростання; роботу з резервом кадрів; контроль за діяльністю персоналу; систему інформування кадрів про завдання колективу; виховання кадрів [4, с. 238].

У своїй діяльності з кадрової роботи органи влади керуються Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, рішеннями місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідними наказами та рекомендаціями Національного агентства України з питань державної

служби, Міністерства соціальної політики України, Міністерства юстиції України, Пенсійного фонду України, іншими нормативними актами.

Так, відповідно до Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади, основними завданням кадрової служби визначено [5]:

- реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань кадрової роботи;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту;
- задоволення потреби в кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання;
- прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання;
- документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин.

Проте, на сьогодні діяльність кадрових служб органів влади не відповідає сучасним вимогам.

Кадрові служби не мають достатніх повноважень, відповідальності, нормативно-правового та методичного забезпечення своєї діяльності, можливостей впливати на ситуацію у кадровій сфері в органі влади, відчувають брак спеціалістів з кадрової роботи, які пройшли необхідну підготовку та мають відповідний досвід роботи.

Зазначене відображається на якості роботи кадрових служб, наслідком чого є непоодинокі порушення правил проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, атестації, порядку проходження державної служби (служби в органах місцевого самоврядування), накладання дисциплінарних стягнень, тощо.

Аналіз показує, що причинами неефективності управління людськими ресурсами у системі публічної служби є [6]: непрозорість системи управління персоналом та проблема корупції посадовців; низька інституційна спроможність кадрових служб; відсутність дієвих механізмів здійснення ротації

персоналу та умов для постійного професійного розвитку без відриву від роботи; відсутність єдиних основ стратегічного планування діяльності в органах влади з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів; недостатня якість та доступність державних послуг фізичним та юридичним особам, що підсилює негативне сприйняття усієї системи державного управління; формальне використання процедур оцінювання діяльності державних службовців та їх низкий вплив на проходження служби, а також підвищення результативності діяльності державних службовців, відсутність єдиних критеріїв оцінки; неефективність класифікації посад державних службовців, яка не відображає відмінностей у роботі державних службовців та, відповідно, слугує причиною невідповідностей в оплаті їх роботи.

Головною проблемою системи державної служби в наш час, В. Захаров вважає те, що недостатньою мірою застосовуються сучасні технології управління людськими ресурсами, відсутні єдині управлінські стандарти державної служби в усіх органах виконавчої влади центрального та місцевого рівня [7].

В цих умовах складно вести мову про наявність системи управління персоналом державної служби, яка забезпечує не тільки підбір, а й професійний розвиток персоналу на основі сучасних методик оцінки кадрів та планування кар'єрного зростання державних службовців, найбільш ефективно використання їх професійних та особистісних здатностей та можливостей [8, с. 297].

Спроба певним чином виправити цю ситуацію зроблена у прийнятому в 2011 році новому Законі України «Про державну службу», в якому передбачається введення служб з управління персоналом з переліком конкретних обов'язків та повноважень.

Причому, відомий український науковець у цій сфері В. Князев вважає, що мова йде не про зміну визначення «відділ кадрів» на «управління персоналом», а про докорінну перебудову філософії, методології і технології самої роботи, спрямованої на ефективне кадрове забезпечення діяльності

установ і організацій та управління кар'єрою працівників, забезпечення їх необхідним соціальним захистом, достойною оплатою праці, якісними адміністративними послугами тощо [9, с. 10].

У затвердженому на виконання цього закону типовому Положенні про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату до основних завдань служби персоналу уналежнено [10]:

- забезпечення здійснення керівником державної служби в органі державної влади своїх повноважень;
- забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби з питань управління персоналом органу державної влади;
- добір персоналу органу державної влади;
- організація заходів з підвищення рівня професійної компетентності персоналу органу державної влади;
- організаційно-методичне забезпечення управління персоналом в органі державної влади;
- спрямування, координація, організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих організаціях;
- документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Відповідно до цього документу, керівник служби персоналу:

- організовує, спрямовує роботу служби персоналу на виконання покладених на неї завдань і функцій;
- здійснює керівництво службою персоналу, забезпечує виконання покладених на неї завдань і функцій;
- вносить керівнику державної служби в органі державної влади пропозиції щодо структури та чисельності служби персоналу, призначення на посади, звільнення з посад, заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності її працівників;
- розподіляє обов'язки між працівниками служби персоналу та контролює їх виконання;

– координує та контролює діяльність служб персоналу підпорядкованих організацій;

– організовує та скликає наради з питань, що належать до компетенції служби персоналу.

Але все ж таки аналіз ситуації показує, що сьогодні й цих заходів недостатньо, кадрова служба органів влади потребує не стільки вдосконалення, а корінного перетворення.

Роль працівників кадрових служб значною мірою обмежується документальним забезпеченням призначень та звільнень посадовців, надання їм відпусток, оформлення відряджень, заохочень та дисциплінарних стягнень. Окремим з них притаманні невпевненість та боязливість у підготовці управлінських рішень.

У країні, насамперед, катастрофічно не вистачає кваліфікованих кадрів. Слабким державу робить не брак коштів, а брак людей, особливо – обдарованих.

Як відомо, без змін у кадровій політиці ніякі реформи та соціально-економічні проекти будуть неможливі.

Країна має потребу в молодій еліті нації, причому молоді люди повинні відбиратися на конкурсних засадах, навчатися у кращих університетах світу та збагачуватися кращим досвідом.

У кадровій політиці необхідні зваженість, залучення справжніх спеціалістів, а також створення необхідних умов для того, щоб кадри змогли успішно працювати.

На жаль, уся вертикаль кадрової політики будувалася не на професіоналізмі, а на особистій відданості підлеглих та їх готовності виконувати усі побажання або політичних партій, або окремих політиків. Як наслідок, на високих посадах виявлялися люди, для яких вузькопартійні або особистісні інтереси були важливішими за майбутнє країни.

Потрібно створити механізм вирощення чиновників нової генерації. На державну службу, службу в органах місцевого самоврядування необхідно

залучати осіб, які ніколи не брали участь у проектах, які бажають розвивати свою країну, область, місто та які не мріють про власні користи чи прибуток.

Тому корінні зміни в органах влади, її кадровому забезпеченні є умовою для початку глибоких соціально-економічних перетворень в країні.

При здійсненні роботи з кадрами керівникам органів влади та їх кадровим службам пропонуємо керуватися наступним:

- професіоналізм вважати єдиним критерієм відбору посадовців;
- підбирати кадри до конкретних сфер або галузей, спираючись на колегіальну думку осіб, які працюють у них;
- заздалегідь формувати кадровий резерв на відповідні посади, користуючись у тому числі послугами кадрових та рекрутингових агентств;
- розробляти та впроваджувати спеціальні професійні програми адаптації та навчання для осіб, які раніше не працювали на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування.

Виходячи з вищенаведеного, пропонуємо низку заходів, які, на наш погляд, нададуть змогу підвищити роль кадрових служб (служб персоналу) органів влади у запровадженні сучасних кадрових технологій.

Насамперед, слід забезпечувати безперервне підвищення рівня професійної компетенції керівників зазначених служб шляхом проведення для них постійно діючих тематичних семінарів-тренінгів, спрямованих на оволодіння навичками сучасних технологій менеджменту персоналу.

Доцільним було б систематичне забезпечення кадрових служб відповідною нормативною та методичною літературою.

Професійна підготовка працівників кадрових служб органів влади на навчання до Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів за спеціальностями галузі знань «державне управління» за новою спеціалізацією «організаційно-кадрова робота», вважаємо, дозволить мати професійний корпус кадрових працівників, які володіють новітніми кадровими технологіями на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування.

Корисним, на нашу думку, є також визначення критеріїв оцінки ефективності роботи кадрової служби та запровадження для осіб при прийомі на роботу до кадрових служб органів влади спеціалізованих тестів та особливих кваліфікаційних вимог.

Таким чином, з метою підвищення ефективності діяльності кадрових служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно: упровадження ефективних технологій і сучасних методів кадрової роботи, спрямованих на підвищення професійної компетентності, мотивації посадовців; комплексний підхід до планування роботи з кадрами з урахуванням діяльності відповідного органу влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Важливу роль в забезпеченні ефективної діяльності органів влади відіграє їх кадрове забезпечення. Визначено нормативно-правову базу діяльності кадрових служб органів державної влади, основні недоліки їх діяльності. Доведено, що ефективність діяльності органів влади залежить від рівня діяльності їх кадрових служб. Запропоновано шляхи підвищення ефективності здійснення кадрової роботи взагалі та кадрових служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування зокрема.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку можуть бути дослідження окремих елементів державної кадрової політики на прикладі місцевих органів влади.

Література.

1. Воронкова В. Менеджмент у державних організаціях / В. Воронкова. – К. : ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
2. Державне управління : навч. посібн. / А. Мельник, О. Оболенський, А. Расіна та ін. ; за ред. А. Мельника. – К. : Знання-Прес, 2009. – 343 с.
3. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць / редкол. Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, О. Ю. Амосов та ін. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – № 3 (18). – 272 с.

4. Мустафаєва У. Реформування державної служби України: аналіз кадрової складової / У. Мустафаєва / Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 1(20). – 318 с.

5. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України №912 від 2 серпня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-96-n.

6. Багмет М. Регіональні аспекти удосконалення системи управління персоналом на державній службі [Електронний ресурс] / М. Багмет. – Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/portal/2011_22.pdf.

7. Захаров В. Развитие кадрового потенциала государственного и муниципального управления в регионе / В. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/pdf/2013/4/204.pdf>.

8. Кульжамбекова А. Кадровая служба государственного органа в концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан / А. Кульжамбекова / Актуальні проблеми економіки №6 (144), 2013. – 592 с.

9. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 травня 2012 р. – К. ; НАДУ, 2012. – 572 с.

10. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату / Наказ Національного агентства України з питань державної служби №45 від 5 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/z0699-12.

Калініченко Анатолій Георгієвич

здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНКУ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

У статті досліджено нормативно-правове забезпечення системи оздоровлення та відпочинку дітей за часів незалежності України. Визначено особливості її формування та надано рекомендацій щодо удосконалення. Окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: атестація, Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, Державний соціальний стандарт, оздоровлення та відпочинок дітей, органи публічної влади, соціальний туризм, система дитячого оздоровлення.

Kalinichenko Anatoliy

FEATURES OF THE LEGAL SYSTEM TO ENSURE REHABILITATION AND RECREATION FOR CHILDREN IN UKRAINE

This article explores the regulatory system to ensure rehabilitation and recreation for children since independence Ukraine. The features of its formation and provided recommendations for improvement. Outlines the challenges and issues for further research.

Keywords: certification, the State Register of children's rehabilitation and recreation facilities, state social standards, rehabilitation and recreation of children, public authorities, social tourism, children's health system.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ ОЗДОРОВЛЕНИЯ И ОТДЫХА ДЕТЕЙ В УКРАИНЕ

В статье исследовано нормативно-правовое обеспечение системы оздоровления и отдыха детей за время независимости Украины. Определены особенности его формирования и предоставлены рекомендации по совершенствованию. Определены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: аттестация, Государственный реестр детских заведений оздоровления и отдыха, Государственный социальный стандарт, оздоровление и отдых детей, органы публичной власти, социальный туризм, система детского оздоровления.

Постановка проблеми. Збереження здоров'я дітей, відновлення їх життєвих сил шляхом організації якісного, повноцінного оздоровлення та відпочинку має розглядатись як передумова сприятливого соціально-економічного й демографічного майбутнього, як проблема національного значення, що потребує першочергового вирішення [7]. При цьому особливо гостро постає питання забезпечення реалізації прав дітей на відпочинок та оздоровлення, впровадження нових підходів до організації оздоровчого та відпочинкового процесів, забезпечення високого рівня безпеки життя і здоров'я дітей, розвитку мережі дитячих закладів оздоровлення та відпочинку на всіх рівнях: від місцевого до державного. Однак, упродовж останніх років зберігається тенденція до його погіршення внаслідок впливу об'єктивних та суб'єктивних негативних факторів, серед яких правові, організаційні, соціально-економічні, екологічні, психо-емоційні чинники. Безперечно, ключову роль відіграють саме проблемні питання, що виникають внаслідок неузгодженості нормативно-правових актів, їх необґрунтованої відміни та й навіть просто не виконання, що зумовлюється низкою організаційно-

управлінських недоліків. Наслідком цього є, передусім, порушення реалізації права дітей на повноцінний відпочинок та оздоровлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Грунтовний огляд наукових праць переконливо свідчить, що питання організації дитячого відпочинку та оздоровлення є предметом розгляду багатьох науковців з точки зору організації оздоровчого процесу. Найбільш детально розробляються напрямки державного управління туристичною галуззю, сферою туристично-рекреаційної діяльності, санаторно-курортним забезпеченням дітей та оцінювання соціально-економічної ефективності дитячої рекреації, зокрема окресленими питаннями займаються такі дослідники, як І. Барчуков, М. Білинська, А. Блинов, В. Бовтун, Б. Винокуров, Д. Карамішев, Я. Радиш, В. Попков, І. Рожкова, Т. Третьяков, О. Черниш, О. Шаптала, Г. Яковенко. Разом з тим, проблемні питання державного управління у сфері охорони здоров'я дітей, забезпечення їх повноцінного відпочинку розроблені ще недостатньо, фактично представлені лише висвітленням окремих напрямків управлінської діяльності (М. Дік, М. Наказний та ін.). Відтак, потребує дослідження нормативно-правовий механізм організації діяльності закладів оздоровлення та відпочинку за часів незалежності України.

Тому **метою** статті є аналіз нормативно-правової бази системи дитячого оздоровлення та відпочинку, визначення особливостей її формування та надання рекомендацій щодо удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Законодавство у сфері оздоровлення та відпочинку дітей складається з Конституції України, Сімейного кодексу України, законів України «Про охорону дитинства», «Про позашкільну освіту», «Про оздоровлення та відпочинок дітей» та інших законів, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інших нормативно-правових актів. Зокрема, програмним для нас є підсумковий документ спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН у 2002 р. «Світ, сприятливий для дітей», яким прийнято план дій відносно

створення світу, сприятливого для дітей, і визначено завдання щодо забезпечення права кожної дитини на життя та охорону здоров'я.

Національним стратегічним документом щодо реалізації державної політики стосовно дітей була Національна програма «Діти України» [13]. Розрахована на період до 2000 р., вона мала стати орієнтиром для формування регіональних дій стосовно поліпшення стану дітей та відповідних територіальних програм на основі інтеграції діяльності державних установ із громадськими та іншими організаціями. Передбачалося, що Національна програма «Діти України» реалізується у комплексі з програмами, затвердженими Урядом, зокрема з Довгостроковою програмою поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства й дитинства, Національною програмою імунопрофілактики населення на 1993–2000 роки, Державною національною програмою «Освіта» (Україна XXI століття), Національною програмою планування сім'ї, Комплексною програмою розв'язання проблем інвалідності та іншими.

Виконання основних заходів Національної програми «Діти України» у 1996–2000 роках активізувало процеси практичного розв'язання проблем поліпшення становища дітей, а також реалізації положень Конвенції ООН про права дитини. Разом з тим, довгостроковий характер виконання ряду завдань у поєднанні із несприятливими факторами, що виникли внаслідок реформування економічних і соціальних засад нашої держави, негативно вплинули на стан дітей і сімей з дітьми, що й зумовило необхідність розроблення додаткових заходів на наступну п'ятирічку [16].

Слід зазначити, що була проведена величезна робота за всіма вказаними напрямками, про що свідчать і результати звітів [5]. Однак, нагальні проблеми в галузі охорони здоров'я в сучасних умовах, зумовлені негативною динамікою показників стану здоров'я населення на тлі обмеженого бюджетного фінансування галузі, недосконалістю законодавчої бази, яка не забезпечує ефективної діяльності системи охорони здоров'я і потребує кардинальних змін, актуалізували необхідність прийняття нових нормативно-правових документів

концептуального характеру. Так, у січні 2003 р. було прийнято Державну Програму відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 р. [3]. Прогнозованими результатами виконання Програми визнавалися:

- збільшення кількості дітей, охоплених організованими формами відпочинку та оздоровлення;
- зміцнення матеріально-технічної бази діючих дитячих оздоровчих закладів та збільшення їх кількості, зокрема спеціалізованих і профільних оздоровчих закладів для дітей;
- урізноманітнення та підвищення якості оздоровчих послуг;
- забезпечення високого рівня фахової підготовки працівників оздоровчих закладів;
- підвищення рівня науково-методичного та інформаційного забезпечення.

Однак, суттєвих кардинальних змін у сфері оздоровлення та відпочинку дітей не відбулося. Причому слід зазначити, що погіршення ситуації є характерним не лише для України, а й для низки інших держав. Так, проаналізувавши стан виконання цілей тисячоліття [2] Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) зазначила, що саме мета щодо виживання дітей, критерієм якої є зниження рівня їхньої смертності, має найменший прогрес, тому розв'язання цієї проблеми можливе за умови зміни стратегічних підходів до охорони здоров'я дітей шляхом розробки національних програм на основі ухваленої у вересні 2005 р. Європейським регіональним комітетом ВООЗ Європейської стратегії «Здоров'я і розвиток дітей і підлітків».

І таким документом став Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [6], який визначає основні засади державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, правові, фінансові та організаційні засади утворення й діяльності дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, права, обов'язки та відповідальність усіх учасників процесу. Конкретизуються

зазначені положення у Типовому положенні про дитячий заклад оздоровлення та відпочинку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [15].

Крім того, з метою аналізу якості надання послуг вперше за історію незалежної України в 2010 р. було запроваджено розподіл дитячих закладів на ті, що надають послуги з оздоровлення і окремо, що надають лише відпочинкові послуги.

Проведений аналіз показує, що за останні роки вдалося здійснити заходи, виконання яких покликано сприяти покращенню організації оздоровлення та відпочинку дітей. Фактично, за п'ять неповних років дії закону органами виконавчої влади розроблено та затверджено понад 50 нормативно-правових актів у цій сфері, прийнято низку важливих програм. Адже без чіткого, розписаного по кожному місяцю плану інвестицій державою в оздоровчу сферу, насамперед в її інфраструктуру, не йдеться про жодні якісні зміни у державній політиці вести мову не доводиться. Причому акценти мають бути зміщені на інвестиції в здоров'я кожної дитини, молодого покоління загалом.

Так, ще у 2010 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей на період до 2015 р. [8], спрямовану на вдосконалення цієї сфери, на забезпечення державних гарантій щодо доступності та якості відповідних послуг. Основними завданнями програми визначалося:

- забезпечення доступності та якості послуг оздоровлення й відпочинку;
- збільшення кількості оздоровлених дітей і передусім – незахищених категорій;
- удосконалення мережі закладів оздоровлення та відпочинку дітей;
- реконструкція та відновлення роботи закладів, що тривалий час не працювали;
- ремонт закладів оздоровлення та відпочинку дітей;
- будівництво й відкриття нових закладів;
- запровадження новітніх телекомунікаційних технологій;

- стимулювання власників – утримувачів дитячих оздоровчих закладів різних форм власності.

Передбачалося, що витрати на цю програму становитимуть три мільярди 26 мільйонів 617 тисяч гривень, тобто 605 мільйонів гривень на рік.

Разом з тим, станом на квітень 2013 р. така Програма не була затверджена [1]. Натомість, вона втратила чинність із набуттям чинності Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р., яким схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей і розвитку мережі дитячих закладів оздоровлення та відпочинку на період до 2017 р. [9]. Однак, невдовзі було прийнято ще одну Постанову Кабінету Міністрів України про дострокове припинення виконання державних цільових програм [4], у відповідності з яким попередні розпорядження втрачають чинність.

Подібний фінал отримала і Загальнодержавна соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2013–2017 роки, яка була розроблена в межах соціальних ініціатив Президента України «Діти – майбутнє України». Програма була спрямована на популяризацію здорового способу життя серед дітей і молоді, була покликана сприяти оновленню спортивної інфраструктури в Україні та залученню молоді до масового спорту.

З огляду на стан здоров'я молодого покоління, така ситуація є незрозумілою. Вона виникла не в 2014 р., а набагато раніше, і поглиблюється ще й позицією керівництва центральних органів влади. Адже Міністерство фінансів України надало висновки щодо недоцільності розробки державних програм оздоровлення й відпочинку дітей та розвитку дитячих центрів «Артек» і «Молода гвардія», а також і пропозицію оновлювати інфраструктуру дитячих центрів власним коштом цих підприємств, отриманих від здійснення господарської діяльності. Виникає закономірне запитання: якими власними коштами «Артек» і «Молода гвардія» можуть оновити інфраструктуру, яку свого часу будував весь Радянський Союз? [14]

Звичайно, у тих складних умовах, в яких перебуває нині держава, говорити про розвиток і повноцінне фінансування закладів дитячого

оздоровлення та відпочинку начебто не видається доцільним. З іншої ж точки зору, йдеться про реалізацію одного з пріоритетів національної безпеки. Окрім того, питання необхідності оздоровлення дітей із зони АТО (а дитячий центр «Молода гвардія» здатний працювати цілорічно!), ніхто з порядку денного не знімає.

Визначальними в організації оздоровлення та відпочинку дітей залишаються збереження, належне функціонування та розвиток мережі дитячих закладів відповідно до сучасних потреб. З метою недопущення скорочення мережі закладів, запобігання ліквідації, передачі під заставу, репродукування, використанню не за призначенням, а також ведення обліку наявних закладів в Україні було запроваджено формування Державного реєстру дитячих закладів оздоровлення та відпочинку [10], незалежно від форми власності та підпорядкування. Під час його ведення відображається динаміка якісних і кількісних показників закладів, забезпечуються інтереси споживачів послуг з оздоровлення та відпочинку дітей, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи отримують інформацію про заклади, включені до Реєстру. На сьогодні до Державного реєстру вже внесено більше 50 % відповідних закладів.

Він формується для того, аби:

- вести облік наявних закладів в Україні;
- не допустити скорочення мережі закладів, запобігти ліквідації, передачі під заставу, репродукування, використанню не за призначенням закладів;
- сприяти інтересам споживачів послуг з оздоровлення та відпочинку і забезпечувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб інформацією про заклади, які включені до Реєстру.

Крім того, під час ведення Державного реєстру передбачається відображення динаміки якісних та кількісних показників.

Загалом робота щодо внесення уточнювальних змін до прийнятих нормативно-правових актів проводиться. Так, затверджено Державний

соціальний стандарт оздоровлення та відпочинку дітей з метою встановлення чітких вимог до відповідних дитячих закладів [11] як комплекс соціальних норм і нормативів, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій щодо забезпечення послугами з оздоровлення та відпочинку дітей.

Стандарт встановлює вимоги до показників необхідного забезпечення потреб дітей в організації оздоровлення та відпочинку, послуг з оздоровлення та відпочинку і застосовується з метою реалізації прав дітей на забезпечення потреб дітей в організації оздоровлення та відпочинку, отримання послуг з оздоровлення та відпочинку. Об'єктами Стандарту є умови розміщення, перебування дітей у дитячих закладах оздоровлення та відпочинку дітей та надання послуг з оздоровлення та відпочинку. Відтак, дитячі заклади оздоровлення та відпочинку усіх типів, форм власності та підпорядкування повинні його дотримуватися.

Стандарт містить:

- соціальні норми та нормативи у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, які включають нормативи: матеріально-технічного забезпечення дитячих закладів для надання послуг з оздоровлення та відпочинку; норми забезпечення дітей повноцінним харчуванням відповідно до фізіологічних потреб і енерговитрат та порядок організації харчування; штатні нормативи дитячих закладів оздоровлення та відпочинку та вимоги пожежної безпеки;

- перелік, зміст та обсяги послуг з оздоровлення та відпочинку дітей;
- вимоги до надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей.

Стандарт містить перелік, зміст та обсяги послуг, серед яких базовий перелік послуг з оздоровлення та відпочинку дітей; організації виховної діяльності та дозвілля; перелік видів медичного обслуговування та психологічних послуг, інформаційних послуг, а також вимоги щодо їх надання.

Окремого аналізу заслуговує нормативно-правова база, що регулює питання міжвідомчої координації оздоровлення та відпочинку дітей. Зокрема,

накази центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Міністерства соціальної політики:

- від 19.03.2013 №128 «Про затвердження форм звітності з питань охоплення дітей шкільного віку оздоровленням та відпочинком за бюджетні кошти та інструкцій щодо їх заповнення»;
- від 28.04.2014 № 254 «Про затвердження Плану заходів щодо організації і проведення оздоровлення та відпочинку дітей у 2014 році»;
- від 30.04.2014 № 259 «Про створення центрального міжвідомчого оперативного штабу з координації проведення оздоровчої кампанії 2014 року»;
- від 16.05.2013 №272 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з оздоровлення та відпочинку дітей».

Таким чином, підсумовуючи, маємо зазначити, що Закони України регламентують діяльність дитячих оздоровчих закладів з метою реалізації права кожної дитини на повноцінний відпочинок та оздоровлення. Перелік законів України виокремлює два основні аспекти [12, с.174 – 175]:

- змістовний (регулює організаційні і науково-методичні умови функціонування дитячих оздоровчих закладів;
- фінансовий (забезпечує фінансово-господарську діяльність дитячих закладів оздоровлення та відпочинку).

Змістовний аспект Законів України визначається як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, що забезпечує реалізацію права дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та її всебічний розвиток. Водночас, змістовні аспекти також передбачають умовність поділу на нормативно-правові акти концептуального характеру, в яких визначаються основні засади діяльності дитячих закладів оздоровлення та відпочинку й ті, що мають специфічні особливості та спрямовані на забезпечення ефективності їх функціонування. Щодо фінансового, то він зосереджує увагу на питаннях, пов'язаних із вдосконаленням загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на проблемах передачі об'єктам права державної та комунальної власності; на питаннях

оплати за землю, податку з доходів фізичних осіб, на проблемах оподаткування прибутку підприємств та податку на додану вартість тощо.

Специфіка літнього відпочинку та оздоровлення полягає в тому, що його організація потребує органічного поєднання зусиль працівників різних галузей – освіти, охорони здоров'я, туризму, відповідно, і регулюється галузевими нормами права. Так, щороку приймаються постанови центральними органами влади, що входять до складу суб'єктів системи оздоровлення та відпочинку, щодо створення безпечних умов для перебування дітей, здійснення заходів, спрямованих на збереження і зміцнення здоров'я дітей, попередження спалахів гострих інфекційних хвороб і харчових отруєнь у дитячих закладах оздоровлення та відпочинку протягом оздоровчої кампанії.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямку. Відповідно до законодавства кожна дитина має рівні права на оздоровлення та відпочинок. Діяльність дитячих оздоровчих закладів щодо реалізації права кожної дитини на повноцінний відпочинок та оздоровлення регламентується нормативно-правовими актами, що регулюють як організаційні і науково-методичні умови функціонування дитячих оздоровчих закладів, так і забезпечують їх фінансово-господарську діяльність. Зокрема, вперше за історію незалежної України в 2010 р. запроваджено:

- розподіл дитячих закладів на ті, що надають послуги з оздоровлення і окремо, що надають лише відпочинкові послуги;
- формування Державного реєстру дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, незалежно від форми власності та підпорядкування;
- Державний соціальний стандарт з метою встановлення чітких вимог до відповідних дитячих закладів.

Це загалом свідчить про те, що правовий складник функціонування системи дитячого оздоровлення та відпочинку, як і організаційний, перебуває на етапі свого становлення. Водночас при розробці концептуальних документів (концепцій та стратегій) допускаються нестиківки окремих положень, не враховуються фінансові можливості, не працюють механізми координації

діяльності органів влади та альтернативного забезпечення дитячого оздоровлення та відпочинку, прийняті державні програми не виконуються. Крім того, так і не вдалося створити дієвої структури загальнонаціонального рівня, а на місцевому трапляється розпорошеність повноважень та відповідальності за організацію оздоровлення та відпочинку дітей. Тобто, на часі постає нагальне питання удосконалення координаційного механізму діяльності органів публічної влади, що й потребує подальших наукових досліджень з метою забезпечення реалізації права дітей на повноцінне і якісне оздоровлення.

Література.

1. Лутковська В. В Україні наразі відсутня цілісна, системна робота щодо реалізації в регіонах державної політики з питань оздоровлення та відпочинку дітей / В. Лутковська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2576:2013-04-03-13-40-16&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75.

2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621.

3. Державна Програма відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року / Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

4. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» / Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

5. Діяльність: Європейська інтеграція: Звіти : Національна програма «Діти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/prgs_ukrchild.html.

6. Закон України від 25.10.08 № 204 «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Калініченко А. Дитячі заклади оздоровлення та відпочинку: поняття, види та форми діяльності / А. Калініченко // Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи : Матеріали II Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (3 червня 2011 року). – [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 30–34.

8. Концепція Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей на період до 2015 року / Схвалена Розпорядженням КМУ від 3 листопада 2010 р. № 2056-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

9. Концепція Державної цільової соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей і розвитку мережі дитячих закладів оздоровлення та відпочинку на період до 2017 року / Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 549-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

10. Наказ Міністерства соціальної політики від 19.01.2012 № 26 «Про затвердження Положення про Державний реєстр дитячих закладів оздоровлення та відпочинку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0176-12>.

11. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 13.08.2009 № 2881 «Про затвердження Державного соціального стандарту оздоровлення та відпочинку дітей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

12. Наказний М. Проектування діяльності дитячого оздоровчого закладу: теорія і технологія / М. Наказний : Монографія. – Дніпропетровськ, 2010. – 476 с.

13. Національна програма «Діти України», затверджена Указом Президента України від 18 січня 1996 р. № 63/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/>.

14. Оздоровлення – для одних, «відпочинкові послуги» – для інших [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3688/>.

15. Типове положення про дитячий заклад оздоровлення та відпочинку, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2009 № 422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=21.

16. Указ Президента України від 24 січня 2001 р. № 42/2001 «Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми “Діти України” на період до 2005 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/>.

Кулик Олена Єгорівна

начальник відділу освіти,

молоді та спорту Чаплинської районної

державної адміністрації Херсонської області

Жукевич Сергій Федорович

слухач ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНО-ОСВІТНІЙ ПРОСТІР: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДИСТАНЦІЙНИХ ФОРМ РОБОТИ З ПЕДАГОГАМИ

Розглянуто питання впровадження і використання інноваційних форм роботи з педагогами в міжконтестастійний період на основі інформаційних технологій. Проаналізовано досвід роботи з використання дистанційних форм роботи з педагогами в Чаплинському районі Херсонської області. Акцентовано увагу на основних складниках інформаційно-освітнього простору. Детально проаналізовано опис форм роботи під час проведення дистанційних заходів (семінарів, лекцій, консультацій, вебінарів, форумів, конференцій, нарад, засідань РМО). Доведено, що розвивальне середовище району забезпечує оперативність, науковість, гнучкість та прогнозованість науково-методичної роботи з педагогами.

Ключові слова: інформаційно-освітній простір, управління, дистанційні форми роботи, дистанційні технології.

Kyluk Olena, Zhukevych Sergiy

INFORMATION AND EDUCATIONAL SPACE: FEATURES OF USING REMOTE FORMS OF WORK WITH EDUCATOR

The article considers the implementation and use of innovative forms of teaching institutions with teachers between courses. The author reveals the experience with the use of distance work with teachers Chaplinka District. Attention

is paid to the analysis of the main components of information and educational space. Author stops on a detailed description of the forms of work during distance events as seminars, lectures, consultations, vebinary, forums, conferences, meetings of RMO and proves that developing a sereda district provides an operationability, scientific character, flexibility and prognostication of scientific-methodical work with pedagogical shots.

Keywords: information and educational space, control, remote forms of work.

Кулик Елена Егоровна,

Жукевич Сергей Федорович

**ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СРЕДА:
ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДИСТАНЦИОННЫХ ФОРМ
РАБОТЫ С ПЕДАГОГАМИ**

Рассмотрен вопрос внедрения и использования инновационных форм работы с педагогами в межаттестационный период. Проанализирован опыт работы по использованию дистанционных форм работы с педагогами Чаплинского района Херсонской области. Акцентировано внимание на основных составляющих информационно-образовательного пространства. Детально проанализировано описание форм работы во время проведения дистанционных мероприятий (семинары, лекции, консультации, вебинары, форумы, конференции, совещания, заседания РМО) Доказано, что развивающая среда района обеспечивает оперативность, научность, гибкость и прогнозирование научно-методической работы с педагогическими кадрами.

Ключевые слова: информационно-образовательная среда, управление, дистанционные формы работы, дистанционные технологии.

Постановка проблеми: Життя не стоїть на місці, змінюється світ, змінюється світогляд нового покоління, його прагнення та бачення розбудови нової держави. Світові процеси глобалізації та інформатизації вносять свої корективи, вимоги у розвиток економіки, політики, науки та освіти. Народилось

нове поняття «кросс-культурна взаємодія», тобто взаємодія трьох «китів», від яких залежить розвиток світових змін – політика, економіка, наука. Сьогоднішні першокласники будуть повноцінними володарями того нового соціуму і всі зміни, які відбуваються в освіті, мають на меті підготовку «людини нового покоління» з новим світоглядом, новими навиками, новими вміннями, новою компетентністю. А чи готові виховувати, плекати, творити нове покоління нинішні вчителі? Чи достатньо вони компетентні?

Отже, реалії сьогодення вимагають суттєвих змін у системі освіти, зокрема в її значущому складнику – освіті для дорослих. Пріоритетність цієї проблеми в національному масштабі засвідчують Закон України «Про основні засади інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», Указ Президента України «Про заходи щодо пріоритетного розвитку освіти в Україні», Концепція державної цільової програми «Сто відсотків» на період до 2015 року. В умовах реалізації Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки, яка визначає основні напрями, пріоритети, завдання й механізми реалізації державної політики в галузі освіти, важливого значення набуває діяльність методичних служб, оскільки серед основних проблем – «недосконалість системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та управлінських кадрів, відсутність науково-методичного супроводу навчально-виховного процесу» [1]. Особлива увага приділяється на інформаційно-методичній діяльності районних методичних кабінетів, яка передбачає підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників, інформатизацію процесів управління наукової та інноваційної діяльності, бібліотечних ресурсів, розвиток технічної та програмової бази, впровадження ІКТ та дистанційних технологій у формах роботи з педагогами та навчальний процес, використання інтернет-ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання використання засобів інформаційних технологій у процесі професійної підготовки вчителів знайшли відображення в роботах С. Бешенкова, В. Виноградова, Р. Гуревича, М. Жалдака, Н. Клокар, В. Ледньова, В. Олійника, В. Шевченка.

В. Биков [2], І. Прокопенко [3], А. Гуржій [4], Н. Бендерец [5] дотримуються думки, що впровадження дистанційних форм навчання та дистанційних форм роботи є необхідним, таким, що має забезпечити безперервність освіти, потребу в постійному оновленні знань, технологій і підвищенні кваліфікації.

Методичні основи підготовки фахівців у системі неперервної освіти в умовах сучасного інформаційного середовища продовжують досліджуватися. Науковці єдині в тому, що оволодіння сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями, розуміння їх можливостей та способів застосування, слабких і сильних сторін, вміння організувати не тільки навчальну діяльність учнів, але і власний саморозвиток та підвищення кваліфікації, забезпечує здатність педагогів навчатися протягом життя як основу неперервного навчання в контексті професійного та соціального життя.

Мета статті – розкрити актуальність проблеми використання дистанційних форм роботи з педагогами на рівні району.

Виклад основного матеріалу. Районні методичні кабінети завжди були авангардом педагогічної спільноти регіонів, розробляли, допомагали втілювати педагогам інноваційні технології у практичну діяльність. Нині їх діяльність без широкого застосування інформаційних технологій є неефективною, епізодичне використання окремих технологій не може забезпечити належний результат. Завдання, які держава і суспільство ставить перед педагогами, можуть бути виконані лише за умови систематичної роботи зі створення відповідного інформаційного освітнього простору.

У літературі знаходимо різні визначення інформаційно-освітнього простору. Ми схильні до трактування, що це поняття складається з таких компонентів:

- інформаційні ресурси, що містять дані, відомості та знання у відповідних сховищах (на носіях інформації);
- організаційні структури, які забезпечують функціонування та розвиток єдиного інформаційного простору;

- засоби інформаційної взаємодії громадян та закладів, що забезпечують їм доступ до інформаційно-освітніх ресурсів на підставі відповідних інформаційних технологій – програмно-технічних засобів та організаційно-нормативних документів [6].

Мета створення інформаційно-освітнього простору визначається ціллю діяльності районного методичного кабінету – забезпечення дієвості системи управління в організації освітнього процесу, удосконалення, стабілізація та розвиток усієї життєдіяльності освітньої системи та післядипломного розвитку вчителя.

Створення інформаційно-освітнього простору дозволяє спростити і прискорити процеси, які необхідні під час проведення навчального процесу так і процесу перепідготовки педагогічних кадрів. Єдність інформаційного простору системи освіти району, підвищення якості надання освітніх послуг у всіх закладах, підвищення ефективності управління регіональною системою освіти, оптимізація використання інформаційно-методичних ресурсів, формування інформаційної культури – все це забезпечить створення інформаційно-освітнього простору.

Невід’ємною частиною простору є система дистанційного навчання учнів та педагогів. Інформаційний освітній простір дозволяє забезпечити оперативність, науковість, гнучкість та прогнозованість розвитку роботи з педагогічними кадрами саме завдяки використанню такої форми навчання у міжкурсовий період.

Створення інформаційно-освітнього простору дозволяє на високому сучасному рівні виконувати завдання, визначені в Положенні методичного кабінету:

- забезпечувати належний рівень методичної підготовки педагогічних кадрів;
- підтримувати та супроводжувати впровадження інновацій;
- розповсюджувати педагогічний досвід;
- координувати роботу методичних об’єднань.

Складники інформаційно-освітнього простору Чаплинського району подані на рис.1.

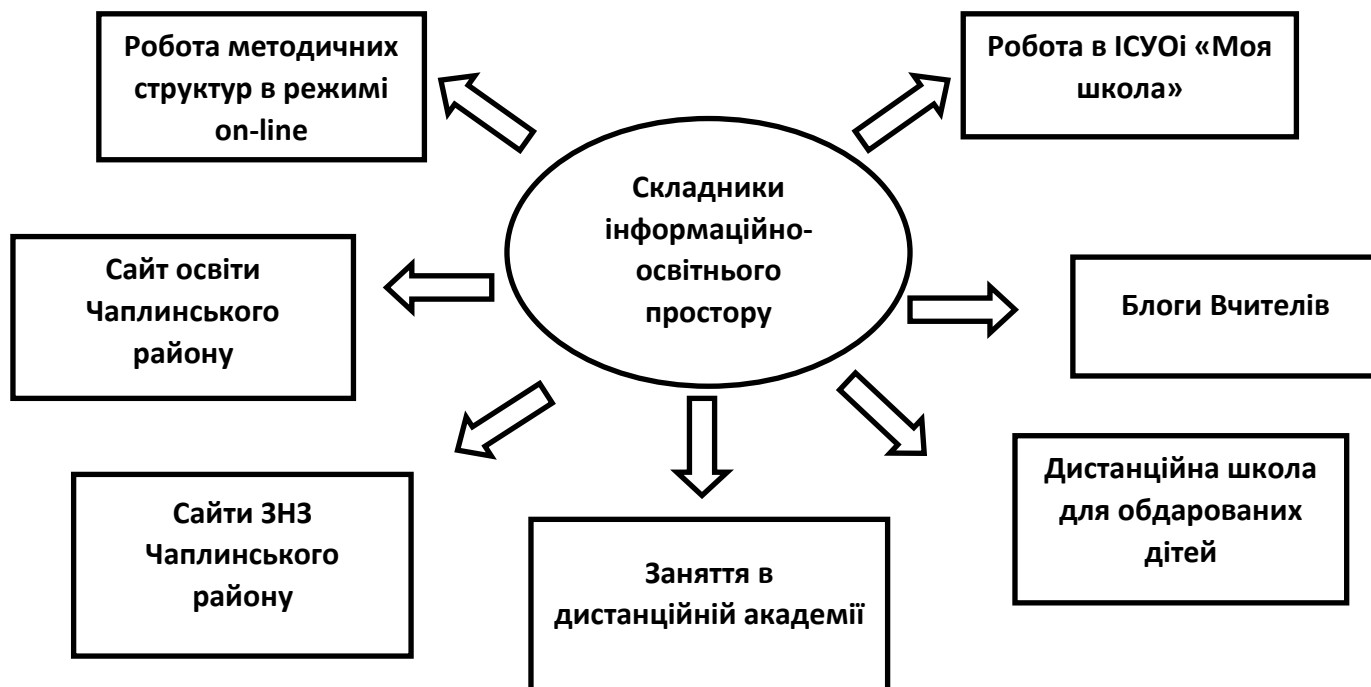


Рис.1. Складники інформаційно-освітнього простору району.

Розвиток ІКТ вніс певні корективи в роботу освітньої галузі району: новою формою роботи стало проведення нарад, семінарів, засідань РМО, конференцій, круглих столів, майстер-класів із використанням засобів телекомунікації, он-лайн семінарів – вебінарів. Таким чином, частина запланованих заходів відбувається дистанційно. У дистанційній роботі з педагогами району ми використовуємо традиційні форми роботи, тільки дещо модифіковані.

Одна із форм роботи – лекція. Під час застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій загальні вимоги до лекції зберігаються, але вона може проводитися в реальному й нереальному часі, фронтально та індивідуально. Доцільним є проведення «електронних лекцій».

Планування, координування й ведення методичної роботи в районі відбувається безпосередньо через районні методичні об'єднання. Проведення засідань РМО в режимі on-line дає можливість бути на них присутніми необмеженій кількості слухачів. Це не тільки вчителі з певного предмету, а й заступники, директори шкіл нашого району, інших районів області, методисти КВНЗ «Херсонської академії неперервної освіти». Такі заходи проводяться відповідно до плану, під час їх проведення використовуються презентації, анімації, графіка, фотографія, звук, відео тощо. Проводяться засідання в реальному часі, але їх запис завжди можна переглянути, зайшовши за посиланням на відповідну платформу.

Надавати методичну допомогу та координувати роботу вчителів допомагають методистові консультації. Вони можуть бути як індивідуальні, так і групові. Проводяться консультації із застосуванням засобів інформаційних та телекомунікаційних технологій: Skype, відео-, телеконференцій і вебінарів. Проводячи консультації таким чином, у вчителів зникає психологічний бар'єр, пов'язаний із публічністю. Кожен учасник може поставити запитання або висловити свою думку уникаючи бар'єрів, пов'язаних із комунікабельністю, недосвідченістю і швидкістю реакції. Слухачі легко можуть ставити запитання, не соромлячись і не боячись реакції аудиторії.

Наступна форма роботи – це проведення семінарів. За умови застосування інформаційних та телекомунікаційних технологій вони можуть проводитися за допомогою комп'ютерних відео- й телеконференцій. Відеоваріант нічим не відрізняється від традиційного, тому що учасники процесу бачать один одного на екранах моніторів комп'ютера, лише географічно знаходяться один від одного в різних місцях, що значно знижує їхні часові витрати, а також економить кошти.

Проводячи наради керівників, засідання РМО, часто потрібно знати думку певної групи вчителів, заступників, керівників для прийняття деякого рішення, тому з цією метою ми використовуємо інтерактивне опитування. За допомогою модуля інтерактивного голосування можна швидко створювати

опитувальник, редагувати його й розмістити, наприклад, у віртуальному класі. Результати виводяться практично миттєво на екран монітора у графічному вигляді, і всі присутні бачать результат колективної думки.

Веб-конференції дозволяють повернути до участі в обговоренні різних проблем досить широке коло охочих, забезпечуючи при цьому кожному учаснику можливість одночасної присутності відразу на кількох конференціях, не відходячи від свого комп'ютера. Для всіх учасників такі конференції дозволяють не лише бути в курсі розвитку проблематики, яка їх цікавить, брати участь в обговоренні певної проблеми, але й самому висловлюватися з питань, що обговорюються, безпосередньо в процесі інформаційного спілкування знайти однодумців, зацікавлених колег в обміні інформаційними ресурсами.

Форум – найпоширеніша форма спілкування методиста та вчителя в дистанційній формі роботи. Форум може бути присвячений будь-якій проблемі або темі. Модератор форуму (мережевий викладач) реалізує дискусію чи обговорення, стимулюючи питаннями, повідомленнями, новою цікавою інформацією. Програмне забезпечення форумів дозволяє приєднати різні файли певного розміру. Кілька форумів можна об'єднати в один великий. Наприклад, під час роботи творчої групи над проблемою, створюються форуми для кожної окремої групи з метою спілкування під час проведення дослідження над вирішенням поставленого для цієї групи завдання, потім – обговорення загальної проблеми проекту всіма учасниками навчального процесу (веб-конференція).

Організовуємо вебінари через платформу WiZiQ. Ця платформа підходить із бюджетних міркувань.

Формат вебінара сприяє глибокому зануренню в процес, досягненню ефективних результатів роботи:

- Слухач отримує можливість опанувати нові знання й уміння, спілкуватися з викладачем, перебуваючи у звичних для нього та комфортних умовах, без стороннього шуму.

- Відсутність психологічних бар'єрів, пов'язаних із публічністю процесу навчання. На вебінарі слухачі легко можуть ставити запитання, не соромлячись і не боячись реакції аудиторії, враховуючи, що тема доповіді обговорюється не тет-а-тет, а з цілою групою, доповідь здатна викликати цілу низку запитань і думок, що дає більш репрезентативний зворотний зв'язок з аудиторією.

- Колективна робота з програмним забезпеченням: учасник вебінару з відповідними правами демонструє всім іншим учасникам роботу в середовищі конкретного програмного продукту на екрані свого комп'ютера, також вчитель має можливість передавати права управління програмою будь-якому учню з конкретним завданням.

- Обмін миттєвими повідомленнями за допомогою текстового чату. Між іншим можливе застосування як загального чату, коли всі учасники бачать усі повідомлення, так і приватного спілкування двох осіб із можливістю блокування вхідних повідомлень. Також важливим є обмін файлами між учасниками вебінару – завантаження і вивантаження файлів будь-яких розмірів.

- Whiteboard – електронна панель, яка виконує функції дошки для спільної роботи та має стандартний набір інструментів: лінія, коло, прямокутник та ін.

- «Підняття руки» – надає змогу учаснику вебінару звернути на себе увагу ведучого та попросити увімкнути мікрофон, камеру або інший функціонал. В окремому вікні ведучого з'являються у відповідному порядку імена учасників, які «підняли руку».

- Можливість проведення лекцій, семінарів, віртуальних зустрічей з іноземними партнерами (студентами, науковцями, викладачами) одночасно з різних країн.

Наступним елементом створення розвивального середовища району є робота сайтів освіти. Сайт освіти нашого Чаплинського району містить такі розділи: відділ освіти, РМО, ЗНО, експериментальна робота, робота з обдарованими учнями, новини, нормативна база, події, ФГГ, де розміщується

необхідна нормативна база для вчителів, керівників шкіл, аналітичні матеріали, інформація стосовно ЗНО, ДПА методичні рекомендації, експериментальні програми, звіти про експериментальну роботу, плани роботи РМО, творчих груп, школи молодого вчителя, резерву керівників району, роботи над проблемою області, розробки кращих уроків учителів району, відео уроки, презентації, списки нової літератури та багато іншого. Завдяки районному сайту освітяни не тільки дізнаються про досвід, чують думки, а й бачать на сайті обличчя своїх колег.

Допомагає у професійному зростанні вчителів створення особистих блогів. Блог є одним із сервісів Веб 2. 0 та від англ. blog (web log) визначається як «веб-сайт, до основного змісту якого регулярно додаються записи (пости), що містять текст, зображення або мультимедіа» [7]. Характеризуючи блог, зазначимо, що інформація подається в хронологічному порядку і забезпечує можливість асинхронної міжособистісної або групової комп'ютерно-опосередкованої комунікації. Ведення професійного блогу – найприродніший спосіб для вчителя «підписати» себе на неперервну самоосвіту.

Таке веб-середовище сприяє формуванню й розвитку в педагога однієї із значущих комунікативних навичок – навички самопрезентації. Використання вчителем можливостей ІКТ дозволяє суттєво розширити потенційний простір освітнього середовища. Аналіз блогів, створених учителями в мережі Інтернет, свідчить, що переважна більшість вчителів створюють особисті інформаційні ресурси для представлення результатів своєї роботи. Однак блог як засіб мережевої взаємодії може використовуватись педагогом так:

- 1) інформаційно-освітнє предметне середовище як компонент відкритого середовища освітньої установи;
- 2) електронне портфоліо педагога як спосіб оцінки професійних компетенцій та як інструмент рефлексії професійної діяльності;
- 3) персональне навчальне середовище (персональне освітнє оточення), персональний освітній простір як засіб реалізації освітньої потреби (професійні спільноти, можливо, створені самим педагогом; інструмент читання новин).

Для створення розвивального середовища нині є можливість використовувати програмові засоби, яких із року в рік на вітчизняному ринку стає все більше. У нашому районі ми працюємо і надаємо допомогу вчителю через навчальну екосистему «Моя Школа» – це повний комплекс навчального інформаційного середовища для кожного учасника навчально-виховного процесу(заснованого на хмарних технологіях): від учня та батька до відділу освіти. Ця система переводить на нові відносини всі взаємозв'язки в освіті та сприяє зміні форм і методів навчання. Незамінним для роботи методиста є віртуальний кабінет, який дає змогу мати повну картину діяльності вчителя у системі «Моя школа» за поточний день або за певний період. Методист може завжди переглянути конспекти вчителя й надати термінову консультативну та корекційну допомогу. РМК в будь-який час має результати якості знань учнів кожного вчителя, виконання навчальних програм конкретним учителем, і все це в автоматичному режимі. Крім того, завжди є навчальні плани всіх вчителів району в електронному вигляді, контроль бібліотечних фондів, постійний зв'язок з адміністраціями шкіл. Запровадження навчальної системи спонукало вчителів до опанування комп'ютерної грамотності, що стало кроком до підвищення якості викладання та зросту якості знань учнів.

Висновок. Процес впровадження дистанційних форм у методичну роботу району показав, що дистанційні форми роботи – це педагогічно, психологічно, економічно вигідно. Таким чином, дистанційні форми роботи надають значні дидактичні можливості та надають достатньо повний функціонал для реалізації колаборативної співпраці вчителів району, що дозволяє підвищити професійний ріст вчителя та темп впровадження в навчальний процес ІКТ, що в свою чергу, впливає на якість знань учнів.

Література.

1. Бендерев Н. Система повышения педагогического мастерства с использованием дистанционного обучения / Н. Бендерев // Материалы международной научной-практической Интернет-конференции [«Методология

и методика эффективного использования информационных и коммуникационных технологий в образовании»], (Екатеринбург, 15 сентября – 15 декабря 2009 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://webconf.irro.ru/int_konf/statyi/shablon_uch.php?id=36.

2. Биков В. Освітні системи із забезпечення рівного доступу до якісної освіти впродовж життя / В. Биков, І. Ромашко// Інформаційні технології і засоби навчання. – 2008. – № 48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ime/edu-ua.net/em8/emg.html/>.

3. Блог – Википедия // Википедия : свободная энциклопедия. – Электрон. текст. дані. – [Росія] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Блог>.

4. Васильченко Л. Дистанційне навчання: науково-методичне; інформаційний простір навчального закладу / Л. Васильченко, В. Шевченко. – Х.: Основа, 2009. – 208 с.

5. Гуржій А. Інформатизації і комп'ютеризації загальноосвітніх навчальних закладів України – 20 років / А. Гуржій, В. Биков, В. Гапон та ін. // Комп'ютер у школі та сім'ї. – 2005. – № 5. – С. 3–11.

6. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.

7. Прокопенко І. До питання інформатизації вищих педагогічних навчальних закладів/ І. Прокопенко, В. Биков, С. Раков // Комп'ютер у школі та сім'ї. – 2002. – №4. – С. 8–13.

Мамонтова Елла Вікторівна

*професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.політ.н., професор*

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАЛАГОДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ДІАЛОГУ

Аналізується категорія громадського діалогу в контексті питання вдосконалення форм діалогової взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Розкривається специфіка консультативно-дорадчої діяльності як складової громадського діалогу. Визначено суб'єкти громадського діалогу та його рівні. Зазначено причини його активізації в Україні. Виявлено потенціал громадських слухань та вивчення громадської думки як форм консультативно-дорадчої діяльності.

Ключові слова: консультативно-дорадча діяльність, громадський діалог.

Mamontova Ella

CONSULTATIVE-DELIBERATIVE ACTIVITY AS A METHOD FOR ESTABLISHING CIVIL DIALOGUE

Category “civil dialogue” in the context of improving forms of dialogue interaction of public authorities and the public is analyzed. The specificity of consultative-deliberative activity as part of civil dialogue is revealed. The subjects of civil dialogue and its levels are identified. The reasons of its activation in Ukraine are determined. The potential of public hearings and public opinion research as a forms of consultative-deliberative activity is revealed.

Keywords: consultative-deliberative activity, civil dialogue.

КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ НАЛАЖИВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДИАЛОГА

Анализируется категория общественного диалога в контексте вопроса совершенствования форм диалогового взаимодействия органов публичной власти с общественностью. Раскрывается специфика консультативно-совещательной деятельности как составляющей общественного диалога. Определены субъекты общественного диалога и его уровни. Указаны причины его активизации в Украине. Выявлен потенциал общественных слушаний и изучения общественного мнения как форм консультативно-совещательной деятельности.

Ключевые слова: консультативно-совещательная деятельность, общественный диалог.

Постановка проблеми. Теоретикам і практикам від політики добре відомо, що одним із індикаторів зрілості демократії виступає громадський діалог. Громадський діалог є найважливішою функціональною характеристикою суспільства. Адже, будучи різновидом діалогу суспільного, він реалізується в усіх формах міжсуб'єктних взаємин і взаємодій як у явній, так і у прихованій формах. У сучасному розумінні діалог є певним аналогом суспільної дипломатії як процедури з переговорів з підсумковою домовленістю. Суспільний діалог – це шлях, що веде від суперечок, розбіжностей та конфліктів через етапи спільного обговорення проблем, зближення позицій і далі – до порозуміння й співпраці учасників комунікації. Не випадково, у політиці діалог перетворюється на норму цивілізованої співпраці та демократичної взаємодії сторін, які можуть бути різними за поглядами та функціонально-структурними характеристиками, але визнають право на існування інших, альтернативних поглядів, думок, переконань, цінностей. Можна сказати, що міра цивілізованості соціуму багато в чому визначається тим, наскільки діалог між громадянським суспільством і державою є відкритим

і рівноправним. Враховуючи те, що на теперішній час в Україні сформувалася реальна плюралістична модель політичного життя, відбулася помітна політична та ідеологічна структуризація суспільства, викристалізувалися певні елементи нової соціальної структури та громадянського суспільства, закладено важливі підвалини реальної демократії, значно зростає роль діалогових практик у процесах державного управління. Це актуалізує дослідження форм, механізмів та процедур громадського діалогу, застосування яких спроможне підвищити ефективність державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Категорія діалогу не є новою для соціального знання. На теоретико-методологічному рівні діалогічну природу людини та суспільства було концептуалізовано у філософії діалогу (М. Бахтін, М. Бубер, Б. Вальдфельс, Ф. Ебнер, Е. Левінас, Г. Марсель, О. Розеншток-Хюссі, Ф. Розенцвейг та ін.). Діалог як культурну взаємодію представлено в роботах таких авторів, як Ч. Аксельрод, А. Ахієзер, В. Біблер, П. Вермес, С. Гуревич, М. Л. Даймонд, М. Каган, Г. Померанц, М. Фрідман та ін. Як різновид соціальної дії діалог класифікується у працях М. Вебера, Г. Гадамера, Г. Лассуелла, Дж. Мілля, Дж. Рітцера та ін. Діалогова проблематика активно вивчається у межах інтегративного підходу до розуміння соціальної структури суспільства, що розглядається у працях Ю. Габермаса, Е. Гідденса, Дж. Кіна, Дж. Когена, Н. Лумана, Т. Парсонса, Н. Смелзера, А. Тойнбі, О. Тоффлера, Т. де Шардена та ін. Аналіз соціальних та психологічних аспектів діалогової взаємодії залежно від форм політичного устрою представлено в роботах Ф. Боркенау, В. Бочелюка, Р. Даля, А. Інкелеса, Р. Левенталя, Дж. Талмона, Е. Фромма, С. Хантінгтона, Т. Хомуленко та ін.

Однак виокремлення категорії громадського діалогу як різновиду більш ємного явища суспільного діалогу відбулося у межах політичної теорії та науки державного управління. Так, теоретичні напрацювання з державного управління, які слугують фундаментальною основою для вивчення громадського діалогу як форми взаємодії органів публічної влади та громадськості, представлено у працях таких вітчизняних науковців, як

В. Авер'янов, Г. Атаманчук, З. Балабаєва, В. Бакуменко, М. Головатий, В. Горбатенко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, Н. Драгомирецька, М. Іжа, В. Князєв, В. Корженко, О. Коротич, О. Крюков, О. Крутий, Ю. Куц, В. Малиновський, В. Мамонова, Г. Одінцева, В. Олуйко, О. Поважний, О. Радченко, С. Серьогін, В. Токовенко, Ю. Сурмін, В. Цветков та ін. І хоча на науково-методичному рівні існує низка конструктивних розробок взаємодії суб'єктів діяльності у вирішенні певних прикладних проблем у державному управлінні, втім необхідно констатувати відсутність єдиного концептуального підходу щодо визначення сутності громадського діалогу та специфіки його форм як складових комунікативних практик влади. Все це вводить питання вдосконалення форм діалогової взаємодії органів публічної влади з громадськістю у коло актуальних проблем вітчизняної науки державного управління.

Мета статті полягає у розкритті специфіки консультативно-дорадчої діяльності як складової громадського діалогу.

Виклад осново матеріалу дослідження. Громадський діалог – це один із різновидів діалогу, спрямований на запобігання громадського розколу та поглиблення взаєморозуміння, поліпшення взаємодії і побудови конструктивного співробітництва між різними шарами суспільства. Такий діалог є безперервним комунікативним процесом, що постійно розвивається і удосконалюється, і до якого залучені як представники всіх рівнів влади, так і пересічні громадяни, як роботодавці, так і наймані працівники. Багатосторонній і всеосяжний характер громадського діалогу полягає в об'єктивній необхідності формування в суспільстві і в державі атмосфери довіри, відкритості, готовності до включення в інституціоналізовану систему обміну інформацією.

Загалом діалог у суспільстві можна визначити як інтерсуб'єктивний спосіб публічного вираження соціально-політичних поглядів, думок, суджень та оцінок суб'єктів комунікації, за допомогою чого досягається розуміння та згода між учасниками дискурсу. В ідеальному випадку учасниками мають бути всі зацікавлені сторони, які причетні до обговорюваного предмету або

проблеми. Це: 1) ті, від кого залежить прийняття рішень з даної проблеми; 2) ті, хто може заблокувати ці рішення; 3) ті, на чьому житті позначаються прийняті рішення з обговорюваної проблеми [1, с. 101].

Діалог може проводитися в різних форматах, між різними групами і аудиторіями, мати різні теми і свої проблеми. Громадський діалог, як прийнято його називати в сучасній західноєвропейській традиції – це процес реальної дискурсивної взаємодії, коли люди не тільки говорять, але ще й слухають один одного, намагаючись зрозуміти проблеми та предмети стурбованості іншої сторони.

Діалог у суспільстві реалізується на різних рівнях. На мікрорівні відбувається індивідуальне спілкування. Комунікативна взаємодія соціальних груп, громадських організацій здійснюється на макрорівні. Мегарівень є площиною, де реалізується процес суспільного діалогу загалом як форми динамічної стабілізації суспільно-політичної системи. Але на будь-якому рівні метою діалогу є з'ясування точок зору, досягнення згоди з обговорюваних питань, об'єднання спільних зусиль, а головне – здійснення узгоджених дій. Ключ до вирішення проблеми суспільної довіри лежить у площині формування дієвих механізмів діалогової системи комунікацій державної влади та інституціоналізації громадянського суспільства.

Необхідність діалогу між державою та суспільством зумовлена визнанням сутності державної влади як такої, що є легітимною та належить народові. Відповідно до статті 3 Конституції України, «державна відповідає перед людиною за свою діяльність» [2]. Відтак демократичні органи влади зобов'язані звітувати перед громадянами. Своєю чергою, поінформованість громадян позначається на їх свідомій участі в державному управлінні загалом, а дії влади будуть успішними, якщо їх підтримуватиме народ.

Велику роль у процесі налагодження діалогу влади та громадськості відіграє активність всіх учасників комунікацій та готовність, бажання і здатність сторін взаємодіяти, спираючись на принципи взаємної відповідальності з одного боку, та прагнення до самостійного вирішення

проблем, з іншого. Важливим у цьому є як зміцнення інститутів громадської ініціативи, так і роль неурядових організацій, громадянського суспільства загалом. Обов'язок органів влади залучати громадськість до обговорення нагальних питань суспільного розвитку полягає не в інформуванні, але в обґрунтуванні, пояснюванні, пропонуванні альтернатив їх вирішення. Визначальним у цьому зв'язку є формування загального контексту, в якому люди можуть критично оцінювати події та переглядати свої переконання. В ідеалі суспільство здатне саме визначати та оцінювати власні потреби, співвідносити їх як на індивідуальному, так і на колективному рівнях, переглядати установки та стереотипи, що заважають розвитку держави та особистості, мобілізувати себе для досягнення пріоритетних для суспільства цілей.

Принциповим для налагодження постійного діалогу з громадськістю на паритетних началах є забезпечення відкритості й прозорості процесів прийняття рішень, діяльності владних структур і громадських організацій. Прозорість і відкритість – це умови ефективності взаємодії [3, с. 265]. Адже прозора відкрита влада належним чином забезпечує діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до норм чинного законодавства. Належна поінформованість сприяє свідомій участі громадян у процесі прийняття рішень, надає можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення. Взаємодія відкриває унікальні можливості знаходження оптимальних шляхів для розв'язання наявних проблем.

У царині управлінської практики одним із найпоширеніших і широко вживаних сьогодні є підхід, сформульований в 2001 році Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), згідно з яким виокремлюють три основні рівні налагодження взаємодії влади з громадськістю: інформування (1), консультування (2) та активна участь громадян та їх об'єднань у формуванні публічної політики (3) [4, с. 32].

Традиційною формою комунікативних практик влади є інформування громадськості. Втім, не менш дієвим інструментом налагодження діалогу між публічною владою та громадськістю є консультативно-дорадча діяльність та активна участь громадян та їх об'єднань у формуванні публічної політики. Природно, що в умовах незавершеності демократичних перетворень в Україні, саме у даній площині триває пошук нових форм взаємодії органів публічного адміністрування з громадянським суспільством, наявні різні спроби налагодження системи взаємоінформування влади та населення, намагання забезпечити сталий зворотній зв'язок між інститутами влади та громадянами у рамках формування культури державно-громадського управління. Відповідно до цього, з'являються окремі намагання використовувати механізми та інструментарій електронної демократії на центральному та місцевому рівнях державного управління, запровадження механізмів громадської експертизи, інші сучасні діалогові форми політичної комунікації.

Активізація даних діалогових практик в останні часи зумовлена низкою чинників, серед яких найважливішими є такі. По-перше, саме недержавні громадські організації як учасники комунікації здатні забезпечувати постійний вплив громадськості на діяльність органів публічної влади. Цей вплив охоплює такі етапи прийняття управлінських рішень, як формування порядку денного діяльності органу публічної влади з урахуванням пропозицій та запитів громадськості, внесення альтернативних проектів рішення, організації їх фахового та публічного обговорення, прийняття рішень, організація забезпечення їх виконання з можливістю делегування певних функцій громадським організаціям, здійснення моніторингу якості процесу їх реалізації, визначення проміжних і кінцевих результатів управлінських дій та рішень з можливістю подальшої корекції раніше ухвалених рішень чи прийняттям нових [5]. По-друге, систематична взаємодія активних громадських організацій із органами публічного адміністрування утворює постійну й різнобічну комунікацію між владою та громадянами, забезпечує такий дефіцитний в умовах нашої країни сталий зворотній зв'язок, а через його налагоджені канали

й отримання управлінцями своєчасних реакцій суспільства на дії або бездіяльність влади, що становить важливий стимул її вдосконалення.

За роки незалежності публічна влада накопичила цінний, водночас як позитивний, так і негативний досвід співпраці із структурами громадянського суспільства, виробила певні механізми та форми взаємодії з недержавними організаціями та активними громадянами. Прагнення скорегувати ситуацію у бік зміцнення неформального діалогу між державою і громадянами як дієвого інструменту демократизації політичної системи України знайшло чітко віддзеркалилися у вітчизняному нормотворчому процесі.

Так, у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (1999) за головами місцевих державних адміністрацій були закріплені повноваження утворювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких мають виконувати свої функції на громадських засадах (стаття 39). Метою таких утворень визначено сприяння здійсненню повноважень керівників місцевих державних адміністрацій. Останні визначають їх завдання, функції та персональний склад [6].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 11 грудня 1999 р. «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» для узгодженого розгляду питань, що належать до компетенції місцевої держадміністрації, обговорення найважливіших напрямів її діяльності може утворюватися колегія місцевої держадміністрації у складі голови місцевої держадміністрації, його заступників, керівника апарату та керівників структурних підрозділів місцевої держадміністрації. За згодою до складу колегії можуть входити не тільки керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади та посадові особи органів місцевого самоврядування, але й представники громадських організацій, підприємств, установ та організацій за їх пропозицією [7].

Найбільш наочно місце та роль таких утворень у комунікативних процесах у сфері публічного адміністрування представлено у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

діяльності» (2003) [8]. Зокрема, консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю тощо.

З метою подолання формалізації у сфері громадського діалогу та закріплення тенденції активізації громадянського суспільства в організаційно-правовій площині в листопаді 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9]. Постановою встановлюється порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Головною метою таких консультацій є залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів публічної влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Такі консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, регіону та територіальної одиниці, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Під час прийняття остаточного рішення результати проведення консультацій з громадськістю повинні бути обов'язково враховані органом влади, який його приймає. Упорядкування даної процедури відбувається через складання та утвердження орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Державною програмою економічного і соціального розвитку України, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, планом

законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій із громадськістю.

Поряд з цим інститути громадянського суспільства можуть ініціювати проведення консультацій із громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій безпосередньо до органу виконавчої влади. У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій із громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково. Консультації із громадськістю організовує і проводить орган влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя. Важливо, щоб проведення консультацій із громадськістю відбувалося за умов активної співпраці зі ЗМІ.

Світовий досвід налагодження державно-громадського діалогу напрацював дві основні форми консультацій із громадськістю – безпосередню та опосередковану. Перша втілилася у процедурі громадського обговорення (а), друга – у вивченні громадської думки (б).

Публічне громадське обговорення як форма консультацій із громадськістю обов'язково проводиться щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів. В обов'язковому порядку громадське обговорення відбувається навколо проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання. Підлягають громадському обговоренню також звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік. Публічне громадське

обговорення може поводитися як у публічному режимі, так і шляхом електронних консультацій за використанням офіційного веб-сайту органу публічної влади.

Безпосередні форми консультацій із громадськістю (публічного громадського обговорення) представлені також традиційними комунікативними заходами, до яких належать конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю. За результатами публічного громадського обговорення органи публічної влади готують звіт, який доводиться до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Як вважає О. Гребенюк, консультування має проводитись за умов чітко поставлених завдань, адекватного (об'єктивного, повного) інформування громадськості, обізнаності сторін (учасників консультування) щодо головних проблем та мети, системного аналізу всіх зауважень і пропозицій та належного ресурсного забезпечення [10, с. 229]. Важливим є чітке визначення процедур проведення консультування, з урахуванням часу, необхідного для підготовки та підведення підсумків. В ідеалі всі сторони повинні мати можливість ініціювати консультації та впливати на сам процес консультування. Інформація про політику взаємодії влади з громадськістю, наявні процеси, про можливість участі у консультаціях та їх результати має бути легко доступною. Участь у консультуванні має бути добровільною.

Отже, процес консультування має бути принципово прозорим і відкритим. Позиції всіх основних заінтересованих сторін мають бути розглянуті та задокументовані. Слід забезпечити послідовність і систематичність консультування. Але головною вимогою повинно бути обов'язкове врахування результатів консультування, незалежно від очікувань, під час ухвалення управлінських рішень.

Поряд із безпосередніми формами консультацій із громадськістю, про які йшлося вище, не менш важливим для налагодження ефективних комунікацій між органами публічної влади та громадськістю є постійне вивчення

громадської думки. Вивчення громадської думки як опосередкована форма консультацій із громадськістю здійснюється шляхом: 1) проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); 2) створення телефонних «гарячих ліній»; 3) проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних ЗМІ для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; 4) опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень із питання, що потребує вивчення громадської думки.

Процедура вивчення громадської думки органом публічної влади складається з етапів визначення потреби в її вивченні з окремого актуального питання (1); окреслення питань, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення (2); встановлення термінів, форм і методів вивчення громадської думки (3); залучення на конкурсній основі дослідницьких організацій, фахівців, експертів, громадських організацій, які проводитимуть вивчення громадської думки на договірній основі (4); визначення ступеню репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються (5); отримання підсумкової інформації про вивчення громадської думки та їх узагальнення (6); забезпечення врахування громадської думки під час прийняття органом влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки (7); оприлюднення в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу влади та в інший прийнятний спосіб результатів вивчення громадської думки (8).

Додамо також, що у вивченні громадської думки активну участь повинні брати й представницькі органи влади. Зокрема закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) містить положення, згідно з яким депутати зобов'язані вивчати громадську думку, потреби територіальної громади та інформувати про них раду та її органи, а також брати безпосередню участь у вирішенні проблем виборців (стаття 10) [11]. Однак, зауважимо, що із

зазначеного Закону впливає тільки одна форма дослідження депутатами громадської думки – шляхом проведення прийомів виборців, розгляду їх звернень та пропозицій [12 с. 53]. Брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб територіальної громади, інформувати про них депутата відповідної місцевої ради та вносити пропозиції щодо шляхів їх вирішення за дорученням депутата місцевої ради може його помічник.

Важливим механізмом налагодження взаємозв'язку влади і громади є також доручення виборців. Відповідно до статті 17 вищезазначеного закону, доручення виборців повинні враховуватися при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань [11].

Незважаючи на різноманітність форм реалізації процесу консультативної комунікації між публічною владою та населенням, основними засадами консультацій із громадськістю є: відповідність рішення, що пропонується; компетентна організація (розгляд процесу підготовки та проведення, заохочення залучення громадськості, використання адекватних технологій / методик; адекватна підготовка консультантів тощо); представлення усіх ключових груп інтересів; зв'язок результату консультування і прийняття рішення; оцінка загальної ефективності консультування (врахування шляхів отримання інформації та відповіді громадськості; планування вдосконалення майбутніх консультацій та раціонального використання ресурсів); чіткість мети, завдань (потрібно знати, чому і для чого проводиться консультування) [13, с. 129].

Згідно зі світовою практикою, у бюджеті органу влади мають бути передбачені окремою статтею видатки на забезпечення консультування. Важливо визначити контрольний орган, що здійснює наглядові функції за проведенням консультування. Необхідно розуміти, що консультування сприяють вдосконаленню процесів прийняття рішень, їх відкритості,

забезпеченню того, що позиції всіх заінтересованих сторін враховані, та знайдено оптимальне рішення для розв'язання наявних проблем.

У країнах ЄС, членства в якому прагне Україна, жодне вагоме рішення не приймається без попередніх консультацій із «заінтересованими сторонами» і громадою. Консультативно-дорадча діяльність є обов'язковим елементом культури врядування («управлінської поведінки») органів влади в Європейському Союзі. Враховуючи те, що Україна оголосила курс на європейську інтеграцію та посадові особи декларують готовність працювати над досягненням європейських стандартів по всіх напрямках, громадські організації можуть посилатися на усталену практику країн ЄС і Європейської Комісії ЄС, аби спонукати українські органи влади на всіх рівнях до впровадження механізмів залучення груп інтересів до діалогу.

Висновки. Активізація в Україні консультативно-дорадчої діяльності як різновиду діалогових практик суспільно-владної взаємодії останнім часом зумовлена низкою чинників, серед яких найважливішими є: підвищення ролі недержавних громадських організацій як агентів впливу громадськості на діяльність органів публічної влади та необхідність утворення зворотного зв'язку між владою та громадянами через налагодження системи постійної й різнобічної комунікації. Все це є свідченням становлення в Україні культури державно-громадського управління.

Незважаючи на різноманітність форм консультативно-дорадчої діяльності як інструменту налагодження громадського діалогу, її основними засадами повинні бути: 1) відповідність проблемі, що пропонується до розв'язання; 2) компетентна організація; 3) представлення усіх ключових груп інтересів; 4) зв'язок результату консультативно-дорадчої діяльності і прийняття рішення; 5) оцінка загальної ефективності консультування; 6) чіткість мети та завдань. Саме за таких умов консультативно-дорадча діяльність із набору формалізованих процедур перетвориться на дієвий інструмент вирішення нагальних соціальних проблем та сприятиме налагодженню громадського діалогу, результатом чого стане послаблення наявного напруження в

суспільстві та підвищення рівня довіри громадян до інститутів державної влади.

Література.

1. Крутій О. Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування / О. Крутій // Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста : монографія / В. Лісничий, В. Наконечний, В. Шумілкин [та ін.]; за заг. ред. проф. В. Лісничого. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2007. – С. 93–114.

2. Конституція України від 28.06.1996. Поточна редакція від 02.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Балабаєва З. Суб'єкти демократичного врядування: регіональний рівень / З. Балабаєва // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2007 р. – У 2-х томах. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. Т. 1. – 2007. – 442 с. – С. 264–266.

4. Холдар Д. Роль участі громадськості у виробленні та реалізації політики: посібник з участі громадськості / Проект «Голос громадськості» Міжнародний центр перспективних досліджень; за ред Д. Холдар, О. Захарченко, – К. : Дизайн-студія «Медіа», 2002. – 150 с.

5. Круглашов А. Громадські Ради як комунікатор між владою та організованою громадськістю: регіональний досвід і потенціал розвитку / А. Круглашов // Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/anatoliikruglashov/grtencial-rozvitku.htm#_ftn7.

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – №

20-21. – Ст. 190 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

7. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»: Постанова КМ України від 11 грудня 1999 р. № 2263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>.

8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМ України від 03. 11. 2010 № 996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

10. Гребенюк О. Розподіл повноважень між рівнями влади державної регіональної політики / О. Гребенюк // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VIII Міжнар. наук. конфер., 27–28 березня 2008 року. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – С. 88–93.

11. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. - Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002.– № 40. – Ст. 290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.

12. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. – К. : [Ін-т громад сусп.-ва], 2004 – 88 с.

13. Нижник Н. Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко [та ін.]; за заг. ред. проф. Н. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.

Онищук Світлана Василівна

здобувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту

НАДУ при Президентові України, к держ.упр., доцент

ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОСИН ПРОВІДНИХ ХРИСТИЯНСЬКИХ ЦЕРКОВ ТА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Наукова стаття розкриває особливості відносин провідних християнських церков та системи державного управління в Україні. Показано та охарактеризовано всі етапи реорганізації державного органу у справах релігій із часу проголошення незалежності України. Детально висвітлено головні функції, завдання та повноваження державного органу у справах релігій. У статті особлива увага приділена Всеукраїнській Раді Церков і релігійних організацій, що створена в 1996 році й має статус міжконфесійного консультативного дорадчого органу.

Ключові слова: християнська церква, система державного управління, державний орган у справах релігій, свобода совісті.

Onishchuk Svitlana

FEATURES OF THE RELATIONS OF THE LEADING CHRISTIAN CHURCHES AND PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE

Research article reveals the peculiarities of the relations of the leading christian churches and public administration system in Ukraine. All stages of the reorganization of the state body for religious affairs from the time of independence of Ukraine shown and described. Details key functions, tasks and powers of the state body on religious Affairs. In the article attention is paid to the all-Ukrainian Council of Churches and religious organizations established in 1996 and has the status of an interfaith Advisory body.

Keywords: christian church, the government, the state body on religious Affairs, freedom of conscience.

**ОСОБЕННОСТИ ОТНОШЕНИЙ
ВЕДУЩИХ ХРИСТИАНСКИХ ЦЕРКВЕЙ И СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Научная статья раскрывает особенности отношений ведущих христианских церквей и системы государственного управления в Украине. Показаны и охарактеризованы все этапы реорганизации государственного органа по делам религий со времени провозглашения независимости Украины. Подробно освещены главные функции, задачи и полномочия государственного органа по делам религий. В статье особенное внимание уделено Всеукраинскому Совету Церквей и религиозных организаций, созданному в 1996 году, который имеет статус межконфессионального консультативного совещательного органа.

Ключевые слова: христианская церковь, система государственного управления, государственный орган по делам религий, свобода совести.

Постановка проблеми. На відміну від деяких пострадянських країн, в Україні після проголошення незалежності фактично збереглася діяльність органу у справах релігій як центрального органу виконавчої влади, що й визначило специфіку взаємовідносин християнської церкви та системи державного управління.

Центральні органи виконавчої влади становлять проміжну ланку між вищим і місцевими органами виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики в різних сферах життєдіяльності країни. При цьому у своїй діяльності вони представляють інтереси всієї держави, а не окремих регіонів, територій та місць, і їх компетенція з відповідного кола питань поширюється на всю територію країни.

Аналіз останніх зарубіжних та вітчизняних досліджень і публікацій. Проблематика державно-церковних відносин розглядалася в працях таких науковців, як Б. Андрусин, В. Бондаренко, П. Калашник, І. Онищук,

У. Хаварівський, І. Рябко, Л. Владиченко та ін. Однак є помітним брак досліджень відносин провідних християнських церков та системи державного управління в Україні.

Мета статті– висвітлення та характеристика відносин християнської церкви та системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «державний орган України у справах релігій» являє інституційну форму державного управління у сфері релігійних організацій, утворену найвищим органом системи виконавчої влади, яка покликана забезпечувати проведення державної політики щодо релігій і церкви, здійснювати управління в зазначеній сфері, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що належать до її компетенції, формувати і регулювати в межах своїх повноважень відносини між державою і церквою (релігійними організаціями) [9, с. 43].

За роки незалежності державний орган у справах релігій зазнав низки реорганізацій, які були пов'язані з певними змінами в релігійній політиці керівництва державою [10, с. 200].

Після розпаду СРСР та здобуття незалежності 24 серпня 1991 року в Україні розпочалося формування нової системи органів державної влади. Не оминула ця тенденція й системи державно-церковних відносин. При цьому головним завданням у цій сфері, на думку нового політичного керівництва України, мала стати «беззастережна реалізація повної свободи совісті» [2, с. 249]. Оскільки ст. 30 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [6] передбачала існування державного органу у справах релігій, то до березня 1992 року продовжила свою діяльність Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів УРСР, яка функціонувала на підставі Постанови Ради Міністрів УРСР від 25 лютого 1975 року «Про затвердження Положення про Раду у справах релігій при Раді Міністрів СРСР». Після реорганізації системи органів державної влади державний орган у справах релігій отримав нову назву – Рада у справах релігій при Кабінеті Міністрів України, що діяла на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 2 березня 1992 року № 107 «Про

затвердження Положення про Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України» до липня 1994 року.

За своїм призначенням центральні органи виконавчої влади забезпечують або сприяють формуванню та втіленню в життя державної політики у відповідних сферах державного управління, здійснюють керівництво дорученими ним сферами функціонування та розвитку держави і відповідальні за стан справ перед президентом та Кабінетом Міністрів України [3, с. 628].

Від початку діяльності на Раду у справах релігій як центральний орган державного управління України було покладено функції із забезпечення проведення державної політики щодо релігії та діяльності релігійних організацій. Водночас цей орган вже не був наділений функцією контролю стосовно релігійних організацій в контексті їхньої діяльності [59]. У контексті забезпечення проведення державної політики щодо релігії й діяльності релігійних організацій Рада займалася аналітичною, законотворчою, реєстраційною, обліковою (статистичною) роботою, сприяла інтеграції державних органів і релігійних організацій, надавала консультативну допомогу в застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійних організацій і сприяла в питаннях реституції культових будівель і майна.

З липня 1994 року до жовтня 1995 року проведення державної політики щодо релігії та церкви було передано в компетенцію Міністерства України у справах національностей, міграції та культур, а саме до Управління у справах релігійних організацій, яке було утворено згідно з Указом Президента України від 25 липня 1994 року № 408 «Про Міністерство України у справах національностей, міграцій та культур».

Відповідно до Положення «Про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур», Міністерство мало статус центрального органу державної виконавчої влади і було підвідомчим Кабінету Міністрів України. Новостворений державний орган брав участь у виробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, прав національних меншин, державної міграційної політики та державної

політики щодо релігії і церкви; сприяв реалізації гарантованого державою громадянам права на свободу совісті, створенню для вірних умов і можливостей сповідувати релігію, мати вільно доступні місця богослужінь та об'єднуватися у відповідні релігійні організації.

Заразом до компетенції Міністерства України у справах національностей, міграції та культур було додано повноваження у сприянні міжнародній діяльності релігійним організаціям, зокрема встановлення зв'язків із релігійними центрами та організаціями зарубіжних країн з питань, що належать до його компетенції; здійснення міжвідомчої координації та організації проведення наукових досліджень з питань свободи совісті й діяльності релігійних організацій; взаємодія з науково-дослідними установами та навчально-виховними закладами України й зарубіжних держав задля обміну досвідом наукових досліджень у сфері державної політики щодо релігії та церкви тощо [1].

11 жовтня 1995 року було утворено Державний комітет України у справах релігій на підставі Указу Президента України № 944 «Про утворення Державного комітету України у справах релігій». Згідно з Положенням про Державний комітет України у справах релігій, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 1996 року № 2, Державний комітет було визначено центральним органом державної виконавчої влади, який є підвідомчим Кабінету Міністрів України. Указом Президента України від 14 листопада 2000 року № 1229 було затверджено нове «Положення про Державний комітет України у справах релігій», згідно з яким за оновленим органом зберігалися основні завдання та статус центрального органу виконавчої влади, однак уже через сферу управління Міністерства юстиції України. Було, зокрема, зазначено, що Державний комітет України у справах релігій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України [1].

Державний комітет України у справах релігій проіснував найдовше серед аналогічних органів країни – близько 10 років. До його компетенції входило розроблення механізму забезпечення реалізації державної політики щодо релігії, церкви і релігійних організацій, координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань формування та регулювання відносин між державою, церквою й релігійними організаціями; надання організаційно-методичної та консультативної допомоги центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, релігійним організаціям з питань застосування законодавства України про свободу совісті та релігійні організації, інших питань, що належать до компетенції Державного комітету тощо [7].

Важливим кроком на шляху розв'язання тугого вузла релігійно-церковних проблем, пошуку шляхів до міжконфесійного порозуміння було створення 1996 року Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій, яка мала статус міжконфесійного консультативного дорадчого органу [4]. До її складу увійшли предстоятелі українських православних та греко-католицької церкви, керівники євангельських християн-баптистів, християн віри євангельської-п'ятидесятників, адвентистів сьомого дня, Німецької лютеранської, Римо-католицької та Вірменської апостольської церков в Україні, а також керівники іудейських та мусульманських релігійних організацій. Згодом до ВРЦіРО було прийнято Закарпатську реформатську церкву, 2001 року – Союз вільних церков християн євангельської віри України. Рада розглядала питання взаємодії держави та церкви, спільні напрямки в розвитку освіти і культури, сприяла вирішенню майнових та інших суперечок між окремими конфесіями.

Згідно з Указом Президента України від 20 квітня 2005 року № 701 «Питання Міністерства юстиції України», було ліквідовано Державний комітет України у справах релігій, а його функції та виконання зобов'язань були покладені на Міністерство юстиції України. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2005 року № 390 «Про утворення Державного

департаменту у справах релігій» утворено у складі Міністерства юстиції України на базі Державного комітету у справах релігій, що ліквідується, Державний департамент у справах релігій як урядовий орган державного управління.

Загалом Державний департамент у справах релігій при Міністерстві юстиції в контексті забезпечення проведення державної політики щодо релігій фактично мав функції, аналогічні до своїх попередників. Заразом пониження статусу в порівнянні з Державним комітетом України у справах національностей та релігій призвело до скорочення штатного апарату, виведення з підпорядкування департаменту структурних підрозділів в областях тощо. Як наслідок, можливості департаменту щодо оперативного й ефективного виконання покладених на нього завдань було істотно обмежено, що не сприяло позитивному розвитку державно-церковних відносин в Україні [1].

Варто зазначити, що ліквідацію комітету, здійснену з метою скорочення бюрократичного апарату, частина експертів та представників церков сприйняла позитивно, бо вони вважали, що оскільки в багатьох країнах світу подібного державного органу не існувало, то держкомітет, що зберігся з часів Радянського Союзу, частково був рудиментом тоталітарного режиму. Проте в ситуації, коли в країні не було офіційно сформульованої концепції державно-церковних відносин, реалізована в новому Законі про релігійні організації ліквідація держкомітету видалася поспішною. До такої думки, зокрема, дійшли учасники круглого столу «Церква і політика: від парламентських виборів 2004 до президентських 2006 року», що відбувся 17–18 лютого 2005 року в Києві. В умовах, які склалися в Україні, має бути «спеціальний орган, який має виконувати посередницьку функцію у відносинах між церквою і державою, захищати інтереси церков у суспільстві і перед державою, консультувати зацікавлені сторони у вирішенні різних проблем». Відповідно, уже з 2007 року діяльність цього органу центральної виконавчої влади було відновлено. Стимулом для цього послужила проведена 2004 року конституційна реформа,

що надала Кабінету Міністрів України повноваження щодо створення центральних органів виконавчої влади [8, с. 131].

8 листопада 2006 року з метою подальшого вдосконалення системи органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 1575 «Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій», згідно з якою було реорганізовано Державний комітет у справах національностей та міграції і Державний департамент у справах релігій та утворено на їх базі Державний комітет України у справах національностей та релігій. 14 лютого 2007 року було затверджено Положення № 201 Кабінету Міністрів України «Про Державний комітет України у справах національностей та релігій». Чинності Постанова набула з 1 березня 2007 року. Показово, що, як і в 1994 році, державний орган у справах релігій був об'єднаний з органом, що займався справами національностей та міграції. У Положенні було визначено, що Державний комітет України у справах національностей та релігій (Держкомнацрелігій) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України [5].

Серйозні зміни в діяльності органу у справах релігій як центрального органу виконавчої влади відбулися після 9 грудня 2010 року, коли було видано Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». В указі було зазначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, відповідно до пункту 15 частини першої ст. 106 Конституції України, низка органів державної влади підлягає ліквідації. Державний комітет України у справах національностей та релігій потрапив до переліку вищих органів виконавчої влади, які було ліквідовано.

Функції Державного комітету України у справах національностей та релігій (окрім функції реєстрації релігійних організацій, які було віднесено до компетенції новоутвореної Державної реєстраційної служби України) щодо

реалізації державної політики у сфері релігії було передано до компетенції реорганізованого Міністерства культури України. Отже, відбулося чергове пониження статусу державного органу України у справах релігій.

6 квітня 2011 року Указом Президента України № 388/2011 було затверджено Положення «Про Міністерство культури України», в якому серед основних функцій передбачено, що Міністерство здійснює в установленому порядку реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, а також змін і доповнень до них. Згідно з п. 1 вказаного положення, Міністерство культури України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері релігії.

18 січня 2012 року Кабінет Міністрів України передав повноваження Державного комітету у справах національностей та релігії Міністерству культури України (розпорядження уряду від 18 січня 2012 року № 27-р «Питання Міністерства культури»). Згідно з документом, Кабінет Міністрів вирішив «погодитися з пропозицією Міністерства культури щодо можливості забезпечення здійснення покладених на зазначене Міністерство Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 388 «Про Положення про Міністерство культури України» функцій і повноважень Міністерства культури і туризму та Державного комітету у справах національностей та релігії, що припиняються».

Окрім цього, згідно із законом, на державний орган у справах релігій покладено такі функції: на прохання релігійних організацій сприяння досягненню домовленості з державними органами та надання необхідної допомоги в питаннях, що потребують вирішення цих органів; сприяння зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань; реєстрація статутів (положень) релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів; надання консультативної допомоги державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації; підтримка контактів і координаційних зв'язків із відповідними органами інших держав; сприяння

участі релігійних організацій у міжнародних релігійних рухах, форумах, ділових контактах із міжнародними релігійними центрами й зарубіжними релігійними організаціями; забезпечення релігієзнавчої експертизи за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів [6].

Із цього чітко видно, що Указ Президента України № 1085/2010 на цей час суперечить чинному Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» в частині передачі функції з реєстрації статутів (положень) релігійних організацій до Державної реєстраційної служби України (у ст. 14 закону реєстрація статутів (положень) релігійних організацій належить до компетенції державного органу у справах релігій, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в Республіці Крим – до компетенції уряду Республіки Крим).

Отже, це створює підстави до поспішного внесення змін до цього закону, без належного їх опрацювання та без узгодження з релігійною спільнотою. При цьому Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій та інші міжконфесійні об'єднання неодноразово виступали проти внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», оскільки це могло б призвести до звуження релігійної свободи в Україні.

Нарешті, Міністерство культури України в Наказі № 668 від 22 червня 2012 року затвердило структуру свого центрального апарату, який наразі складається з чотирьох департаментів та семи управлінь. Серед іншого у структурі Міністерства було створено Департамент у справах релігій та національностей. До його складу увійшли: відділ експертно-аналітичної роботи та зв'язків з релігійними організаціями; відділ реєстрації статутів та статистичного обліку релігійних організацій; відділ сприяння міжнародній, соціальній та гуманітарній діяльності релігійних організацій; відділ національних меншин України та української діаспори; сектор мовної політики.

Висновок. З часу проголошення незалежності Української держави владні структури постійно здійснювали активний пошук прийнятної та дієвої моделі державно-церковних відносин, основних засад державної політики щодо

релігії і церкви. Особливістю цього пошуку було те, що він відбувався в контексті тогочасного суспільного-політичного розвитку України, який характеризувався гострим політичним протиборством та міжцерковним протистоянням. В одні періоди цей пошук давав відповідні результати, в інші – був менш успішним, що пов'язано передусім із суб'єктивізмом у підходах до оцінки ролі і місця релігії та церкви в суспільно-політичному житті України.

Література.

1. Владиченко Л. До історії державного органу у справах релігій в Україні / Л. Владиченко // Релігія в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.religion.in.ua/main/analitica/11836-do-istoriyi-derzhavnogo-organu-uspravah-religij-v-ukrayini.html> (25.03.2014).

2. Державно-церковні відносини: історія, сучасний стан та перспективи розвитку / уклад. : Б. Андрусин, В. Бондаренко. – К., 2010. – 282 с.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. Іжа (співголова), В. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

4. Калашник П. Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій, її місце і роль у розвитку державно-церковних відносин / П. Калашник // Актуальні проблеми державно-церковних відносин в Україні. – К., 2001. – С. 187–194.

5. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій : Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 14.02.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/201-2007-%D0%BF> (20.03.2014).

6. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України № 987-ХІІ від 23.04.1991 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/про_свободу_совісті_та_релігійні_організації (22.10.2013).

7. Положення про Державний комітет України у справах релігій // Президентський вісник. – 2000. – № 23. – С. 4–6.

8. Рябко І. Механізми взаємодії держави та церкви в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. Рябко ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2009. – 226 с.

9. Хаварівський У. Інституціалізація державно-церковних відносин в Україні: історико-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / У. Хаварівський ; Львів. регіон. інст. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2011. – 256 с.

10. Хаварівський У. Державний орган у справах релігій (1991–2010 рр.) / У. Хаварівський // Історія релігій в Україні : наук. щоріч. / упоряд. О. Киричук, М. Омельчук, І. Орлевич. – Львів : Львів. музей історії релігії ; Логос, 2010. – Кн. 2. – С. 200–210.

Парфьонов Ігор Вікторович

здобувач кафедри управління проектами

ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

ПУБЛІЧНИЙ ВЕКТОР ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано наукові підходи щодо формування закономірностей та парадигм регіонального розвитку та встановлено наявність кількох загальновизнаних концептуальних принципів ефективного регіонального розвитку: забезпечення конкретності та адресності державно-управлінського впливу; налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадянами та групами інтересів у процесі розроблення державної регіональної політики та регіональних стратегій розвитку; запровадження проектного підходу в механізм державного регулювання регіонального розвитку. Доведено, що пріоритетність реформування чинної системи державного регулювання регіонального розвитку у формат публічної політики забезпечується певними трансформаціями моделей управління регіональним розвитком – від галузевого до програмно-цільового і проектно-орієнтованого.

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, публічна сфера, проектний підхід, нова парадигма регіонального розвитку, проектне управління в сфері регіонального розвитку.

Parfenov Igor

PUBLIC VECTOR OF FORMATION OF A NEW PARADIGM OF REGIONAL DEVELOPMENT

The article analysis of scientific approaches to the formation of patterns and paradigms of regional development and established the presence of several conceptual principles universally effective regional development: providing concrete and targeted public-managerial influence; establish an effective mechanism for public consultation

authorities with citizens and stakeholders in the development process of regional policy and regional development strategies; implementation of the project approach to the mechanism of state regulation of regional development. It is proved that the priority of reforming the current system of state regulation of regional development in the format of public policy provided a transformation model of regional development – from industry to program-based and project-oriented.

Keywords: public administration, public policy, public sphere, project approach, a new paradigm of regional development, project management in the field of regional development.

Парфенов Игорь Викторович

ПУБЛИЧНЫЙ ВЕКТОР ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье проанализированы научные подходы к формированию закономерностей и парадигм регионального развития и установлено наличие нескольких общепризнанных концептуальных принципов эффективного регионального развития: обеспечение конкретности и адресности государственно-управленческого воздействия; налаживание эффективного механизма публичных консультаций органов власти с гражданами и группами интересов в процессе разработки государственной региональной политики и региональных стратегий развития; внедрение проектного подхода в механизм государственного регулирования регионального развития. Доказано, что приоритетность реформирования действующей системы государственного регулирования регионального развития в формат публичной политики обеспечивается определенными трансформациями моделей управления региональным развитием – от отраслевого к программно-целевому и проектно-ориентированному.

Ключевые слова: публичное управление, публичная политика, публичная сфера, проектный подход, новая парадигма регионального развития, проектное управление в сфере регионального развития.

Постановка проблеми. У сучасних умовах об'єктивно актуалізувалося творення механізмів прийняття політичних рішень у сфері регіонального розвитку через досягнення політичного консенсусу та стабільності інтересів різних інститутів та суб'єктів політичної влади. Піднесення значущості формування та вдосконалення системи державного регулювання регіонального розвитку, відповідаючи запитам кожного громадянина, передбачає зміцнення засад демократичної ідеології в контексті ринкової економіки та публічної політики. На сьогодні надзвичайно актуальною є зміна ідеології традиційної соціально-економічної діяльності в регіонах. Йдеться про гармонізацію соціальних, екологічних та економічних інтересів регіонального розвитку, включення понять «публічні інтереси» та «узгодження інтересів зацікавлених сторін» у систему політико-управлінських відносин на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час визначення передумов, особливостей, проблем і пріоритетів регіонального розвитку та формування нової парадигми важливе значення мали наукові праці таких відомих вчених-регіоналістів, як: О. Гранберга, М. Долішній, Б. Буркинський, Є. Белякової, В. Реутова., Ю. Сурмина, Л. Чернюка, Д. Клиновий, Т. Пепа. В основу деталізації суті реформ як складника регіонального розвитку було покладено наукові здобутки В. Горбатенка, С. Кравченка, В. Полтерович та низку енциклопедичних видань. Питаннями впровадження методології управління проектами в сферу державного регулювання регіонального розвитку присвячено багато праць Т. Безверхнюк, С. Бушуєва, В. Бикова, В. Буркова, Н. Драгомирецької, В. Рача, Ю. Шарова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Аналіз наукового доробку в цій сфері свідчить, що в Україні лише формується нова парадигма регіонального розвитку у форматі публічної політики в аспекті реалізації публічних інтересів через проекти і програми. Тому дослідження цього питання є актуальним у науковому і в практичному аспектах.

Мета статті полягає у визначенні панівної концепції сучасної парадигми регіонального розвитку з визначенням принципів її розвитку в аспекті реалізації публічних інтересів через проекти і програми.

Виклад основного матеріалу. Теоретичний арсенал регіонального управління в більшості країн досить великий, а його розробки втілювалися в умовах реформування економіки окремих держав. Зокрема, йдеться про: посткейнсіанську теорію, неокласичний регіональний підхід, теорію незбалансованого розвитку, суспільні теорії регіоналізму. Кожна із зазначених теорій у певні історичні періоди стала базою для розроблення державних програм регіонального розвитку. Європейська ринкова модель регіонального управління свого часу пройшла три методологічні парадигми: невідкладна допомога кризовим регіонам (кінець 20-х–40 роки ХХ ст.); міжрегіональний перерозподіл економічного зростання з орієнтацією на збалансований регіональний розвиток, створення полюсів зростання (1950–1970 роки); реструктуризація регіонів (середина 1970-х–кінець 1980-х років), що спирається на неокласичні й технологічні теорії та орієнтована на максимальне використання внутрішнього потенціалу кожного регіону, підтримку малого і середнього бізнесу.

Нині формується нова парадигма – регіональний саморозвиток, що ґрунтується на базі врахування інтересів регіонів і покладання відповідальності за розвиток регіонів на місцеву владу. Оскільки у більшості європейських країн методологічні підходи послідовно змінювалися на різних етапах розвитку та з урахуванням вимог часу, то Україні необхідно пройти багаторічний період еволюції регіонального управління за малий проміжок часу.

Загальносистемними закономірностями регіонального розвитку є постійно дієві та глобальні закономірності [5, с. 23], а комплексність регіонального розвитку також визначають не як практичний вияв економічних законів, а як умову розвитку регіональних господарських систем загалом. При цьому «якщо комплексність – ступінь взаємопов'язаності елементів системи, то комплексний розвиток – це динаміка цілеспрямованих змін елементів комплексу і взаємозв'язків між його складовими» [19, с. 721]. Тому у результаті дії

загальновідомих економічних законів та вказаних закономірностей регіонального розвитку створюються умови для формування регіональних промислових агломерацій як основи для подальшого розвитку нових, більш вдосконалених форм організації продуктивних сил, зокрема інноваційного характеру.

Визначимось із поняттям «регіональний розвиток», яке у сучасній регіоналістиці має різні підходи, що залежать, передусім, від розуміння суті регіону й тісно пов'язані з проблемами державного впливу на економічний, соціальний та політичний розвиток регіону. Проте, чітка ідентифікація процесу розвитку практично відсутня. Багатогранність регіональної соціально-еколого-економічної системи, що виявляється в різних аспектах (управлінському, організаційному, технологічному тощо), спричиняє багатовимірність поняття «розвиток».

Дослідження регіонального розвитку, котрий є одночасно об'єктивним процесом, що відбувається внаслідок історичних, географічних та інших чинників, і суб'єктивним процесом, що опосередковується правильно підібраними державними регулятивними й управлінськими діями, потребує розкриття його змісту як:

- процесу, в результаті якого відбувається якісна зміна системи, що наділяє її здібністю до зростання кількісних показників;
- об'єкту державно-управлінського впливу, що позначається на можливості реалізації принципу відповідності суб'єкта управління об'єктові [1, с. 46–47].

Загалом же в науці існує велика кількість визначень поняття «регіональний розвиток», виведених науковцями різних галузей знань, які досить повно характеризують уявлення про регіональний розвиток як про позитивні зміни у системі, і, безперечно, кожне з них має право на існування, однак, на наш погляд, ці визначення не дозволяють чітко ідентифікувати власне процес розвитку (як окремого регіону, так і регіонального розвитку країни загалом). Щоб повністю розкрити сутність регіонального розвитку, необхідно досліджувати його як багатовимірне явище.

На вибір моделі (стратегії) регіонального розвитку впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Перші формуються внаслідок історичних, географічних, екологічних, етнічних чинників і виявляються у здатності регіональної системи до самоорганізації. Другі – це цілі, пріоритети та інтереси, які є результатом суб'єкт-суб'єктних відносин на регіональному рівні і виявляються в направлених (регульованих) змінах регіональної системи. При цьому специфіка регіональних соціально-еколого-економічних систем полягає в тому, що процеси розвитку і самоорганізації, які переводять систему до нового стану, протікають через свідомі дії людей. Відповідно, на регіональному рівні має йтися про вибір варіантів політики розвитку, враховуючи той факт, що розвиток регіону є одночасно об'єктивним і суб'єктивним процесом.

Новий підхід до побудови парадигми регіонального розвитку сприяє більшою мірою міжрегіональній інтеграції та на цьому підґрунті синтезує в собі основні положення чотирьох парадигм, висунутих О. Гранбергом, проте не враховує виклики сучасності, зокрема інтернаціоналізації та глобалізації. Тому, на думку О. Белякової, побудова нової парадигми регіонального розвитку можлива на основі аналізу концептуальних теоретичних положень та основних принципів регіонального розвитку, відповідно до яких регіон слід розглядати як двоїсту систему у такій практичній площині [2]:

- частина світового економічного простору з відповідною ресурсною базою для розвитку та наявністю певної свободи дії в частині включення регіону у світову економіку;

- самодостатня одиниця – суб'єкт народногосподарського комплексу країни з відповідними обов'язками та правами щодо здійснення регіонального розвитку, зокрема «досягнення найкращої структури валового регіонального продукту».

Таким чином, зазначені вище регіональні парадигми повинні чітко вписуватися в глобальну економічну модель регіонального розвитку держави. На думку В. Реутова, теорія систем передбачає, що складники вищого порядку повинні узгоджуватися зі складниками нижчого порядку. Тобто регіон є відкритою поліструктурною системою, яка має безліч стійких зв'язків з іншими

економічними утвореннями подібного рангу, які, своєю чергою, визначають існування таксону вищого порядку. Тому оптимізація основних домінант глобальної соціально-економічної моделі є вкрай важливою [11].

З огляду на основні положення стратегії розвитку України «Стратегія – 2020» [15], де задекларовано 60 реформ у 8 пріоритетних сферах розвитку країни, та основні цілі Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [9] важливого значення набуває необхідність формування механізмів проектного управління, що сприятиме ефективному державному управлінню у сфері регіонального розвитку. Найпотужніші зусилля держави спрямовані на оперативне подолання системних кризових явищ в режимі постійного зв'язку з експертами та громадянським суспільством шляхом проведення безлічі реформ.

У сучасному світі реформи визнані найкращим шляхом прогресивного розвитку суспільства. Навіть його глибокі, докорінні перетворення здійснюються з опертям на комплекс реформ. На сьогодні реформи розглядаються як найбільш імовірна форма подальшого розвитку постіндустріальних суспільств [20, с. 951].

У найзагальнішому розумінні реформа – це перетворення, зміна, перевлаштування чого-небудь [13, с. 712; 17, с. 597]. При цьому перетворення означає внесення корінних змін, перероблення у щось інше, переведення в інший стан, надання нового вигляду тощо, а перевлаштування – влаштування (обладнання, налагодження) заново, по-іншому [13, с. 380; 7, с. 306]. Таким чином реформа – це така зміна, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан.

Будь-яка реформа спрямована на певне удосконалення, тобто усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної системи тощо [21, с. 1188]. Зокрема, існує визначення реформи як перетворення з метою покращення [8, с. 9]. Таким чином, реформи спрямовані на прогресивний розвиток суспільства, але водночас покликані зберегти існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо [18, с. 481; 14, с. 451]. Важливою характеристикою реформ є відносно повільний і поступовий характер змін, які завдяки цьому відбуваються спокійніше та

природніше для суспільства, ніж революції [16, с. 113]. У цьому зв'язку реформи відіграють важливу роль у забезпеченні стабільності суспільного розвитку, який стимулюється передбачуваними змінами, ефективними нововведеннями, що не ведуть до деструктивного зламу чинного порядку [14, с. 458]. Зокрема, науковці наголошують на корисності для будь-якого суспільства політичних реформ, оскільки вони забезпечують запобігання насильницьким методам, конфронтації й політичним конфліктам, безкризовий прогресивний розвиток і поступове вдосконалення політичної системи суспільства [18, с. 480].

Загалом же реформи як якісні еволюційні суспільні зміни мають такі визначальні характеристики:

- спрямованість на прогресивний суспільний розвиток, тобто на підвищення якості життя переважної більшості громадян країни;

- відносно повільний та поступовий характер змін, що сприяє їх органічності для суспільства, стабільності суспільного розвитку, уникненню насильницьких методів і кризових явищ;

- здійснення під проводом державної влади, тому її дієдатність та ефективність має ключове значення для успішного реформування;

- цілеспрямованість, тобто неможливість здійснення реформ без чіткого цілепокладання;

- законність, що зумовлює важливість конституційного і законодавчого забезпечення реформаторських змін;

- збереження основ чинного ладу, що, з урахуванням наявності конституцій у більшості сучасних держав, доцільно трактувати так, що реформи не порушують основ саме конституційного ладу [6, с. 20].

Управління змінами є процесом пошуку і вирішення проблем. Керувати змінами – значить рухатися від проблемного стану до стану вирішеної проблеми. В основі управління змінами лежать назва і визначення проблеми зміни. У цьому процесі визначається майбутній стан, описується і визначається нинішній стан, а також приймаються рішення щодо структурованого, організованого процесу переходу від одного стану до іншого. Чим раніше розглядати можливість зміни,

тим більше можливостей буде в учасників процесу передбачити й виокремити умови та ризики, які могли не розглядатися в плані початкового проекту.

Сучасні соціальні реформи в Україні, метою яких є підвищення ефективності соціальної політики уряду, передбачають модернізацію сфери соціального забезпечення й соціального захисту, створення нових або реорганізацію багатьох чинних соціальних установ, впровадження нових видів і методів соціальної роботи. Масштабність та інноваційність соціальних реформ потребують відповідних механізмів їх впровадження, тому надзвичайно актуальним стає використання такого потужного інструменту управління змінами у суспільстві, як проектування.

Проектуванням охоплено всі сфери життєдіяльності людини та суспільства. Воно тісно взаємодіє з усіма функціями управління і, будучи формою вироблення і прийняття рішення, є важливим елементом циклу управління, забезпечує реалізацію інших його функцій. Воно є попереднім відтворенням дійсності, створенням прототипу передбачуваного об'єкта, явища чи процесу за допомогою специфічних методів. Воно застосовується як для розробки різних варіантів вирішення нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм з регулювання видозмінених, хоч і вже відомих, соціальних процесів та явищ [4].

Проектування – це науково обґрунтоване визначення варіантів планового розвитку різноманітних процесів і явищ, спрямоване на перетворення конкретних соціальних інститутів. Проектування є одним з елементів передпланової діяльності під час розробки можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись для розробки різноманітних програм [3]. Отже, проектування – це особливий вид управлінської технології на основі проектного підходу. Основу проектного підходу в управлінні складає погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, регіону, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних

за заздалегідь розробленими правилами в межах бюджету і тимчасових обмежень, складають суть управління проектами.

Таким чином, проектування як інноваційна творча діяльність спрямоване на виявлення причин виникнення проблем, аналіз реального стану об'єкта, розробку шляхів і засобів досягнення проектної мети. Проектування здійснюється за допомогою відповідної управлінської технології. Потенційні можливості проектного підходу дозволяють: уявити ідеальну модель функціонування та розвитку певного об'єкта; змалювати реальні та перспективні завдання стосовно досліджуваного об'єкта; визначити механізми досягнення цілей та їх взаємозв'язок; спроектувати новий образ та структуру досліджуваного явища через відповідні програми; порівняти ідеально побудовані зразки розвитку об'єкта з формами та етапами його реального функціонування.

Проектування у сфері державного управління – це метод ефективного управління проектами і програмами, направленими на реалізацію різноманітних державно-управлінських реформ. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади й державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Тому проектування – це інструментарій, що дозволить органам публічної влади використовувати методи прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проектування управлінських дій у тій чи іншій сфері суспільного життя.

Відповідно проект у сфері регіонального розвитку пропонуємо розглядати як комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, який спрямовано на вирішення найважливіших проблем розвитку адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад і здійснюється в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. Отже, проектне управління у сфері регіонального розвитку слід розглядати як технологію конвергенції методів прогнозування, планування, програмно-цільового підходу з метою проектування управлінських дій для ефективного управління проектами і програми, в яких суб'єктами виступають

органи публічної влади і публічні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян, як кінцевих бенефіціарів результатів проекту.

Проведений аналіз наукових підходів щодо формування закономірностей та парадигм регіонального розвитку засвідчив наявність кількох загальновизнаних концептуальних принципів ефективного регіонального розвитку:

- забезпечення конкретності та адресності державно-управлінського впливу;
- налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадянами та групами інтересів у процесі розроблення державної регіональної політики та регіональних стратегій розвитку;
- запровадження проектного підходу в механізм державного регулювання регіонального розвитку.

Спостерігається певна трансформація моделей управління регіональним розвитком: від галузевого до програмно-цільового і проектно-орієнтованого, що свідчить про пріоритетність реформування чинної системи державного регулювання регіонального розвитку у формат публічної політики.

Таким чином, назріла необхідність обґрунтування публічного вектору у формуванні нової парадигми регіонального розвитку та визначення терміну публічність, публічне управління, публічна політика та публічна сфера.

Отже публічність як загальний принцип державного управління означає відкритість та прозорість функціонування виконавчої влади, забезпечує зв'язок її органів та посадових осіб із суспільством, громадянами. Принцип публічності передбачає відкритість виконавчої влади, прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості під час ухвалення державно-управлінських рішень; громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Варто наголосити на тому, що публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, а навпаки є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Складне переплетіння політики та управління, яке й створило публічну політику, сьогодні знаходить своє відображення у сучасних концепціях врядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат державного управління.

В результаті аналізу основних підходів до тлумачення змісту та суті поняття [10, с. 186–187] визначаємо публічну політику як засновану на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін політику органів публічного управління, спрямовану на досягнення суспільнозначимих цілей та вирішення суспільноважливих завдань.

Разом із політологом Л. Ніковською, В. Якимець пропонує таке визначення публічної політики – «це діяльність, яка характеризується системною взаємодією держави, бізнесу, некомерційного співтовариства, різноманітних соціальних, професійних груп та верств, громадських об'єднань з приводу «реалізації особистих та суспільних інтересів; виробництва, розподілу та використання суспільних ресурсів та благ з урахуванням волевиявлення населення певних територій» [12, с. 531]. Аналізуючи доробок науковців, можна стверджувати, що структуру публічної політики складають публічна сфера, публічність, суспільний інтерес, публічність інтересу. Публічна політика завжди зорієнтована на результат, і в цьому виявляється її інструментальний характер, а також на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів, як «державний інтерес», «корпоративний інтерес», «приватний інтерес»). За певних політичних режимів держава може блокувати та «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів, і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу.

Завдання публічної політики – створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу. «Публічність» передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле.

Публічний вектор формування нової парадигми регіонального розвитку сприяє суттєвому підвищенню ролі територіальних громад та інших цільових груп безпосередньо у процесі розроблення державної регіональної політики та реалізації регіональних стратегій розвитку, що, своєю чергою, наділяє їх новими можливостями та повноваженнями. Тобто територіальні громади як основні цільові групи мають бути готові до активної участі та залучатися до вирішення найважливіших проблем розвитку регіону в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. Основна мета при цьому – це задоволення потреб та узгодження інтересів всіх заінтересованих сторін, що становить собою цінність регіонального проекту. Цінність проекту – це зміна соціального становища бенефіціара в результаті використання продукту проекту. Цінність проекту регіонального розвитку – це позитивні зміни, які настають внаслідок реалізації проекту й відповідають очікуванням його стейкхолдерів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Аналіз наукових підходів щодо формування закономірностей та парадигм регіонального розвитку засвідчив наявність кількох загально визнаних концептуальних принципів ефективного регіонального розвитку: забезпечення конкретності та адресності державно-управлінського впливу; налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадянами та групами інтересів у процесі розроблення державної регіональної політики та регіональних стратегій розвитку; запровадження проектного підходу в механізм державного регулювання регіонального розвитку. Спостерігається певна трансформація моделей управління регіональним розвитком: від галузевого до програмно-цільового і проектно-орієнтованого, що свідчить про пріоритетність

реформування чинної системи державного регулювання регіонального розвитку у формат публічної політики.

Література.

1. Безверхнюк Т. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... доктора наук з державного управління за спец. 25.00.02 – «Механізми державного управління» / Т. Безверхнюк ; ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Одеса. – 2009. – 441 с.

2. Белякова Е. Новая парадигма регионального развития / Е. Белякова // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 2(30) [Електронний ресурс] – Режим доступа к журналу: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=25609>.

3. Горбатенко В. Аналіз майбутнього та його роль в управлінні соціально-політичними процесами / В. Горбатенко // Український центр політичного менеджменту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=219>.

4. Инновационные механизмы управления программами развития : монография / Н. Азаров, Ф. Ярошенко, С. Бушуев. – К. : Саммит-Книга, 2011. – 528 с.

5. Клиновий Д. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка України: навч. посіб. / Д. Клиновий, Т. Пепа; за наук. ред. Л. Чернюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 728 с.

6. Кравченко С. Теоретичне розуміння реформ як форми суспільних змін / С. Кравченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2010. – Вип 2 (4). – С. 14–21.

7. Новый тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко]. – К. : Аконіт, 2001. – Т. 3 : О–Р. – 2001. – 927 с.

8. Полтерович В. Элементы теории реформ : монография / В. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 448 с.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

10. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору / С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління. – К. : НАДУ, 2012. – Вип. 4 (25). – С. 185–196.

11. Реутов В. Закономірності і парадигми регіонального розвитку [Електронний ресурс] / В. Реутов // Ефективна економіка. – 2010. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=319>.

12. Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия : материалы VI Всерос. конгресса политологов / Москва, 22–24 нояб. 2012 г. / [под ред. О. Гаман-Голутвиной]. – М. : Рос. ассоц. полит. науки, 2012. – 604 с.

13. Словарь русского языка : в 4 т. / [ред. А. Евгеньева]. – 3-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1985. – Т. 3 : П–Р. – 1987. – 752 с.

14. Соціологія : корот. енцикл. слов. / [заг. ред. В. Волович]. – К. : Укр. Центр духов. культури, 1998. – 736 с.

15. Стратегія реформ 2020 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>.

16. Сурмин Ю. Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. Сурмин, Н. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.

17. Сучасний словник іншомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклад. : О. Скопненко, Т. Цимбалюк]. - К. : Довіра, 2006. – 789 с.

18. Філософія політики : корот. енцикл. слов. / [авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін.]. – К. : Знання України, 2002. – 670 с.

19. Чернюк Л. Комплексність як невід’ємна умова ефективного розвитку регіональних господарських систем / Л. Чернюк // Матеріали Міжнар. наук.-

практ. конф. [«Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи»], (Київ, 26 листоп. 2009 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. економ. ун.-т ім. В. Гетьмана», Рада по вивч. продукт. сил України НАН України [та ін.]. – Київ: ДВНЗ «КНЕУ ім. В. Гетьмана», 2009. – С. 720–723.

20. Юридическая энциклопедия / [отв. ред. Б. Топорнин]. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.

21. Longman dictionary of contemporary english / [direct. by D. Summers]. – 3d ed. – Harlow : Longman Group, 1995. – 1690 p.

Притуп Олена Федорівна

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються результати аналізу нормативно-правового забезпечення культурного розвитку держави. Запропоновано підходи до вдосконалення нормативно-правової бази культурного розвитку на регіональному рівні.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, культурний розвиток, культурна політика держави, регіон, регіональний аспект.

Pritup Olena

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT CULTURAL DEVELOPMENT OF UKRAINE: A REGIONAL ASPECT

In the article the results of the analysis of regulatory and legal support cultural development of the state are considered. Directions improve the regulatory framework of cultural development at the regional level are proposed.

Keywords: regulatory and legal support, cultural development, cultural policy of the state, region, regional aspect.

Притуп Елена Федоровна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье рассматриваются результаты анализа нормативно-правовое обеспечение культурного развития государства. Предложены подходы к совершенствованию нормативно-правовой базы культурного развития на региональном уровне.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, культурное развитие, культурная политика государства, регион, региональный аспект.

Постановка проблеми. У будь-якій країні законодавство в сфері культури слід розглядати не лише як інструмент розвитку цієї сфери, але й як засіб залучення до культурних процесів широких верств громадянства. Саме тому нинішній суспільний запит щодо нормативно-правового регулювання зазначеної сфери вимагає трансформації українського законодавства таким чином, щоб воно було здатним повною мірою забезпечити культурні інтереси громадян та враховувало регіональні аспекти культурного розвитку.

За роки незалежності в Україні напрацьовано доволі значну законодавчу базу в сфері культури, накопичено величезний законотворчий досвід, однак ціла низка правових проблем залишаються по суті невирішеними. Зокрема, йдеться про неузгодженість норм різних законодавчих актів, відсутність чітких механізмів прямої реалізації зафіксованих положень, їх декларативність. Законодавство про підприємництво, про приватизацію, про працю, про податкову систему не враховує особливостей культурних процесів на регіональному рівні, не сприяє розвитку структур, не орієнтованих на одержання прибутку. Відсутня взаємодія держави з громадянським суспільством, а власне управління в культурній сфері здійснюється переважно як процес адміністративної і фінансової поточної діяльності закладів та об'єктів культури без врахування соціокультурних інтересів та запитів громадськості в регіонах України.

Управлінську діяльність щодо культурного розвитку держави загалом та розвитку окремих культурних галузей об'єднують загальні цілі й завдання, функції, принципи та методи. Сфера культури має власну ієрархію уповноважених державних органів. Розподіл владних функцій у державній політиці щодо розвитку цієї сфери регламентується Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами. Проте, чинна нормативно-

правова база не достатньо враховує регіональний аспект культурного розвитку України, чим і зумовлена необхідність дослідження цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового забезпечення культурної сфери досліджували в своїх працях Ю. Богуцький, В. Карлова, В. Малімон, П. Ситник, В. Скуратівський, В. Трощинський, О. Стороженко Н. Фесенко, Г. Чміль, С. Чукут та інші науковці. Однак спостерігається брак праць, які б стосувалися аналізу цієї проблеми на регіональному рівні та враховували останні тенденції культурних процесів у державі.

Метою статті є аналіз сучасної нормативно-правової бази культурного розвитку держави в контексті обґрунтування пропозицій щодо її вдосконалення та екстраполяції на регіональний рівень.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі державотворення особливого значення набувають завдання щодо культурного розвитку суспільства та наближення рівня життя населення до європейських стандартів. Впровадження цих стандартів неможливе без формування і реалізації державної культурної політики як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях.

Питання нормативно-правового забезпечення культурного розвитку є одним із центральних у дослідженні державної культурної політики. Це пов'язано передусім із розумінням законодавства як дієвого механізму політики держави та основного важеля її реалізації у суспільстві.

Управлінська діяльність у сфері культури в Україні здійснюється на основі системи нормативно-правових актів. Аналізуючи цю систему, можна умовно виокремити три групи документів: основні, галузеві та місцеві.

До основних законодавчих актів, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери, належать Конституція України та Закон України «Про культуру».

У ст. 11 Конституції України зафіксовано, що «держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і

культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» [5].

Базовим законом щодо культурного розвитку держави є Закон України «Про культуру». Він визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямовані на забезпечення доступу до них [4].

Основною метою законодавства України про культуру є забезпечення реалізації і захист конституційних прав громадян України у сфері культури – створення правових гарантій для вільного провадження культурної діяльності, свободи творчості, доступу до культурних цінностей, культурної спадщини та інформації про них; збереження і примноження національного культурного надбання; врегулювання відносин суб'єктів діяльності у сфері культури щодо інтелектуальної власності у сфері культури, забезпечення реалізації та захист авторського права і суміжних прав; визначення пріоритетів державної політики у сфері культури, форм, підстав, умов та порядку надання державної підтримки культури, гарантій невтручання держави у творчі процеси, механізму впливу громадськості на формування і реалізацію державної політики у сфері культури [4].

Пріоритетами державної політики у сфері культури визначено програми Президента України, відповідні завдання, що містяться у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, програми діяльності Кабінету Міністрів України, в яких обов'язково враховуються культурні аспекти розвитку українського суспільства, та державні цільові програми у сфері культури, що розробляються й затверджуються згідно із законодавством.

У сучасних умовах одним із головних завдань державної політики щодо культурного розвитку України є забезпечення прав громадян України у культурній сфері, що прописані в базовому Законі. Крім того, зазначено основні види діяльності, що сприяють створенню єдиного культурного простору

України, збереженню цілісності культури, підтримці вітчизняних виробників у культурній сфері та збереженню культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ.

У розділі IV Закону визначено базову мережу закладів культури, яка формується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; окреслено мету формування базової мережі закладів культури та її рівні (загальнодержавний та місцевий). Щодо їх фінансування, то ці критерії визначені в V розділі Закону, де передбачено, що базова мережа закладів культури має гарантовано фінансуватися на нормативній основі, відповідно до законодавства України, з державного та місцевого бюджетів, а також за рахунок коштів, що надходять від господарської діяльності, надання платних послуг; з цією метою можуть використовуватися гранти, благодійні внески, добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, зокрема іноземних. Запровадження нормативів забезпечення населення основними видами закладів культури, а також їх фінансування є обов'язковою передумовою запровадження базової мережі, інакше це може призвести до погіршення їх розвитку і функціонування, а також до неконтрольованого скорочення наявної мережі закладів культури регіонів.

Вищезазначені положення в базовому Законі є досить позитивними, але існують й певні проблеми. Склалась досить суперечлива ситуація, коли бюджетне утримування сфери культури з боку держави постійно скорочувалося, а дієві механізми позабюджетного фінансування на законодавчому рівні так і не були створені.

Політика держави щодо культурного розвитку суспільства протягом років незалежності була зорієнтована передусім на пряму фінансову підтримку державного сектора культури, при цьому недостатньою була увага до розвитку недержавного сектора як комерційного, так і неприбуткового; слабкими й недосконалими залишилися механізми впливу держави на цей сектор.

Окремі розділи Закону «Про культуру» присвячені соціальним гарантіям працівників сфери культури та міжнародним культурним зв'язкам, проте відсутній розділ про забезпечення розвитку цієї сфери на регіональному рівні.

Реалізація державної політики щодо культурного розвитку регіонів пов'язана з діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Сьогодні державна культурна політика України залишається занадто централізованою, орієнтованою на єдину форму власності і, як результат, недостатньо демократичною. Потрібне надання більшої самостійності регіональним органам влади та органам місцевого самоврядування в прийнятті управлінських рішень.

Децентралізація державного управління культурним розвитком регіонів в Україні відкриває широкі перспективи щодо його удосконалення, зокрема шляхом поглиблення розмежування повноважень у сфері культури між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, що вимагає перепорядкування закладів культурно-мистецької сфери на різних рівнях, створення відповідного законодавчого та фінансового підґрунтя [11].

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що існуючий механізм фінансового забезпечення сфери культури потребує вдосконалення. У сучасних умовах слід запровадити програмно-цільовий метод фінансування культурної сфери. Перевага такого методу полягає в тому, що фінансування зосереджується не тільки на вкладанні коштів, а й на досягненні основних цілей, визначених програмою. В умовах обмеженості фінансових ресурсів такий підхід дозволяє спрямувати основні кошти на збереження національної культурної спадщини, підтримку сучасних культурних процесів та стимулювання культурного розвитку регіонів України. Також важливим для фінансового забезпечення сфери культури є залучення позабюджетних коштів. Основне джерело надходження таких коштів – це використання системи грантів, спонсорства, меценатства тощо. Для стимулювання позабюджетного фінансування слід створити відповідні пільгові механізми оподаткування

суб'єктів, зацікавлених у підтримці культурних процесів в Україні. Впровадження таких заходів потребує правового врегулювання. З цією метою необхідно внести зміни до Закону України «Про культуру» стосовно запровадження нових форм фінансування культурної сфери.

Для врахування особливостей культурних процесів та максимального забезпечення соціокультурних інтересів суспільства в регіоні, на наш погляд, варто доповнити базовий Закон окремим розділом щодо розвитку сфери культури на регіональному рівні.

До галузевої групи уналежнюють нормативно-правові акти, що регулюють окремі галузі культурної сфери, зокрема бібліотечну, музейну, театральну, архівну, видавничу справу, кінематографію тощо. Тут слід назвати, зокрема, Закони України: «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про кінематографію», «Про театри і театральну справу», «Про національний архівний фонд та архівні установи», «Про видавничу справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення», «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», «Про гастрольні заходи в Україні», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» та інші.

Утім, не всі галузі культурної сфери достатньою мірою законодавчо врегульовані. Приміром, дотепер не ухвалено Закон України «Про цирку та циркову діяльність в Україні». Через зволікання Мінкультури досі не розроблено порядок формування циркового конвєсу, що унеможливило здійснення контролю за прокатом національних циркових програм (атракціонів, номерів) і координування гастролей програм (колективів) зарубіжних країн у державних цирках України. Також досі не прийнято Верховною Радою України розроблений проект Закону України «Про виставкову діяльність в Україні».

Виникли певні проблеми із реалізацією Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу», який визначає статус, правові та організаційні засади діяльності бібліотек і бібліотечної справи в Україні, гарантує право на вільний

доступ до інформації, знань, залучення до цінностей національної та світової культури, науки та освіти, що зберігаються в бібліотеках [1]. Цей Закон не повною мірою відповідає потребам сучасного розвитку бібліотечної справи та бібліотечного обслуговування населення та потребує оновлення, враховуючи бурхливі процеси розвитку інформаційних технологій. З метою подолання дисбалансів у розвитку бібліотек у різних регіонах, що загрожує негативними наслідками для усієї культурної сфери, необхідно поліпшити становище зі щорічним поповненням фондів публічних бібліотек та за рахунок коштів державного, регіональних і місцевих бюджетів забезпечити бібліотечні установи всіх регіонів комп'ютерною технікою, оргтехнікою і виходом в Інтернет. Всі ці заходи і дії мають бути закріплені на законодавчому рівні.

З урахуванням регіональних аспектів культурного розвитку потребує вдосконалення Закон України «Про музеї та музейну справу», що регулює суспільні відносини в галузі музейної справи, визначає правові, економічні, соціальні засади створення і діяльності музеїв України та особливості наукового формування, вивчення, обліку, зберігання, охорони й використання Музейного фонду України, його правовий статус [2]. Цей Закон практично не діє на регіональному рівні.

Окремо варто сказати про стан кінематографії в регіонах України, який аж ніяк не задовольняє вимоги до цієї галузі, які постають в умовах розбудови української держави, культурного та духовного відродження Українського народу. Закон України «Про кінематографію» лише формально визначає правові основи діяльності в галузі та регулює суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонструванням фільмів [3], але потребує уточнення щодо порядку ухвалення рішень з розподілу коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України на потреби кінематографії.

Загалом, основним недоліком законодавчих актів, які визначають напрями розвитку окремих галузей культурної сфери в Україні, є нечітко прописана система фінансування відповідних галузей. Це призводить до

неналежного фінансового забезпечення культурного розвитку, а значить не дозволяє якісно розвивати галузі культури.

Водночас вищезгадані закони не враховують регіональної специфіки. Тому з метою удосконалення нормативно-правової бази вважаємо за доцільне доповнити Закони України: «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про кінематографію» та інші нормативно-правові документи, що належать до галузевої групи, окремими розділами з питань регулювання культурного розвитку регіонів.

До місцевої групи уналежнюють регіональні та обласні програми розвитку галузей культури міст та областей України, які є важливим елементом правової бази культури та практичною основою для планування роботи установ цієї сфери в регіоні. У більшості областей прийняті й реалізуються програми щодо культурного розвитку регіону. Зокрема, розроблені й діють: Програма розвитку культури у Дніпропетровській області до 2016 року, метою якої є створення в цьому регіоні економічних та організаційних умов для подальшого збереження й розвитку культурно-мистецької сфери [6]; Регіональна обласна програма підтримки національно-культурних товариств Чернівецької області та української діаспори на 2013–2015 роки, яка передбачає взаємозбагачення культур етнічних громад області та досягнення оптимального співвідношення інтересів титульної нації та національних меншин, що сприятиме консолідації українського суспільства [7]; Регіональна програма розвитку культури, мистецтва і туризму в Волинській області на 2011–2015 роки, що створена для підвищення ефективності діяльності закладів культури та мистецтва області, забезпечення реалізації прав громадян на доступ до інформації, здобуття мистецької освіти, залучення до культурних цінностей і духовних надбань [8]; Обласна програма розвитку культури і духовності в Херсонській області на 2013–2017 роки, покликана стимулювати реалізацію в області державної політики щодо розвитку галузі, підвищення ефективності діяльності закладів культури і мистецтва, створення сприятливих умов для здобуття мистецької освіти, збереження нематеріальної та історико-культурної спадщини,

забезпечення культурно-дозвіллевих та інформаційних потреб населення [9]; Регіональна цільова програма розвитку публічних бібліотек у Луганській області на 2011–2015 роки, метою якої є створення умов щодо розвитку бібліотечної справи регіону шляхом реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації, зміцнення матеріально-технічної бази бібліотек, збереження Державного бібліотечного фонду, запобігання скороченню чисельності бібліотек, особливо в сільській місцевості та всебічне сприяння розвитку інформаційного, науково-технічного, економічного і культурного потенціалу області тощо [10].

Реалізація зазначених програм, безперечно, сприятиме культурному розвитку відповідних регіонів. На жаль, не в усіх областях України розробляються та реалізуються такі програми. Цілком очевидно, що органи влади в окремих регіонах не приділяють належної уваги розвитку культурної сфери. Особливо негативно такий підхід позначається на стані культурної інфраструктури, що не дозволяє швидко подолати дисбаланси у культурному розвитку регіонів України. А це є одним із найважливіших завдань розвитку культурної сфери, від виконання якого залежить гармонійний розвиток суспільства загалом.

Висновки: Аналіз нормативно-правової бази сфери культури в Україні вказує на відсутність правового регулювання розвитку цієї сфери на регіональному рівні.

Це потребує модернізації та удосконалення цієї бази в напрямі її наближення до регіонального рівня з метою сприяння культурному розвитку регіонів, оскільки, як цілком слушно зазначають фахівці, інші методи, такі як збільшення бюджетного фінансування чи зміни в адміністративних механізмах, є менш ефективними у сучасних умовах. Головною метою такої реформи має бути створення більш сприятливих умов для функціонування в регіоні для закладів культурної сфери всіх форм власності, а також нових механізмів фінансування культурного розвитку регіонів.

Принциповим моментом є також потреба визначення напрямів державної політики на концептуальному рівні та закріплення їх у відповідних нормативно-правових актах. Саме теоретико-прикладні та методичні розробки мають стати основою відповідних державних програмних документів. Це дозволить забезпечити взаємозв'язок науки та практики, що є ключовим складником ефективності державної політики.

Перспективи подальших досліджень. Особливу увагу, на наш погляд, слід приділити дослідженню програмно-цільових методів фінансового забезпечення регіональної культурної політики держави.

Література.

1. Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 р. № 32/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-вр.
2. Закон України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 р. № 249/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/249/95-вр.
3. Закон України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/9/98-вр.
4. Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2778-17.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верх. Ради України 28 червня 1996 року : офіц. вид. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
6. Програма розвитку культури у Дніпропетровській області до 2016 року від 15 березня 2013 р. № 417-18/VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua/official-records/decisions/34/907>.
7. Регіональна обласна програма підтримки національно-культурних товариств Чернівецької області та української діаспори на 2013–2015 роки від 14 березня 2013 р. № 16-14/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.cv.ua/document/regional_program/.

8. Регіональна програма розвитку культури, мистецтва і туризму в Волинській області на 2011–2015 роки від 03 березня 2011 р. № 3/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://volynrada.gov.ua/sites/default/files/11_03_13_pr.k_ra_11_15_vse.doc.

9. Програма розвитку культури і духовності в Херсонській області на 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/01100912.doc>.

10. Регіональна цільова програма розвитку публічних бібліотек у Луганській області на 2011–2015 роки від 27 травня 2011 р. № 5/29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/culture/regprograms/programs/>.

11. Фесенко Н. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Н. Фесенко ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2006. – 18 с.

Солових Віталій Павлович

професор кафедри політології та філософії

ХРІДУ НАДУ при Президентові України,

д.держ.упр., доцент

РИНКОВА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

У статті здійснено аналіз основних концептуальних засад нового публічного менеджменту як моделі організації системи державного управління. Досліджено його складники та принципи запровадження у систему державного управління.

Ключові слова: Держава, державне управління, система державного управління, новий публічний менеджмент.

Solovykh Vitaliy

THE MARKET MODEL OF GOVERNANCE:

THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

The analysis of basic conceptual principles of new public management as models of organization of the system of state administration is carried out in the article. Investigational him constituents and principles of introduction in the system of state administration.

Keywords: state, state administration, system of state administration, new public management.

Соловых Виталий Павлович

РЫНОЧНАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

В статье осуществлен анализ основных концептуальных принципов нового публичного менеджмента как модели организации системы

государственного управления. Исследованы его составляющие и принципы внедрения в систему государственного управления.

Ключевые слова: государство, государственное управление, система государственного управления, новый публичный менеджмент.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільства та специфіка демократичного державотворення поставили під сумнів ефективність класичної (бюрократичної) моделі державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління з 30-х років ХХ ст. Основою для таких сумнівів виступили закритість та висока затратність адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в суспільстві, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ. Переорієнтація від бюрократичного адміністрування до конкурентних ринків стало нагальним як теоретичним, так і практичним завданням. Модель публічного менеджменту або за Т. Пітерсом [16] «ринкова модель» зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є панівною і нині. Цим зумовлюється актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань організації державного управління присвячені роботи таких закордонних дослідників, як Т. Пітерс, Д. Особорн, Л. Отул, Д. Кетлі, Д. Фельдман, П. Богасон та ін. У вітчизняній науці проблемами дослідження проблемами організації державного управління займаються В. Мартиненко, В. Корженко, В. Бакуменко, Н. Нижник та ін. Проте залишається недостатньо дослідженим питання можливих моделей державного управління, що відповідають сучасним вимогам розвитку суспільства.

Мета статті – визначити основні складники ринкової моделі державного управління та запропонувати можливі напрямки її використання в Україні.

Мета обумовлює завдання дослідження:

- прослідкувати витоки виникнення ринкової моделі державного управління;
- виявити основні ознаки ринкової моделі державного управління та її відмінності від класичної (бюрократичної) моделі;
- проаналізувати світовий досвід застосування цієї моделі в державному управлінні;
- з'ясувати необхідність та можливість застосування цієї моделі до системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідники сучасних структур державного управління уявляють його як можливість керівництва ним з боку громадськості та як «заперечення веберівської бюрократії» [6, с. 237]. Підвищення ролі громадськості у державному будівництві змусило зменшити кількісний склад адміністрацій [10, с. 281, 283] і переглянути принципи бюрократичної організації та принципи її функціонування. Відповідно перевага віддається гнучким та самокерованим структурам, в яких зменшується вплив бюрократії і змінюються зовнішні організаційні межі [7, с. 9].

Критика бюрократичних організацій мала різне ідеологічне та теоретичне підґрунтя, а саме: 1) лівоідеологічну та антиавторитарну культуру зі зменшеною довірою до установи і професійною експертизою (1960-ті роки); 2) неоліберальну та консервативну критику дефіциту бюджету й економічної політики; 3) рух за «виборність уряду» як третій шлях – між бюрократією та ринком. Дехто пророкував повернення назад до держави, заснованої на загальному скептицизмі або можливості й бажаності формування уряду суспільством. Інші націлювалися на створення адміністрації, прозорішої й чутливішої до очікувань і вимог, інтересів і потреб громадян, захищаючи пряму участь в адміністративних процесах і роботі громадських організацій.

Здебільшого напрями реформування зображуються як адміністративна реорганізація і перегляд колишньої думки щодо балансу влади між політичними інститутами демократії, такими як законодавчі органи і політичні

партії. Керівництво з боку громадськості інтерпретувалося як «завоювання політичної влади соціальними акторами» [5, с. 228]. При цьому дослідники акцентували увагу на результатах управлінського процесу, а не на формальних правилах бюрократичної організації, на первинності суспільства над урядом, критикувалася ідея узгодженої, безпристрасної експертизи [6].

Серед численних підходів до організації процесу державного (публічного) управління «новий публічний менеджмент» відіграв особливу роль у зв'язку з високою орієнтацією цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління стала результатом тривалих пошуків. Основні риси нової моделі державного управління було запозичено в недержавному секторі економіки. Їхнє оформлення в стійку модель і практику державного управління відбулося в другій половині 70-х років ХХ ст., які прийнято пов'язувати з внутрішньодержавними ініціативами прем'єр-міністра Великої Британії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як відзначає Л. Сморгунов, «основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і зростання тиску на державні витрати, збільшення кількості пенсіонерів при катастрофічному зниженні економічно активного населення, зростання безробіття й постійне збільшення споживчих очікувань населення не лише відносно загальних стандартів життя, але й відносно стандартів суспільних послуг, що надаються державою» [2]. Не випадково ініціатором адміністративних змін та оновлення моделі управління стали політики, прем'єр-міністри і президенти.

Таким чином, уряди більшості розвинених демократичних країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) відчували наявність загальної потреби в адміністративних реформах і пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, хоча і в різний час і з різною інтенсивністю. Як пишуть Д. Осборн і Д. Гейблер, «необхідність породила оновлення системи державного управління» [159]. Найбільша інтенсивність у проведенні реформ відзначена в англосаксонських

країнах. У центр реформ була поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній та організаційній. Наприклад, у США до середини 90-х років «39 штатів повідомили про запровадження заходів із підвищення якості управління» [15]. Таким чином, було виявлено політичну волю до реформи державного управління.

При введенні нової моделі управління відбувалася серйозна політична боротьба, оскільки з моменту початку обговорення нововведень політиками і до моменту ухвалення реальних політичних рішень у кожній країні минав певний період часу. Наприклад, у Великій Британії М. Тетчер та її консервативна партія прийшли до влади в 1979 р., і лише з 1986 р. з'явилися перші позитивні результати змін. Так, у 1982 р. один із міністрів уряду М. Тетчер запропонував нову управлінську ініціативу, яка спочатку не дала очікуваних результатів. Через чотири роки було запропоновано оцінити ці ініціативи та зробити наступні кроки. Результати цих дій стали відомі лише в 1988 р., а потім тільки прослідували реальні дії з перетворення системи управління [2]. Тобто пройшло шість років, поки уряд зумів випробувати, вивчити й запровадити свої ініціативи в життя.

Слід зазначити, що поштовхом до поширення терміна «менеджмент», який увійшов і в мову бізнесменів, і в мову державних урядовців, послугувала публікація в 1982 р. книги, що стала свого роду «біблією» для курсів державних адміністраторів, «У пошуках ефективного управління». Її автори, Т. Пітерс і Р. Уотермен, досліджували діяльність декількох корпорацій («Боїнг», «ІВМ», «Макдональдс»), робота яких була визначена ними як «межа досконалості». Вони виявили низку загальних характерних рис, які могли б використовувати і державні установи, а саме:

– «прихильність до дії». Ефективна організація відразу розпочинає справу, тоді як чиновник державної установи аналізує, радиться, але не ухвалює рішення, доки його не змусять до цього. Організації повинні стати гнучкішими, бути готові швидко вступити на незвіданий ґрунт. Вони повинні відходити від

традиційних зразків формального реагування, від жорстких, фіксованих оргструктур, які «душать» їхню діяльність;

– «бути ближче до клієнта». Ефективні організації чутливі до запитів клієнта й реагують на його вимоги. Інакше вони банкрутують. Переважній же частині державних установ і організацій це не загрожує. Дуже часто державні бюрократи зайняті собою, а не клієнтами. Наприклад, місцева влада є монополістом у наданні багатьох послуг, які більш ніким не забезпечуються;

– «самостійність і заповзятливість». Людей слід стимулювати у виявленні відповідальності й ініціативності, у відмові від рутини та від покірного дотримання інструкцій;

– «ефективність через людей». Кожен працівник корпорації стимулюється у вияві новаторства, поліпшенні своєї роботи. У корпорації панує така атмосфера, коли працівники ставлять високі вимоги один до одного. У державній же сфері акцент робиться на зниженні витрат, а не на покращенні якості послуг. Рівень професіоналізму працівників починає потерпати від цього;

– «виконувати роботу, попри зміни в системі цінностей». Люди, що працюють у корпорації, поділяють загальну систему цінностей і мають за мотивацію цілі корпорації. Ми знаємо, що цінності, яких дотримуються політики, змінюються з часом. Якщо державні чиновники поділяють ідеї однієї партії, то чи можуть вони працювати, якщо до влади прийде інша партія? Чи їм доведеться робити драматичний ціннісний вибір? Певно, уникнути такої ситуації можна, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм, концентрація на конкретних вимогах клієнта або місцевої громади;

– «вибір сфери діяльності». Корпорація повинна вміти знайти той рід діяльності, до якого вона найбільш придатна, і зайнятися ним. Що стосується установ державної сфери, то вони виконують ті види діяльності, які визначені їм законодавством, розпорядженнями та ін. Приватна корпорація може припинити займатися одним видом діяльності й розпочати інший. Проте, й у державній сфері зростають можливості для вибору того, якою діяльністю

займатися. Одне з вирішень проблеми може бути таким: установа є такою, що працює за певними напрямками, але може за контрактами з приватним сектором займатися й іншими видами діяльності;

– «простота структури, нероздуті штати». Ефективна організація має просту структуру з невеликою кількістю ієрархічних рівнів. Такий підхід суперечить традиційній бюрократичній структурі з безліччю ієрархічних рівнів;

– «поєднання «жорсткості» й «м'якості»». Реалізація основних цілей контролюється згори; водночас нижні ієрархічні рівні самостійні у виборі дій із досягнення цих цілей. Повинен бути знайдений баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях [16].

Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі «нового державного менеджменту» були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, а саме:

– розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;

– розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

– оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;

– керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;

– перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір – між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо. Переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»;

– запобігати виникненню проблем;

– заробляти більше, ніж витратити;

– децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;

– надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;

– зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним [15].

Для забезпечення цих принципів у реальну практику організації та здійснення державного управління було запроваджено дві речі: економічна – маркетизація й організаційна – дебюрократизація.

Змістом маркетизації є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів в найширшому сенсі. Як правило, обов'язковими елементами маркетизації називають приватизацію та контрактацію. Суть першої полягає не у продажу державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу й обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, зменшення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут – спосіб скорочення складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їхнього виконання. Другий широко вживаний ринковий механізм – контрактація. Ті функції з виробництва та надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельно контролювати, щоб забезпечити їхнє виконання за обсягом та якістю. Держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому разі здійснюється ретельна підготовка контрактних умов, контроль цільового витрачання бюджетних коштів підрядними організаціями, асортименту, обсягу та якості виробництва публічних послуг у межах контракту. Маркетизація припускає також розмежування в структурі державного управління функцій визначення політики й регулювання, нагляду та виробництва послуг. Поширеним засобом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню.

Дебюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність держсектора загалом. Основний зміст дебюрократизації включає такі елементи:

– зміна принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та

концентрації, домінування функціонального начала проти галузевого, інтеграція замість спеціалізації та диференціації та ін.);

– зміна складу й змісту функцій державного управління, їхньої структури; поява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінка та планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.;

- посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінки та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління;

– зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі групи) на основі змістовних кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;

– зміна систем планування, звітності й контролю;

– зміна системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;

– зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи;

– встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу;

– підвищення мобільності персоналу;

– скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності;

– перегляд і скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;

– тотальна орієнтація на продуктивність і якість робіт і послуг;

– скорочення чисельності адміністративного персоналу [15].

Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

– правовий контроль (законодавче регулювання);

– фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);

– з позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);

- демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язки з громадянами);
- етичний контроль (дії відповідно до етичних норм) [15].

Серед дослідників (Д. Осборн і П. Пластрік, Б. Боземан і Д. Строссман, Л. Сморгунов) існує точка зору, що для державного менеджменту необхідне використання певної стратегії. Як ми можемо прочитати у Л. Сморгунова, який погоджується з Б. Боземаном і Д. Строссманом, «на відміну від традиційного державного адміністрування, для державного менеджменту, якщо він збирається досягти успіху, обов'язково потрібне відчуття стратегії. Державний менеджмент ширший, більш інтеграційний і менш залежний від функціональної експертизи, ніж державне адміністрування. Державний менеджмент – це значною мірою управління зовнішнім оточенням організації. Державне ж адміністрування знаходиться всередині контексту організації» [2]. Основний акцент при реформуванні адміністративного державного управління на шляху впровадження менеджерських методів і структур концентрується на децентралізації й деконцентрації. Принцип децентралізації припускає делегування повноважень і відповідальності нижнім рівням управління. Принцип деконцентрації означає створення безлічі незалежних агенцій та ослаблення ієрархічних зв'язків.

Стосовно теорії організації концепція характеризується двома основними моментами: (1) підвищенням самостійності нижніх поверхів ієрархічних державних організацій, (2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини з середовищем. Особливості переходу до державного менеджменту виявляються:

- в орієнтації на активність;
- у прихильності до дій і змін, а не стабільності;
- у принципі субсидіарності сучасної організації управління, яка повинна бути ближче до клієнта, характеризуватися децентралізацією і відносною свободою всіх своїх ланок;

– в активному виборі управлінцем будь-якого рівня сфери діяльності, яка б слугувала суспільним інтересам та інтересам конкретної людини;

– у новому критерії ефективності діяльності системи державного управління, орієнтованого на якість послуг і рентабельність [3].

Нове державне управління («new public management») відповідало двом прагненням – скоротити державний сектор та обмежити роль уряду в суспільстві й економіці, а також поліпшити контроль з боку громадськості над державою через конкуренцію й цінову систему, пошук економічної ефективності та «кращого економічного обслуговування» [13]. Ключові ідеї цього підходу було запозичено з неокласичної ринкової економіки і з менеджменту, а не з демократичної теорії. Реформи управління базуються на принципах індивідуалізму, клієнталізму та адресності послуг. Управлінська діяльність – це надання послуг, що засновані на законності, незалежній роботі й вартісній ефективності, а не на формальних правилах і процедурах. Головні особливості відомі: приватизація, відміна держконтролю, передання влади, комерціалізація, аугсорсинг, спільні підприємства, товариства з приватним підприємництвом і управління відповідно до контракту і конкурентоспроможної пропозиції. Оскільки приватний сектор може забезпечити будь-яке обслуговування, то уряд має забезпечити йому відповідні умови [12, с. 51].

Адміністративна реорганізація зображується як застосування «кращих методів», що забезпечують ефективне співвідношення ціни та якості. Можна мати керівництво з боку громадськості, яке коштує менше і функціонує краще, завдяки методам і організації управлінського процесу, що запозичені з менеджменту. У «добу підприємств» [8] адміністрація повинна пристосуватися до змішаної економіки і конкурентного ринку. Зміна виходить з ефективної адаптації до довкілля, диктує необхідність включення вимог клієнтів або врахування конкурентоспроможного вибору. Припускається, що бюрократія заперечує нововведення й адаптацію, і тому мета нового підходу полягала в

тому, щоб збільшити гнучкість адміністративної організації та надавати їй більшої самостійності.

Висновки. Новий публічний менеджмент пропонує підходи до адміністративних установ як до організації з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати. Живий відгук і відповідальність мають на увазі здатність виявити і пристосувати сигнали ринку. При цьому населення – це клієнти, яким надаються індивідуальні послуги, у яких є, перш за все, комерційний, а не політичний інтерес до уряду. Така концепція була піддана сумніву у 90-х роках ХХ ст., коли почали розроблятися нові моделі організації державного управління. Саме цим моделям будуть присвячені нові дослідження.

Література.

1. Купряшин Г. Государственное управление : учеб. пособие для студентов вузов / Г. Купряшин, А. Соловьев. – М. : Изд-во МГУ им. М. В. Ломоносова, 1996. – 196 с.

2. Сморгунов Л. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" / Л. Сморгунов // Полис: политические исследования. – 2003. – № 4.– Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2003/4/5.htm>.

3. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – P. 2.

4. American Public Administration: Past, Present, Future / Ed. By F. C. Mosher. – University, Ala: University of Alabama Press, 1975. – 298 p.

5. Andersen S. A. The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance / S. A. Andersen.

6. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason // In The Oxford Handbook of Public Management, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 234–256.

7. Clegg S. R. Introduction. Organizations, organization and organizing / S. R. Clegg, C. Hardy // In Handbook of Organizational Studies ; ed. S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord. – L. : Sage. – 1996. – P. 1–28.
8. Courpasson D. Introduction: Bureaucracy in the age of enterprise / D. Courpasson, M. Reed // Organization. – 2004. – № 11 (1). – P. 5–12.
9. Dunleavy P. From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // Public Money & Management. – 1994. – № 4. – P. 9– 16.
10. Feldman D. The limits of law: Can laws regulate public administration / D. Feldman // Handbook of Public Administration, ed. B. G. Peters, J. Pierre. – L. : Sage, – 2003. – P. 279 – 291.
11. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies – Brussels, 1999. – P. 173.
12. Kettl D. F. Building lasting reform: Enduring questions, missing answers / D. F. Kettl // In Inside the Reinventing Machine, ed. D. F. Kettl, J. J. DiIulio. – Washington DC: Brookings, 1995. – P. 9 – 80.
13. O’Toole L. J., Jr. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O’Toole, Jr. // Journal of Public Administration Research and Theory. – 1997. – Vol. 7. – P. 443 – 459.
14. OECD Serving the Economy Better. – Paris : Occasional Papers on Public Management, 1991.
15. Osborne D. Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.
16. Peters Thomas J. In search of excellence : lessons from America’s best-run companies / by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. – N.-Y. : HarperBusiness Essentials, 2004.

Черленяк Іван Іванович

завідувач кафедри міжнародного бізнесу, логістики та менеджменту

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

д.держ.упр., доцент

Кривенкова Руслана Юріївна

аспірант кафедри країнознавства

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ІДЕОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ СУСПІЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ

У статті досліджено окремі аспекти державного управління процесами суспільної консолідації. Сформульовано поняття «ідеологічні детермінанти суспільної консолідації». Особливу увагу приділено значенню таких базових ідеологічних детермінант суспільної консолідації: національна свідомість, національні цінності, національна ідентичність, історична пам'ять та інформаційне середовище. Встановлено, що для реальної суспільної консолідації необхідне формування та укріплення її ідеологічних детермінант.

Ключові слова: державне управління, ідеологічні детермінанти, суспільна консолідація, політична нація, національна свідомість, національні цінності, національна ідентичність.

Cherlennyak Ivan,

Kryvenkova Ruslana

THE PUBLIC ADMINISTRATION AND IDEOLOGICAL DETERMINANTS OF THE SOCIAL CONSOLIDATION

The article deals with some aspects of the public administration process of the social consolidation. The concept of «ideological determinants of the social consolidation» has been formulated. Special attention is paid to the meaning of the

basic ideological determinants of the social consolidation, the national consciousness, national values, national identity, historical memory and information environment in particular. It was established that for real social consolidation is necessary for formation and strengthening its ideological determinants.

Keywords: public administration, ideological determinants, social consolidation, political nation, national consciousness, national values, national identity.

Черленяк Иван Иванович,

Кривенкова Руслана Юрьевна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

В статье исследованы отдельные аспекты государственного управления процессами общественной консолидации. Сформулировано понятие «идеологические детерминанты общественной консолидации». Особое внимание уделяется значению базовых идеологических детерминант общественной консолидации, среди которых в первую очередь выделены: национальное сознание, национальные ценности, национальная идентичность, историческая память и информационная среда. Установлено, что для реальной общественной консолидации необходимо формирование и укрепление её идеологических детерминант.

Ключевые слова: государственное управление, идеологические детерминанты, общественная консолидация, политическая нация, национальное сознание, национальные ценности, национальная идентичность.

Постановка проблемы. Актуальність наукових досліджень етнонаціональної взаємодії, аналізу проблем перепон формування політичної нації як установчої складової соціального самоуправління в умовах посилення цивілізаційного розлому вздовж українсько-російського кордону зумовлена потребою посилення джерел суспільної консолідації України. На сучасному

етапі гібридної війни та полихання вогнищ сепаратизму, індукованих зовнішніми інформаційними генераторами на Сході України, відчувається наявність гострої потреби у налагодженні процесу суспільної консолідації українського етнонаціонально неоднорідного суспільства. Відчувається потреба ідейного об'єднання різних за майновим статусом суспільних прошарків, зняття протистояння за релігійною та мовною належностями й за територією проживання. Це простір інтересів та прикладення зусиль кількох наук: державного управління, юриспруденції, політології, історії, філософії. Сьогодні представляє значний науковий та практичний інтерес державно-управлінський дискурс проблеми джерел посилення суспільної консолідації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел засвідчив, що дослідженням політичної нації займалась значна кількість науковців, серед яких слід відзначити Б. Андерсона, О. Бочковського, Е. Гелнера, В. Карлову, А. Колодій, В. Крисаченко, О. Власюка, М. Степико, О. Майбороду, К. Реннера, М. Розумного, В. Старосольського та багатьох інших. Визначення феномену «ідеологія», відмінності між «державною» та «державницькою» ідеологіями вивчали В. Колотило [3] та М. Кравчук [4]. Проблема розвитку демократії в Україні, стан якої впливає на формування суспільної консолідації та політичної нації, займались Е. Афонін та О. Радченко [1]. Питання цінностей у нашій державі досліджували А. Писаренко [5], В. Ребкало та В. Козаков [6]. Історична пам'ять як основа формування національної ідентичності українців проаналізована М. Козловцем [2].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. На терені колишнього СРСР проблеми пошуку/формування інтегративних ідеологій виникли в процесі реального державотворення після «ейфорії» деідеологізації, яка завершила падіння тоталітарної системи. Після «ейфорії» деідеологізації як заперечення попереднього тотально заідеологізованого радянського життя невирішеним залишилось питання: чи взагалі потрібна визнана всім народом України ідеологія? Конкретизувався ряд інших питань: у чому смисл інтегративної

консолідуючої ідеології, яка мала би стати базою порозуміння та єднання складних і на сьогодні суперечливо спрямованих частин народу України в гармонійне системне ціле; який тип консолідації стане ефективним для нашої держави та що саме зі стратегічного набору системи державного управління зможе послужити дієвим інструментом суспільної консолідації?

Мета статті – дослідження змісту та ролі ідеологічних детермінант суспільної консолідації України.

Виклад основного матеріалу. Державне управління як галузь реалізації багатофункціонального спектру завдань держави особливо пов'язане з ідеологічною сферою суспільної консолідації, що має важливе значення не тільки для держави загалом, а й для кожного громадянина зокрема. Ідеологія є «конкретно-історичним системним відбиттям суттєвих сторін соціальної дійсності та виступає формою соціальної, групової, класової свідомості чи самосвідомості; системою сприйняття цінностей, у яких визначені докорінні інтереси нації, класу, групи» [4]. Зрозуміло, що ідеологічна сфера – це особливо «чутлива» сфера. Не можна перетворювати ідеологію у засіб «покріпачення» духу та думки, політичної волі громадян України жодної національності. Однак досвід гібридної війни в Україні свідчить, що потреба та можливість створювати державницьку результативну інтегративну ідеологію – це питання виживання держави у глобалізованому світі.

Ідеологія як колективний процес має кілька граней дієвості. З точки зору ефективності державного управління, ідеологія пов'язана з рівнем легітимізації влади, який часто виступає джерелом ефективності влади та управління. У цьому ракурсі цінною є думка М. Кравчука, який наголошує, що ідеологія виступає «легітимуючим чинником влади» та «опиняється в проміжку між претензіями системи влади на легітимність і нашою відповіддю в термінах довіри», адже «функція ідеології – додавати певні надцінності до нашої довіри, аби ця довіра могла відповідати прагненням влади» [4]. Разом з тим, ідеологія спільноти – це певне самоусвідомлення зв'язності цілей та сподівань спільноти.

Ідеологія – це вкрай складна конструкція, яка в кожному цивілізаційному епоху змінює свій типовий «каркас» наповнення змістом. Інтегративну національну, державницьку, суспільну ідеологію як креативний феномен соціотворення неможливо нівелювати без шкоди державному будівництву. Ми виходимо з тієї тези, що ідеологія як система повинна нести в собі якості самоорганізації, що виникають у просторі суспільних потреб та сподівань. Проте це не повинно применшувати значущу, рівноправну із функцією суспільства роль держави та державного управління у формуванні інтегративної «ідеології-системи». Потрібно тільки створити кібернетичні зв'язки-мережі між процесами правдивої легітимізації влади «спільно» народом та його ідеологією і легітимізацією та розробкою ідеології суспільством при сприянні у створенні ідеології інструментів держави. Необхідно артикулювати, що йдеться про таку ідеологію, яка здатна здійснювати позитивний державницький детермінуючий вплив і на саму систему державного управління, і на «державницьке» [3] функціонування державної влади. Це завдання є складним і потребує розгортання двох різних і неперервно взаємодіючих рівнів самоорганізації, як соціальне управління та державне управління.

Соціальне управління повинно здійснюватись «м'яко» через такий інформаційний фактор, як інтегративна ідеологія, що повинна мати відповідну організаційну структуру і модель динаміки впливу на соціум загалом та його різнопланові компоненти поокремо. Спробуємо окреслити доцільну структуру такої моделі. Для цього звернемося за аналогами джерел соціального руху до економічних моделей.

Воля суб'єктів соціального життя в ринковій економіці агрегується через механізми ринку та фактор конкуренції акторів економічного життя. Агреговані параметри еволюції економічної системи детерміновані умовами колективної взаємодії (конкуренції, партнерства, логістичної залежності тощо). Розвиток цих параметрів в економічній науці описується концепцією детермінант. Вважаємо доцільним застосувати концепцію детермінант до описання еволюції

соціополітичних та етнополітичних систем. Концепція детермінант суспільної консолідації та детермінант відтворення політичної нації є новим підходом у державному управлінні до проблеми державотворення та державного будівництва. Доцільність «детермінантного підходу» до формування консолідованих суспільних станів та державотворчих процесів обґрунтовуємо тим, що держава та суспільство «проходять» певні етапи еволюції творення-споживання умов-наслідків державного управління.

Доцільність запровадження концепції ідеологічних детермінант обґрунтовуємо тим, що населення України на шляху зародження та укріплення суспільної консолідації в самореферентний народ, на шляху формування ним атрибутів політичної нації повинно пройти певну кількість еволюційних етапів самоорганізації. Це етапи самоусвідомлення єдності нації як спільності та взаємозалежності інтересів і можливостей досягнення цілей громадян та суспільства через співпрацю та взаємодопомогу. Ці етапні зміни відбуваються як у свідомості громадян держави (формування національної свідомості, національної ідеї, боротьба за національні інтереси, толерантності та взаємотерпіння до представників інших етнічних меншин, повага до багатоетнічності джерел традицій свого народу, шанування спільних національних традицій та звичаїв зокрема і національної культури загалом), так і в матеріальному способі життєдіяльності.

Термін «ідеологічні детермінанти суспільної консолідації» можна визначити як ефективно діючі в суспільній та індивідуальній свідомості відтворювані інформаційно- та емоційно-сміслові фактори, що задають параметри якості соціального управління на основі ідентифікації спорідненості, захоплення та належності.

Висловлюємо гіпотезу, що базовими ідеологічними детермінантами процесу формування суспільної консолідації виступають:

- 1) інтегрована національна свідомість суспільства та національна свідомість індивідів;
- 2) національні цінності;

- 3) національна ідентичність;
- 4) історична пам'ять;
- 5) інформаційне середовище.

Щодо характеристики таких базових ідеологічних детермінант суспільної консолідації, як інтегрована національна свідомість суспільства та національна свідомість індивідів, то вони формуються як історичним поступом у цивілізаційному (іноді не в цивілізаційному, а у військовому) змаганні та оперативними характеристиками взаємодії акторів чотирикутника влада-управління-суспільство-громадянин. Потрібно артикулювати, що якість та рівень свідомості будь-якого народу обумовлюється грою деструктивних та конструктивних чинників. Неоднакове трактування історії різними етнічними чи соціокультурними групами у цьому сенсі часто виступає деструктивним фактором суспільної свідомості. Історія кожного народу має свої «неоднозначні сторінки», які розділяють суспільство: «в Іспанії – це громадянська війна та диктатура Франко, в Англії – протистояння між королем і парламентом, що вилилося у громадянську війну. У вітчизняній історіографії таких прикладів більше, ніж достатньо (ОУН–УПА, голодомор 1932–1933 рр. та ін.). Культура є конструктивним чинником, який здатен сконсолідувати суспільство. Розглядаючи історичні суперечності крізь призму культури, ми знімаємо конфлікт суспільних груп навколо цих питань. Представники будь-якого регіону України здатні об'єднатись навколо ідеї оригінальності української культури, високо цінуючи її здобутки. Культура як важлива компонента має лягти в основу демократичної консолідуючої ідеології» [4]. Ми хочемо додати: це має бути спільна культура, спільне розуміння культури та взаємозбагачення культур. Це може забезпечити тільки відповідна інтегративна ідеологія.

Що стосується іншої фундаментальної ідеологічної детермінанти формування суспільної консолідації, як національні цінності, то В. Ребкало та В. Козаков констатують, що «цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів у суспільстві, політиці, державному управлінні» [6]. Основна місія цінностей простежується у тому, що «спільні для всіх людей

цінності спрямовують індивідуальну діяльність і створюють між індивідами відчуття єдності» [6].

Європейський вибір приніс Україні новий проект ціннісної моделі – «європейські цінності». Серед таких, поряд із демократією, чільне місце посідають поняття громадянського суспільства і прав людини» [6]. Потрібно акцентувати, що в Україні довго домінував стан посттоталітарної анархії, коли старі цінності «в головах» людей уже зруйновані, а нові ще не народилися. Власне це ми поступово зрозуміли та сприйняли і на індивідуальному, і на суспільному рівні. Не зрозуміли іншого – ступеня можливої ціннісної неоднорідності суспільства. Отже, маємо парадокс, коли майже за два десятиліття української державності ми так і не спромogliся здійснити ґрунтовний порівняльний аналіз ціннісних орієнтацій громадян: наскільки вони схожі й відмінні в різних регіонах України та в порівнянні з цінностями країн західноєвропейської демократії, інтеграцію з якими визнано стратегічним курсом нашої держави. До цього часу ми не маємо чітко окресленого проекту процесу демократизації, його ціннісного виміру, а надто – проекту консолідації «специфік» багатобарвної, багатонаціональної, мультикультурної української держави. Оформлення такого проекту можливо зробити на основі концепції ідеологічних детермінант.

Ми всі українці незалежно від регіону, де проживаємо на українській землі. Однак потрібно врахувати, що «історично ми виховані на різних духовних цінностях. І саме ця ціннісна розбіжність у сутнісних оцінках навколишнього буття, політики, ролі людини і держави є справжньою причиною певних непорозумінь в Україні» [1]. Завдання ідеологічних детермінант – радикально змінити таку ситуацію.

Разом з тим, саме «цивілізаційний стрес», отриманий в 2014 р., змінює нас. «За останні місяці українське суспільство суттєво змінилось. Українці «до» та «після» Майдану якщо і не зовсім різні, то їхні духовні, культурні та політичні цінності вочевидь еволюціонували» [5]. Ще більше вони змінилися «після» початку гібридної війни РФ з Україною. Це стосується еволюції

свідомості індивідів та громад в одному й тому ж регіоні у різні часові проміжки. Тим більше це стосується змін у порівнянні Захід-Центр-Південь-Схід. Однією з найважливіших цивілізаційних цінностей України стає європейське розуміння громадянськості як належності до демократичної політичної нації, тобто те, що виступає основною метою суспільної консолідації у сучасному світі.

Щодо національної ідентичності як базової ідеологічної детермінанти суспільної консолідації, то її необхідно пов'язувати з ідеологічними аспектами образу «політична нація», що закріплюють почуття гордості громадян держави за спільних героїв. Феномен та процес відтворення компонент і змісту політичної нації потрібно співвідносити з системою комунікацій та системою носіїв ідеї суспільної консолідації та політичної нації. Це необхідно реалізовувати на основі формування моделі національної ідентичності й моделі гармонізації національних ідентичностей спільно проживаючих етносів. Проте, важливо досягнути того, щоб національні ідентичності, наприклад, росіяни України та українці, не конфліктували, а співконкурували на взаємкористь.

Що стосується такої ідеологічної детермінанти формування суспільної консолідації, як історична пам'ять, то варто зазначити, що «ідеологія функціонує не тільки у синхронному вимірі, але і в діахронному. У другому випадку пам'ять, щодо основних групових подій, є надзвичайно важливою; повторне програвання цих базових подій є суто ідеологічним актом» [4]. «Це не просто сума знань, канал передачі історичного досвіду, історична пам'ять є невіддільною складовою ідентифікації особистості, соціальної групи, нації. Гордість за свою історію формує національну гідність, позитивне самосприйняття та психологічний тонус. Відтворення історичної пам'яті – це не тільки процес самоусвідомлення українською нацією своєї сутності, відтворення її історичного досвіду, духовності, ідейно-моральної суверенності. Це насамперед шлях до інтеграції українського суспільства в єдину спільноту [2, с. 103–104], тому історична пам'ять є базовою ідеологічною детермінантою суспільної консолідації.

Інформаційне середовище ми визначаємо також як одну з базових ідеологічних детермінант суспільної консолідації. Аналізуючи досвід розвитку сучасної внутрішньополітичної ситуації в Україні, можна констатувати, що саме конкуруючі ідеологічні образи у інформаційному середовищі нашої держави, як «політична нація», «новоросійський народ», «советський народ», що виступають формами усвідомленої належності до складу України, РФ чи колишнього СРСР, є позитивною або негативною ідеологічною детермінантою соціального управління. У дещо меншому масштабі, але в тому ж дусі, діють ідеологічні образи ДНР, ЛНР, якими намагаються завдати шкоди національному та політичному консенсусу регіональних і територіальних громад України щодо її соборності.

Вважаємо, що на основі теорії організації ідеологію слід досліджувати та формувати в двох вимірах: як систему-процес і як систему-функцію. Обґрунтовуємо це тим, що системою ідеологія стає внаслідок багатства зв'язків її елементів-підсистем. Процесом ідеологія є внаслідок потреби розвитку та зміни підсистем і зміни орієнтації смислу ідеології. Ідеологія «оживає» при освоєнні її суспільством та визнанні її цінності. Рівень «життєдайності» ідеології визначають її детермінанти, а рівень дієвості – її зв'язок із системою соціального та державного управління.

Висновки. Актуальні завдання державного управління у всіх регіонах України, а особливо у проблемному і водночас стратегічно важливому в націє- та державотворчому ракурсі південно-східному регіоні, стосуються передусім базових ідеологічних детермінант суспільної консолідації, а саме: вироблення ефективних механізмів формування української національної свідомості, національної ідентичності, національних цінностей, істинної історичної пам'яті, безпеки інформаційного середовища нашої держави, підтримки функціонування українських ЗМІ та українського книговидавництва. Якість державного управління суспільним розвитком та зміст ідеологічних детермінант суспільної консолідації перебувають у тісному взаємозв'язку, тому потрібно виробити чіткі механізми підтримки базових ідеологічних

детермінант суспільної консолідації в нашій державі. Першим кроком на цьому шляху є в'яснення змісту детермінант суспільної консолідації відповідальними політичними та державними особами. Вироблення на цій основі державницької інформаційної політики телеканалів України в політичному та розважальному сегменті. Це стане важливим фактором подальшого розвитку та захисту національної самобутності української політичної нації та її збереження у глобалізованому світі. Саме це буде основою відтворення інформаційної безпеки держави та «чутливості» нації до її власних інформаційних потреб. Інтегрування управлінських зусиль та ідеологічних детермінант повинно відбуватися шляхом збагачення істинної привабливості образу «українська політична нація».

Література.

1. Афонін Е. Чи хочуть українці демократії? / Е. Афонін, О. Радченко. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://uspishnaukraina.com.ua/nsa/182.html>.
2. Козловець М. Історична пам'ять як основа формування національної ідентичності українців / М. Козловець // Персонал. – 2008. – №2. – С. 102–113.
3. Колотило В. «Державна» і «державницька» ідеології : проблеми визначення і співвідношення понять / В. Колотило // Мультиверсум. Філософський альманах. – К. : Центр духовної культури. – 2005. – № 49. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.filosof.com.ua/Jornel/M_49/Kolotylo.htm.
4. Кравчук М. Ідеологія в Україні. Якою вона буде завтра? / М. Кравчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gnosis.at.ua/publ/1-1-0-3>.
5. Писаренко А. Чи здатні європейські цінності об'єднати Україну? / А. Писаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eu.prostir.ua/library/262181.html>.
6. Ребкало В. Колективна ідентичність українського суспільства та її вплив на реформування державного управління / В. Ребкало, В. Козаков //

Публічне управління. – 2010. – Вип. 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/14.pdf>.

Шумська Олеся Сергіївна

здобувач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ІНФРАСТРУКТУРНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

Стаття присвячена дослідженню українського законодавства та відповідних норм стосовно державно-приватного партнерства та, зокрема, підтримки інфраструктурно-інвестиційних проектів. Показано зв'язок між адміністративними реформами та покращенням економічного стану країни. Автор ставить за мету обґрунтування пропозиції щодо законодавчого врегулювання участі благодійних фондів у межах ДПП для реалізації інфраструктурних проектів. Запропоновано внести конкретні зміни у законодавчі та відповідні нормативні документи стосовно інвестиційної та державно-приватної діяльності, зокрема щодо благодійних безоплатних безповоротних інвестиційних проектів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиції, адміністративна реформа, інфраструктурний проект, законодавство, нормативно-правові документи, благодійні інвестиційні проекти.

Shumska Olesia

PROCEDURE OF IMPROVING DIRECTIONS OF THE STATE SUPPORT OF INFRASTRUCTURE INVESTMENT PROJECTS

The article is dedicated to the studies of the Ukrainian legislature and the corresponding norms concerning public-private partnership and, especially, support of infrastructure investment projects. There are demonstrated relations between administrative reforms and improvement of the economic situation in the country. The author puts the task of giving grounds to the proposals concerning legislative regulation of charity funds participation in the frame of public-private partnership

with the aim of infrastructure projects realization. There are proposals of introducing concrete changes into legislative and corresponding normative documents dealing with investment and public-private investment activities including charity free indisputable investment projects.

Keywords: public-private partnership, investments, administrative reform, infrastructure project, legislature, normative-legislative documents, charity investment projects.

Шумская Олеся Сергеевна

**НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ
ИНФРАСТРУКТУРНО-ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

Статья посвящена исследованию украинского законодательства и соответствующих норм, касающихся государственно-частного партнерства и, в частности, поддержки инфраструктурно-инвестиционных проектов. Показана связь между административными реформами и улучшением экономического состояния страны. Автор ставит задачу обоснования предложения относительно законодательного урегулирования участия благотворительных фондов в рамках ГЧП для реализации инфраструктурных проектов. Предложено внести конкретные изменения в законодательные и соответствующие нормативные документы, относящиеся к инвестиционной и государственно-частной инвестиционной деятельности, в том числе касательно благотворительных бесплатных бесповоротных инвестиционных проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиции, административная реформа, инфраструктурный проект, законодательство, нормативно-правовые документы, благотворительные инвестиционные проекты.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство як відносно нова для України форма співпраці держави та приватного бізнесу є однією з

ключових у стимулюванні соціально-економічного розвитку країни та входження України як повноправного члена спільноти до Європейського Союзу. Успішне функціонування державно-приватного партнерства неможливе без чіткого законодавчо-правового регулювання, що створить сприятливе середовище для бізнесу, покращить інвестиційний клімат та загалом дозволить Україні здійснити економічно-соціальний прорив.

Світовий досвід доводить, що інфраструктурні-інвестиційні проекти є однією із суттєвих форм діяльності державно-приватного партнерства, оскільки в інфраструктурних проектах реалізуються індивідуальні й колективні інтереси груп економічних суб'єктів [4], оскільки інфраструктура є конгломератом економічних, фінансових, правових, управлінських та інших інститутів, спрямованих на ефективну реалізацію певної (інноваційної, фінансової, економічної, благодійної) діяльності [11]. В Україні існують організації різної правової форми, що здійснюють інфраструктурно-проектну діяльність. На жаль, як і взагалі у випадку з державно-приватною формою діяльності, існують нормативно-правові недоліки такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців вивчали стан державно-приватних партнерських відносин у нашій країні та порівнювали його зі світовим досвідом, серед них В. Варнавський, В. Авер'янов, І. Коліушко, Н. Нижник, Л. Пашенко, В. Стрельцов, Ю. Сокирко, В. Цветков та ін. Також вони відзначили закономірність зв'язку між адміністративним реформуванням та соціально-економічним розвитком країни

Однією з причин економічного відставання України є відсутність відповідного законодавчого підґрунтя для ефективного планування розвитку держави як процесу постановки і досягнення чітко визначених, головним чином, стратегічних цілей. Так, в Україні немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, що призводить до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовувалися б державні цільові програми. Цей недолік відзначався в дискусіях та проектах реформування адміністративної системи України [9; 10;

12; 17; 19]. Необхідною передумовою ефективного розвитку ДПП є формування загального сприятливого середовища для бізнесу, що передбачає покращення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища.

Об'єктом даної статті є законодавчі документи, що регулюють державно-приватну діяльність у галузі інфраструктурних проектів благодійних фондів в Україні.

Предметом дослідження є Закони, Укази та Постанови, що регулюють державно-приватну діяльність у галузі інфраструктурних проектів благодійних фондів в Україні.

Метою статті є обґрунтування пропозиції щодо законодавчого врегулювання участі благодійних фондів у межах ДПП для реалізації інфраструктурних проектів.

Автор ставить задачу запропонувати внести зміни у законодавчі та відповідні нормативні документи щодо інвестиційної та державно-приватної діяльності, зокрема щодо благодійних безоплатних безповоротних інвестиційних проектів.

Виклад основного матеріалу. З метою розвитку ДПП в Україні було прийнято ряд Указів Президента та Постанов Кабінету Міністрів, а також створено Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства Мінекономрозвитку і торгівлі України з відповідною нормативно-правовою підтримкою [15, 16, 21]. Характерною рисою законодавчого регулювання та його практичного запровадження у сфері ДПП та, окремо, інвестиційно-інфраструктурних проектів, є те, що керівниками міністерств та організацій, відповідальних за виконання рішень стосовно державних цільових програм, згідно з аудитом, проведеним Рахунковою палатою України у відповідні періоди, не вживалися необхідні заходи щодо реалізації рекомендацій та пропозицій вказаного державного органу. Як наслідок, значна частина проблемних питань досі не вирішена, що негативно позначається на процесі використання бюджетних коштів та перешкоджає своєчасному і повному виконанню державних цільових програм.

Разом з низкою проблем практичного плану, пов'язаних із функціонуванням державних цільових програм, вагому частину посідають правові. Правове регулювання державних цільових програм має багато недоліків законодавчого плану, які, своєю чергою, призводять до неналежної реалізації практичної сторони програм. Це пояснюється тим, що норми самого Закону України «Про державні цільові програми» [7] не передбачають визнання виняткового значення державних цільових програм для вирішення нагальних проблем державотворення. Так, поняття «найважливіші проблеми», що міститься у дефініції «державна цільова програма» (ч. 1 ст. 1) є оціночною категорією, тому належне застосування цієї норми є ускладненим процесом [6]. У ньому відсутні статті щодо державної статистичної звітності про хід виконання державних цільових програм (ДЦП); відсутня стаття щодо мети, змісту й механізму обов'язкової державної експертизи проектів ДЦП; не має згадки про органи управління програмами та ін. [7, с. 164–165].

Одна з найважливіших причин цього – відсутність відповідного законодавчого підґрунтя для ефективного планування розвитку держави як процесу постановки й досягнення чітко визначених, головним чином, стратегічних цілей. Так, в Україні немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, що призводить до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовувалися б державні цільові програми.

Для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП, а саме:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП;

- підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

З метою якнайшвидшого усунення найбільш гострих проблем і перешкод у розвитку основних форм ДПП та активізації їх практичного запровадження необхідно:

- підготувати урядовий звіт про стан запровадження механізму ДПП для реалізації інвестиційних проектів та основні шляхи підвищення ефективності ДПП;

- провести парламентські слухання, присвячені розвитку ДПП в Україні з метою виявлення проблем і перешкод для успішної реалізації проектів ДПП, вироблення на основі широкої дискусії рекомендацій щодо врегулювання всіх гострих проблем;

- передбачити проведення щорічного моніторингу ефективності реалізації проектів ДПП та у разі необхідності внесення за його результатами пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавчо-нормативного забезпечення;

- сформувати на державному, регіональному та місцевому рівнях бази інвестиційних проектів, що можуть бути реалізовані на засадах ДПП, розробити техніко-економічне обґрунтування проектів. При цьому можна передбачити, що витрати на таке обґрунтування будуть компенсовані приватним інвестором після прийняття рішення щодо реалізації проекту;

- прискорити підготовку та розпочати реалізацію пілотних проектів ДПП у сфері будівництва автомобільних доріг та модернізації ЖКГ.

Для удосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки й реалізації проектів ДПП необхідно:

- чітко визначити повноваження органів влади, які залучаються на всіх етапах підготовки та реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях із метою усунення дублювання функцій; визначити органи, які можуть укладати договір ДПП як його сторони;

- створити Центр державно-приватного партнерства при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, що

втілюватиме проекти з ДПП, зокрема в межах реалізації Національних проектів; налагодити співпрацю Центру з Міжнародним центром ДПП Європейської економічної комісії ООН (UNECE International PPP Centre of Excellence);

- Держінвестпроекту налагодити співпрацю з міжнародними фінансовими установами, такими як ЄБРР, Світовий банк, іншими міжнародними організаціями для отримання фінансової і технічної підтримки проектів ДПП;

- опрацювати можливість спрощення законодавчо-нормативної бази ДПП [1];

- розробити та затвердити регіональні програми комплексного оновлення основних фондів та розбудови інфраструктури;

- внести корективи до навчальних планів закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління шляхом запровадження спеціалізованих курсів щодо механізмів ДПП;

- запровадити програми підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань впровадження ДПП ;

- забезпечити підготовку та розповсюдження посібників із застосування форм ДПП в різних сферах економіки, таких як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство тощо.

Для підвищення рівня гарантування захисту інтересів приватних інвесторів та держави у реалізації проектів ДПП необхідно:

- розробити механізм справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору ДПП за ініціативою державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера;

- розробити механізм компенсації державним партнером приватному партнерові різниці між затвердженими та економічно обґрунтованими тарифами (цінами) на послуги (товари), внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити можливість державному партнеру надавати пільги

приватному партнеру, якщо збільшення тарифів є проблемним з огляду на політичні або економічні чинники, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- розробити механізм гарантування фінансування проекту ДПП з боку державного партнера протягом усього періоду реалізації проекту, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити можливість заміни приватного партнера ДПП у разі невиконання ним зобов'язань без необхідності проведення нового конкурсу, внести відповідні зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство»;

- передбачити можливість вирішення спорів щодо договору ДПП, стороною якого є нерезидент України або підприємство з іноземними інвестиціями, міжнародним арбітражним судом, розташованим за межами України або в Україні (залежно від домовленості сторін);

- внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» та пов'язані законодавчі акти із зазначенням такого: якщо тарифи не включають інвестиційний складник або належним чином не скориговані державним партнером до економічно-обґрунтованого рівня, то сторонам дозволяється внести відповідні зміни до інвестиційної програми. До того, як така домовленість буде досягнута, приватний партнер матиме право призупинити виконання інвестиційної програми без будь-яких штрафних санкцій;

- визначити види підтримки проектів ДПП, що можуть надаватись органами державної влади або місцевого самоврядування, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити прискорену процедуру оформлення прав користування земельними ділянками та будинками, переданими приватному партнеру у ДПП, незважаючи на їх форму власності (державну або комунальну) [6] або інвестування благодійників;

- уточнити положення законодавства, що регулює видачу ліцензій в Україні, дозволивши процедуру прискореної видачі ліцензій для реалізації проектів ДПП на основі договору ДПП, який передбачає право експлуатувати відповідну інфраструктуру.

Висновки. Враховуючи викладені вище проблеми та задачі з їх вирішення, можна зробити підсумковий висновок щодо необхідності переробки чинних та розробки нових положень адміністративно-процедурного кодексу України, що має урегулювати: принципи адміністративної процедури; засади адміністративного провадження; питання прийняття адміністративного акту та порядок його виконання; адміністративне оскарження; загальні питання відповідальності учасників державно-приватних партнерських відносин та особливо у сфері державної підтримки інфраструктурних інвестиційних проектів за участю благодійних фондів.

Перспективи подальших досліджень. Ми пропонуємо можливість доповнення, переробки та прийняття наступних законодавчих актів, що обумовлені адміністративною реформою та призведуть до системних змін в економіці країни. Так, Закон України «Про державні цільові програми» [7] потребує багато уточнень та доповнень. Потрібно навести принципи взаємної відповідальності державних замовників і виконавців цільових програм; не розкрито фінансово-кредитний механізм розробки і реалізації програм; потрібно уточнити інвестиційні та інноваційні програми у класифікації ДЦП за спрямованістю; необхідно чітко визначити функцію держави при втіленні благодійних фондів у ДПП. Потрібно визначити органи управління програмами, без чого не можлива керованість програм та ін. Також потрібно розробити законодавчі норми щодо благодійних інвестиційних проектів, що не потребують державної підтримки.

Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» має урегулювати повноваження, організацію, порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [17]. У світі аналізу виконання ДЦП на органи влади покладається контроль за їх виконанням,

координацію дій усіх сторін, проте не визначено, які робочі органи та головні розробники програм координують свої дії та яка система підпорядкування. Потрібно визначити взаємну відповідальність державних замовників і виконавців за здійснення та досягнення цільових показників програм.

Література.

1. Безверхнюк Т., Котова Н., Попов С. Управління проектами в публічній сфері: навчальний посібник / Т. Безверхнюк, Н. Котова, С. Попов / За заг. ред. Безверхнюк Т.– Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.

2. Варнавский В. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Варнавский. – РАН // Институт мировой экономики и международных отношений. – М. : Наука, 2005. – 315 с.

3. Варнавский В. Государственно-частное партнёрство / В. Варнавский. – Москва : ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х т. Т. 1. – 312 с.

4. Васильева О. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України. Монографія / О. Васильева. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 341 с.

5. Державне управління: теорія і практика /За заг. ред. д. юр .н., проф. В. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

6. Захарченко П., Сосновський А., Гавриш О., Ушацький С. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів: Підручник. КНУБА. – К. : СПД Павленко, 2009. – 256с.

7. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 16210-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

8. Коліушко І., Тимошук В. Адміністративна реформа або назад в СРСР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/administrativna_reforma,_abo_nazad_v_srsr-75351.html.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id.

10. Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік. – Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 березня 2011 року № 219-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_03_21/an/13/KR110219.html.

11. Маркетинг інновацій і інновації в маркетингу: монографія / За ред. д.е.н., проф. С. Ілляшенка. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 615 с.

12. Національний інститут стратегічних досліджень 23 листопада 2010 року. Рекомендації «круглого столу» «Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010-2014» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.niss.gov.ua/articles/309/>.

13. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. Наук. Праць. – К.: Вид-во УФДУ, 2000. – С. 6–11.

14. Пащенко Л. Реалізація адміністративної реформи в Україні на засадах гуманістичної демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/2/02.pdf.

15. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.

16. Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 17. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=06D0CBE437A57ECC24CBDFACF6D1A81D?showHidden=1&art_id=260034&cat_id=260030.

18. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / За заг. ред.. В. Цветкова. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
19. Сокирка Ю. Адміністративна реформа в Україні: експертні оцінки / Ю.Сокирка, Л. Скочиляс, О. Шиманова, А. Романюк / – Львів: ЦПД, 2009. – 28 с.
20. Стрельцов В. Запровадження механізмів інвестиційного державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/3/36.pdf>.
21. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 583 «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

Секельгиді Клавдія Шандорівна

аспірант кафедри україністики та іноземних мов

НАДУ при Президентові України

**САМОУПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ
ЯК РЕСУРС МІНІМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНИХ БАР'ЄРІВ
В УПРАВЛІНСЬКОМУ СПІЛКУВАННІ**

У статті розглянуто типи комунікативних бар'єрів, що виникають у процесі управлінського спілкування. На основі проведеного дослідження визначено причини виникнення комунікативних бар'єрів у діяльності працівників органів влади та запропоновано ресурси мінімізації комунікативних бар'єрів в управлінському спілкуванні.

Ключові слова: державний службовець, комунікативні бар'єри, управлінське спілкування, самоуправління державного службовця.

Sekelgidi Klavdia

**PUBLIC SERVANT SELF-MANAGEMENT AS A TOOL OF
COMMUNICATIVE BARRIERS MINIMIZATION
IN MANAGERIAL COMMUNICATION**

The article deals with types of barriers to communication in public administration process. The author defines problems which causes barriers to communication and proposes possible ways of communicative barriers minimization.

Keywords: public servant, barriers to communication, managerial communication, public servant self-management

**САМОУПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО
КАК РЕСУРС МИНИМИЗАЦИИ КОММУНИКАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ В
УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ОБЩЕНИИ**

В статье рассмотрены типы коммуникативных барьеров, которые возникают в процессе управленческого общения. На основе проведенного исследования определены причины возникновения коммуникативных барьеров в деятельности работников органов власти, а также предложены ресурсы минимизации коммуникативных барьеров в управленческом общении.

Ключевые слова: государственный служащий, коммуникативные барьеры, управленческое общение, самоуправление государственного служащего.

Постановка проблеми пов'язана з необхідністю проведення в Україні невідкладних реформ усіх політичних, економічних і соціальних інститутів, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія). Мета Стратегії полягає у досягненні в Україні європейських стандартів життя та просуванні нашої держави на провідні позиції у світі. Документом визначено вісім пріоритетних сфер для невідкладного реформування, що дозволить вирішити найгостріші проблеми та стане поштовхом для змін в інших галузях. Однією з першочергових є реформа державного управління, що покликана побудувати прозору систему державного управління, створити професійний інститут державної служби та забезпечити її ефективність [4]. Успіх проведення реформ, як відомо, залежить від правильного розуміння суті самих реформ, їх кінцевого результату та шляхів його досягнення виконавцями реформ, тобто державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування та громадянами. Тому у цьому контексті важливе значення відводиться ефективній комунікації та мінімізації комунікативних бар'єрів в управлінському спілкуванні на внутрішньому, міжвідомчому та зовнішньому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання управлінського спілкування розглядаються вченими різних галузей, зокрема психології, менеджменту, соціології, державного управління. Серед українських учених комунікацію в державному управлінні вивчають С. А. Бронікова, Н. К. Дніпренко, Н. М. Драгомирецька, Г. Г. Почепцов; особливості управлінського спілкування знайшли своє відображення у розвідках С. В. Загороднюка, М. М. Логунової; дослідженню комунікативної діяльності та комунікативної компетентності державних службовців присвячено праці Н. І. Демедишиної, Т. В. Федорів, С. К. Хаджирадевої та інших. Комунікативні бар'єри, що є невід'ємним складником комунікативного процесу, досліджують переважно у площині міжособистісного інформаційного обміну, зокрема в педагогіці (обмін між учителем та учнем) і медицині (лікар-пацієнт). Проте недостатньо дослідженими є механізми мінімізації причин виникнення та впливу комунікативних бар'єрів на особистість державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування, їх професійну продуктивність і, як наслідок, ефективність державного управління. Саме цим зумовлено вибір теми нашої розвідки.

Мета розвідки – проаналізувати ресурси мінімізації комунікативних бар'єрів в управлінському спілкуванні. Досягнення мети потребує вирішення таких завдань: 1) розглянути типи комунікативних бар'єрів, що виникають в управлінському спілкуванні; 2) з'ясувати причини їх виникнення; 3) запропонувати ресурси мінімізації комунікативних бар'єрів в управлінському спілкуванні.

Виклад основного матеріалу. Комунікативні бар'єри є одним з елементів комунікативного процесу так само як кодування, передача повідомлення, канал передачі повідомлення, прийом повідомлення та його подальше розкодування, зворотний зв'язок. Водночас вони можуть виникати та супроводжувати будь-який зазначений вище етап процесу комунікації. Комунікативні бар'єри виникають усередині організації (між співробітниками

одного чи різних підрозділів, між керівником і підлеглим), при зовнішній комунікації зі споживачами управлінських послуг, на міжвідомчому рівні.

Опираючись на праці українських учених, зокрема Т. В. Федорів [7] і С. К. Хаджирадевої [8], під комунікативними бар'єрами розуміємо перешкоди на шляху передачі інформації від автора до одержувача повідомлення; труднощі, непорозуміння, конфлікти у спілкуванні, що можуть спричинити помилкову інтерпретацію повідомлення реципієнтом і призвести до невідповідних дій. Тому кожен, хто зацікавлений в ефективній комунікації, надає важливого значення запобіганню виникнення бар'єрів та зменшенню їх впливу. Особливо гостро проблема мінімізації комунікативних бар'єрів постає у державному управлінні, адже їх виникнення призводить не лише до психологічного дискомфорту чи навіть погіршення стану здоров'я державного службовця, а й може, на переконання Г. В. Пушкарьової, продукувати рішення, які не відповідають справжнім запитам громадян та умовам стійкого суспільного розвитку [5, с. 131].

Існує декілька підходів до встановлення типів комунікативних бар'єрів. Наведемо найбільш відомі. С. К. Хаджирадева виокремлює три типи комунікативних бар'єрів – особистісні, фізичні та семантичні. Під особистісними бар'єрами науковець розуміє комунікативні перешкоди, спричинені емоціями, відмінністю систем цінностей, невмінням слухати співрозмовника, різним соціальним статусом, почуттям психологічної несумісності учасників комунікативного процесу. До фізичних бар'єрів належать, зокрема, шум, відстань між комунікантами, статичні перешкоди. Відмінності між лексичними ресурсами передавача й отримувача повідомлення спричиняють виникнення семантичних бар'єрів [8, с. 71–72].

Т. В. Федорів пропонує поділяти комунікативні бар'єри на фонетичні, що спричиняються дефектами мовлення та вживанням діалектизмів; стилістичні – невідповідністю стилів мовлення учасників комунікативного процесу; семантичні – розбіжністю між лексичним запасом автора та реципієнта повідомлення; логічні – недотриманням правил викладу повідомлення,

порушенням принципів аргументації або ігноруванням ціннісно-мотиваційних характеристик отримувача повідомлення; технічні – перешкоди, що заважають сприйняттю повідомлення (телефон, радіо, шум) [7].

Т. А. Бочарова та Д. П. Хижняков окрім технічних і семантичних бар'єрів, які ми розглядали вище, виокремлюють психологічні, інструментальні, організаційні та статусні комунікативні бар'єри. На основі проведеного дослідження Д. П. Хижняков наводить приклади бар'єрів, які постійно виникають у діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, відсутність технічної можливості отримати зворотний зв'язок із джерелом або отримувачем повідомлення, несправність технічних і програмних засобів обробки та візуалізації інформації, неможливість встановлення місця перебування документа та його пошуку в базах даних свідчать про наявність в органі влади технічних бар'єрів. Розбіжність понятійного апарату учасників комунікативного процесу, відсутність достатніх спеціальних знань або навпаки вузька компетенція споживача інформації вказує на семантичний бар'єр. Психологічний бар'єр виявляється у неможливості отримувача опанувати всі необхідні джерела інформації, розбіжностях соціальних позицій суб'єктів інформаційного середовища, страхові перед труднощами пошуку та засвоєнням інформації. Статусний бар'єр характеризується адміністративними обмеженнями, що ускладнюють отримання інформації, режимним характером доступу до інформації, обмеженнями ідеологічного та політичного ґатунку. Інструментальний бар'єр полягає у недооцінці ролі інформації у професійній діяльності, відсутності необхідних знань і навичок роботи з інформаційними системами, невмінні обрати правильну стратегію пошуку та обробки інформації [9].

Також розрізняють національно-культурні бар'єри, пов'язані з особливостями традицій, звичаїв, цінностей, оцінок одного й того ж повідомлення; психофізіологічні, пов'язані з порушенням здатності людини сприймати інформацію (страх, настрій співрозмовників, особисте ставлення до джерела інформації тощо).

Не менш важливо для мінімізації бар'єрів в управлінському спілкуванні знати причини їх виникнення. Як зазначає Т. В. Федорів, комунікативні бар'єри у діяльності державних службовців виникають у випадку ігнорування соціального статусу, рівня знань, інтересів, лексичних особливостей під час організації комунікативного процесу і з індивідуальним, і з масовим адресатом [7].

До факторів, які сприяють виникненню комунікативних бар'єрів, належать конкуренція між повідомленнями; сприйняття повідомлення адресатом; мова, логіка, абстракції; статус передавача повідомлення; опір змінам [8, с. 73–75]. Далі розглянемо характеристики зазначених факторів.

Автор повідомлення повинен враховувати можливість виникнення конкуренції повідомлень, коли адресат отримує одну й ту ж інформацію з різних джерел (і, вірогідно, у різних інтерпретаціях) або одночасно на нього діють кілька передавачів. У цьому випадку отримувач повідомлення надасть перевагу тій інформації, яка для нього у цей момент є важливішою. Тому автору потрібно будувати повідомлення таким чином, щоб привернути та утримати увагу адресата, а також потрібно обрати найефективніший канал і засіб передачі інформації залежно від змісту повідомлення та цільової аудиторії.

Під час управлінського спілкування необхідно враховувати, що одне й те ж повідомлення неоднаково сприймається різними людьми. Це залежить від їх світобачення, досвіду, віку, знань, доступу та володіння необхідною інформацією. Тому відправник повідомлення повинен намагатися досягнути максимального розуміння суті повідомлення адресатом.

Для ефективної комунікації важливо, щоб відправник і отримувач інформації «розмовляли однією мовою». Для цього потрібно пристосовувати повідомлення до рівня цільової аудиторії: використовувати лексику, зрозумілу адресату, уникати надмірного вживання професіоналізмів, чисел (наприклад, під час виступів у засобах масової інформації чи під час зустрічей із громадою). Варто також пам'ятати, що у разі приховування або неповного роз'яснення

окремих аспектів повідомлення, виникає проблема абстрагування, що часто призводить до виникнення комунікативних бар'єрів. Пам'ятаючи про те, що кожен сприймає інформацію по-своєму, все ж таки при належному формулюванні повідомлення воно може бути сприйнято адекватно задуму автора.

Як стверджує С. К. Хаджирадєва, на сприйняття повідомлення адресатом впливає і статус відправника інформації: чим вищий статус особи, яка передає повідомлення, тим вищий рівень довіри до нього особи, яка це повідомлення отримує [8, с. 74]. Підтвердженням цієї думки може слугувати те, що громадяни намагаються з метою вирішення своїх проблем звернутися до керівника органу чи установи, або й до перших осіб держави. Говорячи про статус відправника інформації, маємо на увазі не лише його соціальний статус, а й т.з. особистий статус, адже людина схильна більше вірити повідомленню того, кому вона симпатизує, чий погляд поділяє. Це зокрема стосується політичної комунікації: окремі люди сприймають виключно точку зору однієї політичної сили чи політика, підсвідомо шукаючи в діях і словах опонентів неправду.

Відомо також, що люди зазвичай чинять опір змінам, оскільки не знають, негативними чи позитивними ці зміни будуть особисто для них. Страх перед змінами чи їх наслідками призводить до напруження чи стресу, які, за словами С. А. Бронікової, сьогодні не просто стали типовим явищем, а досягли масштабів «неконтрольованої епідемії», яка має руйнівні наслідки для державних службовців і суспільства загалом, знижуючи працездатність, професійну надійність працівників органів влади, погіршуючи стан їхнього здоров'я, збільшуючи ймовірність прийняття неправильних рішень, провокуючи конфліктні ситуації [2, с. 184]. Страх перед невідомим провокує опір змінам, які можуть чинити не лише державні службовці (наприклад, у випадку реорганізації), а й громадяни у випадку прийняття владою непопулярних рішень (наприклад, підняття тарифів, відміна пільг) чи проведення реформ у певній галузі. Тому ініціаторам змін потрібно заздалегідь

формувати відповідну громадську думку, роз'яснюючи причини та наслідки цих заходів, а учасникам реформ необхідно вчитися контролювати та керувати своїми внутрішніми процесами.

Щоб з'ясувати, як часто виникають комунікативні бар'єри в управлінському спілкуванні та визначити найпоширеніші причини їх виникнення, ми провели анонімне опитування державних службовців однієї з районних державних адміністрацій у м. Київ. В опитуванні взяли участь 300 респондентів, серед яких керівники та спеціалісти структурних підрозділів адміністрації. Аналіз відповідей дає змогу зробити висновок, що комунікативні бар'єри виникають у процесі спілкування як керівників, так і спеціалістів. Проте ця проблема більш характерна для спеціалістів: 5 % опитаних визнали, що комунікативні бар'єри виникають під час їхнього спілкування постійно; у 19 % комунікативні бар'єри виникають майже завжди; у 30 % – інколи; лише 11 % респондентів обрали відповідь «ніколи» на запитання «Як часто у Вас виникають комунікативні бар'єри у спілкуванні?». Натомість жоден керівник структурного підрозділу, який взяв участь в опитуванні, відповідаючи на згадане запитання, не обрав варіанти відповіді «постійно» та «майже завжди». Інколи комунікативні бар'єри виникають у 60 % опитаних керівників, майже ніколи – у 25 %, ніколи не виникають – в 11 % опитаних. Така розбіжність у відповідях керівників і спеціалістів може пояснюватись їх статусом в органі влади, а також невизнанням виникнення комунікативних бар'єрів керівниками структурних підрозділів.

Відповіді на запитання «Які саме комунікативні бар'єри виникають у Вас з підлеглими / керівником, колегами?» розподілилися так: мовні та смислові бар'єри виникають у 20 % керівників і 21 % спеціалістів; невміння або небажання слухати – у 35 % і 27 % відповідно; постійна заклопотаність заважає безперешкодній комунікації 30 % керівників і 10 % спеціалістів.

Щоб з'ясувати причини виникнення комунікативних бар'єрів, респондентам було запропоновано відповісти на такі запитання: «Що саме заважає Вам у безперешкодному встановленні комунікативного зв'язку з

оточенням?» та «Через які риси, на Ваш погляд, виникають комунікативні бар'єри у спілкуванні?». Відповіді на перше запитання розподілилися таким чином:

Варіант відповіді	Керівники	Спеціалісти
Власна сором'язливість	5 %	42 %
Негативне ставлення до співрозмовника	35 %	48 %
Емоційне відчуження	30 %	13 %
Бідний словниковий запас	0%	7 %

Рисою, через яку найбільше виникають комунікативні бар'єри, керівники і спеціалісти визнали конфліктність (85 % і 55 % відповідно), найменшу кількість виборів отримало почуття самотності (10 % та 20 % відповідно). Далі риси характеру проранжовані керівниками таким чином: агресивність – 50 %, авторитарність – 45 %, балакучість – 30 %, замкнутість – 25 %, сором'язливість – 22 %. Деякі іншими є відповіді спеціалістів: замкнутість – 48 %, агресивність і сором'язливість – по 40 %, авторитарність – 27 %, балакучість – 22 %.

На думку керівників структурних підрозділів, для уникнення комунікативних бар'єрів учасникам комунікативного процесу необхідно підвищувати свій фаховий рівень, виявляти повагу до співрозмовника, вчитися переборювати негативні прояви характеру. Спеціалісти в свою чергу пропонують: бути зацікавленим у думці спеціаліста, контролювати свої емоції та не допускати зверхнього ставлення, покращити умови праці. Як бачимо, причини виникнення комунікативних бар'єрів та пропозиції щодо їх недопущення перебувають здебільшого в особистісній, зокрема емоційній, площині.

Щоб з'ясувати причини виникнення перешкод для ефективного спілкування, ми провели ще одне опитування респондентів, які брали участь у попередньому анкетуванні. Цього разу за мету ми ставили виявлення

емоційних бар'єрів у спілкуванні, а саме чи характерно для респондентів невміння керувати емоціями, неадекватний прояв емоцій, негнучкість і невиразність емоцій, домінування негативних емоцій, небажання зближуватися з людьми на емоційній основі. Учасникам опитування було запропоновано дати відповідь «так» або «ні» на 25 запитань анкети. Аналіз результатів анкетування засвідчив, що бар'єри у спілкуванні виникають певною мірою серед усіх категорій державних службовців. Найбільше на виникнення комунікативних бар'єрів впливають риси характеру державного службовця, зазвичай негативні або ті, котрі не взяті під контроль.

Як зазначає С. А. Бронікова, «емоційно насичені неконструктивні настанови – це глибинні джерела неадекватного ставлення до себе й інших, що спричиняє негативне сприйняття ситуації й спонукає людину до неконструктивних поведінкових дій. Такі переконання в сучасних стресових умовах посилюють тривожність в колективі / суспільстві і мають масовий характер, акцентуючи на нагальній необхідності корегувальних заходів, які скеровуватимуться на особистісне самовдосконалення, саморозвиток найперше представників державного управління» [1, с. 171].

Як відомо, свої емоції та вияви рис характеру людина здатна контролювати. Тому за умови усвідомлення, що вияв певних емоцій чи рис характеру впливає на ефективність управлінського спілкування (може сприяти як виникненню комунікативних бар'єрів, так і налагодженню потрібної атмосфери під час спілкування), та бажання їх контролювати державний службовець в змозі навчитися керувати цими внутрішніми процесами. Свідомий вплив особистості на власні психічні стани, властивості, процеси, діяльність і поведінку з метою їх підтримання або зміни називають самоуправлінням [6, с. 19].

Основна ідея самоуправління полягає у максимальному використанні особистістю власних можливостей, усвідомленому управлінні своїм життям, переборенні зовнішніх обставин (попередження негативних наслідків обставин,

зменшення їх впливів тощо). Усе це сприяє збереженню здоров'я як психічного, так і фізичного, попередженню професійного вигорання, особистій реалізації.

Самоуправління має низку особливостей. По-перше, самоуправління – це процес свідомий і цілеспрямований. По-друге, це процес, в якому суб'єктом виступає особа, а об'єктом – її власні настанови, процеси мислення, поведінка та діяльність, зокрема комунікативна. По-третє, у самоуправлінні відсутній безпосередній зовнішній контроль, відтак визначає цілі та контролює процес і результат їх досягнення сама особа. В основі цілепокладання – власні ментальні стратегії та настанови, які сама особа може коригувати [1, с. 169]. По-четверте, самоуправління може бути повсякденним і перспективним, тобто спрямованим на досягнення короткострокової або довгострокової мети.

Процес самоуправління передбачає такі етапи: визначення мети (цілі) управління; прийом та обробка інформації; прийняття рішення; реалізація рішення; контроль виконання рішення [3]. На думку С. А. Бронікової, обов'язковою умовою процесу самоуправління є самопізнання, яке, зокрема, передбачає усвідомлення власних настанов. Настанови та вірування, своєю чергою, визначають поведінку особистості. Тому, на переконання науковця, усвідомлення власних настанов «уможливить спочатку спостереження за реакцією, дією, вчинком, а згодом і встановлення контролю та корекції ментальних неконструктивних настановчих стратегій» [1, с. 170].

Самоуправління потребує конкретизації мотивів поведінки та діяльності, постановки відповідних цілей, обрання шляхів їх досягнення. Наприклад, якщо об'єктом самоуправління визначено власну комунікативну діяльність, проаналізувавши свою поведінку під час комунікативного процесу, результати комунікацій, які зазвичай отримуються (позитивні та негативні), та причини таких результатів, мотивом коригування власної комунікативної діяльності може бути мінімізація виникнення комунікативних бар'єрів, ціллю – контроль та управління проявами рис характеру й емоціями, шляхи досягнення цілі – використання методик нейролінгвістичного програмування. У сучасній науці існує думка, що нейролінгвістичне програмування пропонує комплекс

ефективних технік саморозвитку, серед яких визнаною є метафора. За допомогою метафор людина виражає свої думки, створює світ, у якому живе. Основна ціль метафор – стимулювати когнітивні процеси у свідомості людини, що забезпечують оперативне мислення та пізнання світу [1, с. 170].

С. А. Бронікова, опираючись на визначене Н. Оуеном цільове призначення вживання метафор, пропонує державним службовцям у процесі самоуправління використовувати метафори, спрямовані на зміну стану, настрою чи рівня енергії людини (людей); на зміну неприпустимої поведінки; на розвиток навичок самопрезентації та публічного виступу; на переформулювання проблеми тощо [1, с. 170]. Використання таких метафор сприятиме зокрема і корекції комунікативної діяльності державних службовців.

Таким чином, отримані результати дозволяють зробити такі **висновки**:

- комунікативні бар'єри виникають під час управлінського спілкування державних службовців різних категорій посад, що підтверджено результатами проведеного дослідження серед керівників структурних підрозділів і головних спеціалістів однієї з районних державних адміністрацій у м. Київ;

- найчастіше виникають особисті комунікативні бар'єри, які спричиняються особистими якостями учасників комунікативного процесу (конфліктністю, відчуженістю, інтроверсією, авторитарністю, сором'язливістю тощо), виявом емоцій та невмінням їх контролювати та керувати ними;

- виникнення особистих комунікативних бар'єрів та їх вплив на процес і результати управлінського спілкування можна мінімізувати завдяки самоуправлінню державних службовців, яке полягає в усвідомленому керуванні власною поведінкою, емоціями, внутрішніми процесами з метою їх підтримання або коригування. Однією з ефективних методик самоуправління визнано використання технік нейролінгвістичного програмування, зокрема метафор, спрямованих на налагодження ефективної комунікації.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці та застосуванні спеціальних комунікативних інструментів самоуправління для

мінімізації комунікативних бар'єрів у професійній діяльності державних службовців.

Література.

1. Бронікова С. Метафора як нейролінгвістичний інструмент самоуправління державного службовця С. Бронікова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 1 (53). – С. 169–172.

2. Бронікова С., Оганісян М. Самоуправління державного службовця як ресурс розв'язання проблем професійної реалізації / С. Бронікова, М. Оганісян // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (52). – С. 183–186.

3. Олійник В. Особистість як самокерована система: психологічний аспект / В. Олійник // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України, 2013. – Вип. 1.

4. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

5. Пушкарева Г. Информационные технологии в принятии государственных решений: современные тенденции / Г. Пушкарева // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 2. – Том. 2. – С. 128–139.

6. Сіцінська М. Підвищення ролі державного службовця в попередженні власного професійного «вигоряння» / М. Сіцінська // Вісник державної служби України. – 2009. – № 1. – С. 18–22.

7. Федорів Т. Комунікативний акт у професійній діяльності державних службовців: перспективи міждисциплінарних досліджень / Т. Федорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10ftvpmd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10ftvpmd.pdf).

8. Хаджирадєва С., Черненко Н. Діалогова комунікація : теорія та практика / С. Хаджирадєва, Н. Черненко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 202 с.

9. Хижняков Д. Информационно-коммуникационные барьеры в региональной практике государственного управления / Д. Хижняков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/99-4826>.

Єфанов Андрій Михайлович

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

**НАПРЯМКИ ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто проблемні питання ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації та реформування територіальної організації влади. Сформульовано пропозиції щодо зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, ресурси, ресурсне забезпечення, територіальна громада, реформування, децентралізація.

Yefanov Andriy

**THE WAYS OF STRENGTHENING RESOURCE SUPPORT
OF LOCAL GOVERNMENTS' ACTIVITIES IN UKRAINE**

The article reviews the problems of resource support of local governments' activities in Ukraine in the context of the decentralization and reformation of the territorial organization of power. The author characterized the kinds of resources in detail. The proposals to strengthening of resource support of local power bodies in Ukraine are formulated.

Keywords: local government, resources, resource support, local community, reformation, decentralization.

**ПУТИ УКРЕПЛЕНИЯ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрены проблемные вопросы ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации и реформирования территориальной организации власти. Сформулированы предложения по укреплению ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, ресурсы, ресурсное обеспечение, территориальная община, реформирование, децентрализация.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови України постало питання проведення реформи в системі регіонального управління загалом, та зокрема щодо створення дієвого місцевого самоврядування та децентралізації влади в країні. Останні події, що відбуваються в українському суспільстві свідчать про термінову необхідність децентралізації та перерозподілу владних повноважень між суб'єктами системи державного управління. Передусім це обумовлено зростанням процесів демократизації та самоорганізації суспільства, а також необхідністю забезпечення ресурсної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць. Під ресурсним забезпеченням діяльності місцевого самоврядування слід розуміти сукупність предметів, об'єктів та засобів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження, а також вирішують питання місцевого значення.

За роки незалежності в нашій державі було розроблено велику кількість нормативно-правових документів, проектів, програм та концепцій реформування системи регіонального управління та місцевого самоврядування. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші документи вносять значний регулятивний потенціал у цій сфері, проте,

на наш погляд, не здатні призвести до кількісних і якісних змін у системі регіонального управління. Вважаємо, що належне та достатнє ресурсне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, виважені та ефективні процеси формування та використання ресурсів є необхідною умовою для реалізації реформ, викладених у «Стратегії–2020», що ініційована Президентом України П. О. Порошенко.

Отже, актуальною є необхідність проведення комплексних досліджень щодо зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів публічної влади на всіх рівнях – на передусім регіональному та місцевому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науці процесом ресурсного забезпечення та розробкою теоретико-методологічних засад ресурсного підходу опікувалися видатні вчені-класики різних галузей науки. У державному управлінні найбільш авторитетними є наукові праці В. Бакуменка, П. Ващенка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, Т. Безверхнюк, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Долішнього, та інших. Проблема формування фінансової автономії перебуває у центрі уваги багатьох науковців, зокрема О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василика, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луніної та ін. Процесам децентралізації, перебудови системи регіонального управління, територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування в Україні присвячені наукові праці О. Батанова, В. Вакуленка, Я. Верченич, М. Іжі, В. Куйбіди, С. Саханенка та інших.

Метою статті є дослідження організаційних, інституціональних та функціональних інструментів зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті його реформування та децентралізації влади. Відповідно до мети проведено аналіз нормативних документів щодо реформування системи місцевого самоврядування, розглянуто окремі ресурси діяльності органів місцевого самоврядування (фінансові, трудові та інформаційні), визначено сучасний стан забезпеченості органів місцевого самоврядування відповідними ресурсами та надано пропозиції щодо вдосконалення процесів їх формування та використання.

Виклад основного матеріалу. Першим значним кроком до очікуваних змін системи місцевого самоврядування стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [2].

Визначаючи основним принципом проведення реформи процеси децентралізації та закріплення повноважень на місцевому та регіональних рівнях, відповідно до принципу субсидіарності, слід також відзначити необхідність здійснення управлінських впливів з боку держави щодо вирішення питань загальнодержавної компетенції.

Основним надбанням зазначеної концепції є визначення рівнів адміністративно-територіального устрою, а також комплексна постановка проблем та шляхів їх вирішення, враховуючи наявну ресурсну базу та орієнтуючись на соціально-економічну ефективність проведеної реформи.

Розглядаючи організаційну структуру місцевого самоврядування, Концепцією передбачено таку модель розподілу владних повноважень за рівнями (таблиця 1).

Таблиця 1.

Модель реформованої системи організації влади (за рівнями)

Назва рівня	Органи місцевого самоврядування	Органи державної влади
Рівень регіону	Обласна рада, виконавчий комітет ради	Обласне державне представництво, територіальні підрозділи ЦОВВ
Рівень району	Районна рада, виконавчий комітет ради	Районне державне представництво, територіальні підрозділи ЦОВВ
Рівень громади	Рада громади, виконавчий комітет ради	Територіальні підрозділи ЦОВВ (представники)

Відповідно до зазначеної організаційної структури, розподілено функції органів місцевого самоврядування різних рівнів. До компетенції органів

місцевого самоврядування регіонального рівня віднесено планування регіонального розвитку, транспортна інфраструктура регіонального значення, розвиток культури, спорту та туризму, спеціалізована середня освіта, спеціалізована охорона здоров'я, а також утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону. Органи місцевого самоврядування районного рівня опікуватимуться питаннями транспортної інфраструктури районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району.

На рівні органів місцевого самоврядування територіальної громади сконцентровано найбільшу кількість повноважень, а саме:

- надання житлово-комунальних послуг населенню;
- планування розвитку територіальної громади;
- місцевий економічний розвиток
- розвиток місцевої інфраструктури;
- вирішення питань землевідведення та забудови території;
- швидка медична допомога та первинна охорона здоров'я;
- середня, дошкільна та позашкільна освіта;
- фізична культура, спорт та культура (зокрема утримання спортивних майданчиків, клубів, бібліотек тощо);
- утримання доріг та організація пасажирських перевезень на території громади;
- забезпечення громадської безпеки (дільничні міліціонери та патрульно-постова служба).

У результаті проведеної реформи за місцевими державними представництвами закріплюються контрольно-наглядові функції:

- координація усіх органів публічної влади в умовах надзвичайного стану;
- координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- контроль за дотриманням законності при наданні населенню адміністративних послуг;

- нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Запропонована модель адміністративно-територіального устрою та розподілу повноважень є такою, що водночас відповідає принципам децентралізації, демократизму, самоорганізації та самоврядування, а з іншого боку – передбачає реалізацію загальнодержавної політики на регіональному та районному рівнях. На наш погляд, це дасть змогу врегулювати управлінські впливи для досягнення найбільшого соціального ефекту від управління.

Виходячи із ключових завдань Концепції, розроблено План заходів щодо реалізації Концепції (далі – План заходів) [3]. Серед основних заходів сформульовані необхідні кроки в частині зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а саме щодо фінансової, матеріальної, інформаційної та організаційної основи місцевого самоврядування.

Ефективність місцевого самоврядування визначається, перш за все, матеріально-фінансовими ресурсами, наявними в розпорядженні муніципальних утворень і складовими у своїй сукупності фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Передача переважної більшості повноважень на нижчі рівні за принципом субсидіарності передбачає їх належне фінансове забезпечення. Отже у плані заходів сформульовано необхідність внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Пропонується досягнути збільшення частки II кошику доходної частини місцевих бюджетів за рахунок:

- податку з доходів фізичних осіб (25%);
- податку на прибуток підприємств (10–25%);
- екологічного податку (частково);
- єдиного та земельного податку (повністю);
- інших податків та зборів.

Окрім того, з метою збільшення доходної бази місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне пропонувати чітко врегулювати та здійснювати жорсткий контроль за стягненням окремих місцевих податків та зборів, механізм стягнення яких є непрозорим і неефективним, (наприклад ринковий збір та збір за місця для паркування транспортних засобів). Також економія власних коштів місцевого бюджету має перерозподілятися відповідною радою на фінансування розвитку територіальної громади.

Враховуючи, що саме на місцевому рівні безпосередньо реалізується переважна частина конституційних прав і свобод громадян та надаються основні послуги, гарантовані державою, постає питання щодо забезпечення органів місцевого самоврядування кваліфікованими та професійними посадовими особами, іншими словами – підготовленими кадрами.

У п. 6 Плану заходів сформульовано завдання щодо розроблення навчальних програм для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та державних службовців із питань децентралізації фінансової системи, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги [3]. Окрім цього, проводяться активні обговорення нового проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який покликаний створити належне матеріальне утримання службовців, мінімізувати прояви корупції та водночас підвищити вимоги до рівня професійних компетенцій.

На наш погляд, слід приділити більш пильну увагу кваліфікаційному рівню посадових осіб місцевого самоврядування, який характеризується обсягом знань, трудових навичок і вмінь, що обумовлюють здатність посадової особи місцевого самоврядування до праці відповідного обсягу та складності, а також визначають підготовленість до діяльності.

Динаміка кількості посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють на відповідних посадах загалом має тенденцію до збільшення, проте рівень кваліфікаційної підготовки посадових осіб залишається досить низьким (рис. 1). Майже третина посадових осіб місцевого самоврядування не мають повної вищої освіти.

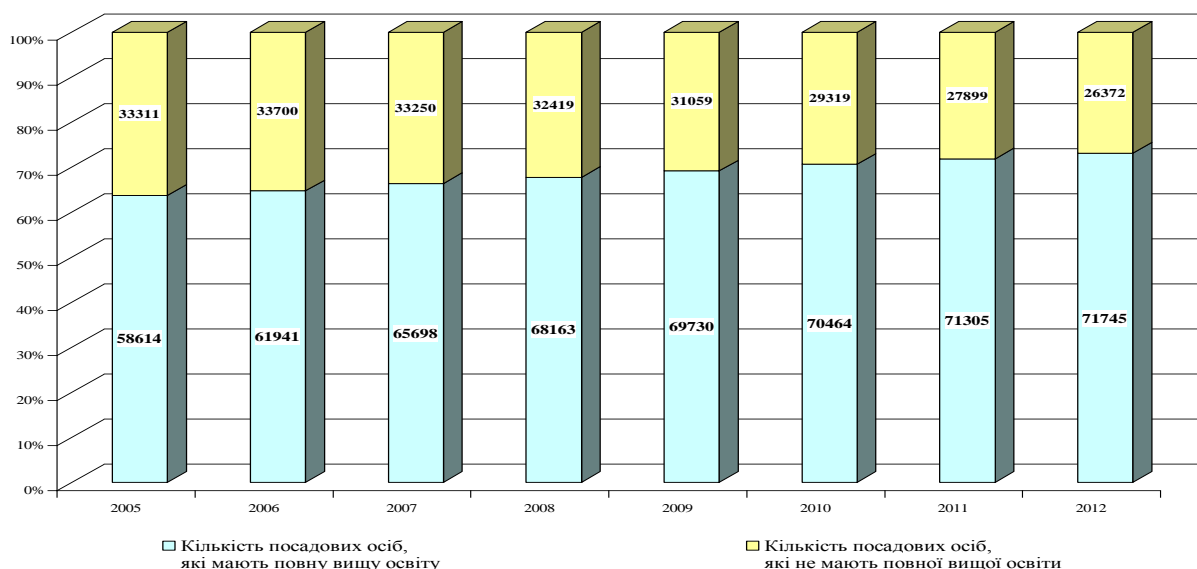


Рис. 1 Динаміка загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та інформація про наявність повної вищої освіти

Щодо отримання посадовими особами професійної вищої освіти, слід зазначити негативну динаміку щодо вступу на навчання за професійними програмами підготовки магістрів державного управління. Як приклад, питома вага посадових осіб місцевого самоврядування у загальній кількості осіб, зарахованих на навчання для здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра державного управління до ОРІДУ НАДУ при Президентові України в середньому щорічно складає лише чверть. Переважна більшість із зазначених слухачів – службовці виконавчих органів міських рад. Зовсім поодинокими є випадки отримання професійної освіти депутатами міських, районних та сільських рад. Отже, сучасний стан професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про зниження їхнього

кваліфікаційного рівня, зокрема через недостатню конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.

Таким чином, з огляду на значну кількість повноважень, що в результаті проведеної реформи будуть віднесені до компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, а також на вимоги нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», вважаємо за доцільне вжити заходів щодо підвищення професійно-кваліфікаційного рівня посадових осіб. Для цього пропонуємо збільшити кількість тематичних семінарів для посадових осіб місцевого самоврядування у регіональних ЦПКК, активізувати направлення посадових осіб на навчання до закладів системи Національної академії державного управління при Президентові України, а також ввести обмеження щодо заміщення керівних посад для осіб, які не мають відповідної професійної кваліфікації (магістр державного управління або магістр державної служби). Особливу увагу слід приділити працівникам сільських та селищних рад, рівень професійної підготовки яких є найнижчим. На наш погляд, розробка та впровадження окремих програм професійної підготовки депутатів місцевих рад також позитивно вплине на загальний рівень забезпеченості місцевих рад якісним кадровим ресурсом.

Діяльність органів місцевого самоврядування на сучасному етапі потребує активної та цілеспрямованої інформатизації з метою підвищення якості їх функціонування.

Це значною мірою залежить від оперативності впровадження й широти застосування новітніх інформаційних ресурсів та технологій.

У тексті Концепції та Плану заходів не передбачається окремих завдань щодо посилення використання інформаційних ресурсів у діяльності місцевого самоврядування, проте, на наш погляд, зазначений вид ресурсів є одним із найважливіших. Це зумовлюється необхідністю забезпечення принципів реформи: публічності інформації, якості надання населенню послуг, відкритості

та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, а також участі громадськості у питаннях місцевого значення.

Одним із найважливіших інформаційних ресурсів, які використовуються у діяльності органу місцевого самоврядування, є офіційні інтернет-сайти. Як свідчать дослідження, проведені на замовлення Інтернет Асоціації України, кількість користувачів мережею інтернет в Україні постійно зростає. Кількість регулярних користувачів мережі Інтернет досягло 53,4 % до загальної кількості населення України (рис. 2).

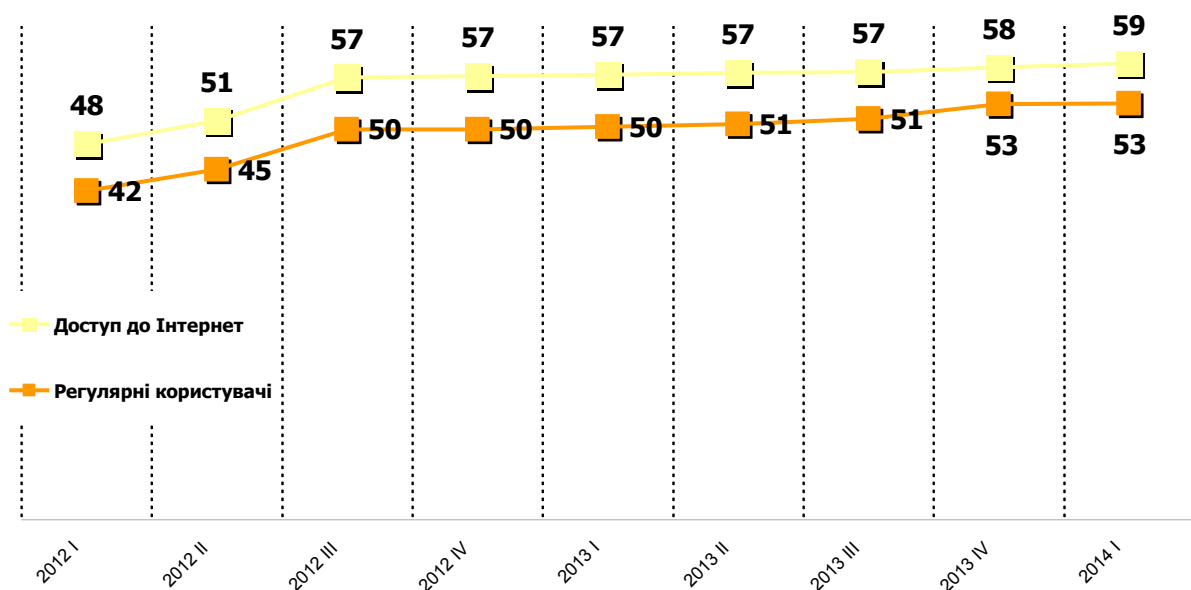


Рис. 2 Динаміка інтернет-аудиторії України **

Для формування дієвих інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування необхідно провести детальний кількісний та якісний аналіз контенту, що розміщується на відповідних інтернет-сайтах, а також уніфікувати їх структуру. Це значно спростить для користувачів процес пошуку необхідної інформації та забезпечить якісну інформаційну підтримку діяльності ради відповідного рівня. Окрім інтернет-сайту, практично всі органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні бази даних зі службовою інформацією, масиви напрацьованих документів тощо. Проте розвиток та

** за матеріалами сайту Інтернет Асоціації України (<http://www.inau.org.ua>)

ефективне використання зазначених ресурсів гальмується рядом факторів. По-перше, слід зазначити низький рівень комп'ютерної грамотності службовців, застаріле устаткування, відсутність єдиної інформаційної платформи для системи органів місцевого самоврядування. Найбільш важкою ситуація щодо використання інформаційних ресурсів є у селах та селищах з невеликою кількістю жителів.

З урахуванням визначених Концепцією повноважень, які закріплюються на рівні громади, необхідними заходами є розробка або ж вдосконалення вже наявних офіційних Інтернет ресурсів органів місцевого самоврядування базового рівня, навчання відповідного персоналу та інформування населення про можливі форми отримання інформації щодо діяльності органу місцевого самоврядування (з метою активного залучення членів територіальних громад до обговорення проектів рішень, врахування їх думок при прийнятті рішень та найголовніше – для здійснення контролю за виконанням рішень).

Висновки. Отже, система органів місцевого самоврядування за наявності належного комплексу повноважень та функцій, передбачених Концепцією, підкріплених відповідним ресурсним забезпеченням, буде у змозі ефективно реалізовувати питання місцевого значення, знижуючи затрати споживачів – членів територіальних громад. Реалізація функцій без делегування, а безпосередньо через виконкоми відповідних рад позбавить органи місцевого самоврядування «номінального існування» та залежності від органу виконавчої влади відповідного рівня. При цьому необхідним є вилучення зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади та передача на основі принципу субсидіарності до компетенції органів місцевого самоврядування всього комплексу повноважень, що можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами. Безумовно, відповідальність органів місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей.

На наш погляд, сформульовані у статті пропозиції щодо можливостей укріплення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого

самоврядування мають враховуватися на етапі планування реформи. Це дасть змогу завчасно передбачити потреби у формуванні комплексу ресурсів для досягнення поставлених Концепцією цілей.

Підсумовуючи, зауважимо, що реформування місцевого самоврядування слід здійснювати виважено, враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, спираючись не тільки на підтримку політичних сил, а й на рекомендації науковців. Вважаємо за доцільне перед тим, як розпочинати будь-які державні реформи, проводити пілотні проекти у різних регіонах України з метою всебічного врахування їх позитивних та негативних наслідків, реакції об'єктів реформування, а також джерел та обсягів їх фінансування.

Відзначимо, що пошук шляхів та інструментів зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України для досягнення їх ресурсної автономії залишається актуальним для науковців, практиків та експертів і потребує подальших наукових розробок.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від від 18 червня 2014 р. № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014>.

4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.

5. Іжа М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна: монографія / М. Іжа – К., 2011. – 368 с.

6. Куйбіда В. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. Куйбіда, І. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.

7. Куйбіда В. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – К. : ун-т «Україна», 2011. – 157 с.

8. Панкулич Л. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна : автореф. дис. к.політ.н. : 23.00.02 / Л. Панкулич. – К., 2013. – 20 с.

9. Толкованов В. Програми підготовки магістрів у галузі державного управління як дієвий інструмент розвитку людських ресурсів на публічній службі / В. Толкованов // Ефективність державного управління : наук. зб. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 34. – С. 358–366.

Яроміч Світлана Анатоліївна

завідувач кафедри менеджменту організацій

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

к.е.н., професор

Полесіна Олеся Григорівна

старший викладач кафедри інформаційних технологій

та систем управління ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ПРОВЕДЕННЯ ЗМІН

У КОМУНАЛЬНІЙ ІНФРАСТРУКТУРІ МІСТА

Досліджено підходи до управління процесами моделювання проведення змін у комунальній інфраструктурі міста та виявлено їх особливості. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи управління комунальним майновим комплексом міста. Запропоновано базові напрями інноваційних змін для підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади.

Ключові слова: комунальна інфраструктура, житлово-комунальне господарство, організаційні зміни, управління, стратегії розвитку, інноваційні підходи, комунальні послуги.

Yaromich Svitlana,

Polesina Olesya

MODELING OF THE PROCESS OF CHANGES REALIZATION

IN CITY COMMUNAL INFRASTRUCTURE

The approaches to management of modeling of changes realization process in city communal infrastructure studied and their features have been identified. The necessity of improving the system of management of city communal property complex has been grounded. Basic directions of innovative changes for enterprises, subordinate to local authorities, have been suggested.

Keywords: communal infrastructure, housing and communal services, organizational changes, management, development strategies, innovative approaches, public utilities.

Яромич Светлана Анатольевна,

Полесина Олеся Григорьевна

МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПРОВЕДЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЕ ГОРОДА

Исследованы подходы к управлению процессами моделирования проведения изменений в коммунальной инфраструктуре города и выявлены их особенности. Обоснована необходимость усовершенствования системы управления коммунальным имущественным комплексом города. Предложены базовые направления инновационных изменений для предприятий, подчиненных органам местной власти.

Ключевые слова: коммунальная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, организационные изменения, управление, стратегии развития, инновационные подходы, коммунальные услуги.

Постановка проблеми. Для моделювання процесу проведення змін у комунальній інфраструктурі міста необхідно відповісти на два центральні питання, характерних для змістовних і процесуальних моделей: що саме зазнає зміни в місті та наскільки дискретним є цей процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дотепер українські науковці не приділяли належної уваги дослідженню комунальній інфраструктурі міста. Різним аспектам функціонування інституту комунальної власності присвячені праці В. Алексеева, К. Апанасенко, В. Бабаєва, О. Батанова, Г. Бондаренка, В. Вакуленка, В. Куйбіди, В. Удовиченка та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас аналіз сучасного стану досліджень свідчить про недостатність комплексних

розробок у сфері моделювання процесу проведення змін у системі житлово-комунального господарства України.

Метою публікації є дослідження моделі організаційних змін діяльності комунальної інфраструктури міста як запоруки збалансованого розвитку територіальної громади міста та створення ефективної системи її життєзабезпечення.

Виклад основного матеріалу. Процес організаційних змін можна аналізувати і відстежувати аж до окремих значень. Таким чином, можна здолати істотний недолік більшості процесуальних моделей – зрівняльно-узагальнювальний опис дискретних процесів, даний через ряд наслідків, що спостерігаються. Щоб розробити детальнішу програму управлінських дій, ми пропонуємо використовувати таблицю 1.

Таблиця 1.

Розробка програми управління процесом організаційних змін

Зміст		Форма							
		Тексти		Моделі поведінки агентів змін		Символи		Інші артефакти	
Компонент	Значення	Форма	Етап	Форма	Етап	Форма	Етап	Форма	Етап
Структура	Значення 1 ... Значення n								
Стратегія	Значення 1 ... Значення n								
Системи і процедури	Значення 1 ... Значення n								
Компетенції організації	Значення 1 ... Значення n								
Компетентності персоналу	Значення 1 ... Значення n								
Стиль взаємовідносин	Значення 1 ... Значення n								
Цінності, що спільно розділяються	Значення 1 ... Значення n								

Основна ідея полягає в спробі сформулювати зміни (значення або моделі поведінки) та прослідкувати процес їх впровадження (етапи), щоб мати можливість отримати цілісну картину процесу. Форми «тексти», «моделі поведінки агентів змін», «символи» і «інші артефакти», тобто стовпці були вибрані як найбільш, на наш погляд, дієві в управлінському інструментарії.

У загальній моделі організаційних змін діяльності комунальної інфраструктури міста необхідно враховувати залежність успішності новацій від передумання ним контексту, а також природну варіативну поведінкових програм.

Сучасне представлення комунального господарства принципово змінюється – від технічної до сфери життєзабезпечення, місця існування людини, складної системи забезпечення комфорту і якості життя населення. Детальніший опис моделі організаційних змін наведено в таблиці 2.

Сьогодні житлово-комунальне господарство – це бізнес-середовище, містозабезпечувальна сфера діяльності, це соціотехнічна система із складною геопідосною і механізмами діяльності, складна фінансово-економічна система, що функціонує в умовах корупції і неефективного використання ресурсів, обмеженості інформації і підвищених ризиків, ринковій і адміністративній конкуренції одночасно, в умовах трансформації основних механізмів суспільної координації – зниження ролі ієрархії, підвищення ролі ринку, а також гетерархії і культури (управління на основі цінностей і лідерства).

Нині реформування житлово-комунального господарства відбувається в умовах різкої соціальної нерівності, фінансово-економічної кризи, що вимагає пильної уваги до необхідності, можливостей і обмежень реформування. Непрацездатні жителі (пенсіонери, інваліди й діти) складають більше 40 % населення міста.

Нові соціальні проблеми виникли на тлі найвищої в країні соціальної диференціації населення. Рівень бідності в Одесі (відносно інших міст) низький. За оцінкою індексу бідності Одеса займає одне з останніх місць в

списку регіонів. Одеса лідирує за рівнем економічної нерівності: доходи населення тут найвищою мірою сконцентровані у вузькій групі найбільш забезпечених. Значення індексу Джині (коефіцієнт концентрації доходів) для Одеси майже в два рази перевищує загальноукраїнський рівень (0,658 проти 0,379 відповідно) [2].

Значне розшарування городян за рівнем грошових доходів і майновим становищем вимагає спеціальних заходів з організації справедливого доступу до освітніх, соціальних і культурних благ і послуг охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету міста. Нині 22 % доходу сімей витрачається на оплату послуг житлово-комунального господарства, в той же час якість цих послуг залишається незадовільною.

Таблиця 2.

Опис моделі організаційних змін

Етап	Фаза	Індивіди	Групові ідентичності
Формулювання	Міжеволюційна	Лідери виявляють проблеми та шукають їх рішення, ставлять під сумнів наявні догми; інші члени організації не обізнані.	Всі члени організації слідують наказаному порядку – демонстрована поведінка не змінюється.
	Дивергентна	Рішення, що об'єктивувалося, доступне групі осіб, які пропонують різні нетотожні інтерпретації, розширюється коридор значень. Нова поведінка лідерів ігнорується більшістю.	Рішення об'єктивувалося. Поведінка лідерів відхиляється від попереднього порядку.
Розуміння		Нова поведінка лідерів викликає тривогу останніх членів організації. Коридор значень досягає максимуму.	Лідери активно поширюють рішення, що об'єктивувалося, та відповідні нові значення. Зміна поведінки інших членів організації має нерегулярний спорадичний характер.

		Певний (відносно вузький) спектр інтерпретацій нововведення домінує та поширюється організацією. Нові поведінкові моделі адекватно розуміються і пояснюються більшістю.	Незначна група осіб змінює свою поведінку слідом за лідерами. Формується опозиція консерваторів.
Прийняття	Паралельна	Нова поведінкова програма розробляється, деталізується й адаптується для масового використання. З'являються нові специфічні значення.	Більшість членів організації фактично слідує новим поведінковим програмам, які закріплюються у відповідних групових ідентичностях. Має місце активний опір консерваторів.
	Конвергентна	Нових ідей та інтерпретацій більше не виникає. Вміст нововведення не змінюється.	Лідери пригнічують нові специфічні значення. Опозиція консерваторів розколюється і припиняє активний опір.
Остаточна традиція	Конвергентна	Коридор значень істотно скорочується. Активно використовується лише невелика частина інтерпретацій нового порядку, які набувають усе більш високого статусу. Відбувається догматизація нового порядку.	Усі члени організації слідує новому порядку. Має місце значна формалізація поведінкової програми. Пригнічуються всі істотні відступи від встановлених догм.
	Міжеволюційна	Початкові інтерпретації та пояснення втрачені. Новий порядок не оскаржується.	Нововведення редукується до відносно простих правил, які відтворюються в регулярних діях співробітників.

Українське законодавство визначає доступність для споживачів товарів і послуг організацій комунального комплексу як «можливість придбання й оплати споживачами відповідних товарів і послуг організацій комунального комплексу з урахуванням цін (тарифів) для споживачів і надбавок до цін (тарифів) для споживачів».

Критерієм доступності житлово-комунальних послуг для населення можна вважати граничний рівень власних витрат громадян на оплату комунальних послуг. Дана величина може бути визначена відповідно до стандарту надання житлово-комунальних послуг, рівного 22% від рівня доходів

населення. Проте дослідження вказують на завищене значення даного показника [3]. Тарифи на послуги ЖКХ за 2012 р. виросли на 12,1 %. Зростання індексу споживчих цін в Одесі за період січень-серпень 2012 р. складає 105,4 %. Таким чином, на сьогодні темп зростання тарифів житлово-комунального господарства випереджає рівень інфляції більш ніж у 2 рази (табл. 3).

Таблиця 3.

**Темпи зростання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги
для населення (% до попереднього року)**

Рік	2007	2008	2009	2010	2015 (до 2010 р.)	2020 (до 2015 р.)	2025 (до 2020 р.)
Індекс росту тарифів	118,2	118,4	119,0	119,5	130,0	125,0	129,0

За різними прогнозами зростання енергоспоживання до 2025 р. може сягнути 68–70 %. Розрахунок динаміки вживання теплової енергії показує, що воно може вирости до 2025 р. на 20 %, з яких велика частина (близько 85 %) доводитиметься на житловий і побутовий сектори та на громадські будівлі.

Тарифна система, що діє в житлово-комунальному господарстві нестійка, не має можливості при регулюванні враховувати весь спектр інформації стосовно економічної ситуації в населеному пункті, доходів населення за соціальними групами, доступності послуг, технічного стану джерел енергії, мереж і систем вживання, не диференційована для підтримки інноваційних рішень, не використовує повною мірою можливості багатоставочних тарифів, не враховує оцінки ризиків різноманітного характеру.

Неоптимальність і невірогідність інформаційного забезпечення загрожує втратою управління й ефективності.

Велика кількість інформаційних, технічних, економічних і соціальних проблем в умовах недостатньої інформації про механізми, що діють, призводять до розмивання відповідальності.

До особливостей ухвалення управлінських рішень при проведенні змін на підприємстві уналежнюються:

- ієрархія в ухваленні управлінських рішень;
- багатофункціональний характер управлінських рішень;
- спрямованість на кінцевий результат роботи підприємства;
- необхідність здійснення різних видів підтримки.

Специфіка вибору управлінського рішення багато в чому пояснюється певною дією маси чинників.

Умовно такі чинники можна розділити на дві групи:

- ситуаційного характеру, пов'язані з усвідомленням проблеми, альтернатив її рішення та їх наслідків;
- поведінкового характеру (мотиви, ціннісні орієнтації, рівень вимог, готовність йти на ризик осіб, які розробляють і приймають рішення).

Чинники першої групи діють на етапі, що передує ухваленню рішень, і сприяють формулюванню проблеми. До даної групи уналежнюються вивчення ситуації, аналіз і прогнози, методи, що використовуються, організація управління на підприємстві тощо.

Чинники другої групи виявляються в поведінці керівника, його співробітників під час розробки управлінських рішень. У практиці ухвалення рішень на окремих стадіях вплив цих груп чинників переплітається. Ознаки та спрямованість управлінських рішень під час проведення змін на підприємстві наведено в таблиці 4.

Таблиця 4.

Ознаки і спрямованість управлінських рішень під час проведення змін

Ознаки рішень	Стратегічне рішення	Тактичне рішення
Спрямованість	Майбутній розвиток підприємства	Поточний розвиток підприємства
Масштабність	Загальні для підприємства	Для реалізації конкретної мети
Часовий чинник	Довготривалі	Короткострокові

Наочність	Визначення цілей і засобів їх досягнення	Обирання засобів досягнення цілей
Змістовність (причинно-наслідковий зв'язок)	Засіб реалізації місії підприємства	Засіб реалізації стратегії підприємства
Умови розробки	Адаптація до умов зовнішнього середовища	Інструмент стратегії
Наявні орієнтири розробки	Місії підприємства	Розроблена стратегія, правила та процедури
Рівень розробки	Вищий	Середній
Організація прийняття і реалізації	Формування адаптивних організаційних структур	Використання адаптивних і традиційних структур
Оцінка ефективності	Своєчасна реакція на зовнішнє середовище	Економічна та соціальна ефективність реалізації стратегії

Управління опором персоналу під час проведення змін повинне ґрунтуватися на таких принципах:

- постійний стан готовності до рішучих дій і змін;
- наявність принципів роботи команди на рівні вищого керівництва;
- підбір працівників, які уміють розробити стратегії і довести до останніх працівників необхідність змін;
- делегування повноважень на всіх рівнях ієрархії підприємства та розвиток корпоративної культури, що дозволяє підприємству швидко адаптуватися до змін;
- розширення практики проектного управління;
- консолідація засобів для реалізації пріоритетних напрямів модернізації і розвитку житлово-комунального господарства;
- формування інформаційно-аналітичної і експертної систем;
- забезпечення ефективного і цільового використання бюджетних коштів і позабюджетних джерел;
- підтримка постійної генерації нових ідей, сприяння проникненню нововведень у чинні організаційні правила та процедури.

Упровадження нових ідей і перетворювання їх на частину щоденної оперативної роботи. Основою для проведення трансформаційних процесів буде стратегічна школа конфігурацій, яка передбачає, що кожне підприємство може бути визначено як стійка конфігурація окремих елементів. На цій основі й пропонується виділяти області проведення змін. Вони визначатимуться стійкими станами функціонування підприємства.

Чим ближче воно виявляється до межі стійкого стану й далі від стану рівноваги, тим більше виникає передумов до здійснення змін.

Підприємство, зіштовхнувшись із принципово новими зовнішніми змінами й усвідомивши їх характер, насамперед, намагається змінити стратегію, не змінюючи внутрішніх систем і структур управління. Система намагається виробити адекватну реакцію без кардинальної перебудови внутрішньої структури. З практичної точки зору це здійснюється у вигляді пошуку нових областей діяльності, в яких традиційна продукція й послуги залишалися б ефективними. Після досягнення зовнішніми змінами критичного рівня починається внутрішня реорганізація. Залежно від глибини змін реорганізація може обмежитися формуванням нового рівня системи управління, а може вилитися в перебудову всієї організації. Тому, переходячи в новий стійкий стан, система спочатку може знайти таку структуру, яка віддалена від рівноваги, але адекватно відображає складність зовнішнього середовища, коли за реакцію на кожне стабільне джерело зовнішніх флуктуацій відповідає один з елементів системи. Після такої самоорганізації система еволюціонує убік рівноваги. З цієї точки зору, системі управління підприємством необхідно шляхом здійснення надійних, невеликих поліпшень домагатися необхідних змін.

Можна виокремити такі базові напрями інноваційних змін для підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади:

- концептуальні зміни стратегії розвитку, парадигми управління;
- структурні й функціональні зміни з урахуванням розвитку глобального інформаційного простору;
- реінжиніринг процесів, подолання ключових обмежень.

Концептуальний алгоритм проведення організаційних змін представлено на рис. 1.



Рис. 1. Концептуальний алгоритм проведення організаційних змін

Передумовами проведення організаційних змін на підприємстві виступають:

- оцінка факторів, що вказують на необхідність змін;

- усвідомлення керівником підприємства необхідності проведення змін;
- наявний інноваційний потенціал підприємства.

Це дозволяє провести оцінку наявних ресурсів та аналіз конкурентної позиції підприємства. Основними завданнями запропонованого концептуального підходу до управління підприємствами, підпорядкованих органам місцевої влади, є:

- цільове використання всіх видів ресурсів;
- формування системи управління тарифної політики міських органів влади;
- формування умов для реалізації принципу соціально-орієнтованої діяльності підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади;
- розробка єдиної міської програми комплексного розвитку системи комунальної інфраструктури і житлового фонду.

Логіка, на якій базується вимога про відповідність між ресурсами підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади та їх діяльністю, полягає у тому, що ресурси повинні створити перевагу якості управління системою.

Такі зміни повинні підтримувати застосування нових інноваційних форм взаємодії (табл. 5).

Таблиця 5.

Інноваційні підходи до проведення змін на підприємстві

Підходи	Ціль	Смислове наповнення
Корпоративні технології взаємодії	Синергичний ефект організування управлінських процесів	Охоплюють прийоми і методи узгодження рішень для підвищення їх якості. Поєднання комерційної ефективності, спеціалізації, соціального ефекту
Інформаційно-правове забезпечення	Скорочення термінів прийняття рішень, підвищення керованості поведінки персоналу	Введення уніфікованого документообігу (договорів, звітів, актів, методик, інструкцій, уніфікованих структур ТЕО тощо) відповідно до стандартів системи менеджменту якості

Рефреймінг	Накопичення інтелектуальної енергії змін	Пошук досягнень, визначення перспектив, посилення сильних ланок на основі потенціалу підприємства
Бенчмаркінг	Вивчення, аналіз і розповсюдження передового досвіду	Прийняття як технічних, технологічних, інженерних, природоохоронних, фінансових рішень, так і організаційних та управлінських
Аутсорсинг	Якісне виконання функцій організації	Частина функцій передається вузькоспеціалізованій організації, що сприяє якіснішому виконанню невластивих функцій

Ефективність вдосконалення діяльності підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади, досягається за рахунок:

- ефекту взаємодії, що виникає, коли оцінка споживачами комунальної продукції (послуг) зростає;

- економії на масштабах, яка виникає, коли витрати на надання комунальної продукції (послуг) виявляються нижчими, ніж витрати на виробництво і продаж тих же самих послуг окремо;

- задоволення виявлених змін у споживчих перевагах, інтегрованої оцінки якості управління підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади;

- управління системою тарифів на послуги і підвищення конкурентоспроможності підприємств, підпорядкованих органам місцевої влади та ін.

Проблема постачання ресурсів і надання послуг у комунальній сфері охоплює три великі категорії, для яких лише ринкові стосунки недостатні та для яких необхідне державне регулювання:

- державні ресурси / товари і послуги;
- ресурси / товари і послуги, що надаються зовні;
- природні монополії.

Ресурси / товари, що поставляються державою, і послуги дуже сильно змінюються залежно від чотирьох головних параметрів, якими є: обсяг

інвестицій в інфраструктуру; міра технічності; можливість стягування оплат за послуги та відповідна територія надання послуг.

Виходячи з цього, можна виокремити основні вимоги, необхідні для процесу змін на підприємствах, підпорядкованих органам місцевої влади. Отже, потрібно:

- враховувати не лише контрольовані фактори, але й зовнішні умови, непідконтрольні суб'єктові управління;
- під час аналізу зовнішніх умов враховувати їх можливі дії та наслідки;
- використовувати системний підхід у цілях забезпечення можливості розгляду безлічі прямих і зворотних зв'язків в єдиній системі;
- приділяти рівнозначну увагу довгостроковим і короткостроковим аспектам з тим, щоб виключити пріоритети одних над іншими;
- враховувати проблеми, пов'язані з постачаннями ресурсів.

Підвищення продуктивності станеться при дотриманні будь-якої з перерахованих нижче умов:

- комунальна продукція зростає, витрати зменшуються;
- комунальна продукція зростає, витрати залишаються незмінними;
- комунальна продукція зростає, витрати зростають, але нижчими темпами;
- комунальна продукція залишається незмінною, витрати скорочуються;
- комунальна продукція скорочується, витрати скорочуються, але більш швидкими темпами.

На наш погляд, доцільно використовувати матричний принцип підбору управлінських рішень для кожного рівня управління, залежно від постановки мети передбачуваного дослідження та обраного об'єкту управління.

При формуванні стратегічного плану аналізуються різні прогностичні сценарії розвитку, де враховуються взаємодії чинників вартості. Після узгодження і затвердження стратегії розвитку, що забезпечує максимально можливе зростання вартості підприємства в планований довгостроковий період, розробляються цільові нормативи їх зростання в короткостроковий і

середньостроковий період. Такі цільові нормативи, виражені в конкретних показниках, є критеріями оцінки ефективності управління.

Водночас для інвесторів залишаються високі ризики вкладення в системи комунальної інфраструктури, які діляться на два види:

- недостатній чистий дохід для повернення інвестицій;
- недостатні гарантії для інвестора.

З урахуванням вищенаведеного на час перехідного періоду доцільно надати можливість розробки спрощеної програми за умови, що надалі буде здійснений перехід до повних програм комплексного розвитку житлово-комунального господарства міста (рис. 2).



Рис. 2. Засоби розробки програм комплексного розвитку міст

Для того щоб розробити повноцінну програму комплексного розвитку, потрібна значна кількість часу, засобів і висока кваліфікація розробників програми.

Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, здійснене дослідження дає підстави стверджувати, що на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно зосередити увагу на удосконаленні процесу моделювання проведення змін у комунальній інфраструктурі міста шляхом визначення соціально безпечних стратегічних змін, орієнтованих на споживачів комунальних послуг та її потреби. Планування організаційних змін охоплює аналітичну й прогностичну діяльність, розробку можливих заходів та вибір відповідної стратегії.

Література.

1. Адизес И. Управление жизненным циклом корпорации / И. Адизес. – Питер, 2007. – 384 с.
2. Айзенштат Р. Стратегические изменения: как преобразовать организацию для реализации стратегии / Р. Айзенштат, М. Бир. // В кн. Курс МВА по стратегическому менеджменту. – М. : Альпина Паблишер, 2002. – 352 с.
3. Андреева Т. Организационные изменения: сравнительный анализ основных концепций / Т. Андреева // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2004. – Сер. 8. – Вып. 2. (№ 16) – С. 33–50.
4. Камерон Э. Управление изменениями / Э. Камерон, М. Грин; Пер. с англ. М. : Добрая книга. 2006. – 360 с.