

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Кафедра філософських та соціально-політичних наук

**СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ
РОЗВИТОК ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ:
ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

[Електронний ресурс]

*Збірник статей
для проведення
I Всеукраїнської науково-практичної конференції*

21-22 травня 2015 року

Електронне наукове видання

УДК 353+332.1Ж32](477.7)(043.2)

С 89

ББК 66.3(4Укр)+65.9(4Укр)я43

Посвідчення Українського інституту науково-технічної
і економічної інформації (УкрІНТЕІ) про реєстрацію проведення
І Всеукраїнської науково-практичної конференції за участю міжнародних
спеціалістів № 121 від 7 травня 2015 р.

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України.

Протокол № 192 від 14 травня 2015 року

С 89 **Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток південного регіону**
України: історичні традиції і сучасні тенденції [Електронний ресурс] : зб.
статей для проведення І Всеукр. наук.-практ. конф. 21-22 трав. 2015 р. :
Електронне наукове видання. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 474 с.
ISBN 978-966-394-070-0

Матеріали публікуються в авторській редакції

ББК 66.3(4Укр)+65.9(4Укр)я43

© ОРІДУ НАДУ
при Президентіві України, 2015.

© Кафедра філософських
та соціально-політичних наук, 2015.

ISBN 978-966-394-070-0

ЗМІСТ

Програма конференції	10
Статті для проведення пленарного засідання:	
<i>Філософія державного управління щодо суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів: зарубіжні та вітчизняні тенденції</i>	24
Васильєва Н.В. Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні	25
Васильєва О.І. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування в світлі децентралізації влади в Україні	29
Гансова Е.А. Українська соціальна думка про особливості національного державоустрою	38
Грицяк І.А. Сучасні форми державного устрою: унітарні децентралізовані / регіоналізовані держави	43
Гончарук Н.Т. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проблеми та перспективи	52
Драгомирецька Н.М. Кращі світові практики соціального проектування на регіональному рівні: історія і сучасність	58
Дрешпак В.М., Липовська Н.А. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова розвитку регіону	71
Кушнір М.О. Проблема цивілізаційного вибору: правовий досвід державного управління (на прикладі вітчизняного законодавства 2014-2015 років з питань імплементації Порядку денного асоціації Україна-ЄС)	79
Лахижа М.І., Черчатий О.І. Болгарський досвід деінституціоналізації соціальних послуг	86
Лопушинський І.П. Запровадження адресності соціальної допомоги та монетаризації пільг: український вимір	89

Мерзляк А.В.	
Стан та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком Запорізької області у контексті сучасних тенденцій розвитку Південного регіону України	97
Овчаренко С.В.	
Ціннісні аспекти стратегічного розвитку місцевої громади	107
Пахомова Т.І.	
Деякі аспекти оцінювання ефективності управління людськими ресурсами в органах виконавчої влади	115
Прокопенко Л.Л.	
Управління регіональним розвитком в Україні та Польщі: порівняльний аналіз	120
Проскура К.П., Хоролець Т.І.	
Соціальні підприємства: пропозиції щодо їх фінансування та оподаткування	130
Саханенко С.Є.	
Потенціал міжмуніципального співробітництва в галузі водопостачання та водовідведення	138
Хожило І.І.	
Сучасний розвиток засад громадівської теорії місцевого самоврядування в Україні	145
Якубовський О.П.	
Державна кадрова політика в регіоні в умовах децентралізації: сутність і особливості реалізації	147
 Статті для проведення наукової дискусії: <i>Теоретичні, методологічні та організаційно-правові аспекти державного управління суспільно-політичним та соціокультурним розвитком регіонів</i>	 154
Арабаджи К.Г.	
Удосконалення механізмів державного впливу на розвиток інституту сім'ї	155
Боделан В.Р.	
Правові основи соціальних бізнесу і підприємництва, як підґрунтя громадсько-державного партнерства: зарубіжна практика	158
Бокал І.І., Михайленко В.Л., Бацанова С.М., Кедик І.І., Дубонос К. А., Коссей О. В.	
Запровадження Е-диспансеризації у лікувальних закладах Одеської області	167

Васюк Ю. М.	Сучасна державна податкова політика в Україні: питання реформ	171
Война Ю.В.	Удосконалення службової діяльності керівників органів виконавчої влади в умовах децентралізації влади	178
Войновський М.М.	Синергетична парадигма інституту місцевого самоврядування	181
Воронов А.І., Плешко Е.А.	Прийняття управлінських рішень в системі військово-цивільних адміністрацій	184
Гладкий М.А.	Організаційно-правові аспекти державного управління регіональним розвитком освіти	195
Добрівський Т.Г.	Ключові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні через побудову сервісної держави	197
Заїка О. В.	Стратегія подолання бідності населення в Україні: результати реалізації та напрями вдосконалення	201
Кіров В. І.	Здоровий спосіб життя як один із основних елементів державної ідеології в умовах трансформації публічного управління	209
Козлова Л.В.	Механізми розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації	213
Колісніченко Н. М.	Переваги та недоліки партисипативної моделі управління	221
Костенюк Н.І.	Реорганізація управлінських процесів як засіб підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування	223
Курносенко Л. В.	Соціальні ризики фінансово-економічної децентралізації	230
Лаврухін В.В.	Реалізація механізму активно-диференційованої системи соціального захисту населення як чинник соціального розвитку регіону	234

Липовська С. О.	Щодо адаптивності системи державної служби в умовах децентралізації	238
Лиска О. Г.	Форми участі громадськості в суспільно-політичному розвитку: досвід м. Довер (США)	241
Мареніченко В. В.	Державне регулювання малого та середнього бізнесу у формуванні якісного регіонального розвитку	245
Матвєєнко І.В.	Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління	248
Овчаренко Ю. О.	Позитивні та негативні тенденції забезпечення національної безпеки України та їх вплив на суспільно-політичну ситуацію Південного регіону	257
Пальчинська М.В.	Соціальні проекти як чинник трансформацій у сучасному українському суспільстві (на прикладі проектів, спрямованих на соціалізацію безпритульних дітей)	262
Прокопенко С. Л.	Досвід державного управління середньою освітою південного регіону України у другій половині XIX – на початку XX ст.	265
Росколотько І. Л.	Зміна дослідницьких парадигм в аналізі соціальної реальності	273
Ростіанов Б.Ю.	Про стратегічні трансформації суспільної свідомості	275
Ротар В.О.	Реформування системи соціального захисту населення України в контексті децентралізації влади	287
Сивак Т.В.	Реформи як форма суспільних змін	291
Смоквін М. В.	Гуманітарні аспекти сільськогосподарської дорадчої діяльності на півдні України	294
Сокур Н. В.	Зарубіжні тенденції розвитку сучасної соціальної держави: досвід для України	302

Тітаренко Г. С. Проблема інтеграції іммігрантів та збереження національної ідентичності у Франції	305
Телицька В. А. Необхідність законодавчого вирішення проблемних питань у сфері адміністративних послуг як запорука забезпечення прав споживачів	309
Титаренко Л. М. Поступ регіональної політики на етапі сьогодення української держави	315
Яковлева Л. І. Легітимність акторів публічного управління як складова впровадження реформ в Україні	320
Яроміч С.А., Буряченко О.Є. Витоки зародження пенсійного страхування на Півдні України	325
 Статті для проведення «круглого столу»: <i>Стратегії суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів в умовах викликів сьогодення</i>	329
Бессараб В.Д., Дорош О.Ф., Дудник В.П., Мусійовський А.Й., Нахтман Є.В., Трусюк В.М., Шпуняр М.В. Бізнес-Громадяни» (B2C, BUSINESS-TO-CITIZENS) на регіональному рівні: концептуальний погляд на проблему	330
Бессараб В.Д., Дорош О.Ф., Дудник В.П., Мусійовський А.Й., Нахтман Є.В., Трусюк В.М., Шпуняр М.В. «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) на регіональному рівні: концептуальні підходи до побудови взаємодії»	335
Бірюкова І.О., Голота Н.В., Козлов О.С., Майданюк П.В. Нестеренко Ю.Б. Привалов С.І. Раєвський В.М. Семенчук А.В. Сліпенко О.В., Шарко Г.М. «Е-ПОСЛУГИ 24/7» : концептуальні основи»	341
Бокал І. І., Михайленко В.Л., Бацанова С. М., Кедик І. І., Дубонос К. А., Коссей О.В. Пропозиції щодо удосконалення електронної взаємодії лікувальних закладів в Одеській області та громадян, бізнесу, організацій (електронна диспансерізація)	348

Бурдейна О.В., Яковчук А.Є. Соціокультурний проект «Багатопрофільна школа-інтернат-ПТУ для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» в аспекті збереження культурного потенціалу регіону	353
Висоцька А. В., Довгань Ю.С., Котик І.І., Мельошина Л.В., Піворунас Т.В., Демченко Л.Л., Добрякова О.Г., Загороднюк С.А., Колесніков Д.І., Кулешов В.В., Мелентєв О.В., Пастерначенко В.В., Смачний В.В., Татарли І.О. Регіон-громадяни» (R2C,Z; REGION-TO-CITIZENS): концептуальний підхід щодо впровадження е-демократії на регіональному рівні	361
Заболотна Н. М. Підготовка молоді до громадської діяльності на місцевому рівні (на прикладі Вінницької області)	371
Заболотний О.Ю., Лозовський О.С., Коваленко А.А., Бабич О.В., Хитренко В.В. Концептуальні підходи до розробки моделей електронного суспільного уряду «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) і «Уряд-Бізнес»(G2C, GOVERNMENT-TO-BUSINESS) для регіонального рівня	376
Каліберська І.А., Снігова Т. В., Лобан А.А., Мельников А.В., Кашин М.О., Гуменяк Р.І., Потапов А.С. Дистанційне навчання щодо користування електронним урядуванням: концептуальний підхід щодо модулю електронних суспільних відносин G2C «Уряд – громадяни»	383
Каплинська О.В. Роль особистісних якостей, професійної підготовки державних службовців, посадових осіб у сталому розвитку регіону	388
Каташінська І.В., Шаповал К.М., Марущенко В.Л., Садковський О.В., Тимофєєв О.Ю., Лукашев Д.В., Фомін Д.А. Електронна система взаємодій між лікарнею та підприємством для надання профілактичної медичної допомоги на регіональному рівні	392
Кравець О.І. Дитячий дім змішаного типу – реабілітаційний центр для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї	400

Крупник А. С.	
Участь громадськості у розвитку ЖКГ в Україні: організаційно-правове забезпечення	408
Луц О.М.	
Роль об'єдинений інвалідів в захисті прав и інтересів інвалідів регіона	417
Любич О.О.	
Соціальний бізнес-проект в розвитку автомотоспорту в Одеській області	422
Мотречко В. В.	
Розвиток мережі молодіжних центрів: досвід ЄС для України	426
Полюлях Р.А.	
Перспективи запровадження на регіональному рівні зарубіжного досвіду державного управління електронною медициною в умовах децентралізації	430
Северіна Н.В., Бринчак І.І.	
Концепція електронного інформування дитячих дошкільних закладів щодо протистояння терористичним загрозам (модуль електронного суспільного устрою: «Уряд-Суспільні установи»)	439
Скурта А. Ю., Пахомова Т.І.	
Попередження та профілактика професійного стресу і синдрому вигорання на державній службі	449
Сокіл І.А.	
Роль громадськості у вирішенні екологічної кризи регіону	452
Хоролець Т.І., Проскура К.П.	
Сущность, методика и исторические аспекты развития социального аудита	455
Рекомендації та пропозиції конференції	466

**Шановні учасники
I Всеукраїнської науково-практичної конференції!**

Мета конференції:

- ✓ конструктивне обговорення стратегії суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів у контексті децентралізації влади;
- ✓ узагальнення та розповсюдження наукових і практичних напрацювань щодо питань державного управління регіональним розвитком і його регулювання;
- ✓ розробка рекомендацій і пропозицій для суб'єктів державного управління щодо забезпечення сталого розвитку регіонів з урахуванням історичної спадкоємності.

Робочі мови конференції: українська, російська, англійська.

Регламент роботи конференції

21 травня 2015 року (ауд. 207)

9.00 – 10.00	Реєстрація учасників конференції
10.00 – 11.40	Пленарне засідання: Філософія державного управління щодо суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів: зарубіжні та вітчизняні тенденції
11.40 – 12.00	Перерва
12.00 – 13.30	Наукова дискусія: Теоретичні, методологічні та організаційно-правові аспекти державного управління суспільно-політичним та соціокультурним розвитком регіонів
13.30 – 14.00	Обідня перерва
14.00 – 16.00	«Круглий стіл» спільно з постійними комітетами Одеської обласної ради: Стратегії суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів в умовах викликів сьогодення
16.00 – 16.15	Прийняття рекомендацій конференції

22 травня 2015 року (каб. 318)

10.00 – 12.00	«майстер-клас»: Обмін досвідом між колегами щодо питань організації навчально-виховної та науково-дослідної роботи. Досвід запровадження наукових розробок у практику діяльності суб'єктів державного управління.

Ми сподіваємось, що конференція сприятиме конструктивному обговоренню питань запровадження і розповсюдження вітчизняного й зарубіжного досвіду суспільно-політичного та соціокультурного розвитку у південному регіоні України з врахуванням історичних традицій та сучасних тенденцій.

Бажаємо учасникам конференції плідної співпраці!

Оргкомітет

Оргкомітет конференції

Голова оргкомітету:

Якубовський Олексій Петрович – кандидат історичних наук, професор, Заслужений працівник народної освіти України, завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Співголови:

Драгомирецька Наталія Михайлівна - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Ростіанов Богдан Юрійович – кандидат філологічних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Члени оргкомітету конференції:

Воронов Олександр Ігоревич - кандидат психологічних наук, доцент, докторант кафедри державного менеджменту. Національна академія державного управління при Президентові України

Курносенко Лариса Володимирівна - кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Магомедова Наталя Хасбулатівна – старший методист кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Панченко Ганна Олександрівна – кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст відділу координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Патик Олександр Вікторович – начальник редакційно-видавничого відділу Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Сокур Наталя Володимирівна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Шматоваленко Людмила Сергіївна – начальник відділу організації семінарів за договорами Управління підвищення кваліфікації кадрів. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Яковлева Лілія Іванівна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Яценко Володимир Архипович – кандидат наук з державного управління, декан факультету менеджменту Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

КООРДИНАТИ ОРГКОМІТЕТУ

Кафедра філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, каб. 318, вул. Генуезька, 22, м. Одеса, 65009.

Телефони для довідок: 048-729-76-88, 048-729-76-54 з 10.00 до 16.00.

e-mail: 1kafedra@ukr.net

Місце розташування ОРІДУ НАДУ при Президентові України

З У П И Н К А: вул. Черняхівського. Тролейбус №7, Si M.T. № 185, 242 від залізничного вокзалу ОРІДУ НАДУ при Президентові України, вул. Генуезька, 22.

ВІДКРИТТЯ КОНФЕРЕНЦІЇ

Іжа Микола Михайлович – доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, директор Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ **ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ЗАРУБІЖНІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

Модератори:

Якубовський Олексій Петрович – кандидат історичних наук, професор, Заслужений працівник народної освіти України, завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Якубовський Олексій Петрович – кандидат історичних наук, професор, Заслужений працівник народної освіти України, завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса; **Токарчук Олександр Йосифович** - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права і законотворчого процесу, Заслужений юрист України. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Державна кадрова політика в регіоні в умовах децентралізації : сутність і особливості реалізації»**

Мерзляк Анжела Віталіївна – доктор наук з державного управління, професор, Відмінник освіти України, проректор з науково-педагогічної роботи – директор Інституту управління. Класичний приватний університет, м. Запоріжжя. - **«Стан та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком Запорізької області у контексті сучасних тенденцій розвитку Південного регіону України»**

Васильєва Олександра Іллівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом. Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ. - **«Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування в світлі децентралізації влади в Україні»**

Саханенко Сергій Єгорович - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Потенціал міжмуніципального співробітництва в галузі водопостачання та водовідведення»**

Проскура Катерина Петрівна - доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри аудиту. Київський національний економічний інститут ім. В.Гетьмана, м. Київ. - **«Соціальні підприємства: пропозиції щодо їх фінансування та оподаткування»**

Гансова Емма Августівна - доктор філософських наук, професор, професор кафедри філософії та соціології. Південноукраїнський Національний педагогічний університет ім. Д.Ушинського, м. Одеса. - **«Українська соціальна думка про особливості національного державоустрою»**

Васильєва Наталія Вікторівна - доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом. Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ. - **«Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні»**

Овчаренко Світлана Володимирівна - доктор філософських наук, професор, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Ціннісні аспекти стратегічного розвитку місцевої громади»**

Пахомова Тетяна Іванівна - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права і законотворчого процесу. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Деякі аспекти оцінювання ефективності управління людськими ресурсами в органах виконавчої влади»**

Драгомирецька Наталія Михайлівна - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Країні світові практики соціального проектування на регіональному рівні: історія і сучасність»**

Грицяк Ігор Андрійович - доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри правознавства. Київський університет імені Бориса Грінченка, м. Київ. - **«Сучасні форми державного устрою: унітарні децентралізовані / регіоналізовані держави»**

Гончарук Наталія Трохимівна - доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ. - **«Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проблеми та перспективи»**

Дрешпак Валерій Михайлович - доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних

систем; **Липовська Наталія Анатоліївна** - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ. - **«Добровільне об'єднання територіальних громад як складова розвитку регіону»**

Лахижа Микола Іванович - доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і права. Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка, м. Полтава; **Черчатий Олександр Іванович** - кандидат наук з державного управління, начальник Управління державної служби. ГУДСУ в Полтавській області, м. Полтава. - **«Болгарський досвід деінституціоналізації соціальних послуг»**

Лопушинський Іван Петрович - доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування. Херсонський національний технічний університет, м. Херсон. - **«Запровадження адресності соціальної допомоги та монетаризації пільг: український вимір»**

Прокопенко Леонід Львович - доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ. - **«Управління регіональним розвитком в Україні та Польщі: порівняльний аналіз»**

Хожило Ірина Іванівна - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ. - **«Сучасний розвиток засад громадянської теорії місцевого самоврядування в Україні»**

Кушнір Марина Олексіївна - кандидат наук з державного управління, Заслужений юрист України, головний консультант сектору вирівнювання регіонального розвитку відділу регіональної політики. Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ. - **«Проблема цивілізаційного вибору: правовий досвід державного управління (на прикладі вітчизняного законодавства 2014-2015 років з питань імплементації Порядку денного асоціації Україна-ЄС)»**

НАУКОВА ДИСКУСІЯ

ТЕОРЕТИЧНІ, МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИМ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Модератори:

Якубовський Олексій Петрович – кандидат історичних наук, професор, Заслужений працівник народної освіти України, завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального

інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Гриневецькій Сергій Рафаїлович – український політик, народний депутат V, VI, VII скликання

Арабаджи Катерина Георгіївна - здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса. – *«Удосконалення механізмів державного впливу на розвиток інституту сім'ї»*

Боделан Володимир Русланович - здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса. - *«Правові основи соціальних бізнесу і підприємництва, як підґрунтя громадсько-державного партнерства: зарубіжна практика»*

Бокал Інна Іванівна, Михайленко Володимир Леонідович, Бацанова Светлана Миколаївна, Кедик Ірина Ігорівна, Дубонос Кирило Анатолійович, Коссей Олександр Володимирович - слухачі 2 курсу факультету державного управління заочної форми навчання. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса. - *«Запровадження Е-диспансеризації у лікувальних закладах Одеської області»*

Васюк Юрій Миколайович - начальник відділу контролю за проведенням розрахункових операцій та проведення фактичних перевірок управління податкового та митного аудиту. Головне управління Державної фіскальної служби у Київській області, м. Київ. – *«Сучасна державна податкова політика в Україні: питання реформ»*

Война Юлія Вікторівна - здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Дніпропетровськ. - *«Удосконалення службової діяльності керівників органів виконавчої влади в умовах децентралізації влади»*

Войновський Микола Миколайович - аспірант кафедри регіональної політики і публічного адміністрування. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Одеса. - *«Синергетична парадигма інституту місцевого самоврядування»*

Воронов Олександр Ігорович - кандидат психологічних наук, доцент, докторант кафедри державного менеджменту. Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Одеса, м. Київ; **Плєшко Едуард Анатолійович** - кандидат юридичних наук, начальник відділу, полковник юстиції. Військова прокуратура Південного регіону, м. Одеса. - *«Прийняття управлінських рішень в системі військово-цивільних адміністрацій»*

Гладкий Михайло Анатолійович - аспірант кафедри менеджменту організацій. Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпропетровськ. - **«Організаційно-правові аспекти державного управління регіональним розвитком освіти»**

Добрівський Тарас Григорович - аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом. Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ. - **«Ключові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні через побудову сервісної держави»**

Заїка Олена Вікторівна - кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри адміністративного менеджменту та бізнес-адміністрування. Класичний приватний університет, м. Запоріжжя. – **«Стратегія подолання бідності населення в Україні: результати реалізації та напрями вдосконалення»**

Кіров Володимир Ігорович - здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. м. Одеса. – **«Здоровий спосіб життя як один із основних елементів державної ідеології в умовах трансформації публічного управління»**

Козлова Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування. Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ. - **«Механізми розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації»**

Колісніченко Наталя Миколаївна – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Переваги та недоліки партисипативної моделі управління»**

Костенюк Наталя Іванівна - провідний фахівець деканату факультету менеджменту, здобувач. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Реорганізація управлінських процесів як засіб підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування»**

Курносенко Лариса Володимирівна - кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – **«Соціальні ризики фінансово-економічної децентралізації»**

Лаврухін Владислав В'ячеславович - аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики. Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ. - **«Реалізація механізму активно-диференційованої системи соціального захисту населення як чинник соціального розвитку регіону»**

Липовська Світлана Олексіївна - аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – *«Щодо адаптивності системи державної служби в умовах децентралізації»*

Лиска Олексій Григорович - кандидат наук з державного управління, начальник відділу аналітичної та презентаційної роботи. Департамент з підвищення конкурентоспроможності регіону Харківської обласної державної адміністрації, м. Харків. – *«Форми участі громадськості в суспільно-політичному розвитку: досвід м. Довер (США)»*

Мареніченко Валерій Валентинович - аспірант-асистент кафедри менеджменту організацій. Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпропетровськ. – *«Державне регулювання малого та середнього бізнесу у формуванні якісного регіонального розвитку»*

Матвєєнко Ірина Володимирівна - кандидат наук з державного управління, провідний спеціаліст відділу організації семінарів за державним замовленням Управління підвищення кваліфікації кадрів. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – *«Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління»*

Овчаренко Юрій Олексійович - кандидат психологічних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – *«Позитивні та негативні тенденції забезпечення національної безпеки України та їх вплив на суспільно-політичну ситуацію Південного регіону»*

Пальчинська Маріяна Вікторівна – кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри філософії. Одеський національний морський університет, м. Одеса. - *«Соціальні проекти як чинник трансформацій у сучасному українському суспільстві (на прикладі проектів, спрямованих на соціалізацію безпритульних дітей)»*

Прокопенко Сергій Леонідович - аспірант кафедри історії України, Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара, м. Дніпропетровськ. – *«Досвід державного управління середньою освітою південного регіону України у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.»*

Росколотько Ірина Леонідівна - кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – *«Зміна дослідницьких парадигм в аналізі соціальної реальності»*

Ростіанов Богдан Юрійович – кандидат філологічних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії

державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Про стратегічні трансформації суспільної свідомості»**

Ротар Вікторія Олександрівна - аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Реформування системи соціального захисту населення України в контексті децентралізації влади»**

Сивак Тетяна Володимирівна - кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри управління проектами. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – **«Реформи як форма суспільних змін»**

Смоквін Микола Вікторович - здобувач кафедри філософських та соціально – політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Департамент агропромислового розвитку Одеської обласної державної адміністрації, м. Одеса. – **«Гуманітарні аспекти сільськогосподарської дорадчої діяльності на півдні України»**

Сокур Наталя Володимирівна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – **«Зарубіжні тенденції розвитку сучасної соціальної держави: досвід для України»**

Тітаренко Ганна Сергіївна - аспірант кафедри європейської інтеграції. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Проблема інтеграції іммігрантів та збереження національної ідентичності у Франції»**

Телицька Віталіна Анатоліївна - аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом. Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ. – **«Необхідність законодавчого вирішення проблемних питань у сфері адміністративних послуг як запорука забезпечення прав споживачів»**

Титаренко Любов Миколаївна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - **«Поступ регіональної політики на етапі сьогодення української держави»**

Яковлева Лілія Іванівна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – **«Легітимність акторів публічного управління як складова впровадження реформ в Україні»**

Яроміч Світлана Анатоліївна - кандидат економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій; **Буряченко Олександр**

Євгенович - аспірант кафедри менеджменту організацій. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - *«Витоки зародження пенсійного страхування на Півдні України»*

«КРУГЛИЙ СТІЛ»

СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

За участі:

Хлицова Петра Володимировича – заступника Голови Одеської обласної ради

Завальнюка Володимира Васильовича - голови постійної комісії Одеської обласної ради з питань освіти, наукової діяльності, молодіжної політики та спорту

Жовніра Михайла Васильовича - члена постійної комісії Одеської обласної ради з питань соціальної політики та демографії

Попової Марії Федорівни - секретаря постійної комісії Одеської обласної ради з питань культури, туризму, духовності, міжнаціональних відносин

Локайчука Валерія Федоровича – заступника голови постійної комісії Одеської обласної ради з питань правової політики, забезпечення законності та правопорядку, боротьби з організованою злочинністю та корупцією

Модератори:

Хлицов Петро Володимирович – заступник Голови Одеської обласної ради

Якубовський Олексій Петрович – кандидат історичних наук, професор, Заслужений працівник народної освіти України, завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Бессараб Віта Дмитрівна - начальник відділу Овідіопольської РДА, м. Овідіопіль Одеської області; **Дорош Олег Федорович** - головний спеціаліст Вінницької ОДА, м. Вінниця; **Дудник Віталій Петрович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Мусійовський Андрій Йосипович** - головний спеціаліст Держзлсагентства України; **Нахтман Євгеній Володимирович** - заступник начальника інспекції Держархбудконтролю у Вінницькій області; **Трусюк Валерій Михайлович** - заступник начальника відділу Вінницької ОДА; **Шпуняр Марина Василівна** - начальник відділу Одеської ОДА, м. Одеса. - *«Бізнес-Громадяни» (B2C, BUSINESS-TO-CITIZENS) на регіональному рівні: концептуальний погляд на проблему»; «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) на регіональному рівні: концептуальні підходи до побудови взаємодії»*

Биковська Ольга Назарівна – начальник управління комунікацій, магістр державного управління. Головне управління Державної Фіскальної служби в Одеській області, м. Одеса. - *«Податкова культура як складова бренду одеського регіону»*

Бірюкова Ірина Олександрівна - заступник генерального директора ОННБ ім. М.Горького, м. Одеса; **Голота Наталя Володимирівна** - директор Очаківського районного ЦСССДМ у Миколаївській області, м. Очаків; **Козлов Олексій Сергійович** - генеральний директор ООО «Телекард-Прибор», м. Одеса; **Майданюк Павло Володимирович** - головний інспектор із захисту інформації Управління ДССЗІ України в Миколаївській області, м. Миколаїв; **Нестеренко Юлія Борисівна** - начальник відділу контролю апарату Херсонської ОДА, м. Херсон; **Привалов Сергій Ігорович** - працівник ТЦ «Сади-Победи», м. Одеса; **Раєвський В'ячеслав Миколайович** - старший офіцер відділу інформаційної політики Управління інформаційних технологій МО України, м. Київ; **Семенчук Алла Василівна** - головний спеціаліст відділу забезпечення документообігу управління діловодства та контролю апарату Одеської ОДА, м. Одеса; **Сліпенко Ольга Вікторівна** - начальник відділу організації державного нагляду та управління охорони праці територіального Управління Держгірпромнагляду в Одеській області, м. Одеса; **Шарко Ганна Миколаївна** - начальник відділу ведення ДРВ Фрунзівської РДА. - *«Е-ПОСЛУГИ 24/7» : концептуальні основи»*

Бокал Інна Іванівна - кандидат біологічних наук, ТОВ “Консалмед”, ВМКЦ ПР, лікар-лаборант; **Михайленко Володимир Леонідович** - головний лікар санаторію “Учитель”, м. Одеса; **Бацанова Світлана Миколаївна** - лікар-стоматолог Котовська ВЛ, м. Котовськ Одеської області; **Кедик Ірини Ігорівна** - головний лікар КЗ “МДЛЦ №2”; **Дубонос Кирило Анатолійович** - головний лікар КЗ “БРЦПМСД”; **Косей Олександр Володимирович** - директор ДП санаторій “Затока”. - *«Пропозиції щодо удосконалення електронної взаємодії лікувальних закладів в Одеській області та громадян, бізнесу, організацій (електронна диспансеризація)»*

Бурдейна Олена Віталіївна - заступник Голови Одеської обласної організації Національного союзу хореографів України, магістр державного управління, Відмінник освіти, педагог-хореограф; **Яковчук Аліна Єфимівна** - методист Одеської міської Асоціації хореографічних колективів та ансамблів народних танців, магістр державного управління, Відмінник освіти, педагог-хореограф. Одеський міський центр хореографічного мистецтва, м. Одеса. - *«Соціокультурний проект «Багатопрофільна школа-інтернат-ПТУ для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» в аспекті збереження культурного потенціалу регіону»*

Висоцька Анна Василівна - державний реєстратор реєстраційної служби Южненського МУЮ, м. Южний Одеської області; **Довгань Юлія Сергіївна** - заступник начальника загального відділу департаменту документально-організаційного забезпечення Одеської міської ради, м. Одеса; **Котик Ірина Іванівна** - секретар Чаплинської селищної ради Херсонської області; **Мельошина Людмила Василівна** - начальник відділу внутрішньої

політики Іллічівської міської ради, м. Іллічівськ Одеської області; **Піворунас Тетяна Валеріївна** - головний спеціаліст відділу по роботі зі зверненнями громадян Білгород-Дністровської міської ради, м. Білгород-Дністровський Одеської області; **Демченко Леонід Леонідович** - головний спеціаліст відділу ремонту об'єктів благоустрою Департаменту комунального господарства та благоустрою Вінницької міської ради, м. Вінниця; **Добрякова Ольга Григорівна** - заступник міського голови Арцизької міської ради, м. Арциз Одеської області; **Загороднюк Сергій Анатолійович** - перший заступник голови Іллінецької райдержадміністрації; **Колесніков Дмитро Іванович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Кулешов Володимир Володимирович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Мелентєв Олександр Володимирович** - головний спеціаліст оперативного реагування «Цілодобова варта» Вінницької міської ради, м. Вінниця; **Пастерначенко Вікторія Вікторівна** - головний спеціаліст відділу методичної роботи зі школами естетичного виховання департаменту культури та туризму Одеської міської ради, м. Одеса; **Смачний Віталій Валерійович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Татарли Інна Олександрівна** - сільський голова Мигаївської сільської ради Роздільнянського району Одеської області. - **«Регіон-громадяни» (R2C,Z; REGION-TO-CITIZENS): концептуальний підхід щодо впровадження е-демократії на регіональному рівні»**

Заболотна Наталя Михайлівна - аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. – **«Підготовка молоді до громадської діяльності на місцевому рівні (на прикладі Вінницької області)»**

Заболотний Олександр Юрійович - завідувач сектору надання адміністративних послуг Бершадської райдержадміністрації; **Лозовський Олександр Сергійович** - приватний підприємець; **Коваленко Анатолій Анатолійович** - приватний підприємець; **Бабич Олександр Володимирович** - приватний підприємець, депутат міської ради; **Хитренко Володимир Володимирович** - головний спеціаліст відділу автомобільного транспорту та безпеки руху управління морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської облдержадміністрації, м. Одеса. - **«Концептуальні підходи до розробки моделей електронного суспільного уряду «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) і «Уряд-Бізнес»(G2C, GOVERNMENT-TO-BUSINESS) для регіонального рівня»**

Каліберська Інна Андріївна - помічник заступника голови Вінницької ОДА, м. Вінниця; **Снігова Тетяна Вікторівна** - завідувач сектора мобілізаційної роботи; **Лобан Антон Анатолійович** - начальник відділу надання адмін. послуг Комнтерновської РДА; **Мельников Андрій Вікторович** - спеціаліст Одеської міської ВД ФСС з ТВП; **Кашин Михайло**

Олександрович - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Гуменяк Роман Іванович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Потапов Артур Софіанович** - слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - **«Дистанційне навчання щодо користування електронним урядуванням: концептуальний підхід щодо модулю електронних суспільних відносин G2C «Уряд – громадяни»**

Каплинська Олена Володимирівна – магістр державного управління, Відмінник освіти України, головний спеціаліст відділу координації діяльності загальноосвітніми навчальними закладами управління освіти. Миколаївська міська рада, м. Миколаїв. - **«Роль особистісних якостей, професійної підготовки державних службовців, посадових осіб у сталому розвитку регіону»**

Каташінська Інна Валеріївна - заступник головного лікаря комунального закладу «ЦПМСД», лікар – дерматовенеролог; **Шаповал Катерина Миколаївна** - кандидат медичних наук, лікар акушер-гінеколог, пологовий будинок №5, м. Одеса; **Марущенко Валентина Леонідівна** - лікар акушер-гінеколог, комунальна установа «Комінтернівська ЦРЛ», м. Комінтернове Одеської області; **Садковський Олег Володимирович** - головний лікар комунальної установи «Ізмаїльська ЦРЛ», м. Ізмаїл Одеської області; **Трояненко Ігор Євгенович** - лікар-реаніматолог, кардіолог, комунальна установа «ООКБ»; **Тимофєєв Олексій Юрійович** - лікар-хірург судинний, комунальна установа «ООКБ»; **Лукашев Дмитро Вікторович** - лікар-гінеколог, комунальна установа «МКЛ №10»; **Фомін Дмитро Анатолійович** - лікар-хірург, комунальна установа «ООКБ», м. Одеса. - **«Електронна система взаємодій між лікарнею та підприємством для надання профілактичної медичної допомоги на регіональному рівні»**

Кравець Ольга Іванівна – магістр державного управління, директор Тиврівського районного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. м. Тиврів, Вінницька область. - **«Дитячий дім змішаного типу – реабілітаційний центр для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї»**

Крупник Андрій Семенович - кандидат політичних наук, доцент. ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», м. Одеса. – **«Участь громадськості у розвитку ЖКГ в Україні: організаційно-правове забезпечення»**

Луц Ольга Миколаївна – Голова правління Одеської обласної організації інвалідів «Інваліди Надії В Майбутнє», м. Одеса. - **«Роль об'єдинений інвалідів в захисті прав и інтересів інвалідів регіону»**

Любич Олексій Олексійович – підприємець, слухач факультету менеджменту заочної форми навчання, спеціальність «управління проектами».

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - «Соціальний бізнес-проект в розвитку автотранспорту в Одеській області»

Мотречко Віра Володимирівна - начальник відділу у справах сім'ї, молоді та спорту Сумської міської ради, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Суми, м. Харків. - *«Розвиток мережі молодіжних центрів: досвід ЄС для України»*

Полюлях Руслан Анатолійович - аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук, магістр державного управління. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - *«Перспективи запровадження на регіональному рівні зарубіжного досвіду державного управління електронною медициною в умовах децентралізації»*

Северіна Ніна Вікторівна - співробітник Управління СБ України в Одеській області, слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; **Бринчак Іван Іванович** - співробітник Управління СБ України в Одеській області, слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - *«Концепція електронного інформування дитячих дошкільних закладів щодо протистояння терористичним загрозам (модуль електронного суспільного устрою: «Уряд-Суспільні установи»)»*

Скурта Анна Юрійвна - слухач факультету державного управління, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса; **Пахомова Тетяна Іванівна** - доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри права і законотворчого процесу Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - *«Попередження та профілактика професійного стресу і синдрому вигорання на державній службі»*

Сокіл Ігор Анатолійович – підприємець, віце-президент громадської організації «Південноукраїнський екологічний союз», слухач факультету менеджменту заочної форми навчання, спеціальність «управління проектами». Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса. - *«Роль громадськості у вирішенні екологічної кризи регіону»*

Хоролець Тетяна Іванівна – аудитор, директор, член Аудиторської Палати України, Голова Всеукраїнської громадської організації «Союз податкових консультантів України» в Одеській області. Аудиторсько-консалтингова компанія «Авіста», м. Одеса; **Проскура Катерина Петрівна** - доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри аудиту. Київський національний економічний інститут ім. В.Гетьмана, м. Київ. – *«Сущность, методика и исторические аспекты развития социального аудита»*

**СТАТТІ
ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ
ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ:**

***ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО
СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО
РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ЗАРУБІЖНІ ТА ВІТЧИЗНЯНІ
ТЕНДЕНЦІЇ***

Васильєва Наталія Вікторівна

*доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
доктор наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Еволюція процесу муніципальної консолідації в Україні

Консолідація українського суспільства шляхом подолання регіональної та соціокультурної роз'єднаності стоїть на порядку денному всі 23 роки незалежності нашої держави [1, с. 28]. На наш погляд, ця проблема досі є невирішеною, тому що в державі не сформовано національної ідеї з цього приводу. В суспільстві політиками переважно нав'язувалася позиція розколу: територіального, релігійного, національного, мовного, яка і призводила до майданів, анексії та війни на сході, а консолідація (від лат. «consolidatio» - зміцнення, згуртування, об'єднання, злука) ніколи не приймалася до уваги в процесі керівництва державою.

Адміністративно-територіальний устрій держави формується під впливом географічних, історичних, демографічних, економічних, соціальних та інших умов, і становить основу для організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Наявна система адміністративно-територіального устрою в Україні була утворена за радянських часів. Їй притаманний високий ступінь централізації влади: уряд – область – район – громада та становлення інтересів централізованого партійно-бюрократичного управління над інтересами самоврядних територіальних одиниць (міст, сіл, селищ), позбавляючи представницькі органи на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини (тобто надавати доступні якісні послуги). Не врахування принципів економічної доцільності призвело до значних соціально-економічних і територіальних диспропорцій [2, с. 141-152].

Незважаючи на те, що в Україні адміністративно-територіальна реформа розпочалася в 90-х роки ХХ ст. вона не закінчена досі, бо знов наріжним постало питання консолідації на місцевому рівні. Зазначимо, що перший концептуальний документ, який стосувався місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою був підписаний Президентом України Л.Д. Кучмою ще 22.07.1998 р. [3].

Наступна серйозна спроба змінити адміністративно-територіальний устрій була здійсненна в 2005 р., сформувавши нове політичне бачення (законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України») з посиленням ролі, ефективності та відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення основної частки місцевих справ в інтересах місцевого населення, напрацювавши методичні рекомендації щодо моделювання територіальних громад і районів у областях, сформувавши робочі групи у 6 областях. Однак далі підготовчого процесу й обговорення

розробленого законопроекту та перспектив реформи у Вінницькій, Івано-Франківській, Одеській та Луганській областях робота не пішла.

Аналізуючи результати попередніх запроваджень адміністративно-територіальної реформи зазначимо наступні причини, які призвели до цього [4, с. 72-74]:

1. Політична – відсутність у правлячій коаліції єдиного ідеологічного бачення подальшого розвитку держави і проведення реформи, квотний розподіл посад на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

2. Організаційна – відсутність політичного концептуального бачення, напрацьованого пакету законопроектів реформ, центрального органу виконавчої влади, відповідального за підготовку та проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

3. Методологічна – не розуміючи концепції змін в усій системі виконавчої влади та місцевого самоврядування політики, депутати всіх рівнів сприймали законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій» як загрозу для себе, за якого зменшується кількість політичних, адміністративних посад тощо.

4. Інформаційна – відсутність достатньої інформації і не задіяність громадськості до процесу призвело до породження негативних міфів про реформу.

Таким чином, реформа адміністративно-територіального устрою в Україні не реалізовано досі через відсутність в уряді політичної підтримки у її проведенні, центрального органу виконавчої влади – міністерства, який відповідав би за підготовку та реалізацію, а також не висвітлення через засоби масової інформації щодо необхідності проведення такої системної реформи в Україні. Органи влади на всіх рівнях через наявну недосконалість системи не змогли забезпечити належний рівень життя населення та створити привабливі умови для розвитку територій, і тому сьогодні в черговий раз постала потреба в муніципальній консолідації, що дозволить вирішити проблеми бюджетно-фінансової системи та в сфері надання публічних послуг населенню.

Сьогодні в умовах анексії Криму та війни на сході України, як ніколи стоїть задача згуртування, яку можна представити як взаємодію, встановлення та зміцнення вертикальних, горизонтальних, діагональних зв'язків між окремими категоріями чи групами громадян, юридичними та фізичними особами, територіальними громадами для подальшого цивілізованого розвитку нашої держави. У процесі муніципальної консолідації слід спиратися на вітчизняний та зарубіжний (зокрема, європейський) досвід [3]:

- конституційних і нормативно-правових засад функціонування держави з унітарним устроєм, що забезпечить збереження соборності України;

- позитивних тенденцій інтеграційних процесів щодо об'єднання територіальних громад, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування тощо та подолання негативних з дезінтеграції територій;

- одночасного функціонування органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління, децентралізації

державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання публічних послуг населенню.

Разом з тим зазначимо, що Урядом враховані помилки попередників у проведенні реформи: сьогодні є чітке політичне бачення проведення, **Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є відповідальним за її реалізацію, населення та ЗМІ залучаються до цього процесу.** На нашу думку, адміністративно-територіальна реформа має не лише змінити межі адміністративно-територіальних одиниць, а об'єднавши громади в одне потужне адміністративно-територіальне (управлінське) утворення, створити в його межах максимально привабливе соціально-економічне середовище. Саме такий підхід до розвитку держави припинить дискусії щодо федералізації України. Своєчасне й адекватне реагування на негативні тенденції соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз надасть нові можливості для розвитку регіонів і підвищення життєвих стандартів.

Розвиток України та її регіонів здійснюється під впливом геополітичних і внутрішніх викликів зростання відкритості економіки. Це вимагає змін у підходах до стратегічного розвитку територій: перехід від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах для розв'язання проблем їх розвитку до системного й комплексного підходу до розвитку територій на основі концентрації фінансових ресурсів і створення умов для конкурентного розвитку всіх регіонів. Відповідальність за створення спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання покладено на обласні державні адміністрації. І позитивним, на наш погляд, є створення в усіх областях Офісів реформ, які на першому етапі надаватимуть обласним державним адміністраціям організаційну, консультативну, інформаційну допомогу у питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування. Зазначені офіси за чотири місяці мають довести свою ефективність.

Сьогодні на місцях відбувається плідна робота з розроблення перспективних планів формування територій громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». На першому етапі визначаються потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад – це переважно міста обласного значення та районні центри. На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до такого адміністративного центру – це 20 км по автошляхах з твердим покриттям. Разом з тим відстань може бути збільшено до 25 км, якщо кількість жителів населених пунктів, що знаходяться в зоні віддаленості, не перевищує 10 % загальної кількості мешканців об'єднаної громади. Крім того, тут мають бути наявними інфраструктурні, фінансові, кадрові можливості та ресурси. І на третьому етапі визначається адміністративний центр із населених пунктів, які знаходяться за межами зони доступності – це, переважно, село, селище з

найкращою інфраструктурою або із значною чисельністю населення, або розташоване найближче до центру потенційної об'єднаної громади [5].

Таким чином, муніципальна консолідація в Україні має вирішити низку існуючих проблем використовуючи власний потенціал територій, реалізуючи ефективну державну регіональну політику і, як наслідок, сприятиме підвищенню рівня життя населення, інтеграції економічного, інформаційного, освітнього, культурного регіонального простору до загальноукраїнського та міжнародного простору, де будь-яка особа зможе самореалізовуватися.

Література:

1. Оржель О. Консолідація українського суспільства на основі національної ідеї: перспективи й обмеження (з точки зору європейського досвіду) / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 2. – С. 28-38.
2. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою / Р. Безсмертний // Проблеми реформування публічної влади : зб. матер. і док. / за заг. ред. Р. П. Безсмертного ; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – С. 141 – 152.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
5. Перспективні плани формування територій громад - крок до нової системи організації влади на місцях [Електронний ресурс] // Урядовий портал - http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248122218

Васильєва Олександра Іллівна

*професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
доктор наук з державного управління, професор,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
м. Київ*

**Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування
в світлі децентралізації влади в Україні**

**Погані закони, але хороші чиновники – успішна держава.
Хороші закони, але погані чиновники – держава приречена.
*Отто фон Бісмарк***

Розвиток засад громадянського й інформаційного суспільства, становлення демократичної, правової, соціальної держави, євроінтеграційні намагання України, проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, муніципальної та інших реформ потребують, щоб такі чинники як патріотизм, професіоналізм, порядність, компетентність, інтелект і творчість відігравали провідну роль у діяльності органів як державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Децентралізація управлінських функцій потребує поступового перенесення центру відповідальності за прийняття рішень на місцевий рівень, а саме: на органи місцевого самоврядування. Відтак, масштаби та складнощі сьогодення, а також нові завдання, які потрібно вирішувати на місцевому рівні, вимагають пришвидшеного формування та оновлення управлінської мережі, залучення до роботи в органах місцевого самоврядування молодих, енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

Майкл Армстронг зазначив, що «управління людськими ресурсами являє собою стратегічний і цілісний підхід до управління найціннішими активами будь-якої організації - її працівниками, які вносять індивідуальний і колективний внесок у досягнення постійної переваги перед конкурентами» [1, с. 573].

Відповідно до загальної декларації прав людини, яка 10 грудня 1948 р. була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, вона має право рівного доступу до державної служби та органи місцевого самоврядування в своїй країні.

Стратегія державної кадрової політики на 2012 - 2020 роки (далі – Стратегія) була схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012, визначає мету, основні цілі, першочергові завдання державної кадрової політики.

У Стратегії зазначені головні причини, які зумовили необхідність її розроблення, а саме: «... стримування розвитку та функціонування системи

кадрового забезпечення в державі; відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання, повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики» [12, ст. 1].

В Україні на 01.01.2014 р. всього працювало в органах державної влади та органах місцевого самоврядування – 433269 осіб (загальна кількість державних службовців - 335270 осіб, а загальна кількість посадових осіб МС – 97999 осіб). У тому числі 327251 – загальна кількість жінок, які працювали в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а саме: 262214 – кількість жінок, які працюють на державній службі, що становить 75,2 % і 75037 - кількість жінок, які працюють в ОМС, що становить 76,6 % [4, с. 3-6]. Отже, більшість працюючих в органах місцевого самоврядування жінки.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі.

У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що «служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [9, ст. 1].

Посадовою особою місцевого самоврядування вважаємо особу, що працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату з місцевого бюджету.

Потрібно відзначити, що сучасна система місцевого самоврядування в Україні вимагає нових посадових осіб у системі органів місцевого самоврядування, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Вони повинні стати ініціаторами та проектувальниками демократичних перетворень, ефективними менеджерами, лідерами команд. Сьогодні не достатньо мати необхідні знання в економічній, правовій та соціально-гуманітарній сферах, навички та вміння застосувати їх на практиці. Посадова особа органу місцевого самоврядування, депутати місцевих рад мають володіти численними управлінськими та комунікативними навичками.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р було затверджено план заходів з

імплементції зазначеної Угоди, що слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних соціально-економічних реформ, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС [8]. Тому сьогодні головною складовою подальшого розвитку України як держави є саме кадрове забезпечення соціально-економічних перетворень шляхом формування високопрофесійних державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які здатні реалізовувати реформи.

У розвинутих світових державах, включаючи Європейський Союз, постійно намагаються вдосконалити систему професійного навчання державних (муніципальних) службовців, розвиваються різноманітні системи безперервної освіти державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, що залежить від устрою конкретної країни, статусу державної (публічної, муніципальної) служби та правових засад організації системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців. Рада Європи та Конгрес місцевих і регіональних влад активно сприяють застосуванню нових інноваційних інструментів навчання муніципальних службовців і депутатів місцевих рад. У 1995 р. за ініціативою Ради Європи було створено Європейську мережу навчальних закладів для органів місцевого самоврядування (ENTO), яка об'єднала вищі навчальні заклади, тренінгові центри, неурядові організації, органи місцевого самоврядування та їх асоціації з майже усіх держав-членів Ради Європи [5].

Системи професійного навчання державних (муніципальних) службовців включають державні та недержавні навчальні заклади, що надають відповідні програми підготовки та підвищення кваліфікації державних (муніципальних) службовців, але ядро системи складається з державних закладів (загальнодержавних або міжміністерських та галузевих, підпорядкованих міністерствам), при цьому в системі є основний навчальний заклад загальнонаціонального рівня, наприклад, у Канаді – Школа публічної служби Канади, у США – Федеральний інститут управління, у Франції – Національна школа управління (ENA), у Німеччині – Федеральна академія державного управління, Баварська школа управління, у Польщі – Національна школа публічного адміністрування (KSAP) та інші.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу зауважується, що чиновники перебувають на службі монархії. Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується широке поняття «публічна служба», яке в широкому розумінні поширюється і на службовців публічного сектора: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, вчителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів [3, с. 69]. Програми підготовки кадрів для державної служби в Великобританії орієнтовані на реалізацію концепції державного управління, основною метою якого є підвищення якості послуг, що вимагає розвитку у держслужбовців навичок управління змінами і лідерського потенціалу.

Важливим чинником успіху німецької освітньої системи і високої якості результатів є орієнтація на безперервність навчання управлінців, саме безперервна освіта є обов'язковою умовою просування в системі державної служби в Німеччині. Широкий спектр навчальних програм дозволяє супроводжувати чиновника протягом всієї його кар'єри. Освітні програми побудовані за модульним принципом, що робить їх гнучкими та орієнтованими на потреби суспільства. Система підготовки має централізований характер і багаторівневу структуру та змінюється залежно від цілей навчання і ступеня професійної підготовки слухачів. У Баварській школі управління (BVS) підвищення кваліфікації здійснюється за такими напрямками: теорія і практика управління, робота з кадрами і розвиток організаційної структури органу державної влади, техніка роботи і бізнес-компетенція, управління фінансами, комунальні питання і право, консультаційна діяльність тощо.

Професіоналізм управлінських кадрів визначений одним із пріоритетів в організації державної служби Франції. За політику підготовки кадрів для державної цивільної служби відповідальним є Головне управління державної служби (DGAFP), для територіальної державної служби в Міністерстві внутрішніх справ – Головне управління з питань місцевих органів влади, Національний центр територіальної державної служби (CNFPT). Під контролем цього Центру перебуває Національний інститут територіальних досліджень (INET), який здійснює частину професійної підготовки, як і ENA, та чотири національні школи для підготовки територіальних менеджерів (ENACT). Особливе місце в галузі підготовки за напрямом «Державне управління» займають дві вищі школи, якими безпосередньо опікується прем'єр-міністр: Національна школа адміністрації (ENA) і Паризький інститут політичних досліджень. До завдання ENA належить підготовка чиновників для комплектування вищих кадрів адміністрації: членів Державної Ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпусів префектів, цивільних адміністраторів. Паризький інститут політичних досліджень – це незалежна від університетів державна установа наукового, культурного і професійного профілю, що забезпечує підготовку з політичних, економічних та суспільних наук. Особливістю системи професійного розвитку державних службовців у Франції є те, що тут існують навчальні програми для підготовки до внутрішнього конкурсу (складання іспиту) на посади вищої категорії. Аналогічну роль в розробці політики підготовки кадрів для роботи у державних лікарнях відіграє Головне управління з питань лікарень Міністерства охорони здоров'я. У сфері своєї компетенції кожне міністерство також несе відповідальність за розробку політики в галузі професійної підготовки державних службовців [6, с. 14-15].

Ключовою установою, яка проводить навчання публічних службовців у Польщі, є Національна школа державного управління (KSAP), яка готує для призначення на посади вищого рівня в центральній адміністрації. Вона досягає поставлених цілей шляхом проведення стаціонарного навчання студентів, забезпечення безперервної освіти тих, хто працює в адміністраціях. Школа

підпорядковується прем'єр-міністру та відокремлена від системи вищих навчальних закладів, готує державних службовців, які мають бути політично нейтральними, компетентними, відповідальними, професійними та мати бездоганну репутацію.

Стосовно системи навчання в цілому, то у Польщі є багато інших закладів, які здійснюють навчання державних (муніципальних) службовців. Більша частина навчання планується, організовується та фінансується децентралізовано та в основному залежить від зусиль генерального директора у міністерстві або центральному відомстві. Вибір надавача навчальних послуг має здійснюватися шляхом проведення державних закупівель, а опис тендерної пропозиції має включати загальні вимоги, яким повинен відповідати надавач таких послуг.

Отже, підготовка нових професійних кадрів в системі органів місцевого самоврядування, які досконало володіють сучасними управлінськими технологіями, розуміють євроінтеграційні процеси та готові впроваджувати європейські стандарти в систему державного управління, *неможлива без впровадження у вітчизняну практику позитивних рис зарубіжного досвіду.*

25 березня Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що розроблявся Нацдержслужбою із залученням експертів Асоціації [13, с. 14-15]. Цей законопроект визначає принципи, правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування, умови та порядок реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування.

Посади служби в органах місцевого самоврядування поділяються на категорії залежно від порядку призначення (обрання, затвердження), характеру повноважень службовців місцевого самоврядування, обсягу, складності посадових обов'язків і необхідних для їх виконання кваліфікації та рівня професійної компетентності.

Установлюються такі категорії посад служби в органах місцевого самоврядування:

1) категорія “А” — посади сільського, селищного, міського голови, голови, першого заступника та заступника голови обласної ради, голови та заступника голови районної, районної у місті, Севастопольської міської ради, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міської ради (у разі, коли він працює у відповідній раді на постійній основі); заступника сільського, селищного, міського голови,;

2) категорія “Б” — посади керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради, керуючого справами секретаріату Київської міської ради, керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради та їх заступників, посади керівників структурних підрозділів у складі апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх

заступників, керівників структурних підрозділів у складі відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради та їх заступників, керівників структурних підрозділів у складі виконавчого апарату районної, обласної ради та їх заступників, керівників структурних підрозділів у складі секретаріату Київської міської ради;

3) категорія “В” — інші посади служби в органах місцевого самоврядування, не віднесені до категорій “А” і “Б” [10, ст. 6].

У Пояснювальній записці до [проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» \(щодо окремих питань заохочення державних службовців до підвищення кваліфікації шляхом навчання в Національній академії державного управління при Президентові України\)](#)» (далі – Національна академія) зазначено, що. Національна академія - спеціалізований вищий навчальний заклад по якісній підготовці фахівців в галузі державного управління. Але склалась ситуація, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та громадяни, які планують в майбутньому обійняти посади державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування не вмотивовані до навчання (підвищення кваліфікації) в профільному закладі. Диплом магістра державного управління повинен надавати людині конкурентні переваги на професійному та експертному рівнях, але сьогодні це ніяк не впливає на його чергу в кадровому резерві, працевлаштуванні, кар'єрному зростанні, тому на практиці є лише декларацією. Більш того склалась зворотна ситуація, на відміну від задекларованого, на практиці державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які направляються на денну форму навчання, ризикують втратити місце роботи після закінчення Національної академії, адже законодавчо це питання не врегульовано. Саме тому державні службовці обирають заочну, вечірню або дистанційну форму навчання в Національній академії суміщаючи навчання та роботу на державній службі одночасно - слід розуміти що якість такого навчання через напруженість пов'язану з одночасною роботою значно програє денній формі. Слід розуміти що і ефективність такої роботи суміщеної з навчанням також падає.

Отже мотивація для державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування підвищувати свою кваліфікацію не тільки відсутня, а і навіть є дещо загрозливою. Законопроектом пропонується частково вирішити це питання, а також отримати позитивні ефекти пов'язані з такими змінами.

Внесений Народними депутатами України (8 скликання) Д.Б. Макар'яном, О.О. Гончаренком, Д.В. Лінком, Пастухом Т.Т. законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо окремих питань заохочення державних службовців до підвищення кваліфікації шляхом навчання в Національній академії державного управління при Президентові України 2218 від 24.02.2015 [7].

Метою прийняття законопроекту є підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців, шляхом заохочення їх до навчання. Законопроектом пропонується шляхом справедливого підвищення рангу державного службовця тим, хто пройшов навчання в Національній академії державного управління

при Президентіві України, в якості заохочення і конкурентної переваги. Більш того для особи яка підвищила свій професійний рівень, є логічним підвищення і його рангу, як підтвердження здобутої кваліфікації.

Також законопроектом пропонується заохотити тих осіб, які ще не є державними службовцями, але в майбутньому планують обійняти посади в державних органах. Такі особи мають можливість навчатись лише на контракті, а отже в результаті прийняття зазначеного Законопроекту слід очікувати збільшення слухачів на контракт в Національній академії, що призведе до поліпшення фінансового становища навчального закладу, матеріально-технічної бази, видавництва нових наукових робіт, навчальних посібників, підручників, тощо.

У законопроекті зазначено: «Державним службовцям, які пройшли навчання у Національній академії державного управління при Президентіві України, здобувши ступінь магістра державного управління, за відповідним листом Національної академії державного управління при Президентіві України про здобуття ступеню магістра слухачем до органу, що направив його на навчання, або у випадку навчання за контрактом - за особистою заявою державного службовця, йому присвоюється 9 ранг в межах категорії посади, яку державний службовець обіймав на момент направлення на навчання, або поза межами відповідної категорії. Якщо на момент закінчення навчання державному службовцю, вже присвоєно 9 або вищий ранг, у такому випадку за його особистою заявою присвоюється наступний ранг позачергово і невідкладно, в межах категорії посад... [7].

Особам, які пройшли навчання у Національній академії державного управління при Президентіві України, але не є державними службовцями, в разі їх прийняття на державну службу присвоюється не нижче ніж 9 ранг в межах категорії посад, або поза межами відповідної категорії. У випадку присвоєння такій особі вищого ніж 9 ранг, при прийнятті на державну службу відповідно до категорії посад, у такому випадку особі за її особистою заявою присвоюється наступний ранг позачергово і невідкладно, в межах категорії посад» [7].

Лешек Бальцерович казав, що навіть найуспішніші економічні реформи неминуче викликають значне невдоволення, однак половинчастість реформ або їх відсутність раніше чи пізніше обернеться ще більшим розчаруванням у суспільстві [2].

Отже, реформи потрібні Україні для того, щоб стати ефективною державою, яка обирає собі ефективну й авторитетну місцеву владу, яка має адекватні повноваження, достатні ресурси і відповідальність перед громадянами та державою. Фактично реформа децентралізації має дати можливість людям у адміністративно-територіальних одиницях самим творити своє майбутнє там, де вони живуть, працюють, виховують дітей, опікуються своїми батьками. Сьогодні професіоналізм державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є ключовим фактором у розвитку сучасної держави, підвищенні її конкурентоспроможності та якості життя населення.

Порівняльний аналіз підготовки та підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців в зарубіжних країнах показує, що позитивні риси досвіду можна адаптувати в Україні в частині: **створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання шляхом модернізації існуючої системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування**; розроблення освітніх стандартів професійного навчання; удосконалення фінансового забезпечення системи підготовки та підвищення кваліфікації відповідно до європейських стандартів; впровадження нових підходів, що включають в себе інноваційні форми підготовки та підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців вищого керівного складу; розроблення та впровадження методики оцінювання ефективності підвищення рівня професійної компетентності державних і муніципальних службовців; проходження професійного стажування за кордоном; залучення до підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців фахівців-практиків у сфері державного управління.

Література:

1. Амстронг М. Менеджмент: методы и приемы : Пер. с 3 англ. изд. – К. : Знання-Прес, 2006. 876 с. – (Европейский менеджмент).
2. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству / Л. Бальцерович ; пер. с англ. – М. : Новое издательство, 2007. – 92 с.
3. Державна кадрова політика : теоретико-методологічне забезпечення : монографія / авт. кол. : В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай та ін. ; за заг. ред.. В.М. Олуйка. – К. : НАДУ, 2008. – 420 с.
4. Державна служба в цифрах 2014. – К. : Національне агентство України з питань державної служби. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : / [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0%20%D0%B2%20%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%85%202014.pdf>. – Назва з екрану.
5. Концептуальні засади професійного супроводу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в системі безперервної освіти: монографія / О.С. Поважний, Н.Г. Діденко, В.І. Токарева. – Донецьк: «ВІК», 2012. – 308 с.
6. Піганьоль Раймон. Система підготовки державних службовців у Франції / Раймон Піганьоль, Юг Фанту, А. Яскевич // Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід : матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ-Дніпропетровськ-Львів-Одеса-Харків (28 вересня 2010 р.). – К. : НАДУ, 2011. – 84 с.
7. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо окремих питань заохочення державних службовців до підвищення кваліфікації шляхом навчання в Національній академії державного управління при

Президентіві України : законопроект від 24.02.2015 р. № 2218 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54160– Назва з екрану.

8. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12>.- Назва з екрану.

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/2493-14. Назва з екрану.

10. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроект від 30.03.2015 р. № 2489 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569 – Назва з екрану.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12>.- Назва з екрану

12. Стратегія державної кадрової політики на 2012 - 2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/45/2012. – Назва з екрану.

13. Уряд схвалив законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.unian.ua/1060340-uryad-shvaliv-zakonoprojekt-pro-slujbu-v-organah-mistseвого-samovryaduvannya.html>. – Назва з екрану.

Гансова Емма Августівна

*професор кафедри філософії та соціології,
доктор філософських наук, професор
Південноукраїнський Національний педагогічний університет
ім. К.Д.Ушинського,
м. Одеса*

Українська соціальна думка про особливості національного державоустрою

Для розуміння суті подій, які мають місце в сучасній Україні, важливо звернутися до ідей української філософської класики. В творах представників філософії історії ми знаходимо характеристику культурної специфіки народів, яка зумовлювала їх характерологічні риси. Драгоманов, Липинський, Донцов та інші зуміли знайти в історії українського народу сталі риси, які сформувались під впливом умов його життя, а також боротьби за незалежність. Таким чином, можна дійти висновку, що українцям більш знайомим є стан боротьби ніж стабільності. Стабільність, яка ототожнюється з власною національною державністю, виглядає, скоріше, як можливість, мета.

Для кращого, більш глибокого розуміння тих драматичних подій, які сьогодні переживає українське суспільство, доцільно звернутися до філософсько історичних поглядів представників інтелектуальної еліти ХІХ століття.

Історія України може бути розглянута в контексті Гердеровсько-Гегелівської філософії історії. Гердер оцінює східне слов'янство як працелюбний народ, який не здатний захистити себе.

Думка Гегеля, згідно з якою основою розвитку народів є ідея свободи, може стати епіграфом до нашого дослідження.

В українській філософській думці ХІХ- го століття ми знаходимо роздуми стосовно перспектив розвитку української нації, які виглядають як те, що зумовлено політичними та культурними чинниками.

Динаміка українства до свободи та незалежності розглядається в тісному зв'язку з Росією.

Погляди українських філософів дозволяють краще зрозуміти дві речі. По-перше, історичне коріння невизначеності національної політичної еліти стосовно моделі державності. По-друге, постійне зіставлення українців та росіян з метою визначити ментальну, культурну, духовну різницю.

Драгоманов, Липинський і Донцов утворюють певний діапазон національної свідомості, або національно-ідентифікаційне поле.

Для В. Липинського держава є серцевиною нації, яка надає їй політичної форми [1].

Джерелом держави, тобто організації, яка моральною і правовою силою скріплює націю в соціальну, а не в природну єдність, стає аристократія, правляча еліта нації. Національна держава — нова форма соціального зв'язку, завдяки чому етногенез перетворюється на націогенез.

В. Липинський не використовує термін «громадянське суспільство», але в нього держава не зливається з нацією.. Нація, громадяни — це «громадянське суспільство» і воно протилежне державі.

Така відносна автономія держави і нації обумовлює різні форми їх зв'язку, різні типи державного управління, чи різні моделі національної держави.

Використовуючи характеристики держави за Липинським, ми можемо знайти риси охлократії в сучасних пострадянських національних державах. Охлократичний тип держави керується бюрократією, яка турбується тільки про апарат та збереження території або її розширення.

Все громадське життя пристосоване не для потреб громадян, а для потреб правлячої еліти, пануючої верхівки.

В. Липинський рекомендує інший тип держави — класократію.

По суті в його уявленні суспільство має професійну стратифікацію, яку він й називає класовою.

В свою чергу кожний клас має свої організації, очолені організаторами. Останні й утворюють класократію.

Класократичний тип держави — представницька влада, але обмежена монархією як, скажемо, в Англії (або в умовах президентської республіки — *Е.Г.*).

Демократичне правління Липинський не схвалює, тому що воно, за його думкою, хаотичне і повністю передано представницькій владі (парламентська республіка — *Е.Г.*).

Привабливість класократичної форми правління Липинський пояснює тим, що «держава при класократії існує для нації, а не нація для держави» [1].

На відміну від охлократії класократичне правління не має жорстокого державного централізму. Класократія пов'язана з правлінням «персонально на місцях... Вона завжди творить держави децентралістичні, з гармонійною рівновагою між провінціями й столицею, між селами й городами» [1].

Класократична держава передбачає збереження територіальної ознаки нації. Це особливо значимо для українців, як селянської нації, яка утворювалась навколо землі. «Територіальна, краєва свідомість, а не свідомість племінно-культурно-віросповідно-національна, лягла в основу всіх держав» [1].

В. Липинський накреслив образ нації, що нагадує сучасне громадянство в Європі або США, де людина, незалежно від етнічної приналежності ідентифікує себе з країною, яка надала їй громадянство й захищає її громадянські права.

Завдяки структурній неоднорідності нація (громадяни) не утворює гомогенної маси, а має диференційований склад.

Організації, які репрезентують інтереси різних верств нації, утворюють «громадянське суспільство», яке й виступає посередником між державою і нацією. В сучасній політичній термінології мова йде про політичні партії й громадські об'єднання. За допомогою останніх через виборчу систему й формується апарат класичної держави.

Дещо інакше виглядає мета державотворення в концепції М. Драгоманова. Його роздуми пов'язані з самоцінністю людини, особистості.

Сучасний дослідник творчості М. Драгоманова Л. О. Гаєвська звертає увагу на різницю, яка існує між розумінням сутності людини в російській і українській культурній традиції:.. «В естетиці російської демократії культура підпорядкована політиці... Культурософія української демократії розчиняє політику в культурі.. ,» [2].

Демократизм Драгоманова сконцентрований в його формулі: «особа — нація». Він добре усвідомлює діалектичний зв'язок між ними, вважаючи, що показником розвинутості нації є становище кожного окремого індивіда в межах національної держави.

Російській тріаді «самодержавие — православие — народность» Драгоманов протиставляє свою: «свобода — братство — справедливість», в якій примат мають індивідуалістичні цінності.

Російська демократична традиція спирається на абстрактний ідеал людини. Для Драгоманова людина — це, перш за все, реальний індивід. Так, у статті «Что такое украинофильство» він підкреслює: «...чтобы развивать индивидуумы и нации до идеала человека, мы должны отпавляться от существующих индивидуальных и национальных признаков, иначе воспитание обращается в втискивание живых людей в форму пустого идеала» [2].

Тему національного індивідуалізму продовжує С. Єфремов. Розуміння своєї національної індивідуальності приходить до народів, — вважав С. Єфремов, — з такою ж закономірністю, як розуміння особистої індивідуальності.

Національне визволення—це етап в поступі людства до волі. «Сам розвиток великого капіталістичного господарства допомагає тому, що поневолені нації доходять до свідомості свого національного «я», а звідси — до національного відродження» [3].

С. Єфремов показує суперечності, які існували в підходах до проблеми самовизначення нації. «Серед кругів європейської інтелігенції слово «національний» було синонімом до слів «шовіністичний» і «реакційний», а саму національність вважали за гальмо до вселюдського поступу та братання всіх людей» [4].

Наступну ідеальну модель держави ми знаходимо в творчості Д. Донцова.

Д. Донцов утворює протилежний М. Драгоманову полюс того пізнавального простору, який ми назвали національною ідентифікацією.

Соціологія Донцова — продукт європейської кризи позитивістської парадигми, яка позначилась кризою раціоналізму та сцієнтизму, розквітом інтуїтивізму й ірраціоналізму.

В свідомості Донцова наукова соціальна теорія постає як нова міфологія, призначенням якої є бути ідеологією, або засобом «обробки» мас.

Масова психологія — це підсвідомі інстинкти, з якими легко може справитись авторитет сили.

В концепції Д. Донцова відчуваються впливи Ніцше, неофрейдизму, марксизму.

Ціннісну доктрину неокантіанства Донцов застосовує до пізнання нації. Не культурна (духовна) сутність нації є головною цінністю, а сама нація в його теорії перетворюється в самоцінність.

Нація не розділяється на окремих індивідів (Драгоманов) або на страти (Липинський). Нація — це тотальність, ідеал, ціль. Її збереження, відтворення — ось головна мета й держави, й кожної особистості.

Люди об'єднуються в націю «почуттям роду». Стосунки між різними націями і народами будуються на диктатурі більш сильної нації по відношенню до слабкої.

Національна ідея — це етична й релігійна сила, носіями якої стають національні герої, здатні особистим прикладом й самопожертвою зберегти національну єдність. Тоді як маса прагне до рівності, її лідери турбуються про збереження в суспільстві функцій, структури, організації. Вони повинні долати партикулярні, егоїстичні інтереси населення.

Таким чином, нація утворюється культурною елітою.

В роботі «Історія розвитку української державної ідеї» Д. Донцов [5].

зображує чинники націогенезу українців: «Чи українська державна ідея є можлива до реалізування? Умови існування якоїсь держави полягають як у зовнішній природі (величина території, її кордони, плодючість ґрунту, багатства, розташування комунікаційних шляхів і т. ін.), так і в самому народі (його чисельності, спільній мові, історії, культурі, державності, інстинкті)... Україна вичерпує майже всі передумови для державного існування, оскільки ці умови лежать в самій країні. А що до передумов,... що лежать в самому народі, то українці представляються кожному неупередженому спостерігачу народом, який має власну мову, спільне почуття єдності й могутній потяг до індивідуалізації; народом, якому лише брутальне насильство надало вигляд російського краю»

Ми пропонуємо зупинитися ще на одній національній особливості державотворення. Відомо, що правове регулювання, правосвідомість керівників держави та населення є важливими атрибутами суспільства. Українські філософи, зокрема так звані «правники», часто звертали увагу на перевагу норм моралі, традицій в правовій свідомості українського населення. Це стосується, наприклад, Є.Ерліха, який досліджував побут населення Західної України.

Відомий український та російський правознавець, Б.Кістковський, характеризуючи правосвідомість росіян, зауважує: «...правосознание русской интеллигенции никогда не было охвачено всецело идеями права личности и правового государства, и они не пережиты вполне нашей интеллигенцией. Нет единых и одних и тех же идей свободы личности, правового строя, конституционного государства, одинаковых для всех народов и времен, как нет капитализма или другой хозяйственной организации во всех странах. Все правовые идеи в сознании каждого отдельного народа получают своеобразную окраску и свой собственный оттенок. Притупленность правосознания русской интеллигенции и отсутствие интереса к правовым идеям являются результатом застарелого зла — отсутствия какого бы то ни было правового порядка в повседневной жизни русского народа» [6].

Таким чином, аналізуючи роздуми української інтелігенції, ми можемо зробити наступні висновки:

- Україна сьогодні, отримавши можливість самостійно творити свою державність, не змогла реалізувати цю можливість, тому що не пройшла той історичний шлях, який більш ніж 200 років тому назад здійснили народи Європи.

- Вплив олігархічного класу на політику держави часто є визначальним фактором геополітичних орієнтацій України.

- Протиріччя між політичним керівництвом України та Росії мають глибоке історичне коріння, яке обумовлене й ставленням імперії до народів, які її утворювали, й ставленням цих народів до самої імперії. Ці протиріччя знайшли своє відображення в формі ідеологій.

Література:

1. *Липинський В. Хам і Яфет / В. Липинський // Сучасність. — 1992. — № 6. — С. 46*
2. *Драгоманов М. П. Вибране / М. П. Драгоманов — К., 1991. — С. 448.*
3. *Єфремов С. Відгуки з життя та письменства / С. Єфремов // Нова громада. — 1906. — № 5, —С. 32.*
4. *Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права / Н. А. Гредескул— Х., 1900. — С. 18—29.*
5. *Донцов Д. Історія розвитку Української державної ідеї / Д. Донцов — К., 1991.—С.20.*
6. *Кистяковский Б. Общественные науки и право / Б. Кистяковский - К. 1990.- С.10*

Грицяк Ігор Андрійович

*завідувач кафедри правознавства,
доктор наук з державного управління,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Київський університет імені Бориса Грінченка,
м. Київ*

Сучасні форми державного устрою: унітарні децентралізовані / регіоналізовані держави

Трансформація усталених форм державного устрою в різних країнах світу, і зокрема в європейських у другій половині ХХ та на початку ХХІ століть, має у своїй основі передусім такі об'єктивні явища і процеси, як деконцентрацію, децентралізацію та регіоналізацію.

Поняття "деконцентрація" влади не змінилося за своєю суттю від часів появи і передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади передусім представникам центральної виконавчої влади на місцях. Деконцентрація влади не поширюється безпосередньо на представницькі органи місцевої влади, тобто на органи місцевого самоврядування. Інакше вихолощуватиметься природний характер прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, якими є спільноти компактно проживаючого населення, об'єднаного у громади територіально і побутово.

Поняття "децентралізація" також зберегло свої сутнісні особливості і означає перенос центру тяжіння адміністративної влади зі столиці на окраїни, з великих центрів - у невеликі громади, які колегіально розв'язують усі важливі питання щодо забезпечення їхньої життєдіяльності. Децентралізація відбувається, з одного боку, одночасно з деконцентрацією і паралельно їй, а з іншого - виступає ніби логічним і послідовним продовженням деконцентрації з метою подальшого її творчого поглиблення і розвитку. Децентралізаційні дії поширюються, передусім, на сферу місцевого самоврядування і здійснюються на основі таких принципів:

- вільного самоврядування громад;
- законодавчого делегування громадам певних повноважень держави;
- забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями;
- нових партнерських стосунків між державою та громадами.

Зарубіжний досвід показує, що практичне застосування саме цих двох принципів – деконцентрації та децентралізації - зумовило появу явищ і процесів регіоналізаційного характеру в європейських країнах (тобто регіоналізації), що у свою чергу вплинуло на трансформацію усталених у цих країнах форм державного устрою. Тому так історично склалося в багатьох країнах світу, що протягом ХХ століття утвердились нові форми державного устрою, які не лише є основою муніципальної (або місцевої) та регіональної автономії, але й забезпечують їх ефективне функціонування. Як наголошують західні вчені,

провідними принципами європейської політики виступають деконцентрація, децентралізація та регіоналізація, а “місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Європи” [2, с. 10-11]. Пояснюється це щонайменше двома обставинами:

по-перше, саме завдяки своїм звичним та прозорим сферам життєдіяльності муніципальна (місцева) та регіональна автономії уможливлують вирішення суспільних проблем з максимальним наближенням до інтересів громадян.

по-друге, муніципальні (місцеві) та регіональні особливості, а також знання громадянами та громадськими об’єднаннями проблем місцевого та регіонального характеру можуть розглядатись та вирішуватись безпосередньо лише на муніципальному (місцевому) та регіональному рівні, що й дає змогу для реалізації орієнтованої на потреби людей муніципальної та регіональної політики.

Не дивлячись на те, що класичними формами державного устрою в різних країнах світу на сьогодні залишаються такі, як унітаризм, федералізм та конфедералізм, дослідження останніх десятиліть показують, що кожна з цих форм має свої особливості, які дали підстави не лише зробити відповідну класифікацію окремих держав, але й вивести ще такі форми державного устрою, як унітарну децентралізовану та унітарну регіоналізовану.

Сьогодні нараховується 168 унітарних держав¹, з яких 130 – республіканського типу та 38 – унітарні монархії [7].

Федеральних держав у світі налічується 27, з яких республіканського типу – 21 та федеральних монархій – 6 [5]. У таблиці "А" подається перелік та деякі інші дані федеративних держав.

Таблиця "А".

Федеративні Республіки

РІК ЗАСН.	ФЕДЕРАЦІЯ	ЧАСТИНА ФЕДЕРАЦІЇ	ОСНОВНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ	ДРУГОРЯДНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ
1853	Аргентина	Провінції Аргентини	23 провінції	1 автономне місто
1920	Австрія	Землі Австрії	9 земель або союзних земель	
1995	Боснія і Герцеговина	Підрозділи Боснії і Герцеговини	2 юридичні особи	1 район

¹ З-за великої кількості унітарних країн їх перелік та подання окремих даних про них у таблиці не видається можливим.

1889	Бразилія	Штати Бразилії	26 штатів (Раніше 18 провінцій під час монархічного періоду між 1822 і 1889 рр.)	1 федеральний округ і 5565 муніципалітетів
1975	Коморські острови		3 острови	
1995	Ефіопія	Регіони Ефіопії	9 регіонів	2 привілейованих міста
1949	Німеччина	Землі Німеччини	16 земель або союзних земель	
1950	Індія	Штати і території Індії	28 штатів	7 союзних територій, у тому числі території національної столиці
2005	Ірак	Провінції Іраку	18 провінцій	
1821	Мексіка	Штати Мексіки	31 штат	1 федеральний округ
1979	Мікронезія	Адміністративні підрозділи Мікронезії	4 штати	
2008	Непал	Зони Непалу	14 зон	75 округів
1963	Нігерія	Штати Нігерії	36 штатів	1 територія
1956	Пакистан	Провінції і території Пакистану	4 провінції	4 федеральні території, включаючи території федеральної столиці
1992	Російська Федерація	Федеральні суб'єкти Росії	21 республік, 46 областей, 9 країв, 1 автономна область, 4 автономних округи, 2 міста федерального рівня	

2012	Сомалі	Федеральні держави-члени Сомалі	18 штатів	
2011	Південний Судан	Штати Південного Судану	10 штатів	
1956	Судан	Штати Судану	17 штатів	
1848	Швейцарія	Кантиони Швейцарії	26 кантонів	
1787 ^[25]	Сполучені Штати Америки	Штати Сполучених Штатів	50 штатів	1 федеральний округ; 2 співдружності; 1 об'єднана територія, 11 територій без утворення юридичної особи
1863	Венесуела	Штати Венесуели	23 штати	1 федеральний округ, 1 федерально-залежна одиниця

Федеративні монархії

РІК ЗАСН.	ФЕДЕРАЦІЯ	ЧАСТИНА ФЕДЕРАЦІЇ	ОСНОВНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ	ДРУГОРЯДНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ
1901	Австралія	Штати території Австралії	6 штатів	2 території
1970	Бельгія	Підрозділи Бельгії	3 спільноти, 3 регіони	
1867	Канада	Провінції території Канади	10 провінцій	3 території
1963	Малайзія	Штати Малайзії	13 штатів	3 федеральні території
1983	Сент-Кітс і Невіс	Острови / парафії Сент-Кітс і Невіс	2 острова / 14 парафій	
1971	Об'єднані Арабські Емірати	Емірати ОАЕ	7 еміратів	

З метою проведення адміністративної реформи в ЄС перед розширенням у 2004 році європейські експерти, дослідивши проблеми державного устрою країн-членів ЄС та врахувавши наслідки застосування вищезгаданих принципів деконцентрації, децентралізації та регіоналізації в цих країнах, класифікували їх за певними ознаками і відобразили в таблиці [4, с. 289]. (Таблиця "Б").

Таблиця "Б"

Об'єднання на регіональному рівні в різних державних системах

УНІТАРНІ ДЕРЖАВИ	УНІТАРНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ДЕРЖАВИ	УНІТАРНІ РЕГІОНАЛІЗОВАНІ ДЕРЖАВИ	ФЕДЕРАТИВНІ ДЕРЖАВИ
Тільки місцеві рівні нижньої державної ієрархії. Регіональні рівні можуть існувати з адміністративних підстав, але перебувають у підпорядкуванні основної держави	Держави, які взяли на себе процес реформ для утвердження обраних регіональних органів влади на місцевому рівні	Характеризуються наявністю виборних регіональних урядів з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями і високим ступенем автономії	Поділ влади гарантується Конституцією
– Греція – Ірландія – Люксембург – Португалія (2 автономних регіони)	– Франція (26 регіонів) – Фінляндія (1 автономний регіон) – Нідерланди – Швеція (4 експериментальні регіони) – Данія	– Об'єднане Королівство – (передача) – Італія (20 регіонів) – Іспанія (17 автономних спільнот)	– Німеччина (16 земель) – Австрія (10 земель) – Бельгія (3 регіони, 3 спільноти)

Як видно з таблиці, унітарний устрій зберігають Греція, Ірландія, Люксембург і Португалія, які стали членами ЄС у другій половині ХХ століття. Спільним між цими країнами є те, що вони займають в Європі відносно невеликі території (Ірландія, Люксембург) або всього декілька десятиліть тому звільнилися від авторитарних режимів (Греція, Португалія). Тому, якщо в основі збереження унітаризму Ірландією й Люксембургом можна вбачати насамперед наявність малих територій (Люксембург) і гомогенності населення (Ірландії), то грецький і португальський унітаризм, крім гомогенного фактору, продовжує зберігатися історично, а також можливо через нетривалу деконцентрацію та децентралізацію поставторитарної влади.

Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Румунія, Болгарія, Хорватія, Естонія, Литва і Латвія, які вступили до Євросоюзу вже на початку ХХІ століття (2004, 2007 та 2013 рр.), також зберігають класичну унітарну форму державного устрою.

З таблиці видно також, що і децентралізована, і регіоналізована форми (типи) державного устрою притаманні окремим державам-членам ЄС, оскільки виникли недавно, у кінці минулого століття. Умовно-схематично вони зайняли місце між унітарними та федеративними формами. Деякі держави лише почали свій шлях у напрямі до федералізму – це децентралізовані унітарні Данія, Нідерланди, Фінляндія, Франція і Швеція, в той час як інші – уже наблизилися до нього впритул: регіоналізовані унітарні Іспанія, Італія, Великобританія.

Унітарні регіоналізовані держави є предметом досліджень не лише європейських, але багатьох інших закордонних науковців, які значно розширили їх перелік, включивши до нього також і Україну [6]. (Таблиця "В").

Список унітарних держав з переданими повноваженнями

Таблиця "В".

ДЕРЖАВА	ТИП ФОРМИ ПРАВЛІННЯ	ОСНОВНІ РЕГІОНАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ	ІНШІ РЕГІОНАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ
Болівія	Конституційна республіка	9 департаментів	
Чілі	Конституційна республіка	15 регіонів	
Колумбія	Конституційна республіка	32 департаменти	
Індонезія	Конституційна республіка	34 провінції (5 мають спеціальний статус)	
Італія	Конституційна республіка	20 регіонів, з яких 5 мають спеціальний статус автономії	2 + 1 автономна область
Японія	Конституційна республіка	47 префектур	
Кенія	Конституційна республіка	47 округів (на основі 47 районів, визнаних за законом)	
Пакистан	Конституційна республіка	4 провінції	1 столична територія, 3 автономні регіони
Папуа Нова Гвінея	Конституційна республіка	18 провінцій	1 столична територія

Перу	Конституційна республіка	25 регіонів	1 провінція першого призначення
Філіппіни	Конституційна республіка	14 регіонів	
Португалія	Конституційна республіка	2 автономні округи	
Соломонові острови	Конституційна монархія	9 провінцій	1 столична територія
Південна Африка	Конституційна республіка	9 провінцій	
Південна Корея	Конституційна республіка	8 провінцій	6 міст "метро" 1 особливе місто
Іспанія	Конституційна монархія	— 17 автономних спільнот (національностей та регіонів Іспанії) — 15 громад загального режиму — 1-спільнота статутного режиму	2 автономних міста 3 + 1 зафрахтовані провінції
Україна	Конституційна республіка	24 області	1 автономна республіка
Об'єднане Королівство	Конституційна монархія	4 установчі країни (Дім країн), з яких 3 передані уряду	

У політичному розумінні регіоналізація, як наголошують європейські науковці, є концепцією, наближеною до федералізму, а отже, виникає новий тип держави - регіоналізована держава. Це поняття виникло зовсім недавно і викликало чимало дискусій, порушивши бінарну класифікацію, яка розрізняла федеративний та унітарний державний устрій. Регіоналізована держава є однією з двох можливих форм складного державного устрою, другою формою якого є, звичайно, федеративна держава [1, с. 20].

Закордонний досвід показує, що регіональна держава є більш централізованою, ніж федерація, але більш децентралізованою, ніж унітарна держава. З іншого боку, регіональні держави включають федерації, в яких влада стала більш централізованою, та унітарні держави, в яких деякий обсяг влади був переданий регіональному врядуванню. Проміжним рівнем між місцевим і національним урядуванням в обох формах державного устрою є субнаціональні (під-національні) регіони.

Побіжний огляд сучасних форм державного устрою, або як ще їх називають "моделі унітарної децентралізації та федерального централізму" [3,

с. 201], виявляє проблему бюрократичного централізму як явища, притаманного державі з будь-якою формою державного устрою. Тому в сучасних високоіндустріалізованих країнах та чи інша форма державного устрою на практиці виявляється досить умовною, хоча формально, тобто у конституційно-правовому аспекті, ці форми мають певну чіткість.

Варто зауважити, що термінологічне словосполучення "унітарна регіоналізована держава" (як і унітарна децентралізована держава) ще не став широко використовуваним у вітчизняному науково-практичному обігу. Більше того, на сьогодні навіть відсутні дослідження з цієї проблематики вітчизняними науковцями. Очевидно, що така ситуація не є нормальною, тим більше, що нинішня державотворча практика гостро потребує фахових відповідей на цілу низку питань, що постають з існуючих проблем державного устрою. Підсилюється необхідність фундаментального вивчення світового досвіду становлення і розвитку форм державного устрою теперішньою ситуацією в Донецькій та Луганській областях, відверто сепаратистські явища і процеси в яких призвели до воєнних дій. Після їх закінчення (раніше чи пізніше) обов'язково потрібно буде давати відповіді на питання:

- до якого ступеня необхідно деконцентрувати й децентралізувати владу і управління, щоб зберегти, з одного боку, територіально-адміністративну цілісність держави, а з іншого - створити ефективний муніципальний (місцевий) та регіональний рівні управління?

- чи варто вдосконалювати і розвивати існуючу унітарну регіоналізовану форму державного устрою, наповнюючи її адекватним сучасним реаліям змістом, чи залишати її "законсервованою", чи впроваджувати федеративну форму державного устрою?

Ці та багато інших подібних питань надзвичайно гостро, як ніколи раніше, стоять сьогодні на порядку денному перед науковцями, експертами, політиками, урядовцями. Проблеми, які стосуються форми державного устрою та які накопичувалися десятиліттями, знайшли своє відображення та варіанти шляхів вирішення в численних концепціях різних реформ та в цілому ряді політико-правових документів, які вироблялися за минулі два десятиліття та які складають сьогодні досить вагоме підґрунтя для реформування.

Однак відповіді на них доцільно шукати не лише всередині країни, але й у відповідних доробках європейських держав, позаяк внаслідок історичних обставин вони значно раніше почали розв'язувати подібні проблеми. Зрозуміло, що при цьому не варто ідеалізувати європейський чи світовий досвід, сприймати "за чисту монету" поради й рекомендації закордонних експертів хоча б з тієї причини, що Європейський Союз загалом, і його держави-члени зокрема (як і інші країни світу) перебувають у перманентному стані розвитку буквально у всіх сферах суспільного життя. Одне з пріоритетних місць в еволюційних процесах займає сфера управління на муніципальному та регіональному рівнях, а це означає, що країни в процесі реформування експериментують не лише у себе і навіть не стільки в себе, як швидше поза межами власних територій.

Узагальнюючи викладене, можна зробити такі висновки:

– у багатьох країнах світу сьогодні спостерігається ситуація, в якій нові способи організації територіального (регіонального й місцевого) рівня управління запроваджуються з метою вдосконалення ефективності й демократії, незважаючи на те що обстоюються і старі шляхи та підходи; тому регіональний і місцевий рівні управління стають усе складнішими;

– виникнення в останні десятиріччя в країнах світу нових форм державного устрою – унітарної децентралізованої та унітарної регіоналізованої – пояснюється передусім застосуванням принципів деконцентрації, децентралізації та регіоналізації, які займають ключові місця в сучасному територіальному врядуванні;

– формою державного устрою в Україні має залишатися унітаризм, який, в контексті триваючих у країнах світу децентралізаційних та регіоналізаційних явищ і процесів, як більш демократичних, має поступово наповнюватися якісно новим змістом, пронизаним історичними, етнопсихологічними, соціально-економічними, політико-правовими та іншими особливостями і традиціями, що віками супроводжують українську державність.

Література:

1. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі: У зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / Ф. Брюке // Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. – К.: Вид-во ТОВ “Українська консалтингова група”, 2005. - 128 с.

2. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави: В зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу / Т. Вюртенбергер // Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. - К.: Вид-во ТОВ “Українська консалтингова група”, 2005. - 128 с.

3. Грицяк І.А. Унітарна децентралізація чи федеральний централізм? / І.А. Грицяк // Драгоманівський збірник. «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / За ред. Т.Г. Андрусяка. - Львів: Світ, 1996. - 256 с.

4. EUROPEAN GOVERNANCE. PREPARATORY WORK FOR THE WHITE PAPER. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002 / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : Regional state / <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Regional+state>. - Назва з екрана.

5. Federation / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Federation> / - Назва з екрана.

6. Regional state / [Електронний ресурс] - Режим доступу : / <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Regional+state>. - Назва з екрана.

7. Unitary state / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Unitarian+country/> - Назва з екрана.

Гончарук Наталія Трохимівна

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
м. Дніпропетровськ*

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проблеми та перспективи

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є сьогодні найбільш пріоритетним завданням адміністративної реформи, без якого неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня добробуту громадян України. Лише послідовне проведення реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, удосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії [1].

На даний час у сфері місцевого самоврядування існує низка системних проблем, які і зумовлюють необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основними проблемами в цій сфері є недостатньо ефективне місцеве самоврядування; нераціональний адміністративно-територіальний устрій; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; низька якість та доступність публічних послуг; відсутність ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів; недостатня ефективність служби в органах місцевого самоврядування. Саме наявність цих системних проблем є основою для визначення основних напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Не дивлячись на те, що потреба в реформуванні місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні обговорювалася на усіх рівнях майже 17 років, однак спроби його здійснити до цього часу не були успішними. Сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються близько 700 законами та більше ніж 3 тис. нормативно-правових актів, частина з них містить норми, що породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами [2].

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [5].

В Концепції зазначається, що головне призначення місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Сьогодні саме ці завдання стоять на порядку денному.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [5].

Мета Концепції має бути реалізована шляхом: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [5].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади повинно здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [5].

У Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні зазначено, що реформування місцевого

самоврядування передбачає: визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються на території адміністративно-територіальних одиниць базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади; удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; визначення суб'єктом надання послуг вимог до якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідній сфері, недопущення погіршення умов надання адміністративних, соціальних та інших послуг, визначених законами; забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України; утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати утворення органів самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости, який входить до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення наявності в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць; утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

У Концепції також визначено, що реформування територіальної організації влади передбачає: зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню та юридичним особам; формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою створення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами [5].

Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні

територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою прийнято два закони – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад», адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватись в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано [3; 4]. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [3].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво. Ухвалення даного закону забезпечить можливості органів місцевого самоврядування на законній основі здійснити заходи з оптимізації бюджетних витрат на надання якісних послуг населенню, вирішити значною мірою проблеми розвитку приміських територій навколо великих міст тощо [4].

Сприяти більш повній реалізації потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в чинній Конституції України, має прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якому має бути визначена сфера місцевого самоврядування на основі закріплення в законі – які саме питання мають місцеве значення, впорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції. Значна увага в новій редакції цього закону має бути приділена вдосконаленню організаційних механізмів функціонування місцевого самоврядування, забезпеченню їх відповідності Конституції України.

На забезпечення більш ефективного здійснення виконавчої влади на місцях, розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, створення умов, необхідних для їх конструктивного

співробітництва має бути спрямований новий Закон України «Про місцеві органи виконавчої влади».

Реформування місцевого самоврядування не можна здійснити також і без зміни територіальної основи місцевого самоврядування в Україні. Існуюча схема адміністративно-територіального устрою являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, в якій є чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій.

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада – район – регіон, і має: поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

Таким чином, основні напрями реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні сьогодні визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті реформування основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні є, перш за все, посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність публічних послуг, підвищення їх якості [5].

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні буде підвищення рівня життя українських громадян.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – С. 146–177.

2. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О.Вашченко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. –128 с.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.

4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2015 р. № 1508. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. N 333-р – Режим доступу : // www.kmu.gov.ua.

Драгомирецька Наталія Михайлівна

*професор кафедри філософських та соціально-політичних наук,
доктор наук з державного управління, професор,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

**Кращі світові практики соціального проектування на регіональному рівні:
історія і сучасність**

У світовій практиці існує декілька підходів до розуміння соціальних проектів, зокрема:

- проекти вирішення соціальних проблем, зокрема зайнятості, через створення соціальних підприємств;
- формування свідомості через релігійні і філософські об'єднання (спільноти, церкви тощо);
- проекти соціальної дії, які співвідносять з соціальними акціями і розроблені школярами;
- проекти у соціальних мережах.

Сучасні класифікації ґрунтуються на результатах запровадження великої кількості великих і малих проектів. Висновки робляться на підставі отриманих результатів: негативних або позитивних.

Л. Росс та Р. Нісберт [5] дають цікавий аналіз історії багатьох проектів та соціальних програм, які були поширені у різні роки. У 1935 р. Ричард Клар Кебот розробив одну з **самих багатообіцяючих і блискучих програм соціального впливу. Програма була спрямована на те, щоб піти на зустріч потребам молодих людей, яких вважали здатними до правопорушень і злочинів.** Для участі у програмі було відібрано близько 250 хлопців з сімей робітників, що проживали у густонаселеному районі на сході штату Массачусетс. Ці діти були віднесені до «групи ризику» на підставі оцінок викладачів, поліцейських, співробітників служби соціального забезпечення. Вік учасників програми від 5 до 13 років. Вони приймали участь у програмі 5 років. За цей час було використано всі засоби, які були в арсеналі соціальних дослідників: 2 рази на місяць соціальні працівники (відвідували кожного учасника програми, надаючи будь-яку допомогу, яка визначалась як виправдана; втручались у сімейні конфлікти; для 50% учасників програми було організовано репетиторство по окремим предметам; 40% були під пильним медичним та психіатричним наглядом; більшості учасникам була надана можливість спілкуватись з бойскаутами, з членами Християнської асоціації молодих людей (YMCA) та інших молодіжних організацій; 25% - відпочивали влітку у таборах).

Цей проект являв собою багатфакторний та тривалий вплив на поведінку. Втім, вся ця діяльність була визнана провальною на основі отриманої статистики. Між експериментальною та контрольною групами не

було знайдено ніякої різниці у відношенні рівня злочинності неповнолітніх: близько 1/3 членів кожної групи мали офіційно зафіксовані правопорушення; 1/5 – офіційно не зафіксовані. Учасники експерименту також не дуже відрізнялись від інших і у більш дорослому віці: 15-20% кожної групи скоїли серйозні злочини проти особистості або власності. Різниця, отримана у зрілому віці свідчила про збільшення злочинів і правопорушень у групі, яка приймала участь в експерименті у порівнянні з тими, хто не приймав участі. Та сама картина була по показникам здоров'я і смертності, професійного успіху і задоволеності життям.

Сучасники вважають, що за нинішніх політичних та соціально-економічних умов неможливо провести такі амбітні експерименти. Цей проект отримав назву Кембріджско-Сомервильська програма, на результати якого посилаються і по теперішній час, особливо при відмові у фінансуванні.

Цікавим і неоднозначним був **соціальний проект будівництва багаточисельних «башт посеред парку»**. Це був популярний проект 50-60 рр. ХХ ст., як засіб «розчистки трущоб». Логіка проекту була проста. Брили міський квартал, який був забудований 3-4-х поверховими багатоквартирними домами, що руйнувалися та були аварійними. Переселяли людей, які жили у таких домах, в одну з двадцятиповерхових башт, котру будували у центрі парку. Весь вільний простір, який залишився після будівництва, перетворювали у дитячі майданчики і парки. Головною помилкою таких проектів було те, що не було подальших програм розвитку ситуації. Як, вважалось, соціальні плоди прийдуть самі і обов'язково призведуть до «удосконалення середовища проживання», і для цього не потрібно нічого робити. Планувальники і соціальні проектвальники не врахували тонкої збалансованої «соціальної екології старих кварталів багатоквартирних будинків. Пропри жахливі умови проживання, кожен з мешканців добре знайомий з усіма сусідами, підтримував з ними певні відносини, кожен день спілкувався. Для таких мешканців мала значення думка сусідів, а соціальні норми розповсюджувались і становились стійкими так само, як у будь-якому нормально функціонуючому суспільстві. Більш того, кожен знав, що відбувається і перед будинком, і у його закутках, а матері могли бачити, що роблять їх діти, лише визирнувши у вікно.

Коли всі були переміщені у багатоповерхівку, вся ця соціально-гуманітарна система була зруйнована: знизилось єднання сусідів, вони мали мінімум можливостей розвивати особистісні відносини і спостерігати за повсякденною поведінкою один одного. Мешканці були соціально ізольовані. Вони не відчували себе відповідальними за рішення колективних проблем. Молодь також втратила можливість виховуватись у середовищі з відповідальністю за себе. Це призвело до вандалізму, соціальної і фізичної деградації співтовариства, яке попри все мало життєздатну соціальну систему.

Через 20 років такі багатоповерхівки були зруйновані, як такі, що не виправдали планів проектувальників. Фінансові збитки обчислювалися мільярдами доларів. Втім, соціально-гуманітарні збитки були більшими: зруйновані громадська відповідальність, знижено рівень благополуччя.

Проектувальниками було зроблено висновок, що необхідно 1-2 роки спостерігати за соціально-гуманітарним станом будь-якої спільноти людей, перш ніж приймати рішення щодо глобальних соціальних проектів.

Іншими словами – необхідно проведення соціального експерименту. Ці висновки сталим правилом сучасного соціального проектування.

Також **були багатообіцяючі проекти-експерименти с негативним прибутковим податком**, або, як його називали, «гарантованим рівнем прибутку». Такі проекти проходили у період з 1968 по 1978 рр. Учасники експериментальних груп, котрим доплачувала, якщо їх прибуток падав нижче обумовленого «порогового» рівня, працювали в середньому менше годин у тиждень у порівнянні з членами контрольних груп ще й тому, що частіше і довше були безробітними. Ця різниця обумовлювалась головним чином різким скороченням кількості годин, пропрацьованих не головою родини. При цьому рівень розлучень серед сімей, які отримували гарантований прибуток був більшим, аніж в інших сім'ях. Соціальні проектувальники до початку експерименту вважали, що таким чином вони можуть знизити рівень розлучень. Питання, які є актуальними для багатьох держав, не отримали достеменної відповіді. Не вирішено наступні проблеми: бажано чи ні, що жінки, які мають на своєму утриманні дітей, працювали меншу кількість часів у тиждень; чи бажано, щоб вони зовсім не працювали; чи дійсно гарантований прибуток загострював сімейні проблеми більше, аніж згладжував їх, чи його наявність робило розлучення економічно прийнятним кроком.

Втім, цей експеримент був відповіддю його критикам, які більше не могли стверджувати, що ніхто або будь-хто буде працювати при наявності гарантованого прибутку. Було зроблено інші висновки: *наявність гарантованого прибутку не впливає на вирішення всіх соціальних проблем, а іноді, - вирішення одних проблем породжує наявність інших.*

На початку 60-х років дослідники практики «звільнення під заставу» залишили питання про те, чи варто звільнювати відповідачів по карним справа до суду, не вимагаючи внесення застави, відкритим для обговорення. Дослідникам вдалося встановити, що подібна політика не веде до появи недопустимо великої кількості відповідачів, які не приходили на судові засідання. Серед відповідачів, які скористувались можливістю не вносити заставу, рівень неявки становив менше 2%, що було визнано як нижче середнього рівня для відповідачів взагалі.

Деякі програми, які були ретельно підготовані, також не привели дослідників до очікуваних результатів за багато років реалізації проекту.

Так, у 60-ті роки було запроваджено програми «Хедстарт» раннього навчання дітей. *Ці програми не змогли довести своєї рентабельності, втім, 20 років по тому, у 80-ті роки, результати цих програм стали важелем стримування потоку нереалістичних обіцянок ліберальних прибічників програм, а також необґрунтованих сподівань їх критиків-консерваторів.*

Така сама участь у сучасних проектів щодо: освіти; введення талонів на харчування малозабезпеченим; безоплатної медичної допомоги; професійної перепідготовки; системи пренатальної системи охорони здоров'я; пропаганди

проти наркотиків; компенсаторної освіти; більшої суворості покарання для злочинців; посилення контролю з боку фіскальних органів та громадськості; підвищення дисципліни в школах; податкового стимулювання найму на роботу найбільш закоренілих безробітних; боротьби з курінням; безпеки руху тощо.

Вважається, що такі проекти, попри їх масштабність, є ситуаційними, а варіанти вирішення проблем через такі проекти – не результативними і витратними. Головні критики всіх таких соціально-гуманітарних програм посиляються на те, що вони потребують великих фінансових витрат з державних і місцевих бюджетів, і, відповідно, введення нових податків, або збільшення вже існуючих. Це, як твердить більшість дослідників, призводить до половинчастості в реалізації соціальних проектів або до викривлення плану проекту.

Висновок всіх дослідників – необхідно ретельно вивчати та оцінювати ситуаційні фактори, які мають великий вплив на результати соціальних проектів, які піддаються великим ризикам.

Реалії сучасності демонструють, що дані проекти увійшли в теоретико-практичну площину соціального проектування [1-4]. У той же час, вони стали прикладами і основою для прийняття державних рішень щодо скорочення витрат на програми по роботі з неблагополучними дітьми та наполягати на тому, що саме особистісні цінності, здібності і диспозиції визначають те, хто стане правопорушником, а хто ні.

У процесі розбудови соціальних проектів у контексті управління суспільно-політичною та гуманітарною сферою регіону варто враховувати, що такі проекти впливають не тільки на сприйняття людей, а також на розвиток і динаміку соціальних систем і відносин.

Вважається, що **чистий ефект таких великомасштабних програм негативний.**

Важко також передбачити наслідки великих соціальних проектів в часі, навіть, якщо вони ретельно сплановані. Втім, короточасні проекти, сплановані за прикладами:

К. Левіна (1930 р.), щодо управління, заснованого на участі підлеглих, яку він розробив після відвідування Японії і вивчення організації праці та отримала назву «партисипативний менеджмент», через 40 років запроваджувалась у США, як «японські» управлінські системи, а в науці і практиці державного управління України, як досвід США. Так, теорія К. Левіна щодо управління, заснованого на участі підлеглих, яку він розробив після відвідування Японії і вивчення організації праці та отримала назву «партисипативний менеджмент», через 40 років запроваджувалась у США, як «японські» управлінські системи, а в науці і практиці державного управління України, як досвід США.

Кох і Френч (1972 р.), взяли за рішення знайомої виробничої дилеми: як змусити робітників прийняти зміни виробничої політики, не провокуючи збурення з їх боку, зниження робочого настрою, виробничості праці.

Раштон і Кемпбелл (1977 р.), показали, що спрямоване прохання безпосередньо людині зробити будь-що (наприклад, здати кров) успішним буде у тих, у кого є перед очима сформована певна соціальна модель іншої людини.

Брайан і Тест (1967 р.), з'ясували, що моделі поведінки будь-кого впливають на людину, якщо вона бачить подібну поведінку у 400 ярдах позаду (експеримент проводився на механіках автомобілів, які більш були готові допомогти жінці, у якої було проколоте колесо машини, якщо вони бачили людину, яка допомагала комусь у 400 ярдах позаду)

Аронсон і О'Лири (1983 р.) продемонстрували сильний прояв ефекту соціального моделювання під час піку енергетичної кризи початку 80-х років. (Полігоном для цього була кабінка душу, в якій були розклеєні об'яви, які призивали студентів економити енергію, включаючи воду тільки для того, щоб змити мило. Така об'ява вплинула лише на 5% студентів. Після того, як об'яву зробили більшою, з дуже великими літерами, розмітивши її на тринозі посеред душу цю рекомендацію виконували 20%. Втім, вказівка виключати душ перед тим, як намитись викликала відгук у 50% студентів, а при збільшенні у розірі об'яви – 67%).

Егберт (80-ті р.), розробляючи ефект завчасного попередження, використовуючи передопераційне інформування пацієнтів як спробу викликати «активний ефект плацебо», призвело до висновків, що зміна поглядів людини на власне положення можна досягти, зробивши її більш обізнаною і, відповідно, менш залежною.

Томас Сауелл (1988 р.) [5] на основі теорії впливів та людських відносин приносять вагомий результати.

На теперішній час найбільш вдалим і впливовим вважаються наступні проекти.

Проекти вирішення соціальних проблем, зокрема зайнятості, через створення соціальних підприємств.

У 2014 р. Європейська комісія вибрала фіналістів другого соціального інноваційного конкурсу, спрямованого на заохочення соціальних інновацій, які мають реальний вплив на надання допомоги безробітним у працевлаштуванні [6]. Було виокремлено 10 найкращих проектів з 1200 пропозицій. Наголошується на тому, що такі проекти не є суто технологічними, втім вони ґрунтуються на використанні Інтернету у якості платформи соціальної взаємодії або розвитку інноваційних процесів перероблення для виробництва нового матеріалу з відходів. Цікавим є зміст проектів. Так, найкращими і найдоцільнішими для фінансування визнані наступні проекти:

Австрія (Ruffboards): «Виробництво Longboards, скейбордів і сноубордів з унікальним дизайном, а також їх вторинне використання через повторний перепродаж після використання», - спрямований на залучення до виробництва молодих правопорушників, що дозволить знизити рецидиви після того, як вони звільняються з місць позбавлення волі, оскільки зможуть отримати постійне місце роботи.

Бельгія (Multi (mc²), [HazelHeartwood](#), KBC, SDWorx): «Створення зовнішньої платформи для обміну досвідчених співробітників на тимчасовій

основі», - пропонує шляхом співробітництва між організаціями створити для літніх співробітників умови для використання своїх навичок у нових умовах з метою мотивації їх на те, щоб залишитись у складі робочої сили підприємств якомога довше.

Бельгія (Urban Farm Lease): «Концепція створення міського сільського господарства». Ідея полягає в тому, щоб навчити безробітних використовувати вільні поверхні, які доступні для сільського господарства у Брюсселі (394 га приміських плоских дахів та 908 га землі у Брюсселі). Міське сільське господарство може забезпечити 6000 прямих робочих місць у місті, та 1500 додаткових робочих місць з урахуванням скісної зайнятості (розподілення, навчання тощо).

Великобританія (Enterprise Wales is a social enterprise): «Розвиток зв'язків між соціальними підприємцями-фермерами і безробітними орендарями», - запроваджується для зміни ролі соціальних фермерів, які впливають на життєзабезпечення своїх орендарів. Ідея полягає у тому, щоб поєднати тих, хто потребує надання послуг у межах спільноти (наприклад, постачальників, власників соціального житла тощо) і тих, кому потрібна робота (безробітні орендарі). Розвиток таких зв'язків сприятиме створенню нових робочих місць і розширенню ринку робочих місць.

Великобританія (vInspired): «Інтернет платформа для кадрової підтримки малих підприємств», - спрямована на надання можливості: молоді отримати роботу; добору персоналу організаціям, яким потрібні працівники на короткий термін (від половини дня до тижня); отримання довгострокової зайнятості.

Великобританія (YouRock): «Допомога молоді знайти роботу, особливо для тієї частини, яка є пасивною і вважає, що безробіття – це її доля», - стосується працевлаштування молоді шляхом виявлення у молодих людей навичок, які «приховані» у повсякденному житті. Буде представляти їх професійний профіль через пропозиції щодо підтримки від довірених дорослих осіб.

Ірландія (Voidstarter): «Використання вільного соціального житла для створення тимчасового простору для навчання і підприємницьких лабораторій, які надають безробітним придбати нові навички і переробити приміщення у житло для безхатченків». Основна думка полягає в тому, що у всіх містах Європи є вільне соціальне житло, оскільки міські ради не мають коштів, щоб зробити їх повноцінними житловими будинками. Проект планується проводити у Дубліні, де є 400 порожніх одиниць соціального житла. 10-15 з них буде використано для пілотного проекту.

Італія (Progetto Quid): «Рециркуляція пошкодженого текстилю у лімітованих колекціях одягу завдяки роботі жінок з неблагополучних сімей», - надасть можливість навчити жінок з неблагополучних сімей швацькій майстерності у відповідності з найвищими стандартами. Текстильні відходи мають використовуватись для створення унікальних виробів.

Італія (Waste-Fab-Lab): «Створення унікальної лабораторної мережі для визначення можливостей використання відходів перед їх остаточною

утилізацією», - ґрунтується на тому, що кожен європеєць, кожен рік, виробляє у середньому більше ніж 500 кг відходів. З них, перед їх утилізацією, можна створити нові інтелектуальні продукти шляхом ремонтів, відновлення, оригінального використання матеріалів. Персонал, який буде працювати у проекті, складатиметься з маргінальних груп: люди, старші 50 років; мігранти; матері; люди з розумовими або фізичними вадами.

Німеччина (Epelia.com): «Створення загальноєвропейської мережі розподілення продовольства», - стосується безпосереднього поєднання виробників і споживачів через Інтернет-портал зі створенням загальноєвропейської логістики, а також зменшення впливу великих роздрібних мереж і зниження вартості продуктів для споживачів.

Формування свідомості через релігійні і філософські об'єднання (спільноти, церкви тощо).

Такі соціальні проекти стосуються змін сприйняття життя людиною, а також зміни її поведінки та життєдіяльності [7]. Простежуються декілька напрямків таких соціальних проектів: робота християнських благодійних організацій; запровадження соціальних проектів (здебільшого соціально-психологічних); розвиток свободи спільнот. Прикладами таких проектів є наступні:

«Центри Свободи», що створюються у містах, які були великими промисловими вузлами і знаходяться у занепаді. Мета таких центрів створити умови для трансформацій особистості задля пошуку нею повноцінного місця у суспільстві.

«Подолання розриву» - це проект, який стосується формування здорового способу життя через ІТ-підтримку. Кожен бажаючий, через Інтернет, може отримати комплекс оздоровчих комплексів і рекомендацій для власного становлення, залишаючись анонімним користувачем послуг.

«Участь спільноти» - цей проект передбачає створення умов для підтримки осіб, які скоїли правопорушення або злочини. Пропонується широкий спектр інформаційної та тренінгової підтримки у неформальній обстановці. Основна спрямованість – реабілітація таких осіб, створення умов для залучення їх до повноцінного життя у спільноті.

«Терапевтична спільнота» - проект, який передбачає переселення людини на 6 місяців в терапевтичний центр, в якому за цей період має знайти відповіді на життєві питання, навчитись контролювати власне життя, почати «нове життя»

Проекти соціальної дії, які співвідносять з соціальними акціями і розроблені школярами.

Основою подібних проектів є 4 основні кроки, які включають у зміст моделі: проблема, варіанти її вирішення, погляд на проблему і варіанти вирішення через «потрясіння» (емоційне), створення нової «історії» (нового образу поведінки, діяльності тощо) [8]. Прикладами таких проектів є наступні:

«Стоп залякування!» - проект соціальної дії, котрий досягає позитивних результатів у відношенні загальної, серйозної проблеми. Ініціатори проекту – група школярів середньої школи. Основна мета – зробити певні соціальні блага

для шкільної спільноти, щоб зменшити знущання школярів один над одним. Проблема полягала в тому, що у школах мікрорайону існують знущання школярів. Школярі вирішили, що вони можуть підвищити обізнаність населення про проблему і зменшити залякування шляхом створення і розповсюдження інформації про необхідність боротьби з хуліганством. Головним вважалось навчити всіх більше говорити про проблему, думати, як можна допомогти тим, хто піддається залякуванням і не боятись самим. Результатом проекту були зміни у поведінці багатьох школярів у школі, в Інтернті (у соцмережах), у родинях тощо.

«Продукти харчування для безхатченків» - гіпотетичний проект соціальної дії, який демонструє детальну інформацію про додаткові можливості соціальних змін на основі розвитку молоді. Ініціаторами проекту стали підлітки-школярі, які прочитали статтю про велику кількість бідних людей і безхатченків, які голодують. Вони знали, що у своєму маленькому містечку, у Флориді, багато приватних будинків мали фруктові дерева (лимони, апельсини, грейпфрути, лайми тощо). Вони повністю не використовувались і власниками викидались, як відходи. Головним завданням проекту стало створення умов для того, щоб отримувати надлишок фруктів для бідних та безхатченків. Проблемними були організаційна робота і суттєві витрати на доставку фруктів до споживачів. Школярі вивчили Інтернет-ресурси, сітьові матеріали, знайшли веб-сайт Фонду, який допомагає безхатченком. Свій проект вони презентували фонду, як проект соціальної дії. Школярі навчались у трьох різних школах. Вони переконали одну зі шкіл виступити спонсорами у якості організації-партнера, а одного з вчителів школи – стати їх керівником проекту. Проведені зустрічі з громадськими об'єднаннями, місцевими органами влади, а також дослідження в Інтернеті дали можливість визначити кількість людей, які потребують допомоги (1000 осіб). Також школярі провели переговори з усіма домовласниками, які мали фруктові дерева і переконали 100 з них щодо участі в проекті. Акцент було зроблено на інформаційній роботі, яка сприяла обізнаності населення та домовласників про можливості постачання надлишків фруктів та інших продуктів на продовольчі склади і продуктові комори для розподілення між нужденними. Результатами проекту стало наступне: залучено до реалізації проекту 93 школяра; до проекту долучились 120 домашніх господарств; зібрано 1000 фунтів з декількох видів фруктів і овочів, що у декілька разів більше, ніж можуть прийняти місцеві склади та комори; частина фруктів була передана на фермерські ринки, а отриманий прибуток використано на благодійні цілі; більше 800 осіб і 200 сімей отримали корисне харчування. Школярі розповсюдили свій проект на інші спільноти і намагались переконати їх у необхідності і доцільності такої суспільно-корисної діяльності. Одна зі шкіл, в якій навчались ініціатори проекту вирішила посадити фруктовий сад і зробити проект регулярною частиною їх діяльності. Школярі створили відеокліпи і підготували переконливий відео-проект, додали до нього спеціально розроблені презентації, що створило повне уявлення про проект. З цього склалась повна історія соціальних наслідків проекту. Все це було розміщено на веб-сайті благодійного Фонду, на Vimeo і у YouTube, що

дозволило проект не тільки тиражувати, а й залучати більшу кількість зацікавлених в ньому учасників.

Фактично обидва проекти, окрім того, що приносять користь суспільству, сприяють формуванню багатьох практичних, соціальних і технічних навичок у школярів щодо написання, організації та запровадження проектів у майбутньому. Зазначається, що метою такої навчальної діяльності – є формування ефективних лідерів, відповідальних і активних громадян, продуктивних членів суспільства, а також розвиток навичок 21 століття, котрі життєво важливі для реального успіху у майбутній трудовій діяльності молодих членів суспільства, а також доцільні для становлення громадянської активності та відповідальності. Окрім того, наголошується на розвитку умінь спілкування, організаційної діяльності, управління проектом, створення бюджету, управління ресурсами, оцінки проблем і ризиків проектів тощо.

Всі проекти, хоча і не є технічними, передбачають визначення мети, етапів проекту, фаз проекту, бюджету, методів вимірювання успішності і результативності, документації тощо. Також акцентовано увагу було на складанні техніко-економічного обґрунтування, визначення стійкості проекту, можливостей його тиражування, стійкості у часі, доцільності, масштабу, розрахунків, соціального ефекту тощо.

Інший підхід стосується бізнес-проектів соціальної спрямованості, які створюють стійкі розвинуті партнерські відносини через створення кооперативів, фермерських господарств та їх спільнот [9] шляхом фінансування низкою банків світу: *Big Society Capital (BSC)*, *World Bank*, *Grameen Bank*. Це стосується багатьох держав. Так, у *Мексичі* до соціальних проектів відносять бізнес-проекти щодо: швейних фабрик; туризму; контролю якості і технічної підготовки; відкриття офісів по навчанню фермерів обробляти земельні ділянки. Останнє стосується також *Перу і Танзанії*. У *Гватемалі* – це освітні проекти. *Гондурас* – виробничі підприємства. Еквадор – автоматизація процесів збирання чаю. *Східний Тимор* – розвиток медичних клінік. *ЮАР* – купівля тракторів для малозабезпечених, які обробляють земельні ділянки. *Ефіопія* – навчання молодшого медичного персоналу щодо догляду за хворими та літніми людьми. *Малаві* – розвиток туризму.

У *Портленде, Сіетлі та Монтані* [10] Фонд соціальної справедливості приймає до розгляду і фінансує проекти стосовно проблем: економічної справедливості; екологічної справедливості; гендерної справедливості; майбутнього покоління; соціальної справедливості.

До найбільш успішних проектів деяких фінансових платформ (*Kickstarter*) [11] відносять все, що надає можливість підприємцям, активістам, гуманітаріям, пенсіонерам та іншим відкрити «власну справу» і завдяки цьому змінити власне життя. Так, до 10 найбільш вдалих соціальних проектів відносять:

- *Проект кооперативу для маленьких селищ у США*, який об'єднав власників фермерських господарств (*Global Village Construction Set*). Вони створили технічний центр, який має 50 промислових машин, що необхідні для створення і підтримання господарства. Це дало можливість мінімізувати

витрати і екологічні наслідки. Вважається, що такий вид проектів також буде корисним для держав, які розвиваються, найбільш результативним став

- **Проект зайнятості обездолених жінок у спільнотах по всьому світі**, що забезпечило їх постійним заробітком. Останнє вважається покращенням життя жінок. Такий проект показав результати у Північній Уганді, Ліма, Перу, де жінки були об'єднані в кооперативи по виробництву головних уборів.

- **Проект місцевих фотографів у Гватемалі**, які зібрали матеріали 1980-х років часів громадянської війни для публікації книги, щоб зберегти зображення і свідоцтва того часу задля більшої інформованості школярів та студентів вищих навчальних закладів, які раніше не мали доступу до даної інформації.

- **Соціально-культурний проект «Слова без кордонів: он-лайн журнал міжнародної літератури» у Мексиці**, котрий спрямований на сприяння культурному взаєморозумінню через літературу. Кожен місяць журнал має певну тему, зокрема це стосується проблем кровопролитних конфліктів, наркотиків, насильства тощо. Завдяки фінансовій платформі журнал видається безкоштовно.

- **Проект просвітницького фільму**, який інформує про проблеми мігрантів, які намагаються перейти пустиню Сонора до кордону і про історії сімей та окремих осіб, які намагаються врятувати мігрантів.

- **Концепція транспортних фірм для фермерів**, що дозволяє будь-де обробляти землю та використовувати транспортні одиниці, що зменшує витрати. «Вантажні ферми» обробляють транспортні контейнери в більших об'ємах, враховуючи, що перевезення продуктів збільшує ціни у геометричній прогресії. Це призводить до переосмислення категорій «місцеві господарства», а також комерційної складової господарства.

- **Проекти телемедицини у державах, що розвиваються**. Вважається, що брак продуктивної системи охорони здоров'я виникає із-за відсутності кваліфікованих фахівців. Тому пристрій «скляний купол» дає можливість вирішити цю проблему. Він підключається через смартфон практично до будь-якого мікроскопу. Це дозволяє передати знімки і відео до фахівців у будь-якій державі.

- **Проект документування проблем і питань**, які виникли внаслідок цунамі в Японії. Задokumentовані інтерв'ю людей, які постраждали від ядерної катастрофи у Фукусімі та прилеглих районах, будуть видані окремим виданням, що, як вважається, розширить знання багатьох людей світу про трагедію.

- **Проект щодо надання міського студентам навичок ведення сільського господарства на одному акрі ферми**, на території кампусу Сан-Дієго. Проект став першим у своєму роді у коледжі та став значним кроком уперед для штату Каліфорнія, де дуже мала кількість фінансування таких проектів. Підтримка такого проекту дозволяє підтримувати освітні програми у галузі стійкого сільського господарства, а також забезпечує проект необхідними матеріалами.

- **Проект-документальний фільм, як звіт про різні соціальні та громадські рухи на своїй території Сполучених Штатів**. Фільм має

розповісти про ті рухи, які найчастіше розуміються не вірно. Втім, визначається, що найбільше успіх фільму можна буде визначити, якщо буде підтримка суспільства.

Інший підхід стосується проектів соціальної дії, які спрямовані на творчий підхід і лідерство для вирішення соціальних проблем через розвиток підприємництва, освіти і пропаганди у процесі навчання студентів у Афінах [12]. Це стосується студентської молоді та її проектів. Кожен з проектів піддається обговоренню, критиці і захисту власних проектів. У процесі навчання таке обговорення дає можливість студентам працювати над ефективністю власних проектів. Результатом такого навчання стало створення студентами широкого спектру проектів і підприємств, у тому числі і веб-сайту, котрий: збирає і продає донорські ювелірні вироби від імені некомерційної організації; надає послуги щодо скалолазання для молоді з обмеженими можливостями; представляє програму мистецтва розпису у північній частині штату міста.

До найбільш успішних студентських проектів 2013-2014 рр. віднесені наступні:

- збір коштів для Американського фонду попередження самогубств;
- збір коштів для проведення досліджень щодо нейродегенеративних захворювань і догляду за подібними хворими;
- аукціон жінок-художниць Нью-Йорку, спрямований на те, щоб вони мали прибуток від своїх робіт, а також щоб зібрати гроші на просвіту молоді;
- уроки та семінари творчого письма, які проводять студенти у будинку для літніх людей, завдяки чому зменшується розрив між поколіннями шляхом навчання один одного літературним усним і писемним історіям;
- соціальне підприємство «Гарячий хліб. Кухня» для розвитку професійних можливостей для жінок-іммігрантів, зберігаючи традиції випічки, що збільшує економічну безпеку мігрантів з низьким рівнем доходів жінок і дає навички для відкриття власного підприємства, а також сприяє зростанню харчових підприємств у Нью-Йорку;
- розкриття лідерського потенціалу школярів шляхом створення відкритого середовища для них, щоб вивчити наслідки гендерного дисбалансу, у традиційній релігійної сфери їх середньої школи, щоб вони, після закінчення школи, перенесли це в університет та у середовище робітників;
- безкоштовні послуги для сімей, які борються з раком членів родини, шляхом надання різнобічного добровольчого обслуговування;
- виховання у молоді здорового способу життя і соціальної відповідальності за стан ресурсів Землі та її жителів шляхом пропаганди;
- донорство власного волосся для людей, які його втратили через певні хвороби;
- програма медіаграмотності для дівчаток-підлітків задля того, щоб вони могли орієнтуватись і досліджувати повідомлення ЗМІ з критичною об'єктивністю, особливо щодо зовнішності та майбутнього стилю життя;

– волонтерські ініціативи студентів для обслуговування населення Нью-Йорку задля створення стійких зв'язків між студентами вишів Нью-Йорку, які готові стати волонтерами;

– обмін досвідом працівників сфери охорони здоров'я щодо поліпшення відносин між пацієнтами та лікарями й обміну лікарським досвідом;

– семінари «Дорога із тюрми», спрямовані на залучення студентів коледжу, які проводять попередні семінари задля проведення профорієнтаційної роботи задля надання можливості звільненим з місць покарання вступити до коледжу;

– проект соціальної дії «Яскраві дівчата – сміливі діяння», спрямований на дівчат середнього шкільного віку, котрі мають використовувати свій власний інтелектуальний потенціал для того, щоб стати таким ж відомими, як і їх літературні та кіногерої. Їх дії мають бути значущими для спільноти, у якій відбувається їх життєдіяльність.

– проект розвитку самодостатніх спільнот (Пакістан, серпень 2014 р.) спрямований на: формування гендерної рівності в класі та освіти жінок, що сприятиме їх успішності в навчанні (більше, аніж початкова освіта); поліпшення результатів навчання для дівчат; заміну застарілого обладнання і оцінки, що обмежує досягнення кар'єрного вибору дівчат з урахуванням гендорного фактору;

– лекції в Stuyvesant High School щодо важливості думок жінок, поваги до них і врахування їх думок;

– проект «Захисти себе» спрямований на розширення можливостей молодих жінок з Нью-Йорку проти сексуальних домагань і насильства;

– проект *«Project Beauty»* спрямований на розширення прав та можливостей людей через фотографії, які постійно будуть нагадувати учасникам проекту коли і в якій ситуації вони почувались владними, маючи повноваження, що буде також висвітлено на веб-сайті як політичне послання всім, хто хоче відчувати більші повноваження;

– проект «Зцілення і розширення прав і можливостей програми на основі міцності (SHEP)» здійснюється через Центр освіти проти насильства (CAE), спрямований на забезпечення спільноти навичками, щоб зруйнувати цикли насильства шляхом поєднання освіти, фізичних вправ і можливостей, а також розвитку лідерства у підлітків-дівчат 12-19 років задля формування самоповаги і вміння психологічно протистояти жорсткому поведженню та психологічним травмам;

– курси і семінари «TechMe» спрямовані на навчання представників сімейного підприємництва в Нью-Йорку, а також студентів найбільш актуальним і необхідним навичкам епохи Інтернету;

– проект «Разом з Thor-акції», який є світовим лідером в галузі розробки нерухомості, через спільні акції, спрямований на просвіту жінок коледжів орієнтації та роботі на ринку нерухомості у комерційному секторі задля потенціального планування кар'єри та лідерства, а також для того, щоб жінки внесли вагомий вклад у розвиток цього сектору ринку;

Аналіз проектів продемонстрував, що вони не складні для виконання і мають великий соціальний ефект, а у деяких випадках – прибуток. Отже, впровадження теоретичних підходів до соціокультурного проектування в практику діяльності суб'єктів державного управління щодо побудови взаємодії з громадськістю спрямовано на створення умов виховання людини, для якої демократичне громадянське суспільство є осередком для розкриття її творчих можливостей, задоволення особистих та суспільних інтересів. Визначальною характеристикою такої людини має бути громадянськість. Остання передбачає усвідомлення власної ролі в житті суспільства, активне прагнення до його вдосконалення у відповідності до демократичних норм і цінностей. Такий підхід надасть можливість розширити інструменти запровадження соціально-політичного і соціокультурного розвитку регіону в умовах децентралізації.

Література:

1. Американські підходи в гуманітарній галузі на прикладі освітнього центру. – Режим доступу: http://visnyk.iatp.org.ua/visnyk/cat_article;500/
2. Білоконь Ю. М. Регіональне планування (теорія і практика) : [за ред. І. О. Фоміна] / Ю. М. Білоконь – К.: Логос, 2003. – 246 с.
3. Бэбьюли Ф. Управление проектом : [пер. с англ.] / Ф. Бэбьюли. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 208 с.
4. Дідковський С. В. Розвиток теоретичних концепцій соціально-психологічного проектування // Актуальні проблеми психології : Психологічна теорія і технологія навчання / [за ред. С. Д. Максименка, М. Л. Смульсон]. – Т. 8. – Вип. 4. – К. : „Міленіум”, 2007. – С. 58–64.
5. Росс Л. Человек и ситуация. Уроки социальной психологии / Л. Росс, Р. Нисберт. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 429 с.
6. [Federico Guerrini](http://www.forbes.com/sites/federicoguerrini/2014/04/16/10-innovations-that-want-to-tackle-unemployment-in-europe/). 10 Social Innovation Projects To Tackle Unemployment In Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.forbes.com/sites/federicoguerrini/2014/04/16/10-innovations-that-want-to-tackle-unemployment-in-europe/>
7. [Freedom Social Projects](http://www.freedomssocialprojects.org.uk/). – Режим доступу : <http://www.freedomssocialprojects.org.uk/>
8. Two Examples of Social Action Projects. – Режим доступу : <http://theworldwewantfoundation.org/two-examples-social-action-projects>
9. [Social Projects – Just Us!](http://www.justuscoffee.com/social-projects) – Режим доступу : <http://www.justuscoffee.com/social-projects>
10. [Giving Projects | Social Justice Fund](http://www.socialjusticefund.org/giving-projects). – Режим доступу : <http://www.socialjusticefund.org/giving-projects>
11. 10 Social Good Kickstarter Projects Seeking to Change the World. - Режим доступу : <http://mashable.com/2012/01/11/kickstarter-social-good/>
12. [Social Action Projects | Athena Center for Leadership Studies](https://athenacenter.barnard.edu/social-action-projects) <https://athenacenter.barnard.edu/social-action-projects>

Дрешпак Валерій Михайлович

*завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем,
доктор наук з державного управління, доцент,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
м. Дніпропетровськ*

Липовська Наталія Анатоліївна

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
доктор наук з державного управління, професор,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
м. Дніпропетровськ*

Добровільне об'єднання територіальних громад як складова розвитку регіону

Серед очікуваних результатів процесу децентралізації, започаткованого в Україні, чи не найактуальнішим є створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів. Паралельно має формуватися відповідної дієвої й потужної системи місцевого самоврядування, яка б відігравала належну роль у вирішенні покладених на неї завдань.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] (далі – Закон) закладає нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спроможних громад має відбуватися саме за їх участю. У Законі зроблено спробу під час вирішення питань щодо формування нових територіальних громад поєднати місцеві та державні інтереси, максимально залучити до цього процесу громадськість. Разом з тим, низка викладених у Законі положень має високий ступінь конфліктогенності та містить суперечності, про що неодноразово наголошувалося у висновках Головного науково-експертного управління та зауваженнях Головного юридичного управління [5] ще під час проходження законопроекту у Верховній Раді України. Зазначене свідчить про актуальність подальших наукових досліджень процесів об'єднання територіальних громад в Україні, зокрема з метою методичного забезпечення діяльності органів публічної влади та організацій громадянського суспільства щодо впровадження запропонованих підходів, а також подальшого удосконалення Закону з урахуванням практики його імплементації.

Перш, ніж аналізувати порядок добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений Законом, слід наголосити, що провідним гравцем у

цьому процесі, власне головним його ініціатором і мотиватором територіальних громад до об'єднання, залишається держава в особі виконавчої гілки влади. Так, у статті 9 Закону, де йдеться про форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, зауважується, що держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад. При цьому, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації забезпечують організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад забезпечують, а методичне забезпечення, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування (на цей час це – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства). Показовим є акцент Віце-прем'єр-міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Г. Зубка на таких чотирьох етапах упровадження Закону: затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, затвердження Перспективного плану формування територій громад області, об'єднання територіальних громад у відповідності до Перспективного плану, а також формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад [3]. За таким підходом, добровільне об'єднання територіальних громад має здійснюватися лише після того, як Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області у відповідності з уже затвердженою Кабінетом Міністрів Методикою формування спроможних територіальних громад [7] буде: по-перше, розроблено Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією; по-друге, схвалено відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою та по-третє, затверджено Кабінетом Міністрів України. Утім, слід звернути увагу розробників Перспективних планів, що вже на етапі розробки необхідно буде вивчити думку територіальних громад, провести попереднє громадське обговорення, спрогнозувати та попередити можливі конфлікти. Зокрема, для цього доцільно оприлюднити проект Перспективного плану і лише після його доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій територіальних громад, місцевих рад і державних адміністрацій затверджувати [8, с. 274]. При цьому, на наше переконання, таке обговорення у першу чергу має ініціювати сама громадськість.

Безпосередньо порядок добровільного об'єднання територіальних громад викладено у другому розділі Закону. На наш погляд, у цьому процесі можна виокремити сім основних етапів, для кожного з яких притаманні власні суб'єкти реалізації, визначена тривалість, очікуваний результат. Розглянемо далі ці етапи у контексті зазначених параметрів аналізу та сформулюємо окремі зауваження і рекомендації щодо методичного забезпечення упровадження цих етапів на практиці.

Етап I. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його алгоритм передбачений ст. 5 Закону). Суб'єкти ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад мають ретельно вивчити ситуацію та дібрати аргументи на користь своєї пропозиції. При цьому варто орієнтуватися не лише на Перспективний план формування територій спроможних територіальних громад та основні умови, викладені у статті 4 Закону, але й брати до уваги принцип досягнення економічної ефективності та самодостатності громад [8, с. 274]. При цьому також слід враховувати, що критерії оцінювання належного рівня якості та доступності надання публічних послуг, які в об'єднаній територіальній громаді не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (ч. 5 ст. 4 Закону) потребують уточнення. А оскільки методика оцінювання та урахування зазначених умов у цілому Законом не визначається, її слід уже напрацьовувати найближчим часом.

Закон не містить чіткої вказівки на те, якому саме органу чи посадовій особі місцевого самоврядування і в якому порядку подаються ініціативи щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Зокрема, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Але є проблема із встановленням кількісного рівня представництва за такого способу ініціювання питання добровільного об'єднання територіальних громад, адже для органів самоорганізації населення така норма встановлена: представлення інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади. Проте й тут не визначено: таке представництво повинен мати один орган самоорганізації населення, чи можуть бути проведені збори (конференція), ініційовані кількома органами самоорганізації. Також потребує чіткого визначення процедура вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яке забезпечує сільський, селищний, міський голова. Зазначене свідчить про необхідність розробки методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Порядок проведення громадського обговорення з цього та інших питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Якщо досі такого Порядку не було ухвалено, його доцільно розробити та прийняти саме на цьому етапі. Громадське обговорення може проходити у формі загальних зборів громадян або громадських слухань. Порядок проведення загальних зборів громадян та організації громадських слухань за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] визначається статутом територіальної громади.

Етап II. Узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (передбачено ч. 1 – 3 ст. 6 Закону).

Саме сільський, селищний, міський голова територіальної громади, яка ініціювала об'єднання, стає своєрідним «оператором», координатором процесу об'єднання. Після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад він надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної

територіальної громади. Після отримання згоди приймає рішення про утворення спільної робочої групи та інформує відповідні органи публічної влади регіонального рівня. Із зазначеного випливає, що на цьому етапі та в подальшому саме на органи місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади – ініціатора об'єднання покладається провідна роль у здійсненні об'єднувального процесу. Проходження цього етапу, на нашу думку, не потребує спеціального методичного забезпечення. Для забезпечення організації громадського обговорення пропозиції про об'єднання у суміжній територіальній громаді слід врахувати зауваження та рекомендації, надані нами щодо I етапу.

Етап III. Розробка та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (передбачено ч. 4 ст. 6, ч. 1 – 3 ст. 7 Закону). Частиною першою статті 7 Закону передбачено, що проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Проте Законом не визначено, які саме заходи мають бути визначені на цьому етапі. Відтак, доцільно вважати, що це – організаційні заходи, які мають бути обов'язково здійснені під час подальшого проходження наступних етапів добровільного об'єднання територіальних громад з уточненням термінів їх виконання та відповідальних осіб (органів). Серед цих заходів основними є:

- прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад або рішення про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;
- підготовка та проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (якщо прийнято саме таке рішення);
- звернення з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади;
- звернення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у випадку, якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району;
- прийняття рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади та про призначення місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;
- підготовка та проведення виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;
- створення ліквідаційної комісії та проведення заходів щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, як юридичних осіб;

- затвердження сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади Положення про старосту;
- вибори старост в порядку, визначеному законом (на час написання статті такий порядок ще не визначено);
- направлення місцевою радою об'єднаної територіальної громади подання до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації щодо внесення до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді.

На наш погляд, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям доцільно попередньо конкретизувати свої вимоги щодо деталізації такого плану організаційних заходів, а також уточнити, які заходи слід вказувати – ті, що стосуються лише громад, які об'єднуються, відповідних органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чи й заходи, які стосуються Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, Верховної Ради України.

Етап IV. Вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України (передбачений ч. 4, 6 ст. 7). Зміст цього етапу є надзвичайно дискусійним з правової точки зору, оскільки ні Конституція України, ні закони України не передбачають можливість здійснення превентивного контролю (перевірки, експертизи тощо) проектів рішень органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб з боку органів виконавчої влади та затвердження ними таких проектів, про що наголошувалося ще в зауваженнях до проекту Закону [5]. Крім того, таке вивчення проекту виходить за межі організаційної підтримки та інформаційно-просвітницького сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, що мають забезпечувати Рада міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації за статтею 9 Закону. На наш погляд, основним завданням цього етапу є узгодження ініціатив щодо об'єднання територіальних громад з Перспективним планом формування територій громад області та надання методичної допомоги в частині коригування плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Етап V. Прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (унормовано ч. 5, 7, 8 ст. 7 Закону). У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади звертається сільський, селищний, міський голова саме тієї територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад. За часом таке звернення, очевидно, має відбутися лише тоді, коли усі територіальні громади, які заявляли про намір об'єднатися, підтвердять це відповідними рішеннями. На

жаль, Законом не визначено порядок дій у випадку, якщо такі попередні наміри не будуть підтримані рішеннями відповідних рад чи референдумів.

Позитивним є передбачення у Законі можливості прийняття рішення про об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі, що є однією з форм участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. І хоча, як слушно зауважує І. Дробуш, саме місцевий референдум мав би стати оптимальною формою виявлення волі та бажання територіальних громад щодо їх укрупнення, однак за відсутності в Україні Закону «Про місцевий референдум» використання такої форми безпосереднього народовладдя є неможливим [1, с. 10]. Також слід зауважити, що навіть за умови прийняття такого закону, прийняття такого рішення шляхом проведення референдуму може бути більш тривалим, ніж прийняття рішення місцевою радою.

Етап VI. Прийняття рішення про утворення об'єднаної територіальної громади (регламентується ч. 8 (за певних умов також ч. 9) ст. 7; ч. 2 ст. 8 Закону). Необхідно привернути увагу до необхідності постійного діалогу між представницькими та виконавчими органами влади регіонального рівня під час усього процесу об'єднання територіальних громад, що дозволить уникнути проблем і конфліктів, пов'язаних з нерегламентованістю Законом окремих випадків. Наприклад, не визначено, як має діяти обласна рада, коли нею отримано подання, де в результаті голосування у місцевій раді чи під час референдуму, з'явилися суттєві розбіжності з проектом, на який давала висновок обласна державна адміністрація. Ці та інші проблемні питання, на наш погляд, можуть бути попереджені та вирішені лише завдяки неперервному діалогу, під час спільних консультацій.

Етап VII. Формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 8 Закону, ст. 14-1, ч. 4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). На наш погляд, окремі аспекти проходження цього етапу ще не знайшли належного законодавчого врегулювання. Так, положення Закону про те, що повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання, суперечить статтям 78 і 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], де вміщено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень зазначених органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відтак, невідкладно слід вносити необхідні зміни. Також має бути врегульовано законодавством і порядок обрання старост. На наш погляд, це доцільно зробити шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «**Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів**».

Процес добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений чинним законодавством, є тривалим (за нашими підрахунками – півтора – два роки) та достатньо складним в організаційному плані. У зв'язку з цим під час підготовки та реалізації його етапів органам публічного управління всіх рівнів

необхідно вести неперервний діалог з громадськістю, а також налагодити дієву комунікацію між собою. Чинне законодавство, що регламентує цей процес, потребує невідкладного доопрацювання. У тому числі: прийняття Закону України «Про місцевий референдум», внесення змін і доповнень до законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», **«Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»**. Низка процедурних питань недостатньо деталізована, що потребує досконалого методичного забезпечення, зокрема, розробки таких документів:

- Методики оцінювання та урахування основних умов добровільного об'єднання територіальних громад;
- Методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- Методики розробки, попереднього погодження та ухвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- Рекомендацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної стосовно змісту плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- Примірного Положення про старосту.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити саме на вирішенні виявлених проблемних питань здійснення та методичного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Література:

1. Дробуш І. В. Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.
2. Матвієнко А. С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії / А. С. Матвієнко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 506 – 511.
3. Методика формування спроможних територіальних громад – маршрутна карта і покроковий план для добровільного об'єднання громад, – Г. Зубко // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248000613
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157 - VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
5. Проект Закону про добровільне об'єднання територіальних громад : картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР 6 зі змінами станом на 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

7. Уряд затвердив Методику формування спроможних територіальних громад // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248081369&cat_id=244274160.

8. Хмара К. Об'єднання територіальних громад у контексті пропозицій відповідного проекту Закону України / К. Хмара, Ю. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. – 2013. – Вип. 3 (18). – С. 267 – 275.

Кушнір Марина Олексіївна

*головний консультант сектору вирівнювання регіонального розвитку
відділу регіональної політики*

кандидат наук з державного управління,

Заслужений юрист України,

Національний інститут стратегічних досліджень

м. Київ

Проблема цивілізаційного вибору: правовий досвід державного управління (на прикладі вітчизняного законодавства 2014-2015 років з питань імплементатії Порядку денного асоціації Україна-ЄС)

Проблема цивілізаційного вибору – шляху, по якому має розвиватися держава, коло людських цінностей, які мають стати пріоритетом існування суспільства – для України була актуальною з давніх часів, але з початку 90-х років минулого століття вона загострилася на тлі отриманої незалежності, поляризаційності думок політичних еліт, нестабільності правової системи та ін. Нині ж ця проблема з умовах гібридної війни, обережного ставлення європейської спільноти до повноцінного входження нашої країни до великої сім'ї європейських держав, врешті решт - глобалізаційних викликів, набуває особливого значення.

Наше дослідження присвячено окресленню важливих моментів саме правового досвіду державного управління у практичній реалізації політичних домовленостей. Звичайно, пласт проблем, що порушуються у межах реалізації Порядку денного асоціації Україна-ЄС, є дуже великим [1-2], тому ми свідомо обмежимо наш матеріал найбільш знаковими (на нашу думку) аспектами – Законами України та постановами Кабінету Міністрів України у питаннях конституційних перетворень, дерегуляції підприємницької діяльності, у сферах свободи та безпеки, регіонального розвитку.

Практичним інструментом підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до моменту набуття нею чинності є Порядок денний асоціації Україна – ЄС (далі за текстом - ПДА). У межах ПДА співпраця України з ЄС здійснюється з 24 листопада 2009 року. ПДА визначає спільні дії сторін щодо політичного діалогу, у сферах зовнішньої політики, юстиції та безпеки, економічного та секторального співробітництва на принципах спільної з ЄС участі, відповідальності та оцінки [3].

З урахуванням ПДА здійснюються заходи, необхідні для забезпечення підготовки до імплементатії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі в рамках впровадження:

першочергових заходів інтеграції України до ЄС, які з 2010 року щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України (план заходів «Про імплементатію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» на 2014-2017 роки затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р [7] , Цим документом

передбачено, зокрема, близько 490 коротко- та середньострокових завдань в усіх сферах співробітництва між Україною та ЄС, визначених угодою, про яку йдеться);

щорічних планів заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства (затверджуються Кабінетом Міністрів України з 2005 року, наприклад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 червня 2005 р. № 201 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 151 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2006 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 90 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2007 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2008 р. № 821 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2008 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 р. № 408 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2009 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 червня 2010 р. № 1196 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2010 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 р. № 790 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 р. № 156 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 157 «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» план заходів на 2013 р.;

відомчих планів реалізації ПДА. Наприклад: Міністерство юстиції України розробило 2 плани імплементації 2 актів законодавства ЄС (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення розроблених Міністерством юстиції планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» від 26 листопада 2014 р. № 1146-р); Мінагрополітики України - 3 плани імплементації 3 актів (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення розроблених Міністерством аграрної політики та продовольства планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» від 26 листопада 2014 р. № 1144-р; МОЗ України - 1 план імплементації 1 акта (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення розроблених Міністерством охорони здоров'я планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» від 04 лютого 2015 р. № 74) та ін.

Україна регулярно інформує ЄС про виконання ПДА. У ході моніторингу виконання ПДА враховуються оцінки ЄС та держав-членів ЄС, зокрема щорічні звіти ЄК та Європейської служби зовнішніх дій щодо імплементації Європейської політики сусідства в Україні.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (затверджена постановою Верховної Ради від 27 лютого 2014 р. № 799) одним із завдань Уряду визначено підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та невідкладну її імплементацію. Як відомо, 21 березня 2014 року під час Позачергового Самміту Україна – ЄС підписано «політичну частину» Угоди про асоціацію і підтверджено зобов'язання сторін підписати решту розділів Угоди.

Пріоритетним завданням внутрішньополітичного розвитку України є проведення *конституційної реформи*. У цьому контексті слід відмітити такі правові досягнення, проведені Верховною Радою Україною за останній рік:

- ухвалено Закони України:

1. «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», який в цілому відновив редакцію Конституції 2004 р. від 21 лютого 2014 р. № 742-VII;

2. «Про внесення змін до статті 90 Закону України «Про вибори Президента України» від 28 лютого 2014 р. № 841-VII;

3. «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» (щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу)» від 13 березня 2014 р. № 879-VII;

4. «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу)» від 08 квітня 2014 р. № 1184-VII;

5. «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо забезпечення належної організації та проведення виборчого процесу від 15 травня 2014 р. № 1272-VII;

6. «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII;

7. «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 р. № 795-VII;

8. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України» від 27 лютого 2014 р. № 796-VII;

- затверджено Програму діяльності Уряду України (постанова Верховної Ради від 27 лютого 2014 р. № 799), одним із завдань якої визначено реформу політичної системи та виборчого законодавства;

- розглядається низка законопроектів щодо реформування суддівської та правоохоронної сфер, адвокатури, кримінального провадження, інформаційної сфери, боротьби з корупцією та ін.

У рамках роботи з *дерегуляції підприємницької діяльності* у Верховній Раді України підготовлено пакет із 20 законопроектів, розроблених з урахуванням досвіду країн, які входять до першої десятки в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу». Ці з законопроекти спрямовані, зокрема, на:

оптимізацію дозвільної системи; забезпечення ефективного захисту прав інвесторів; удосконалення надання адміністративних послуг.

На сьогодні вже прийнято низку Законів України, зокрема:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» від 09 квітня 2014 р. № 1193-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу» від 15 квітня 2014 р. № 1206-VIII;

- «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади» від 13 травня 2014 р. № 1252-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців за заявницьким принципом» від 13 травня 2014 р. № 1258-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів» від 3 травня 2014 р. № 1255-VII;

- «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VII;

- «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)» від 28 грудня 2014 р. № 71-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII;

- «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02 квітня 2015 р. № 263-VIII.

Робота Кабінету Міністрів України у цих питаннях відображена, зокрема, у таких рішеннях:

- Постанові «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» від 26 листопада 2014 р. № 691;

- Постанові «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» від 28 січня 2015 р. № 42;

- Розпорядженні «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності» від 18 березня 2015 р. № 357-р.

У сфері свободи та безпеки Верховною Радою України прийнято Закони України:

- «Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 13 травня 2014 р. № 1251-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13 травня 2014 р. № 1261-VII;

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» від 13 травня 2014 р. № 1263-VII;

- «Про внесення змін до деяких законів України, пов'язаних з діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту персональних даних» від 13 травня 2014 р. № 1262-VII;

- «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

У вказаному контексті 07 травня 2014 року Кабінетом Міністрів України схвалено постанови:

- про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, його тимчасового затримання та вилучення;

- про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення проїзного документа біженця з безконтактним електронним носієм;

- про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм.

У сфері *регіонального розвитку* Україною прийнято:

- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. [5];

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII [4];

- Постанову Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [6].

Слід відмітити, що у блоці «Регіональний розвиток» п. 7 «Інші сфери співробітництва» ПДА, зокрема, зазначається про «визначення рамок регіонального розвитку шляхом прийняття Закону про засади державної регіональної політики чи внесення змін до законодавства з питань регіонального розвитку». Отже, питання про прийняття тільки окремого Закону України з цього приводу не порушувалося. Однак, зважаючи на тривалий час роботи українських фахівців над проектом Закону України саме з цих питань, зацікавленість європейських експертів, залучених до цього процесу та процесу практичної реалізації регіонального розвитку України, було прийнято рішення про необхідність прийняття саме окремого Закону України з означеної проблематики.

Окрім того слід мати на увазі, що у рамках Бюджету ЄС на 2014-2020 роки відбулася модифікація переліку програм ЄС, у тому числі умов участі у них країн Східного партнерства. Тому у лютому 2014 р. Україна надіслала ЄС пропозиції щодо пріоритетних сфер співпраці, а саме у: науці, технологіях та інноваціях (програма ЄС «ГОРИЗОНТ 2020»), космосі, енергетиці, інформаційно-комунікаційних технологіях; митній та податковій політиці (програми ЄС «Фіскаліс 2020» та «Митниця 2020»); статистиці (Статистична програма ЄС);

підприємництві (програма ЄС з підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств COSME). Основним завданням для вітчизняного управління вищого рівня є ведення роботи щодо налагодження співпраці зі Стороною ЄС у рамках нових тематичних програм, сформованих до Бюджету ЄС на 2014-2020 роки, з відповідним правовим оформленням.

Таким чином, з точки зору правового забезпечення цивілізаційного вибору України як держави, що прагне долучитися до європейських традицій на практиці, за останній час зроблено чимало роботи. Звичайно, попереду ще дуже багато треба зробити, у тому числі – з точки зору права. При цьому слід пам'ятати, що за результатами відповідних зустрічей у грудні 2014 р. з місією ЄК щодо програмування допомоги ЄС Україні на 2015 – 2017 роки визначено, що допомога ЄС на підтримку політичної та економічної інтеграції України до ЄС надаватиметься за такими трьома пріоритетними напрямками:

- реформування системи юстиції та державне управління;
- розвиток торгівлі та приватного сектора;
- енергетика (енергоефективність).

Окрім того, ми свідомо не зачіпали проблему адаптації вітчизняного законодавства до «живого» права ЄС – *acquis communautaire* – правової системи Європейського Союзу, яка створювалася і розвивалася протягом майже 50 років та містить (за різними підрахунками) понад 14 тисяч різних актів і майже 9 тисяч рішень Європейського Суду. Ця система, по суті, є сукупністю спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах - членах ЄС. Цей доробок постійно змінюється і узагальнюється, тому ми називаємо його «живим». І питань щодо адаптації у вітчизняне правове поле означеного доробка надзвичайно багато. Так, загалом передбачається схвалення планів імплементації близько 180 актів ЄС, сферах, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, на період 2014-2017 років. Відомо, що станом на 22 квітня 2015 р. прийнято 33 розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення 129 планів імплементації 179 актів законодавства ЄС [7].

Вказаний вище доробок – це також ознака цивілізаційного вибору України, який вона має впровадити у своє правове поле. А повний спектр європейських цінностей, представлений правом Європейського Союзу, зумовлює необхідність постійної, кропіткої та важкої щоденної праці вітчизняних практиків та науковців. Йдеться, насамперед, про початок плідної роботи Конституційної комісії задля узагальнення практики виконання Конституції України, пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства, напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи та забезпечення їх широкого громадського та професійного обговорення. У контексті робудови правового поля держави з питань регіонального розвитку слід подбати про законодавче врегулювання запровадження нової форми органу транскордонного співробітництва – об'єднання єврорегіонального співробітництва, визначеної у Протоколі № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва та ін.

Література:

1. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року - квітень 2015 року). [Електронний ресурс].– Режим доступу : http://supportforukraine.com/mediafiles/files/impl_report_ua.pdf
2. Інформація «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році». [Електронний ресурс].– Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/.../Information_Implementation_2014_\(Ukr\)_12.06.14.doc](http://www.kmu.gov.ua/.../Information_Implementation_2014_(Ukr)_12.06.14.doc)
3. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, схвалений із внесеними змінами, схвалений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 24 червня 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=245907265&cat_id=223345338&ctime=1372230312791
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – ст. 91
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – ст.90
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України від 09.09.2014. – 2014. – № 70. – стор. 23. – стаття 1966, код акту 73740/2014
7. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2014-2017 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>

Лахижа Микола Іванович

завідувач кафедри державного управління і права,
доктор наук з державного управління, професор
Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка,
м. Полтава

Черчатий Олександр Іванович

начальник Управління державної служби,
кандидат наук з державного управління,
ГУДСУ в Полтавській області,
м. Полтава

Болгарський досвід деінституціоналізації соціальних послуг

Модернізація соціальних послуг є актуальним завданням для всіх держав-членів Європейського Союзу. Повноваження ЄС щодо надання соціальних послуг доцільно розглядати в контексті концепції поділу відповідальності і компетентності між ЄС, який напрацьовує спільні принципи та правила, та державами-членами, які самостійно визначають перелік послуг та процедуру їх надання.

Проведений нами аналіз свідчить, що проблематика надання соціальних послуг належить до важливих напрямів розвитку законодавства Європейського Союзу та країн-членів і знайшла відображення у публікаціях європейських вчених. Зокрема, питання удосконалення організації надання соціальних послуг розглядається болгарськими вченими (Б. Георгієва, Г. Гочев, М. Димитрова, Д. Дімова, І. Ємілова, С. Єлієва, І. Кусєв, Б. Манов, М. Паунов, Т. Томова, Н. Шабані, Б. Янева).

Соціальна політика є дуже проблематизованою сферою, оскільки думки щодо її суті радикально розходяться. Як будь-яка публічна політика, соціальна політика є відповіддю, реакцією на існуючі проблеми. Водночас, кожна національна стратегія виробляється з урахуванням не лише внутрішніх, але й зовнішніх факторів. Наприклад, як наголошує Т. Томова, порівняльний аналіз соціальної політики у країнах Латинської Америки та Болгарії дозволяє стверджувати, що політичні системи цих країн покликані вирішувати аналогічні проблеми, а фактори відмінності пов'язані в основному з політичною культурою та впливом соціальних прототипів – США та ЄС [1].

Європа не має загальних правил, що стосуються соціальних послуг, але на даний час у Європейському Союзі сформовано такі загальні принципи надання соціальних послуг, на які зорієнтована й Болгарія :

1. Органи державної влади на різних її рівнях мають працювати ближче до громадян, реалізуючи принцип субсидіарності.

2. Громадяни повинні мати доступ до якісних соціальних послуг у країнах-членах ЄС, що є істотним для досягнення соціальної інтеграції.

3. Соціальні послуги мають бути спрямовані на задоволення конкретних потреб з метою забезпечення основних прав людини і захисту найбільш

уразливих груп населення. Має застосовуватися індивідуальний підхід і принцип солідарності у наданні соціальних послуг.

4. В силу специфіки надання соціальних послуг, спрямованих в основному на уразливі групи, важливим є фінансова участь третьої сторони.

5. Залучення користувачів у процесі надання послуг («Нічого для нас без нас").

6. Децентралізація організації соціальних послуг, зростання ролі і відповідальності місцевої влади за надання соціальних послуг на своїй території.

7. Залучення до надання соціальних послуг приватних постачальників, що допомагає центральним і місцевим органам влади змінити свою роль і зосередитися в основному на правовому регулюванні соціальних послуг, моніторингу та фінансуванні, а конкуренція сприяє підвищенню якості цих послуг.

8. Використання різних форм державно - приватного партнерства та джерел фінансування.

9. Прозорість політики і процедур на всіх стадіях надання соціальних послуг: регулювання, організації, фінансування, поставок, оцінки тощо.

10. Правова визначеність. Європейська комісія розуміє, що застосування законодавства Співтовариства щодо послуг, що становлять спільний інтерес, ставить низку складних питань. У зв'язку з цим, Комісія працює над розширенням правової визначеності і ясності у застосуванні правил і загальних принципів права Співтовариства щодо всіх послуг [2].

Важливим для удосконалення надання соціальних послуг є визначення вузлових понять. Нами, на основі нормативно-правових актів та наукових публікацій, простежено болгарські підходи до даної проблематики, які враховують загальноєвропейські. Так, Д. Михайлова та Р. Попова досліджують використання поняття «інституція» в країнах ЄС та наголошують, що в ЄС деінституціоналізація розглядається як розвиток мережі послуг у співтоваристві – альтернативних діючим інститутам (денні центри, мобільна робота тощо) [3, с. 7]. Процес деінституціоналізації розпочався в Європейському Союзі ще в 90-х роках XX століття, в рамках забезпечення прав громадян та підтримки громадських ініціатив, що підтверджує думку про складність і тривалість цього процесу.

Складне поняття «деінституціоналізація» щодо соціальної сфери розглядається в Болгарії як сукупність реформ, спрямованих на мінімізацію закритих інститутів (інтернатів, дитячих будинків, виправних колоній тощо) та інтеграцію їх клієнтів у суспільство [4]. Наприклад, деінституціоналізація дітей – це процес цілеспрямованого зменшення їх кількості в інтернатах, шляхом впровадження нової системи соціальних послуг, зорієнтованої на профілактику та реінтеграцію дітей у біологічні сім'ї, розміщення їх у сімейних дитбудинках тощо. Учасниками семінару на тему «Деінституціоналізація через надання послуг у співтоваристві. Використання європейських фондів для надання якісних послуг», що відбувся у Софії 27.02.2014 року за підтримки Європейської експертної групи та Європейської Комісії, відмічено, що

деінституціоналізація є постійною турботою урядів Болгарії, має гострий соціальний характер і часто політизується з огляду на засоби її реалізації, залишаючись актуальною і в наші дні. Ключовим є завдання забезпечення прав людини [5]. Слід взяти до уваги й твердження вчених, що деінституціоналізація сприяє пом'якшенню так званої «дилеми соціальної ціни», оскільки будь-яка особа може звернутися за допомогою чи брати участь у наданні особливо необхідних послуг.

Болгарськими вченими (М. Маламін, Н. Шабані, О. Друмев, Р. Панева) відзначається, що незважаючи на значну кількість документів, у яких наголошується на важливості деінституціоналізації, питання координації і планування не вирішено. Основними проблемами залишаються фінансове забезпечення та звітність [2].

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що деінституціоналізація соціальних послуг в Болгарії проводиться в основному з початку 2000-х років під впливом Європейського Союзу та підготовки до членства в ньому. Соціальні послуги надаються з урахуванням нових підходів за активної участі неурядового сектора, бізнесу та зростання ролі обласних і общинних влад. Водночас залишаються нереалізованими багато завдань, що підтверджує складність цього процесу.

Література:

1. Томова Т. Социалната политика и предизвикателството на бедността. Сравнителни анализ на страните от Латинска Америка и България/ Електронний ресурс. Спосіб доступу: http://ebox.nbu.bg/lat_am/ne3/06.Tomova.pdf
2. Бяла книга: ефективна подкрепа чрез социални услуги за уязвимите групи в България. Основни принципи. Стратегически документ. 2009. София: Платформа «Социални Политики».- 30 с.
3. Михайлова Д. Опитът на България в процеса на деинституционализация и децентрализация на социалните услуги и ролята на гражданския сектор като инициатор и доставчик/ Д. Михайлова, Р. Попова.- София: Сдружено Знание, 2010.- 51 с.
4. Социалните услуги в България. Въпроси и отговори. – София: Български център за нестопанско право, 2004.- 15 с.
5. Деинституционализацията до и след 2014 г. // Електронний ресурс. Спосіб доступу: <http://nasoki.bg/index.php/socialni-politiki/9-socialni-politiki/207-di-seminar>

Лопушинський Іван Петрович

*завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений працівник освіти України,
Херсонський національний технічний університет,
м. Херсон*

Запровадження адресності соціальної допомоги та монетаризації пільг: український вимір

Як відомо, пільги – це атавізм радянської доби, коли дедалі більшу частину витрат громадян держава прагнула усупільнити, позбавивши населення традиційного для “ворожого капіталістичного суспільства” з його ринковою економікою права самостійно обирати, які послуги й у якому обсязі купувати. За своєю суттю – це своєрідний бартер, перелік послуг у натуральному вигляді, якими держава розплачується з громадянами, не маючи змоги/бажання розплачуватися грішми. А бартер, як відомо, – це завжди неадекватний обмін.

За оцінкою спеціалістів Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. Птухи НАН України в нашій державі майже 45 %, або 7,66 млн домогосподарств мають у своєму складі хоча б одного пільговика. Відповідно до офіційних даних в країні надається 45 видів лише соціальних пільг, якими можуть користуватися близько 18 млн осіб. Найпоширенішим є використання пільг на проїзд у транспорті (26,7 %), житлово-комунальні послуги (21,7 %). Найменше громадяни реалізують своє право на пільгові путівки для оздоровлення та відпочинок – лише 0,4 % домогосподарств.

Зважаючи на такий стан справ, Кабінет Міністрів України в рамках реалізації нової економічної і соціальної політики має намір оптимізувати соціальні виплати і внести до парламенту проект Закону щодо адресності та монетизації пільг. У цьому зв’язку Прем’єр-міністр України Арсеній Яценюк на засіданні Кабміну 09 грудня 2014 року заявив: “Нам потрібно оптимізувати соціальні виплати. Це означає, що той, хто їх повинен отримати – буде їх отримувати, а той, хто призначив їх собі незаконно – перестане їх отримувати”, – сказав Арсеній Яценюк [1].

У цьому зв’язку Міністерство соціальної політики планує ліквідувати неефективні пільги і монетизувати решту, зробивши всю соціальну допомогу виключно адресною. На думку експертів, такі ідеї є абсолютно правильними та раціональними, вони неодноразово звучали з вуст багатьох українських чиновників різних мастей і рангів упродовж останніх десятиріч. Водночас станом на травень 2015 року такого урядового законопроекту у Верховній Раді України не було зареєстровано. У той же час і представники влади, і громадськість заявляють про потребу зміни насамперед механізму надання пільгового проїзду в громадському транспорті. Так, замість відшкодування перевізникам за проїзд пільговиків пропонується запровадження адресної допомоги громадянам, які мають право на безоплатний проїзд.

Як добре відомо, питання про спрямовану допомогу порушувалося вже неодноразово. Водночас на думку багатьох експертів, спрямована допомога буде вигідна громадянам тільки в тому разі, якщо розрахунки сум пільг будуть проводитися з урахуванням інтересів пільговиків. Знеособлювання пільг – безсумнівно, погане явище. Якщо будуть проводитися розрахунки за аналогією з розрахунками прожиткового мінімуму, то для громадян будуть лише одні „мінуси”, оскільки пільговики практично втратять можливість користуватися громадським транспортом. Якщо вони будуть проведені, виходячи з потреб груп людей, які мають право на пільги, а практика користування цими групами громадян громадським транспортом буде врахованою повною мірою, тоді для людей це буде „плюс”.

Головне в цьому разі, щоб держава при розрахунках ураховувала інтереси громадян. Тоді можна віднайти оптимальний шлях вирішення цього питання. Якщо ж розрахунки будуть виходити з проблем бюджету, то вийде як з прожитковим мінімумом – щось, за що жити не можна. І тоді громадяни отримають грошові пільги, які будуть повністю неефективні для них. І цілком можливо, що люди будуть змушені відмовитися і від пільг, і від поїздок.

Як стверджують експерти, монетизація пільг точно не вдарить по бюджету, оскільки нині цілком безадресні багатомільйонні суми безконтрольно йдуть невідомо куди. Якщо в цій сфері навести порядок, то бюджет тільки заощадить. Зараз наявна система пільг не вигідна ні з погляду громадян, ні з погляду державного бюджету [3].

У цьому зв'язку Міжнародний банк реконструкції та розвитку (група Світового банку) погодився надати уряду України позику в 300 млн дол. для реалізації проекту “Модернізація системи соціальної підтримки населення України”. У межах проекту планують підвищити ефективність адміністрування соціальних виплат і запровадити механізми, що знижують кількість помилок і рівень шахрайства в системі соціальної допомоги. На аналогічні потреби кошти вже колись виділялися тим самим Світовим банком (СБ), однак тільки, взявши їх у кредитора, уряд “забув” їх виділити для створення системи. У результаті Україна має ще не зроблену, але вже застарілу на п'ять років систему, що потребує доопрацювання. Тверезо оцінивши “досягнення” минулих років, СБ вирішив особисто очолити створення нової системи, узявши на себе всі зобов'язання – від проведення тендерів до пошуку експертів. Мінсоцполітики, у свою чергу, намагатиметься реанімувати й доопрацювати стару систему.

У результаті обидві вони будуть об'єднані в єдину базу даних, що враховує всі пільги, компенсації, субсидії, види соціальної допомоги, доходи, власність та інше. Проект дуже амбітний, і єдине, що змушує повірити в його реалізацію, – це особиста участь у ньому міжнародних фінансових організацій. Загалом же реформа соціальних виплат згідно з баченням чинного Українського уряду нічим не відрізняється від багатьох пропонованих раніше. Вона базується на трьох китах: ефективності, адресності та монетизації. На першому етапі реалізації мають бути ліквідовані всі неефективні пільги (навіть їх точна кількість поки що невідома), проте “частина з них ніколи не фінансувалася”, як доповів нещодавно міністр Павло Розенко. Хто і за якими

параметрами визначатиме ефективність тієї частини, що залишилася, не зовсім зрозуміло, часто неефективність пільги впирається в надто складне її адміністрування і/або корупційну складову. І перше, і друге – парафія соціальних служб, проте розпочнуть реформу, на жаль, не з них [2].

Усе залежатиме від принципів, на яких буде побудовано систему адресної допомоги пільговикам, і, в остаточному підсумку, критеріїв, за якими будуть розраховуватися (монетизуватися) потреби конкретного пільговика, що підлягають компенсації. Так, якщо розрахунки проводитимуться в контексті “боротьби за виживання”, що має місце, приміром, при розрахунках того ж прожиткового мінімуму, то середньостатистичний пільговик втратить. Для віднаходження розумного балансу в питанні заощадження бюджетних коштів і при цьому для максимально можливого врахування реальних потреб, прав та інтересів незахищених верств населення слід здійснювати відповідні дослідження (складно сказати, чи проводилися вони колись у нас узагалі), залучати зарубіжних експертів, вивчати досвід інших країн.

Така робота потребує як часових, так і кадрових ресурсів, належного рівня кваліфікації та бажання щось реально змінювати. Після усунення неефективних пільг уряд планує перейти до адресної допомоги і монетизованих пільг. Насправді про посилення адресності експерти говорять давно. За різними оцінками, для надання всіх існуючих пільг державі треба від 180 до 500 млрд грн. Чому такий розкид і чи можна порахувати точніше? Тому що в країні з величезною кількістю пільговиків немає системи їх обліку. При цьому, за різними оцінками, від 17 млрд до 25 млрд грн державної допомоги виділяється людям, які в принципі не належать до незаможних і претендувати на пільги не можуть [2].

Проте для цього, з одного боку, треба буде провести моніторинг за рівнем доходів людей, які претендують на пільги, а з іншого – об’єднати всі види допомоги в одну програму соціального захисту зі створенням єдиної бази даних одержувачів. Поки що жоден із цих напрямів не реалізовано. На сьогодні жоден фахівець галузі не може відповісти на запитання, скільки в Україні пільговиків. Починати ж слід саме з цього, оскільки одна людина може одержувати пільги за кількома законами і проходити за різними реєстрами.

Як відомо, проблема пільгових виплат в Україні завжди стояла досить гостро, право на всі передбачені законами держави пільги має 43 % населення України, річні потреби на їх фінансування становлять майже 65 % дохідної частини бюджету. У цьому зв’язку ще десять років тому робота зі створення системи пільгових карт, що надають повну інформацію про пільговиків, справді велася. Була навіть ідея створити електронний паспорт для всіх без винятку громадян, тому що кожен із нас у той чи інший період життя може претендувати на пільги: як студент, як мати малолітніх дітей, як пенсіонер.

Відповідна ідея має в Україні доволі довгу передісторію. 2 березня 2002 року Кабмін Анатолія Кінаха постановою № 253 уже затверджував Стратегію заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню. Нею пропонувалося вже 2006-го завершити перехід від системи надання пільг до адресної грошової допомоги.

Після того, як 13 жовтня 2004 року Конституційний Суд України виніс Ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження щодо конституційності постанови Кабміну “Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню” наступного ж дня, 14 квітня 2004-го, уряд, очолюваний прем’єр-міністром України Віктором Януковичем, скасував цю постанову. Тож саме на Януковичу лежить відповідальність за припинення реформи пільг, що відкинула Україну на 10 років назад. Попри те, коли про потребу в монетизації пільг заговорили в часи прем’єрства Юлії Тимошенко, то саме Партія регіонів стала активним її опонентом. “У будь-якому разі сьогодні не може йтися про монетизацію пільг. І я закликаю всіх громадян України незалежно від політичних уподобань не дати уряду Тимошенко провести цю операцію”, – так відгукувався про ініціативу щодо монетизації пільг уряду Тимошенко у січні 2008-го экс-міністр праці та соціальної політики в уряді Януковича (а нині – активний опозиціонер) Михайло Папієв.

Проте до кінця проекту адресності та монетаризації пільг тоді так і не довели. Більш того, з 2010 і до початку 2014 року про це питання взагалі не згадували. І якщо з адресністю все загалом зрозуміло: завдання необхідне, але важковиконуване і вже точно не за рік, то питання монетизації залишається суперечливим навіть з погляду впровадження. Проте Львівська область уже підхопила ідею Мінсоцполітики та оголосила себе реалізатором пілотного проекту з монетизації. Водночас справжнім піонером монетизації є Волинь, де, починаючи з жовтня 2010 року, монетизовано всі пільги з оплати електроенергії. Експеримент, поза сумнівом, можна вважати успішним, заборгованостей з виплат немає, заборгованостей з оплати електроенергії теж. Люди, які одержують монетизовані пільги – гроші на оплату електроенергії, стали більш ощадливими, оскільки сума грошової компенсації виплачується повним обсягом, незалежно від реального споживання електрики. Здавалося б, одні плюси. Однак лише йшлося в експерименті про послугу, якою користуються всі.

А що робити з нерівномірно розподіленими пільгами, наприклад безплатним проїздом? У той же час, перш ніж запроваджувати зміни, слід переглянути групи громадян, які мають право на пільговий проїзд у громадському транспорті. Крім того, слід провести дослідження, скільки і яким транспортом найбільше користуються пільговики. І можливо, що ділити пільговиків потрібно навіть за місцем проживання, адже бабусі в глухому селі, яка за межі села нікуди не виїжджає і купує продукти й товари виключно в сусідньому магазині набагато потрібніші живі гроші ніж безоплатний проїзд у громадському транспорті, яким вона не користується. У містах же ситуація зовсім протилежна – пенсіонери набагато частіше користуються громадським транспортом, нерідко мають підробіток і їздять у передмістя на дачу.

Через банальну відсутність інформації монетизація заходить у глухий кут, ще не почавшись. Припустімо, людина є одночасно і інвалідом, і чорнобильцем, за обома категоріями вона має певні пільги, які можуть збігатися. Як у такому разі її пільги монетизувати? Яким обсягом?

Як виключити корупцію, адже йдеться вже про конкретні грошові виплати? За непередбаченого підходу видатки держави можуть, навпаки, зрости, а от добробут населення – не обов’язково. Розглянемо такий приклад. Право на пільговий залізничний проїзд в Україні мають понад 25 категорій пільговиків. І вони активно це право використовують, особливо коли йдеться про приміське сполучення. Борг місцевих адміністрацій перед залізничниками за пільгові перевезення в електричках за 2014 рік перевищив 161 млн грн. Фактично кожен другий пільговик їздив безоплатно. І попри всі претензії до Укрзалізниці, той факт, що компенсації від місцевих адміністрацій покриваються лише на 45 %, у правовому суспільстві неприйнятний. А в разі, якщо пільговики одержать не право на знижений тариф, а “живі” гроші, кількість бюджетних видатків тільки зросте. Адже оплатити пільгу доведеться як тим, хто регулярно їздить на дачу, так і тим, хто пільгу має, але з низки причин нею не користується. Для пенсіонера це однозначний плюс – додаткові вливання в скромний бюджет. Проте чи готова держава до покриття таких витрат, якщо зараз вона не здатна оплатити проїзд в електричках навіть для тих, хто реально пільгою користується? [2].

Саме тому в нинішніх умовах важливо визначитися не лише з кількістю пільг, а і з обсягом фінансів, які держава готова на ці пільги витрачати. На сьогодні, коли можливості держбюджету обмежені, раціональніше спочатку зрозуміти, скільки країна готова виділити допомоги, а вже потім відібрати тих, кому ця допомога необхідна насамперед. Якщо зараз монетизувати пільгу для всіх, хто претендує на безплатний проїзд, вона не перевищить 9 грн на місяць на одного пільговика. Сума виглядає смішною, і очевидно, що рівномірно розподілити її на всіх не вийде. Наприклад, на безплатний проїзд претендують понад 12 млн українців. Чи всі вони і як часто користуються цим правом? Чи настільки необхідний безплатний проїзд в автобусі пенсіонерці, яка живе в селі й дуже рідко з нього виїжджає? Для неї ця пільга порожній звук, якщо вона все одно не може нею скористатися. І тут ми підходимо до питання справедливості й рівності. Припустімо, ми з’ясуємо, що в селищі автобуса немає, отже, пільга на безплатний проїзд жителям не потрібна. У сусідньому ж місті є автобус і не один. Чи справедливо пільговикам із села пільги не дати, а пільговикам у місті – надати, оскільки Конституція України закріплює рівні права за всіма.

У столиці України, наприклад, зараз діє “прогресивна” система “картки киянина”, що дає пенсіонерам право користуватися пільговим проїздом у транспорті. Запровадивши цю картку, київська влада порушила права решти пенсіонерів, які у Києві не проживають, але приїжджають до столиці, нехай навіть час від часу, оскільки право на пільгу мають усі жителі України, незалежно від їхнього місця проживання. Хоча б хтось звернув на це увагу? Причому сама ж столична влада вже поспішила відхреститися від монетизації, аргументуючи це неможливістю практичного впровадження системи.

У той же час Мінсоцполітики вирішило піти найпростішим шляхом і залишити пільги тільки тим, хто без них не протягне. У результаті з 12 млн громадян, які претендують на безплатний проїзд, залишаться 3,5-4 млн пільговиків. Мінсоцполітики не надало своїх розрахунків з монетизації, але й

без них зрозуміло, що коли 12 млн мали одержати по 9 грн на місяць, то на кожного з 4 млн припадає в середньому близько 27 грн. При нинішній вартості на проїзд у муніципальному транспорті і ця сума видається несерйозною. При цьому всі працюючі громадяни пільги можуть втратити. “Я дотримуюся дуже жорсткої позиції і вважаю, що всі професійні пільги треба скасувати, як і пільги для працюючих громадян. Якщо людина працює, вона одержує зарплату, а не “подачки” від держави. Навіщо, наприклад, прокурорам або суддям право на безплатний проїзд? Пільга має бути адресною і максимально простою, що розраховується виключно на підставі доходу”, – озвучив нещодавно свою позицію глава Мінсоцполітики Павло Розенко [2].

Однак декларована Міністром простота може зіграти злий жарт з Урядом. Експерти, наприклад, уже критикують спрощену систему надання субсидій, запроваджену з 1 травня 2015 року. Цей широкий, без сумніву, популістський жест влади збільшить не лише кількість одержувачів субсидій учетверо (з 1 до 4 млн домогосподарств), а й державні видатки, які можуть виявитися нераціональними.

“Коли створювалася система субсидій, обсяги тіньових доходів у країні були значно меншими. Зараз ситуація із зарплатами в “конвертах” змінилася, але систему, навпаки, вирішили спростити, скасовуючи багато вимог. Це насторожує. Звичайно, люди з високими доходами по субсидію не звернуться, а от люди з середніми доходами в умовах істотного підвищення тарифів у субсидії зацікавлені. І якщо вони одержують низьку офіційну заробітну плату, то цілком можуть претендувати й на субсидію. При цьому простежити, чи одержують вони “сіру” зарплату, складно, а підтримувати на державному рівні людей, які працюють у тіньовій економіці, – неправильно, – вважає Гліб Вишлинський, заступник директора компанії Gfk Ukraine. – Колишня система надання субсидій створювала бюрократичний бар’єр, який давав змогу таких людей “відсіяти”. Спростивши її, держава спростить життя шахраям” [2].

На думку експерта [2], підходити до питання треба трохи інакше, спрощуючи систему надання соціальної допомоги для тих, хто потенційно має її одержувати, – інвалідів, багатодітних сімей, самотніх пенсіонерів, однак для решти залишити стару систему, що передбачає жорсткіший контроль над її неправомірним одержанням. В умовах дефіциту державних фінансів такий підхід є раціональнішим і не дозволить за рахунок бюджетних коштів утримувати тих, хто в грошах особливої потреби не має. Це не означає, що чинна зараз система надання соціальної допомоги не потребує змін. Її механізми справді ускладнені до неможливості, порядок надання непрозорий, розтрата бюджетних коштів колосальні. У результаті в країні є понад 700 видів пільг, проте чверть населення продовжує жити за межею бідності, і лише половина бідняків пільги реально одержує. Реформа потрібна, але яка? І чи допоможе вона уникнути тих правопорушень, якими обплутано систему соціальної допомоги, чи не створить нових можливостей для маніпуляцій?

З одного боку, монетизація пільг – світова практика, що дає можливість оптимізувати державні видатки. З іншого – сам процес монетизації

трудомісткий, складний і, що дуже важливо для України, тісно сусідить із корупційними можливостями. Із чим, утім, не згоден міністр Павло Розенко: “Якщо перевізник показує державі, що 80 % його пасажирів були пільговиками, – це корупція, схеми, відверті зловживання. Проте якщо людина одержує адресно грошову допомогу від держави, то ризик корупції мінімальний”. Насправді ризик корупції зберігається, просто він переноситься на “споживчий” рівень, і суми зловживань стають меншими, та тільки для одного казнокрада, а не для країни в цілому. Локально це може виражатися в банальному вимаганні з боку чиновників Мінсоцполітики, середня зарплата в яких становить близько 1500 грн і є найнижчою в системі державного управління, або у “вирішенні питання” про надання пільг особам, які на них претендувати не повинні. Глобально будь-яка спроба відірвати чиновників від годівниці ризикує наразитися на саботаж на місцях, де реформа й заглухне. У результаті благі наміри буде настільки неефективно втілено в життя, що реформу спустять на гальмах, як і в попередні роки [3].

Не дивно, що в багатьох країнах монетизація в підсумку закінчувалася демонетизацією. Реалізація реформи, та ще й у найближчому майбутньому видається малоімовірною. Занадто багато “зацікавлені” особи втратять від її впровадження. З одного боку, Кабмін після проведення реформи не зможе контролювати місцеві адміністрації (адже виділення коштів – це завжди предмет торгу й маніпуляцій). З іншого – нинішня система значно вигідніша багатьом чиновникам на місцях, оскільки дає змогу “вільно” розпоряджатися бюджетними грошима. Зручна система й для окремих підприємств, що обслуговують пільговиків і одержують компенсації держави. У результаті саме суб’єктивний чинник відіграє в цьому разі першорядну роль.

Реалізувати озвучені Мінсоцполітики зміни нахрапом, як того хочуть чиновники, не вийде. Такі реформи потребують поетапного впровадження протягом кількох років. Однак в Україні, на жаль, будь-які поетапні зміни приречені на провал. Усі навіть найкращі починання попередників відмітаються з обуренням тими керівниками, які прийшли їм на зміну. У результаті кількість тих, хто одержує державну допомогу, однозначно скоротиться, а рівень життя незаможного населення ризикує погіршитися під тиском інфляції та на тлі заморожених до грудня 2015 року соціальних стандартів [2].

Саме тому, проводячи монетизацію пільг, українська влада мала б дуже добре опрацювати механізм: 1) насамперед необхідно чітко визначити, які саме пільги будуть монетизовані. На сьогодні доцільно розглянути можливість монетизації лише транспортних і житлово-комунальних пільг; 2) заміну натуральної форми пільг грошовою варто здійснювати поступово і на добровільній основі; 3) уряд має встановити адекватну вартість грошової компенсації пільговикам, навіть якщо для цього потрібно буде піти на часткове скорочення пільг окремим (працевдатним) пільговим категоріям; 4) має бути проведена активна роз’яснювальна робота щодо змін у пільговому забезпеченні громадян.

Література:

1. Кабмін хоче внести в парламент законопроект щодо адресності та монетизації пільг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/soc/1019666-yatsenyuk-mae-namir-zaprovaditi-adresnu-sotsialnu-dopomogu.html>

2. Самаєва, Юлія. Чарівники з країни пільг: ZN, UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/charivniki-z-krayini-pilg-.html>

3. Шангіна, Людмила. Монетизація пільг не зашкодить бюджету, але може зашкодити пільговикам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=2732

Мерзляк Анжела Віталіївна

*проректор з науково-педагогічної роботи – директор Інституту управління,
доктор наук з державного управління, професор,
Відмінник освіти України,
Класичний приватний університет
м. Запоріжжя*

Стан та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком Запорізької області у контексті сучасних тенденцій розвитку Південного регіону України

Сучасні світові тенденції в сфері державного управління, й особливо позитивний досвід країн європейського простору, свідчать про підвищення ролі державної регіональної політики, яка сприяє кращому врахуванню в прийнятті державно-управлінських рішень специфіки окремих регіонів, які мають різну ресурсну базу, інфраструктуру й, відповідно, потенціал. Тобто відбувається переорієнтація системи державного управління на розв'язання не тільки проблем та завдань загальнодержавного характеру, а й подолання несприятливих тенденцій або реалізації певних стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку окремих територій.

Значний внесок в соціальний та економічний розвиток нашої держави робить Південний регіон України, який охоплює Запорізьку, Миколаївську, Одеську, Херсонську області та АР Крим. Сумарна частка валового регіонального продукту цих областей у загальному обсязі ВРП по Україні становила 16,1% у 2009 р. та несуттєво зменшилась до 14,7% у 2013 р. Лідером за цим показником у Південному регіоні є Одеська область (4,6% у 2013 р.). Далі у цьому ж році йшли Запорізька область (3,6%), АР Крим (3%), Миколаївська (2,1%) та Херсонська (1,4%) області (табл. 1). За своєю площею Південний регіон України займає 23% території держави (139,6 тис. км²) та при цьому станом на 01.01.2014 р. за даними Державної служби статистики має населення 8,4 млн. осіб (18,4% сукупного населення по Україні), у т.ч. з них близько 70% осіб працездатного віку.

Таблиця 1

Динаміка обсягу валового регіонального продукту областей Південного регіону *

Область	2009 р.		2010 р.		2011 р.		2012 р.		2013 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Запорізька	37446	4,1	42736	3,9	49525	3,8	54828	3,8	54352	3,6
Миколаївська	20336	2,2	24055	2,2	27633	2,1	29205	2,0	32030	2,1
Одеська	48647	5,3	53878	5,0	61499	4,7	64743	4,4	69760	4,6
Херсонська	13436	1,5	15649	1,4	18448	1,4	19357	1,3	20767	1,4
АР Крим	27396	3,0	32426	3,0	38220	2,9	44536	3,1	46393	3,0
Сумарний показник по регіону, млн. грн.	147261	16,1	168744	15,6	195325	15,0	212669	14,6	223302	14,7
Сумарний показник по Україні, млн. грн.	913345	100	1082569	100	1302079	100	1459096	100	1522657	100

* Складено за даними Державної служби статистики України [4]

Ще з давніх часів Південний регіон України став центром соціально-економічної спрямованості. Так історично склалося, що регіони Східної України в своєму розвитку тяжіли до Російської Федерація, а Західні орієнтувалися на Польщу. Південна частина держави в своєму економічному розвитку врівноважувала ці два напрями та завдяки своїй розвиненій інфраструктурі, зокрема, портове господарство, сприяли налагодженню зовнішньоторговельних стосунків з багатьма країнами світу.

У попередні кілька сторіч територія Південного регіону вважалася розвиненою в сільськогосподарській галузі. Так, значним попитом на світових ринках користувалася продукція тваринництва (особливо жир та вовна), при цьому розвиток цього напрямку не вимагав великих витрат і гарантував швидку та значну віддачу. Однак, зміни в структурі світового попиту (зокрема, зростання попиту на хліб) сприяли тому, що поступово на перше місце у сільськогосподарській галузі Півдня стало переважати вирощування зернових культур. Також важливе місце в агропромисловому комплексі цієї частини України займало виноробство, розвитку якого сприяли не тільки природні умови, а й додатково підвищення з боку держави митних тарифів на імпорту вина. Крім того, галуззю, яка приносила значні прибутки, вигоди та яка сприяла налагодженню стосунків регіону із зарубіжними партнерами, починаючи ще з тих часів була сфера торгівлі [6].

Запорізькому регіону також історично притаманні абсолютні переваги в сфері аграрного виробництва. На сьогоднішній день майже 80% земель Запорізької області знаходяться у користуванні агроформувань [3]. Розвитку цієї галузі додатково сприяла аграрна реформа. В області функціонує ряд підприємств, які є провідними в агропромисловому комплексі України та мають найбільші потужності й обсяги виробництва (зокрема, це Запорізький оліяжиркомбінат, Запорізький та Мелітопольський м'ясокомбінати, Пологівський олійноекстракційний завод) [5].

Свідченням залучення зарубіжних інвестицій в аграрний комплекс регіону та в харчову галузь є досвід таких підприємств області, як Запорізький пиво-безалкогольний комбінат «Славутич» (іноземним інвестором виступав скандинавський пивоварний концерн „Baltic Beverages Holding”) і Запорізький завод безалкогольних напоїв (у лютому 2009 р. компанія Coca-Cola викупила підприємство) [5]. Однак, якщо до фінансової кризи, такі тенденції були свідченням вигідної співпраці, то з початку фінансової кризи це обумовлене скоріше намірами іноземних інвесторів придбати здешевлені активи в окремих галузях (харчовій промисловості, будівництві, торгівлі), які не знайшли підтримки з боку держави.

Щодо сучасного стану сільськогосподарського сектору Запорізької області та Південного регіону взагалі, то не зважаючи на той факт, що історично та природно склалося таким чином, що регіон володіє великим потенціалом, разом із тим його ресурси наразі використовуються нерационально й через застарілі технології та обладнання починає відставати від провідних європейських країн й потребує додаткових вкладень, перш за все у технології. На думку польських експертів, пошук технологій у цій галузі українська держава може здійснювати,

наприклад, в Канаді, оскільки її можна вважати однією з провідних країн у цій сфері, а також великою є число українців в Канаді, які б могли завезти їх в Україну. Також досвід Польщі є прикладом ефективної державної підтримки розвитку агропромислового комплексу (пільгові умови для отримання інвестиційного кредиту, субсидування, гарантії, податкові стимули тощо). Крім того, ефективною виявилася політика Польщі у сфері створення кооперативних господарств (де витрати праці є на 40% нижчими, а урожайність у середньому на 10% вища у порівнянні з індивідуальними господарствами), які мають значні переваги перед державою та залучають більші кошти з боку Європейського Союзу. У цілому, лише за 2004-2006 рр. 53% отриманих від ЄС коштів польська держава направляла на стратегічну галузь – сільське господарство. Також з часів вступу Польщі до ЄС було створено багато спільних підприємств (особливо птахофабрик) [11]. Тому, наразі для України складається така тенденція, що в державі сільські території є біднішими за міські, в Польщі ж навпаки, сільська місцевість є більш захищеною з боку держави та розвивається високими темпами.

Запорізький регіон виділяється з-поміж інших областей Південного регіону тим, що його можна вважати також індустріальним. Активний розвиток промисловості та будівництва тут почав відбуватися з 30-х років ХХ ст. (будівництво Запорізької гідроелектростанції, ПАТ «Запоріжсталь», ПАТ «Дніпроспецсталь», ПАТ «Запорізький автомобілебудівний завод»). Створення потужного металургійного, металообробного та машинобудівного комплексу перетворило Запорізький регіон на передовий індустріальний центр. Також було створено потужну електроенергетичну базу (так, приблизно четверта частина виробленої в Україні електроенергії продукується Запорізькою атомною електростанцією).

Але, нажаль, сучасні несприятливі умови в державі заводять промисловість області у кризу. По-перше, через зростання курсу валюти суттєво збільшуються витрати на закупівлю імпоротної сировини (наприклад, комплектуючих для випуску автомобілів), по-друге, відсутність коштів на модернізацію виробництв, яка також веде за собою зниження конкурентоспроможності власної продукції у порівнянні з імпоротною (навіть за ціновим чинником, оскільки через зростання співвідношення національної та іноземної валют ціна на продукцію власного та імпортного продукту врівноважується при не завжди однаковій якості) спричиняє занепад окремих великих промислових підприємств.

В цілому, у Південному регіоні сконцентровано 19% усіх активних підприємств України (табл. 2). Аналіз розподілу цих підприємств за видами економічної діяльності свідчить про переважаюче число суб'єктів господарської діяльності, які спеціалізуються на наданні різного роду послуг (транспортних, туристичних, фінансових, страхових, операцій з нерухомістю, інформаційно-телекомунікаційних, освітніх тощо), на другому за кількістю функціонуючих підприємств є сфера торгівлі та ремонту, на третьому – сільське, лісове та рибне господарство, далі йдуть галузі промисловості та будівництва. Така тенденція переважає в усіх областях Південного регіону.

Таблиця 2

**Розподіл активних підприємств областей Південного регіону
за видами діяльності, станом на 15.11.2013 р. ***

Область	Сільське, лісове та рибне господарство		Промисловість		Будівництво		Торгівля та ремонт		Сфера послуг		Усього підприємств
	од.	%	од.	%	од.	%	од.	%	од.	%	од.
Запорізька	2777	11,1	1932	7,7	1230	4,9	4336	17,4	14697	58,8	24972
Миколаївська	3728	19,7	1191	6,3	763	4,0	2242	11,8	11037	58,2	18961
Одеська	4893	12,3	2516	6,3	2191	5,5	6158	15,5	23923	60,3	39681
Херсонська	2540	16,8	989	6,5	564	3,7	1961	12,9	9090	60,1	15144
АР Крим	1848	6,4	1754	6,1	1902	6,6	3581	12,4	19748	68,5	28833
Україна	50692	7,6	50298	7,5	37133	5,5	112243	16,8	419627	62,6	669993

* Складено за даними Державної служби статистики України [4]

У розрізі окремих галузей слід зазначити, що показник кількості активних підприємств у сільськогосподарському секторі перевищує середній показник по Україні (який є на рівні 7,6%). Так, у Миколаївській області сконцентровано 19,7% агропромислових підприємств, у Херсонській – 16,8%, Одеській – 12,3%, Запорізькій – 11,1%. У групі промислових підприємств лідером за цим показником є Запорізька область (7,7%, що є трохи більшим за середній показник по Україні). Таким чином, ці цифри є підтвердженням вищенаведених тенденцій: однією із стратегічних галузей Південного регіону є сільське господарство, а Запорізький регіон можна вважати також індустріальним. З огляду на це, державним органам влади та місцевого самоврядування слід враховувати це при формуванні спрямованості локальної політики.

Окремо слід відзначити розвиненість транспортної інфраструктури Південного регіону. Особливу роль при цьому відіграє вихід областей цієї частини держави до морських шляхів. Щодо Запорізької області, то через неї проходить низка стратегічно важливих автомобільних трас (Одеса – Мелітополь – Новоазовськ, Харків – Сімферополь – Севастополь, Бориспіль – Дніпропетровськ – Запоріжжя); основними залізничними розв'язками є міста Запоріжжя, Мелітополь, Бердянськ; ключовий морський порт розташований у м. Бердянськ; здійснюються вантажно-пасажирські перевезення річковими шляхами – Дніпро, Каховське водосховище; Запорізький та Бердянський аеропорти мають статуси міжнародного значення.

Розвинена транспортна інфраструктура суттєво сприяє розвитку зовнішньоекономічних зв'язків Південного регіону. Запорізька область у цьому аспекті має дуже позитивні тенденції. За обсягами експорту товарів у 2014 р. (3,7 млрд. дол. США), частка якого у загальному обсязі складала 6,9% (табл. 3), вона поступалась за цим показником лише м. Києву та Київській області (сумарно 21,3% і 3,4%), а також Дніпропетровській (16,3%) та Донецькій (15,6%) [4]. Серед областей Південного регіону за обсягами експорту

Запорізька область є лідером. Основною продукцією, яка йшла на експорт були чорні метали (49,7%) й машини, обладнання, механізми та електротехнічне обладнання (25,9%) [13]. З точки зору географії експорту товарів, то основними партнерами області були: Туреччина (403,1 млн. дол. США), Польща (158,9 млн. дол. США), Індія (157,4 млн. дол. США), Єгипет (144,5 млн. дол. США), Болгарія (123,8 млн. дол. США) [2]. Але попри введені державою санкції та квоти у зовнішньополітичних відносинах з Російською Федерацією, до цієї країни надходив у 2014 р. найбільший обсяг експорту (1,6 млрд. дол. США). З областей Південного регіону три з них (Запорізька, Миколаївська, Херсонська) мають позитивний зовнішньоторговельний баланс, від'ємне сальдо спостерігається в Одеській області (імпорт перевищує експорт на 298,4 млн. дол. США, що становить понад половини від'ємного сальдо країни).

Таблиця 3

**Обсяги експорту-імпорту товарів за областями
Південного регіону за 2014 р. ***

Область	Експорт			Імпорт			Сальдо, тис. дол. США
	тис. дол. США	у % до 2013 р.	у % до загального обсягу	тис. дол. США	у % до 2013 р.	у % до загального обсягу	
Запорізька	3730223,7	101,4	6,9	1570211,8	89,2	2,9	2160012
Миколаївська	1837486,7	84,5	3,4	629559,4	67,8	1,2	1207927
Одеська	1780155,4	109,3	3,3	2078547,7	60,5	3,8	-298392,3
Херсонська	360023,6	97,6	0,7	186102,5	67,8	0,3	173921,1
Україна	53913548	86,5	100	54381792,3	71,7	100	-468244,0

* Складено за даними Державної служби статистики України (дані за 2014 р. надаються без урахування показників АР Крим) [4]

Важливим показником соціально-економічного розвитку регіонів є рівень їх інвестиційної привабливості. Київським міжнародним інститутом соціології у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на замовлення Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України було складено рейтинг інвестиційної привабливості 24 областей держави. Також в даному рейтингу надано оцінку за цим показником АР Крим, м. Київ та м. Севастополь. Результати рейтингу для Південного регіону виглядали таким чином: Одеська область (1,459 пункти, 3 місце в рейтингу), Запорізька (1,355 пункти, 12 місце), Миколаївська (1,329 пункти, 16 місце), Херсонська (1,264 пункти, 25 місце), АР Крим (1,228 пункти, 27 місце) (рис. 1).

Стосовно Запорізької області, то найбільшими країнами інвесторами за результатами 2013 р. були Кіпр (516,3 млн. дол. США або 45,9%), Швеція (198,4 млн. дол. США або 17,6%), Республіка Корея (150 млн. дол. США або 13,3%). Об'єктами інвестування при цьому були підприємства промисловості (81%), оптової і роздрібної торгівлі та ремонту автотранспортних засобів і

механізмів (5,4%), організації, що здійснюють операції з нерухомим майном (4,8%), установи, які здійснюють професійну, наукову та технічну діяльність (3,3%) [9, с. 1].

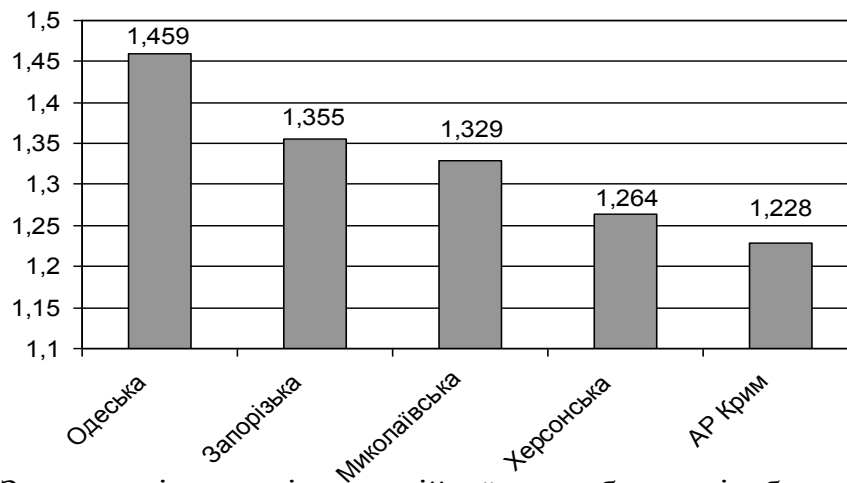


Рис. 1. Значення індексу інвестиційної привабливості областей Південного регіону України, 2012 р. *

* Складено на основі джерела [10, с. 8]

Запорізька область продемонструвала у порівнянні з попереднім періодом суттєве покращення інвестиційних умов, піднявшись у рейтингу на 13 позицій. Зокрема, ситуація покращилась через підвищення рівня прозорості та відкритості влади, вдосконалення податкових механізмів, спрощення адміністративних процедур, розвиток інфраструктури. Однак, залишається низка чинників, які з точки зору інвесторів залишаються на низькому рівні: ефективність діяльності державних органів, дотримання прав власності, корупція, низький загальний рівень ділового середовища. Також головним ризиком інвестори вважають ризик втрати власності (85% опитаних підприємців області вказують на вірогідність такої небезпеки). Серед шляхів подальшого покращення інвестиційних умов в області експерти зазначають необхідність вдосконалення системи контролю в органах державної влади та зміни пріоритетів формату інвестування у бік реалізацій конкретних проектів та програм, які мають чіткі цілі, визначений обсяг необхідних ресурсів, конкретні терміни виконання та відповідальних осіб [10, с. 239-243]. Корисним у цьому аспекті є досвід країн ЄС, де найбільш поширеною практикою є виділення цільових коштів під конкретні проекти.

Важливим підґрунтям для реалізації соціально-економічного потенціалу регіону є забезпечення високого рівня прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. За цим показником Запорізька область досягла значного прогресу, посівши у 2014 р. 1 місце, піднявшись у порівнянні з 2012 р. на 20 позицій. У цілому, з областей Південного регіону порівняно високі показники за рівнем прозорості та відкритості влади також займає станом на 2014 р. Одеська область (6 місце). Але цих показників недостатньо для того, щоб вважати регіони відкритими. Тому дотепер актуальним для України залишається подальше наближення роботи органів влади до європейських стандартів.

Таблиця 4

Рівень прозорості та відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування областей Південного регіону *

Область	2012 р.			2014 р.		
	Число балів **	Місце у рейтингу	Статус регіону	Число балів	Місце у рейтингу	Статус регіону
Запорізька	2,22	21	частково закритий	4,96	1	недостатньо відкритий
Миколаївська	4,63	1	недостатньо відкритий	2,14	13	частково закритий
Одеська	2,23	20	частково закритий	4,55	6	недостатньо відкритий
Херсонська	3,26	14	частково закритий	4,04	12	мінімально відкритий
АР Крим	4,61	2	недостатньо відкритий	0	25	цілком закритий

* Складено на основі джерела [7]

** 0 – 1,99 – цілком закриті; 4,5 – 5,49 – недостатньо відкриті;
 2 – 3,49 – частково закриті; 5,5 – 6 – відкриті
 3,5 – 4,49 – мінімально відкриті;

З огляду на потенціал регіону формуються стратегії розвитку окремих його областей. Так, «Стратегією розвитку Запорізької області до 2015 р.» [12] було встановлено такі основні пріоритети державного управління її соціально-економічним розвитком: розбудова інвестиційно-привабливого регіону з розвиненими високотехнологічними індустріальним та аграрним комплексами; підвищення рівня екології в регіоні; сприяння позиціонуванню регіону, як історико-культурного та курортно-туристичного центру національного та міжнародного значення. По кожному з цих напрямів за попередні роки було досягнуто певні здобутки, але на перспективу залишаються певні аспекти, які вимагають подальшого розвитку з урахуванням сучасних реалій.

Розробка нової Стратегії розвитку Запорізької області на період до 2020 р., яка наразі триває за співробітництва органів державної влади та місцевого самоврядування, представників бізнесу, громадськості та наукової спільноти, підпорядкована не тільки розв'язанню внутрішніх проблем, які склалися, але й перспективам та принципам співпраці України з Європейським Союзом, у межах якої запланована фінансова підтримка з боку ЄС програми «Підтримка регіональної політики України». Попередня Стратегія розвитку Запорізької області була розроблена за підтримки канадського уряду у межах проекту канадсько-українського партнерства «Регіональне самоврядування та розвиток» та отримала підтримку з боку Канади у розмірі кількох мільйонів доларів [8].

Щодо підсумків реалізації заходів по виконанню Стратегії до 2015 р., то з приводу першого напрямку – розбудова інвестиційно-привабливого регіону з розвиненими високотехнологічними індустріальним та аграрним комплексами – можна вважати, що регіон за ці роки достатньо підвищив рівень своєї інвестиційної привабливості та зробив багато з того, що залежало від внутрішнього чинника області, однак, залишаються чинники зовнішнього середовища, які носять загальнодержавний характер, на які має суттєво впливати влада України (стабілізація курсу валют, зниження рівня інфляції, розв’язання проблем енергетичного комплексу та ЖКГ тощо) задля підвищення умов ведення бізнесу у державі в цілому.

Стосовно сучасного стану розвиненості індустріального та аграрного комплексів, не можна в повній мірі констатувати створення їх конкурентоспроможності у Запорізькій області. Окремі галузі промисловості (наприклад, машинобудівна) наразі перебувають у стадії кризи. З огляду на це, зменшенню високих енергетичних витрат, витрат на закупівлю сировини має сприяти держава у вигляді дотацій, податкових знижок, екологічних стимулів та ін. З боку самих же підприємств одним з шляхів покращення ситуації може служити переорієнтація на виробництво продукції внутрішнього споживання – наприклад, замість виробництва легкових автомобілів, випуск автобусів внутрішнього користування тощо.

Підвищенню конкурентоспроможності аграрного сектору може стати стимулювання приватизації земельних угідь замість популяризації орендних відносин (як свідчить досвід тенденції регіону та держави, агроформування приватної форми власності є більш сталими та розвиненими та прибутковими, аніж ті, що функціонують на орендованій території та часто ліквідуються) та ін. Перспективним напрямом, який з одного боку реалізує потенціал аграрного сектору, з іншого, відноситься до інструментів покращення показників енергетичного розвитку країни є поширення у Південному регіоні альтернативних джерел енергетики. Як свідчить приклад Польщі, в реалізації цього інструменту мають бути зацікавлені усі ланки, задіяні у цьому процесі: держава – підприємства – окремі індивідуальні господарства. У цій країні є практика налагодження системи соціального партнерства, що є мотиваційним механізмом у цій сфері. На сільських територіях, які є сприятливими для встановлення вітряків, за згодою власника земельної ділянки на ній (на умовах оренди) встановлюється джерело вітроенергетики, а підприємство, яке встановлює це джерело отримує дотації та субсидії від держави за поширення в країні альтернативних джерел енергетики.

Також, слід сприяти оновленню кадрів у промисловості та аграрному секторі країни, де склалася така тенденція, що поступово відбулось викорінення професійної технічної освіти вищою. Популярність технічних спеціальностей є набагато нижчою за інші. Крім того, через не дуже сприятливі умови життя та політичне й економічне становище в Україні, нестабільність ринку праці, посилюється відтік висококваліфікованих кадрів до країн європейського простору, США, Російську Федерацію.

Щодо соціального розвитку південних територій ще однією перспективною на сьогоднішній час галуззю є курортно-рекреаційна сфера. Через зростання валютного курсу та меншу популярність туристичних курортів АР Крим відбувається переорієнтація споживача туристичних послуг на інші напрями відпочинку. За оцінками експертів Асоціації лідерів туристичного бізнесу України за 2014 рік спостерігався попит на придбання турів у такі країни, як Болгарія, Грузія, Єгипет, Туреччина, Туніс, Греція, Хорватія та Чорногорія. Пріоритет надавався особливо країнам з безвізовим режимом. Цінова політика підприємств туристичного бізнесу не змінилась. Так, середня ціна тижневого туру на одну особу (включаючи страхування, переліт і харчування) залишилась на рівні 650–800 дол. США., однак, у перерахунку в національну валюту це є в середньому на 40% більшим за попередній період [1].

З огляду на це має зростати роль внутрішнього туризму, зокрема Південного регіону (особливо курорти, які мають вихід до Азовського моря – Бердянськ, Кирилівка, Приморськ, а також до Чорного моря – Одеська, Миколаївська, Херсонська області). Тому позиціонування Запорізької області, як історико-культурного та курортно-туристичного центру національного та міжнародного значення, що зазначалося в Стратегії до 2015 року має перспективи для реалізації. Хоча попри значний потенціал до сьогоднішнього часу (морські курорти, історико-культурна спадщина, серед якої велику роль відіграє осередок острову „Хортиця”, заповідник „Кам’яна могила”) вважати область культурним центром міжнародного значення ще не можна. Вдосконалення вимагає інфраструктура туристичної галузі. Кількість об’єктів, які обслуговують цю сферу (готелі, ресторанне господарство тощо) є достатньою, однак, рівень обслуговування за оцінками експертів цієї сфери далеко не завжди відповідає європейським стандартам та не завжди зможе задовольнити попит іноземного туриста.

Ще один з напрямів, визначених Стратегією до 2015 р. – підвищення рівня екології в регіоні – має набути продовження у новій стратегії, оскільки Запорізький регіон продовжує займати не дуже високі позиції за рівнем екологічної безпеки серед усіх областей України. З одного боку екологічний чинник спричиняє негативний вплив на якість трудових ресурсів регіону, з іншого знижує привабливість регіону, як культурного осередку.

Таким чином, Південний регіон України та Запорізька область, зокрема, має значний потенціал, який історично та природно склався ще за попередні десятиріччя. Сучасний же їх розвиток повинен відбуватися шляхом всебічної підтримки (ресурсної, нормативно-правової, організаційної) з боку державних органів влади та місцевого самоврядування, враховуючи специфіку та пріоритетність галузей. З боку держави необхідним є надання більшої автономії областям та підвищення ролі локальної політики. Саме завдяки чому через регіональні стратегії розвитку можливим стане розв’язання проблем на окремих територіях та досягнення перспективних цілей їх соціально-економічного розвитку.

Література:

1. Асоціація лідерів туристичного бізнесу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://altu.com.ua/News/?type=official>.
2. Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами області за 2014 р. [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Запорізькій області. – Режим доступу : http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/2.2.4_zed_14_190215.pdf.
3. Головне управління Держземагентства у Запорізькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zem.zp.ua/>.
4. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. Запорізька область [Електронний ресурс] / Україна сьогодні : каталог провідних підприємств України. – Режим доступу : <http://www.rada.com.ua/ukr/RegionsPotential/Zaporizhzhya/>.
6. Історія України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrmap.su/uk-uh9/1030.html>.
7. Карта прозорості та відкритості [Електронний ресурс] // Проект Центру політичних студій та аналітики «Прозора бюрократія». – Режим доступу : <http://access-info.org.ua/map>.
8. Назаренко В. Посібник по залученню додаткового фінансування для проектів місцевого розвитку : проект з регіонального врядування та розвитку – Україна [Електронний ресурс] / В. Назаренко, О. Горєва. – Київ, Запоріжжя, 2009. – 46 с. – Режим доступу : http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1798/Handbook_on_fundraising_2009_UKR.pdf.
9. Прямі інвестиції у 2014 році : експрес-випуск № 328 від 17.02.2015 р. [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Запорізькій області. – Режим доступу : http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/Exp_ves_328_170215.pdf
10. Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України [Електронний ресурс] / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – К., 2014. – 390 с. – Режим доступу : <http://www.ier.com.ua/ua/projects/?pid=4254>.
11. Собкевич О. Щодо розвитку кооперації в аграрному секторі Польщі : аналіт. записка [Електронний ресурс] / О. Собкевич, В. Русан, В. Скороход / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/424/>.
12. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 року (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] / Запорізька обласна державна адміністрація. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000014/14916/strategy-2015.pdf>.
13. Товарна структура зовнішньої торгівлі товарами області за 2014 р. [Електронний ресурс] / Головне управління статистики у Запорізькій області. – Режим доступу : http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/2.2.6_zed_14_190215.pdf.

Овчаренко Світлана Володимирівна

*професор кафедри філософських та соціально-політичних наук,
доктор філософських наук, професор,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Ціннісні аспекти стратегічного розвитку місцевої громади

Визначення спрямування стратегічного розвитку завжди є процесом роздумів про бажане майбутнє, в якому людина бачить себе у співрозмірному собі світі. Досягнення кожної стратегічної мети для людини означено змістовно і емоційно як здобуття того, що є цінним, а отже проголошені чи імпліцитні ціннісні орієнтації у будь-якому разі присутні при формуванні стратегічних планів. Не є виключенням і спосіб формування стратегії розвитку конкретної громади, адже те, чого прагне досягти громада, очевидно, є для неї цінним. Тому варто простежити витоки системи цінностей, яка закладається у програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, що формуються для досягнення завжди ціннісно забарвленої мети.

Перш за все визначимося з поняттям місцевої громади, під яким будемо розуміти в цілому населення певного адміністративно-територіального утворення як осередку безпосереднього мешкання громадян, що є меншим за державу в цілому. У такому разі нам потрібно буде домовитися про зняття суперечностей в трактуванні поняття «місцева громада», яким може визначатися відносна сукупність людей – від громади села до громади області чи регіону, межі якого можуть не співпадати з офіційними межами адміністративно-територіальних одиниць (наприклад Придунав'є (Бессарабія) в Одеській області).

Отже, зрозуміло, що систему цінностей громади слід розглядати як таку, що має декілька векторів впливу, конкретна рівновага котрих може змінюватися під впливом певної ситуації економічного, політичного чи надзвичайного природного характеру та залежати від культурної спадщини спільноти, що вирізняється за етносоціальними характеристиками, відношенням до певної території, культурними та релігійними традиціями. Ці вектори впливу взаємопов'язані у висхідному та низхідному порядку – від загальних цінностей, що закріплені у конвенціях ООН, до цінностей суверенної держави та цінностей окремої соціальної групи.

Зрозуміло, що місцева громада за своїм громадянським статусом причетна до загальнодержавних цінностей, в чому виявляється її політична лояльність. Тому у подальших міркуваннях будемо виходити з того, що громадяни поділяють таку цінність як здобуття державної незалежності для України як держави, оскільки це є досягнутою метою. Відштовхуючись від цього твердження слід проаналізувати систему поглядів, що лежать у підвалинах ціннісної орієнтації державного управління в нашій країні, оскільки будь-яка

місцева громада в татусі елемента держави як громадянської спільноти долучена до цього ціннісного ряду.

Дослідженню цінностей як особливого явища суспільного буття людини присвячена окрема сфера пізнання – аксіологія, яка є одним із спеціалізованих напрямків філософії, що є усталеним в історії філософської думки. Але при всьому розмаїтті конкретних визначень і смислової наповненості поняття «цінність» в філософській традиції різних культурних епох, загальним є визнання позаособистісності способу формування цінності. Цінність виникає як міра позитивного чи негативного відношення до явища або предмету, яка є значущою для певної суспільної групи в певний час. Цінність може мати відношення до системи позитивних норм поведінки, позитивних способів діяльності, позитивних емоцій, позитивних бажань і позитивних переконань. Всі ці характерні типи цінності мають сенс тільки як елемент колективної комунікації, який маркує соціальні групи за орієнтацією на системи цінностей. Цінності утворюють оціночний каркас комунікації в групі. Цінності визначають, що є прийнятним чи неприйнятним всередині групи і таким чином впорядковують повсякденне існування, надаючи йому сенс і напрямок розвитку.

За соціальними функціями і соціальним смыслом цінності є однаковими, незалежно від сфери їх формування – вони визначають мету діяльності, концентрують енергію діяльності та спрямовують зусилля. Для обговорення проблематики цінностей в управлінні державою важливо розуміти, що цінності є суто людським способом ставлення до явищ чи фактів, які не мають жодного самостійного значення - позитивного чи негативного - поза оціночним судженням людини. Саме людина визначає, що буде для неї цінністю (що вона буде вважати цінністю), а що не матиме ціннісного значення (що вона не буде вважати цінністю). Тому склад цінностей може змінюватися відповідно до ситуації, завдяки набутому досвіду, під впливом обставин чи нової інформації. Це дозволяє формувати системи цінностей, трансформувати чи традиціоналізувати ціннісні ряди. Впливаючи на системи цінностей можна управляти ситуацією, спрямовуючи дії у бажаному напрямку.

Сучасне українське суспільство, що утворює державу, має досить розмаїту систему особистісних і групових ціннісних орієнтацій, що потрібно брати до уваги при формуванні загальної ідеології державного управління, котра має бути віддзеркаленням найбільш загальноприйнятних ціннісних норм. При цьому слід розглядати систему державних цінностей як систему маркерів лояльності громадян до країни, в якій вони мешкають. Цінності, що можна охарактеризувати як цінності держави, мають утворювати систему моральних орієнтирів для громадян і влади, які унормовують основні сфери і зміст взаємодії між ними.

Цінності держави формують позитивну суспільну мету, шлях до досягнення котрої долають разом влада і громадяни держави. Ця мета утворює ціннісну спрямованість діяльності органів державної влади як на центральному, так і на місцевому рівні, і наближення до неї є основним критерієм ефективності їх функціонування для громадськості.

Тому слід розрізняти декілька рівнів впливу системи загальнодержавних цінностей. Загальнодержавні цінності відбиваються у завданнях для державної служби як системи органів, що забезпечує повсюдність впровадження цінностей держави у суспільне життя. Також вони є орієнтиром для смислу державного управління, що є основою суспільного громадянського консенсусу. І, зрозуміло, державні цінності є такими для громадян, які погодилися на спільну взаємодію на підставі проголошених і офіційно закріплених та таких, що поділяються причетними до них особами, цінностей. Власне сам інститут громадянства є інститутом, що ґрунтується на згоді з цінностями певної держави.



Для ефективного використання цінносних важелів впливу на загальні державні процеси має бути утворена мережа скоординованих ціннісних рядів, які забезпечують взаєморозуміння між державними службами і громадянами. В загальному плані цінності держави є конвенційною формою моральної істини, яку поділяють всі громадяни країни. В країнах з багатопартійною політичною системою і демократичними формами правління наступність державних цінностей забезпечується декількома способами.

По-перше, основні цінності держави закріплені в її конституції або в інший, прийнятний за традицією, спосіб фіксації світоглядних орієнтацій державного управління. В розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституція України упорядковує ціннісні очікування громадян і, одночасно, вимоги до влади. А розділ I «Загальні засади» Конституції України засвідчує найважливіші загальні цінності, що є недоторканими при будь яких змінах політичної спрямованості влади в країні.

Конституція України у світоглядному підґрунті має положення, які відображають потенційну загальну гуманістичну спрямованість всієї системи державного управління. Історично довгий розвиток гуманістичної ідеології сприяв створенню в європейській культурі особливого кола питань, які пов'язані із визначенням ґрунтовних засад існування людини як істоти, що має

певні привілеї серед всіх інших живих істот. І ці привілеї пов'язані з її особливим центральним місцем у всесвіті, завдяки чому вона має особливу цінність для цілісності існування світу. На цьому підґрунті сформувалися сучасні уявлення про права людини, які їй належать невід'ємно від народження і не залежать від її соціального і майнового стану.

Основним ідеологічним стрижнем сучасного розуміння невід'ємних прав людини є право на життя, на захист якого має бути спрямована як діяльність держави в цілому, так і окремого її громадянина. Саме тому будь-яка подія, що загрожує життю людини, чи створює несприятливі для життя умови, карається за державними законами найсуворішим чином.

Ідеологічно виникнення сучасних держав не в останню чергу було пов'язане з проголошенням захисту прав її громадян вищою соціальною цінністю. Держава в межах своїх владних повноважень брала на себе зобов'язання забезпечувати права і свободи людей, які в свою чергу віддячували державі за її турботу громадянською лояльністю та виконанням громадянських зобов'язань перед нею. Таким чином укладався соціальний договір між державою і громадянином про взаємоповагу, в якому кожна із сторін могла сподіватися на допомогу у скрутний час.

Відтворюючи цей ідеологічний припис, сучасна держава, що проголошує гуманістичний світогляд своєю провідною політичною доктриною, вважає забезпечення та захист прав і свобод людини головною соціальною метою і першочерговим обов'язком державно-управлінської діяльності.

Світова спільнота на сучасному етапі становлення уявлень про гуманістичні пріоритети орієнтується на три типи прав людини:

1. Громадянські та політичні права (наприклад право на життя, свободу зібрань та свободу віросповідання);
2. Економічні, соціальні та культурні права (наприклад, право на труд, освіту та соціальне забезпечення);
3. «Солідарні» права (наприклад, право на мир, екологічну безпеку, на соціально-економічний розвиток).

Ці права, відповідно, називають правами «першого покоління» - громадянські і політичні, з формулювання яких історично розпочинається становлення правового забезпечення суспільної гуманістичної ідеології. Правами «другого покоління» – економічні, соціальні та культурні, фіксація яких у 60-ті роки XX століття пов'язана з визнанням захисту соціальної справедливості обов'язком держави. Та правами «третього покоління», сутність яких полягає в усвідомленні консолідованої єдності людства, взаємозалежності в світовому масштабі різних соціальних груп та відповідальності за спільне майбутнє

По-друге, цінності державного управління формуються в рамках міжнародної співпраці в гуманітарній і соціально-економічній сфері. Гуманістична світоглядна позиція знайшла своє втілення в сучасній концепції сталого розвитку людства, яка була сформульована на основі досліджень, започаткованих ще у 70-их роках XX століття на замовлення Римського клубу. Підсумком цих досліджень стала відома колективна праця провідних науковців

«Межі зростання» (англ. - Limits to Growth), в якій було зроблено низку застережень щодо довгострокових наслідків збереження існуючих тенденцій в сферах глобальної демографії, використання природних ресурсів, забруднення довкілля та ліберально-ринкових методів ведення економічної діяльності в промисловості та сільському господарстві.

Ціннісно спрямоване на сталий розвиток державне управління має трактувати поняття сталий розвиток не як фіксацію наявного рівня розвитку держави, а як позицію, що спонукає до пошуку гуманістично орієнтованих шляхів перетворень у трьох взаємопов'язаних сферах – економічній, соціальній та екологічній.

Державне управління в Україні послідовно долучається до впровадження у практику організації соціально-економічного розвитку сучасних цінностей глобального характеру. На межі ХХІ століття Організацією Об'єднаних Націй була прийнята «Декларація тисячоліття», в якій було зафіксовано бачення гуманітарної стратегії розвитку людства та основі цінностей гуманістичного суспільства сучасності і майбутнього. Зокрема у Статі 6 цієї Декларації зазначається:

«Ми вважаємо, що істотно важливим для міжнародних відносин у ХХІ столітті буде мати низка фундаментальних цінностей. До них відносяться:

- **Свобода.** Чоловіки та жінки мають право жити та рости своїх дітей у гідних людини умовах, вільних від голоду і страху насильства, гноблення та несправедливості. Найкращою гарантією цих прав є демократична форма правління, що ґрунтується на широкій участі і волі народу.
- **Рівність.** Жодна людина і жодна країна не мають бути позбавлені можливості користатися балагами розвитку. Має бути гарантована рівність прав і можливостей жінок і чоловіків.
- **Солідарність.** Глобальні проблеми мають вирішуватися при справедливому розподілі витрат (издержек) і бремені у відповідності з фундаментальними принципами рівності і соціальної справедливості. Ті, хто страждають чи знаходяться в найменш сприятливому стані, заслуговують на допомогу з боку тих, хто знаходиться в найбільш сприятливому становищі.
- **Терпимість.** За всієї різноманітності віросповідань, культур та мов люди мають поважати одна одну. Різниця в рамках спільноти і між суспільнотами не повинні ні страшити, ні бути приводом для переслідувань, а мають підтримуватися в якості найціннішої спадщини людства. Слід активно заохочувати культуру миру та діалог між всіма цивілізаціями.
- **Повага до природи.** В основу охорони і раціонального використання всіх живих організмів і природних ресурсів має бути покладена обачливість у відповідності з постулатами сталого розвитку. Тільки у такий спосіб можна зберегти для наших нащадків ті великі скарби, що даровані нам природою. Теперішні несталі моделі виробництва та споживання мають бути змінені в інтересах нашого майбутнього добробуту та благополуччя наших нащадків.
- **Солідарний обов'язок.** Обов'язок з управління глобальним економічним та соціальним розвитком, а також усунення загроз міжнародному миру та безпеці має бути розділений між народами світу і здійснюватися на багатосторонній

основі. Центральну роль в цьому має відігравати Організація Об'єднаних Націй як найбільш універсальна та найбільш представницька організація в світі.» [2]

До виконання стратегічних завдань «Декларації тисячоліття» та «Цілей розвитку Тисячоліття» Україна приєдналася при підтримці Програми розвитку ООН (ПРООН). У 2000 році Україна підписала Декларацію тисячоліття, а у 2003 році, з урахуванням специфіки національного розвитку, адаптувала «Цілі розвитку Тисячоліття» до реальних потреб соціально-економічного розвитку держави.

У березні 2011 року Система ООН в Україні та уряд України підписали «Рамкову програму партнерства Уряд України –ООН», на основі якої був розроблений «План розвитку на 2012-2016 роки». В преамбулі до «Рамкової програми партнерства Уряд України –ООН на 2012 -2016 роки» зазначається: «Україна є стороною всіх основних конвенцій ООН та більшості інших багатосторонніх документів у сфері прав людини, і міжнародне право у цій сфері є невід'ємною частиною її законодавства. Україна регулярно звітує конвенційним органам ООН про забезпечення прав людини та оголосила відкрите запрошення спеціальним процедурам Ради ООН з прав людини до здійснення візитів в країну. Україна успішно пройшла процедуру Універсального періодичного огляду Ради ООН прав людини у 2008 році. Кожен наступний Уряд України вважає виконання її міжнародних зобов'язань і дотримання міжнародного права своїм найголовнішим пріоритетом...»[3]

В офіційних документах, якими визначаються стратегічні наміри державного управління, цінності аспекти формулюються як принципи, засади чи пріоритети діяльності. Держава визначається з ціннісними орієнтирами в законодавчому порядку, фіксуючи свої політичні наміри в різних сферах:

- в законах;\
- в концепціях стратегічного розвитку (державних, регіональних);
- в положеннях про діяльність органів влади (центральных, регіональних)

Визначені в документах такого типу наміри влади конкретизують основні ціннісні світоглядні позиції, що закріплені Конституцією України.

Державні світоглядні орієнтири історично поступово змінюються, модернізуються під впливом світових політичних і економічних процесів, процесів в науковій сфері, соціально-культурних процесів і мають відповідати на виклики часу. Тому однією з провідних цінностей державного управління має бути спроможність до адекватного реагування на ситуації в державі в глобальному міжнародному контексті. Цього вимагає глобалізований світ, в якому ми живемо і від подій в якому залежні економічно, політично і культурно.

В останніх главах свого концептуального дослідження «До ефективних суспільств» Б.Гаврилішин зазначив декілька напрямків руху світового співтовариства, до яких буде залучено і Україну: «Шляхом виключення малоймовірних варіантів приходимо знову до ідеї «світового ладу» як нашого найвірогіднішого майбутнього, яке є неминучим у далекій перспективі. У ХХІ ст. мають визначитись його головні контури і, можливо, навіть певна форма. Мабуть, світовий лад матиме такі основні ознаки:

- співіснування різних культур, релігійних вірувань, переконань, способів життя;
- політичне правління базується на співпраці при владі за умови відсутності сильної верхівки і наявності постійних коаліцій на всіх рівнях правління, що функціонують на засадах колегіальності;
- істинно федеральний характер політичних інституцій з взаємопов'язаними відповідальністю і виключним правом на ухвалення рішень на різних рівнях суспільної ієрархії — світовому, регіональному, державному, провінційному, окружному, громади і на рівні сусідської общини;
- надзвичайно децентралізована структура влади за широкої участі громадян у розробленні рішень з «представницькою демократією» на вищих рівнях і «прямою демократією» на нижчих рівнях правління.» [1,195]

Перспективи змін і трансформацій будуть впливати на зміст цінностей, які бажатимуть впроваджувати громадяни країни через систему державного управління та в процесі децентралізації. Ціннісні аспекти державного управління не є усталеною системою. Це – рухлива сфера, яка знаходиться під впливом політичної боротьби, змін в геополітичній ситуації, змін у загальній світоглядній орієнтації людства.

Саме як рухливу слід розглядати і систему цінностей місцевої громади, проте вона має бути долучена до загальнолюдських орієнтирів, що буде відповідати вимогам третього етапу осмислення прав людини – солідарному. Громада має усвідомлювати себе частиною світу солідарності у створенні загальноприйнятних умов для людства щодо розвитку людського потенціалу, впровадження наукових інновацій в повсякденне життя, набуття нових знань та перспектив.

Варто наголосити на одній принциповій речі – від масштабу громади не залежить смисл стратегічної ціннісної орієнтації. Кожна громада має бути долучена до вирішення як загальнодержавних, так і світових питань. Чисельність громади не впливає на рівень її відповідальності за солідарне благополуччя людства, і це має усвідомлюватися при формуванні стратегічних планів її розвитку.

Підводячи підсумок огляду джерел формування ціннісних орієнтацій місцевої громади, слід зазначити, що рух держави до виконання стратегічних завдань неможливий без проходження цього шляху кожною місцевою громадою. Стратегії соціально-економічного та культурного розвитку міст, районів, областей мають світоглядно бути зорієнтовані на вирішення глобальних проблем з урахуванням потенціалу сучасних технологій та відповідаючи на цивілізаційні виклики глобалізованого суспільства.

Література:

1. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств/ Богдан Гаврилишин – К., 2009 – 574с.
2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс] – режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621

3. Рамкова програма партнерства Уряд України –ООН на 2012-2016 роки [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.unaids.org.ua/files/UNPF12-16_Ukr.pdf

4. Україна: на шляху до соціального залучення. Національна доповідь про розвиток людського потенціалу 2011 [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_95644NHDR_2011_Ukr.pdf

Пахомова Тетяна Іванівна

*професор кафедри права і законотворчого процесу,
доктор наук з державного управління, професор,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

**Деякі аспекти оцінювання ефективності управління людськими ресурсами
в органах виконавчої влади**

Важливою вимогою до побудови системи оцінювання ефективності стратегічного управління людськими ресурсами в органах державної влади є взаємозв'язок її показників, що дозволяє порівняти результати діяльності різних структурних підрозділів на основі однакових оціночних критеріїв. Найвідомішою системою показників оцінювання та стратегічного управління діяльністю організації, яка поєднує фінансові та нефінансові індикатори, є збалансована система показників (Balanced Scorecard). Розробка цієї системи почалася у 90-х роках минулого століття, коли Norlan Norton Institute – дослідницький центр відомої консалтингової корпорації KPMG Peat Marwick розпочав вивчення проблем ефективності управління та пошук інструментів її підвищення [1].

Якщо апроксимувати існуючі розробки для систем бізнес-управління до системи державного управління, то можна зробити висновок, що основне призначення системи збалансованих показників полягає в підвищенні ефективності реалізації стратегії органу виконавчої влади, її формалізації та доведенні до кожної посадової особи цього органу, забезпечення моніторингу та зворотного зв'язку з метою відстеження й генерації ініціатив та інновацій усередині структурних підрозділів. Збалансована система показників ефективно управляє такими ключовими процесами реалізації стратегії, як: 1) переведення бачення в стратегію; 2) комунікація і зв'язок; 3) планування; 4) зворотний зв'язок та зміцнення знань державних службовців у сфері стратегічного управління.

В результаті використання збалансованої системи показників, діяльність органу виконавчої влади може стати більш прозорою та керованою. Адже збалансована система показників значно розширює можливості стратегічного управління органу державної влади, роблячи його більш реальним. З цієї причини наукові та методичні розробки щодо формування і використання цієї концепції в системі державного управління мають перспективне значення та заслуговують на увагу з боку науковців і практиків державного управління [2].

Адаптуючи систему збалансованих показників до системи управління людськими ресурсами на рівні органу виконавчої влади, необхідно висловити низку зауважень. Перш за все використання такої системи можливе в тому випадку, коли в органі виконавчої влади розроблено та запроваджено стратегію управління людськими ресурсами. В такому випадку, ця система

дозволяє розглядати функціонування та розвиток органу виконавчої влади в контексті відповіді на такі питання: як оцінюють діяльність органу влади жителі території та інші зацікавлені учасники зовнішнього середовища (органи місцевого самоврядування, медіа, бізнес, громадські організації тощо); які **процеси** сприяють ефективному функціонуванню та розвитку органу виконавчої влади (процеси прийняття управлінських рішень та надання послуг); які фінансові показники є провідними для органу влади (джерела та суб'єкти виконання бюджету); за якими показниками відбувається розвиток людських ресурсів при реалізації стратегії розвитку органу виконавчої влади [3]. По-друге, на жаль, використання цієї системи в органах державної влади стримується нерозумінням більшості керівників цих органів необхідності розробки паралельно із стратегією розвитку регіону, стратегії розвитку самого органу виконавчої влади. Розробка таких стратегій поки що не стала повсякденною та необхідною практикою в нашій країні. Але, слід зауважити, що керуючи розвитком об'єкта управління (в нашому випадку району чи області), розробляючи та реалізуючи стратегічний план розвитку району чи області, суб'єкт управління (орган виконавчої влади) повинний розвиватися адекватно змінам об'єкта управління. В цьому контексті розробка та реалізація стратегії розвитку органу виконавчої влади стає необхідною та актуальною. В процесі розробки стратегії розвитку органу виконавчої влади необхідно зв'язати стратегію розвитку із функціональною структурою, а далі функціональну структуру – із людськими ресурсами, і тим самим вийти на побудову проекту моделі організаційної структури, яка буде забезпечувати реалізацію наміченої стратегії. В результаті можна виділити такий ланцюг проектування організаційної структури органу виконавчої влади: стратегія – ієрархічна модель запланованих результатів – ієрархічна модель функцій, необхідних для досягнення результатів – ієрархічна модель організаційних ланок – аналіз результатів. Розробляти стратегічні плани розвитку органа виконавчої влади як програми його діяльності в нас було донедавна не прийнято. Сьогодні так працювати уже важко, в нинішній ситуації нестабільності та турбулентності зовнішнього середовища потрібна вивірена стратегія і відповідна їй тактика, «підігнані» під ресурси, якими може розпоряджатися орган виконавчої влади.

Повертаючись до системи збалансованих показників, слід виділити основні перспективи, що дозволять стежити за реалізацією стратегічного плану шляхом відповіді на питання, а саме: а) перспектива «Фінанси»: Як розподілити бюджетні кошти, щоб досягти фінансових успіхів? б) перспектива «Клієнти»: Яку думку про себе ми повинні створити у жителів території та інших споживачів наших послуг та рішень, щоб реалізувати своє бачення майбутнього? в) перспектива «Внутрішні процеси»: У яких процесах ми повинні досягти досконалості, щоб задовольнити запити отримувачів наших послуг? г) перспектива «Навчання і розвиток»: Яким чином ми повинні підтримувати здатність змінюватися і удосконалюватися у державних службовців, щоб реалізувати своє бачення майбутнього? Простота і наявність чітких логічних взаємозв'язків між перспективами збалансованої системи

показників дозволяють добитися розуміння процесів, що відбуваються в органі виконавчої влади, на рівні всіх посадових осіб цього органу .

Показники можна ідентифікувати тільки тоді, коли існує ясність відносно цілей. Вибір відповідних показників – це наступне питання, оскільки навіть якнайкращі показники не допоможуть досягти успіху, якщо невірно сформульовані цілі. Без наявності цільових значень показники, розроблені для вимірювання стратегічних цілей, не мають сенсу. Принципова складність визначення цільового значення того або іншого показника полягає в тому, щоб знайти реально його досяжний рівень для органу виконавчої влади.

Чотири проекції BSC (фінанси, клієнти, персонал, процеси) є наскрізними для оцінювання усіх підрозділів органу виконавчої влади. Щодо управління людськими ресурсами на рівні органу виконавчої влади то, відповідно до вище вказаного, оцінювання може відбуватися за такими напрямками:

а) *фінанси*: може, наприклад, оцінюватися ефективність інвестицій у людські ресурси (фінансове забезпечення та підвищення кваліфікації, фонд оплати праці, виконання бюджету, на мотивацію людських ресурсів тощо);

б) *споживачі*: оцінюється ефективність взаємодії департаменту управління людськими ресурсами зі співробітниками інших підрозділів, які є його внутрішніми клієнтами — рівень вмотивованості, задоволеності, лояльності працівників, їхня самооцінка, відсутність напруги у стосунках між керівниками та підлеглими, відсутність симптомів стресу у працівників;

в) *процеси*: оцінюється за кожною підсистемою управління людськими ресурсами: добору, відбору та обліку, профорієнтації та адаптації, планування розвитку людських ресурсів, оцінювання й мотивації тощо).;

г) *навчання та розвиток людських ресурсів*: оцінюється за результатами навчання та розвитку — за рівнем компетенції та компетентностей співробітників відповідно до вимог з боку посадових інструкцій. Слід зазначити, що такі показники є індивідуальними для кожного органу виконавчої влади, адже стратегія розвитку цих органів залежить від конкретних зовнішніх та внутрішніх умов кожного органу. У рамках побудови показники результативності визначаються для кожного завдання. Кожен з показників має нормативне значення, що передбачає досягнення поставленої мети у необхідний термін. На основі показників та їх нормативних значень, а також допустимих меж відхилень від цільового значення формується карта показника. Для кожного показника встановлюється оптимальне значення, спираючись на яке робиться висновок щодо ефективності того чи іншого напрямку: дуже висока, висока, середня, нижче середнього, низька [2,3].

Відповідно до визначених індикаторів розробляється система заходів, необхідних для підвищення ефективності за кожним напрямком. Після чого по кожному заходу закріплюються відповідальні. Останній крок - впровадження Balanced ScoreCard. Як показує практика бізнес-управління, в процесі розробки сбалансованої системи показників використовується, в середньому, 15 - 25 показників для організації в цілому, 10-15 - для підрозділів і по 3-5 - для окремих співробітників [2,4].

Крім того, керівники дістають відповіді на основні запитання: які процеси є ключовими в діяльності органу виконавчої влади? Який рівень кваліфікації людських ресурсів? Яка їхня відповідність обраній стратегії? Які інвестиції потрібно здійснити в розвиток органу виконавчої влади з метою досягнення довгострокових цілей? У результаті використання збалансованої системи показників діяльність стає прозорішою і керованішою. Збалансована система показників покликана спрогнозувати, оцінити та проаналізувати результативність використання людських ресурсів тощо. При цьому під показниками слід розуміти ключові показники результативності (KPI), які в результаті цілісно відображають стан та тенденції розвитку відповідного об'єкта (органу виконавчої влади та його співробітників). За допомогою збалансованої системи показників керівники зможуть: створити умови для досягнення цілей стратегії управління людськими ресурсами; інформувати співробітників про стратегічні цілі та індикатори їх досягнення; оптимізувати використання людських та фінансових ресурсів; кількісно вимірювати ефективність кадрових процесів; мотивувати співробітників для підвищення власної результативності та результативності підрозділу; налагодити зворотній зв'язок для визначення потреб людських ресурсів у розвитку та навчанні тощо [5,6].

На основі системи збалансованих показників свого підрозділу кожен відділ розробляє власну систему збалансованих показників, яка має бути узгоджена з системою збалансованих показників органу виконавчої влади. Потім за участю начальника відділу кожен співробітник розробляє свій індивідуальний план роботи. Таким чином, встановлюється зв'язок між послідовними рівнями ієрархії, в контексті якого стратегія органу виконавчої влади послідовно сходить на нижчі рівні.

Для визначення показників виконання плану роботи можна використовувати технологію ключових показників результативності (KPI) [7, 8]. З одного боку, дана технологія покликана забезпечити взаємодію різних структур усередині організації для вирішення конкретних питань і отримання результатів на тлі дотримання балансу інтересів всіх зацікавлених груп усередині організації. З іншого боку, вона багатопланова за своїм змістом і характером, багатоаспектна за умовами здійснення, складом виконавців, видами діяльності і поставленими завданнями, що викликає деякі труднощі при її впровадженні.

Об'єктами реалізації технології виступають державні службовці, як складні об'єкти соціального управління, наділені потребами, перевагами, очікуваннями, затні до аналізу існуючої ситуації та можливостями впливу на соціальне середовище за допомогою участі в діяльності органу виконавчої влади в процесі наданні послуг та прийняття управлінських рішень.

Література:

1. Kaplan R. Strategy-focused organization: how Balanced Scorecard Companies thrive in the new business environment / R. Kaplan, D. Norton. – Harvard Business School Press, 2001. – 416 p.
2. Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Д. Нортон, Р. Каплан. - М. : Олимп-Бизнес, 2003. - 304 с.
3. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / А. П. Рачинський. - К. : НАДУ, 2009. - 316 с.
4. Иванцевич, Джон М. Человеческие ресурсы управления: основы управления персоналом / Ин-т высш.управлен.кадров Акад.нар.хоз-ва при Правительстве Рос.Федерации. – М. : Дело, 1993. – 302 с.
5. Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади: метод. посіб. / [В. Гнат, Т. Потканський, В. Полтавець та ін.]. – К. : Вид. дім «Козаки», 2007. – 80 с
6. Гурова Е. Информационные технологии в управлении персоналом / Е. Гурова // Кадровое делопроизводство: научн.-практ. журнал. - 2008. - N 5. - С. 10 - 15.
7. Панов М.М. Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013.- 255с.
8. Parmenter D. Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's. — New Jersey, USA: John Wiley & Sons, inc., 2007. — С. 233-238.

Прокопенко Леонід Львович

*завідувач кафедри права та європейської інтеграції,
доктор наук з державного управління, професор,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ*

**Управління регіональним розвитком в Україні та Польщі:
порівняльний аналіз**

У травні 2001 р. указом Президента України була схвалена “Концепція державної регіональної політики” [2]. Прийняття майже через півтора десятка років потому Закону України “Про засади державної регіональної політики” від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [1], який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України, знаменує собою важливий крок у напрямку реформування управління регіональним розвитком в нашій країні, тим більше, що підходи до формування і реалізації державної регіональної політики в Концепції і Законі досить суттєво відрізняються. У зв’язку з цим цікаво порівняти підходи до здійснення державної регіональної політики в Україні і Польщі, де реформи суттєво змінили механізми взаємодії центру та місцевої влади щодо управління розвитком територій.

Закон України “Про засади державної регіональної політики” визначає державну регіональну політику як систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [1].

В Законі визначаються також: мета державної регіональної політики; її принципи та пріоритети; об’єкти і суб’єкти державної регіональної політики; повноваження суб’єктів державної регіональної політики; формування та реалізація державної регіональної політики; механізми, джерела та принципи її фінансування; порядок проведення моніторингу реалізації державної регіональної політики. Суб’єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи [1].

Основна відмінність нової регіональної політики полягає у переході до її здійснення на основі стратегій розвитку. Реалізація державної регіональної політики, зазначено в Законі, здійснюється на основі системи взаємопов’язаних документів, що ґрунтуються на Стратегії розвитку України, Генеральній схемі планування території України, схемах планування територій на регіональному

та місцевому рівнях (ст. 7). Документами, що визначають державну регіональну політику, є: Державна стратегія регіонального розвитку України, План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку, плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів [1].

Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років та затверджується Кабінетом Міністрів України. Вона визначає: тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів; пріоритети державної регіональної політики на відповідний період; стратегічні цілі і напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [1].

Регіональні стратегії розвитку розробляються на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Вони мають відповідати положенням Державної стратегії регіонального розвитку України та визначати: тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; стратегічні цілі, пріоритети розвитку регіону на відповідний період; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; систему моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії розвитку [1].

Районні, міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Якщо говорити про повноваження суб'єктів державної регіональної політики та механізм її здійснення, то в Законі вони визначені таким чином:

- Кабінет Міністрів України забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм, спрямованих на розвиток регіонів, затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України, плану заходів з її реалізації, розроблення та укладення в установленому порядку угод щодо регіонального розвитку, визначення порядку координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики тощо;

- Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, готує та вносить в установленому порядку проекти нормативно-правових актів з питань державної регіональної політики, готує та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АРК, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що стосуються забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань, розробляє спільно з іншими центральними та місцевими органами

виконавчої влади, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування Державну стратегію регіонального розвитку України, організаційно та методично забезпечує розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації тощо;

- Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради ініціюють розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, забезпечують врахування інтересів територіальних громад у регіональних стратегіях розвитку та планах заходів з їх реалізації, затверджують звіти про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, погоджують проект Державної стратегії регіонального розвитку України тощо;

- Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації забезпечують у відповідному регіоні реалізацію державної регіональної політики, погоджують проект Державної стратегії регіонального розвитку України, проводять моніторинг та оцінку результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, підготовку та подання звітів про це на затвердження відповідно Верховній Раді АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським радам, розробляють програми і проекти регіонального розвитку тощо;

- Районні, міські, селищні, сільські ради забезпечують підготовку та подають до Верховної Ради АРК, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації, регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів, і, як зазначалося, можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл [1].

Фінансування державної регіональної політики передбачається здійснювати за рахунок міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій, капітальних видатків державного бюджету, державних цільових програм, у тому числі програм подолання депресивності територій, угод щодо регіонального розвитку, програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [1].

Моніторинг реалізації державної регіональної політики проводиться шляхом установлення переліку відповідних індикаторів, відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу. Перелік індикаторів визначається методикою проведення моніторингу реалізації державної регіональної політики, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Моніторинг та оцінка результативності реалізації Державної

стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводяться щороку центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, із залученням громадських об'єднань та наукових установ. Моніторинг та оцінка результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації проводяться щороку відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями [1].

У Польщі основні засади здійснення державної регіональної політики визначають два закони: Закон Республіки Польща “Про засади здійснення політики розвитку” від 6 грудня 2006 р. [7] та Закон Республіки Польща “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 р. [6]. Закон “Про засади здійснення політики розвитку” розуміє під нею сукупність взаємопов'язаних дій, які здійснюються з метою забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної і територіальної згуртованості, підвищення конкурентоспроможності економіки, а також створення нових робочих місць у масштабах країни, регіону або території. Ст. 3 закону суб'єктами реалізації політики розвитку визначає Раду міністрів, самоврядування воєводства та самоврядування повітове і гмінне [7].

Політика розвитку здійснюється, передусім, на основі стратегій розвитку, яких у Польщі нормативно закріплено декілька типів:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;
- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які ураховують терміни дії програм ЄС;
- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воєводств [7].

Довгострокова стратегія розвитку країни детально визначає: головні тренди і виклики, що впливають як із внутрішнього розвитку держави, так і змін її зовнішнього оточення; комплексну соціально-економічну концепцію розвитку держави в довгостроковій перспективі з урахуванням соціального, економічного, територіального та інституційного вимірів; сценарії соціально-економічного розвитку з урахуванням цілей і пріоритетів сталого розвитку; внутрішні і зовнішні умови просторового розвитку країни; цілі, напрями і пріоритети просторового розвитку і господарювання, а також засоби їх реалізації. У сфері просторового розвитку довгострокова стратегія розвитку

країни окреслює основні елементи просторової структури країни, засади реалізації і координації політик, спрямованих на забезпечення просторової гармонії, рекомендації для урахування в середньостроковій стратегії розвитку країни, зокрема визначення проблемних питань національного значення [7].

Підготовку і узгодження проекту довгострокової стратегії розвитку країни координує голова Ради міністрів або призначений ним представник. У процесі опрацювання і узгодження стратегії сейм і сенат можуть проводити дебати щодо політики розвитку. Довгострокова стратегія розвитку на наступний період затверджується урядом щонайменше за рік до закінчення терміну дії попередньої стратегії. До неї можуть у будь-який час вноситися зміни залежно від зміни соціально-економічної ситуації [7].

Середньострокова стратегія розвитку країни містить: діагноз соціальної, економічної, регіональної і просторової ситуації країни з урахуванням стану середовища; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; окреслення стратегічних цілей на період дії стратегії у соціальному, економічному, регіональному і просторовому вимірах; показники реалізації; визначення напрямків державної політики щодо досягнення стратегічних цілей політики розвитку; окреслення напрямків втручання суб'єктів реалізації політики розвитку (Рада міністрів, самоврядування воєводств та самоврядування повітове і гмінне), які слугують досягненню стратегічних цілей політики розвитку; визначення проблемних питань національного і міжрегіонального значення, що вимагають втручання держави; встановлення системи реалізації, передусім принципів і процедур діяльності інституцій, що беруть участь у реалізації стратегії, які охоплюють порядок затвердження, моніторингу, контролю і звітності та спосіб координації діяльності цих інституцій, а також фінансові рамки [7].

Проект середньострокової стратегії розвитку країни розробляється і узгоджується міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, у співпраці з відповідними міністрами. Стратегія встановлює стратегічні завдання держави і принципи їх урахування в програмах, а також ураховує настанови, що містяться в довгостроковій стратегії розвитку країни. Голова Ради міністрів щорічно до 31 липня інформує сейм і сенат про хід реалізації середньострокової стратегії розвитку з визначенням ступеня досягнення цілей довгострокової стратегії розвитку країни за попередній рік [7].

Інші стратегії розвитку пов'язані із середньостроковою стратегією розвитку країни і визначають: діагноз ситуації відносно сфери, охопленої стратегічним програмуванням з урахуванням стану середовища чи просторових диференціацій; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; визначення цілей розвитку в даній сфері; показники реалізації; окреслення напрямків втручання відповідно до виду стратегії, у воєводському чи територіальному підході; систему реалізації і фінансові рамки. Ці стратегії можуть охоплювати період більший, ніж визначено середньостроковою стратегією розвитку країни, якщо це обумовлюється специфікою розвитку чи впливає з міжнародних зобов'язань. У випадку більших часових рамок у вказаних стратегіях

виділяється період, відповідний періоду зобов'язань середньострокової стратегії розвитку країни [7].

Проекти стратегій опрацьовують та узгоджують відповідні міністри з власної ініціативи або на виконання доручень голови Ради міністрів і подають їх міністрові, відповідальному за справи регіонального розвитку, на предмет висновку щодо відповідності середньостроковій стратегії розвитку країни. Він подає свій висновок Раді міністрів протягом 30 днів з дня отримання проекту, яка остаточно затверджує проект [7].

Проекти національної стратегії регіонального розвитку та міжрегіональних стратегій розробляються міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, за консультацій з органами територіального самоврядування, а також з громадськими та господарськими партнерами і затверджуються Радою міністрів на період дії середньострокової стратегії розвитку країни. Національна стратегія регіонального розвитку окреслює умови, цілі і напрямки регіонального розвитку, політику держави щодо регіонів, їх груп та проблемних питань, принципи та механізми співпраці і координації діяльності Ради міністрів на рівні країни з діяльністю територіального самоврядування на рівні регіону [7].

Стратегії розвитку воєводств відповідно до закону “Про засади здійснення політики розвитку” та закону “Про самоврядування воєводства” від 5 червня 1998 р. (ст. 11) розробляє воєводське самоврядування, окреслюючи в них наступні цілі:

- збереження польськості, а також розвиток і формування національної, громадянської і культурної свідомості жителів, збереження і розвиток локальної ідентичності;
- стимулювання господарської активності;
- підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційності економіки воєводства;
- збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з урахуванням потреб майбутніх поколінь;
- формування та збереження територіальної цілісності [5; 7].

Стратегія розвитку воєводства містить: оцінку соціально-економічної ситуації воєводства; визначення стратегічних цілей розвитку воєводства; визначення напрямків діяльності самоврядування воєводства щодо досягнення стратегічних цілей розвитку воєводства. Вона має узгоджуватися з цілями середньострокової стратегії розвитку країни, національної стратегії регіонального розвитку, відповідних міжрегіональних стратегій, а також з планом територіального благоустрою воєводства. Стратегія розвитку воєводства має бути не пізніше 9 місяців після прийняття рішення про прийняття або актуалізацію вказаних стратегій чи плану достосована до них [5].

Стратегія розвитку воєводства реалізується через воєводські перспективні програми. Слід зазначити, що адміністрація воєводства, при формуванні стратегії розвитку і її реалізації, співпрацює з урядовою адміністрацією, особливо з воєводою, як представником Ради міністрів у воєводстві. Вона

співпрацює також з органами локального самоврядування воєводства, іншими воєводствами, неурядовими організаціями, вищими навчальними закладами та науково-дослідними установами. Прийняття стратегії розвитку воєводства віднесено до виключної компетенції воєводського сеймику [3, с.13; 4; 5].

В Республіці Польща, разом з тим, значна увага приділяється наданню відповідної допомоги місцевим органам влади. Основні напрямки такої підтримки визначені в Законі Республіки Польща “Про засади підтримки регіонального розвитку”. Закон визначає підтримку регіонального розвитку як територіально спрямовану сферу діяльності уряду та урядової адміністрації щодо стійкого соціально-економічного розвитку і охорони середовища, що здійснюється у співпраці з територіальним самоврядуванням та громадськими і господарськими партнерами. Під останніми розуміються підприємці і роботодавці та їх організації, професійні спілки, неурядові організації та наукові інституції, сфера діяльності яких охоплює справи регіонального розвитку [6].

Підтримка регіонального розвитку має на меті, по-перше, розвиток окремих територій країни, поліпшення якості й умов життя мешканців, а також рівня задоволення потреб самоврядних спільнот, по-друге, створення умов для підвищення їх конкурентноспроможності, по-третє, вирівнювання рівня розвитку окремих територій країни та вирівнювання шансів громадян незалежно від місця проживання, а також зменшення відставання слаборозвинених територій. Підтримка регіонального розвитку враховує: вимоги, які випливають з потреб зміцнення економічної згуртованості і територіальної цілісності Польщі як єдиної держави; потреб забезпечення оборони і безпеки держави; вимог охорони культурної спадщини [6].

Фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюється на підставі національної стратегії регіонального розвитку та ініціатив самоврядування воєводств, відповідно до засад зрівноваженого розвитку. Вона спрямована на реалізацію наступних завдань:

- розвиток підприємництва, особливо малого і середнього бізнесу, господарчих інновацій, трансферу технологій;
- реструктуризації вибраних галузей публічних послуг та локальної і регіональної економіки, що базується на засадах зрівноваженого розвитку;
- створення нових робочих місць;
- інвестиції в сферу технічної і транспортної інфраструктури, які поліпшують умови здійснення економічних інвестицій;
- заходи в галузі освіти, зокрема інвестиції в освіту і навчання дорослих;
- заходи в сфері локальної і регіональної культури, як складових національної культури, а також збереження і розвиток культурної спадщини;
- інвестиції в поліпшення навколишнього середовища;
- розвиток інституцій, зайнятих підтримкою активності і діяльності самоврядних локальних і регіональних спільнот;
- студій та досліджень, необхідних для здійснення політики регіонального розвитку тощо [6].

Проблемами підтримки регіонального розвитку займається міністр, відповідальний за регіональний розвиток. Саме він, як зазначалося, готує проекти національної стратегії регіонального розвитку та програми підтримки. Ці проекти подаються для розгляду до Ради регіональної політики держави, Спільної комісії уряду та територіального самоврядування, воєводських адміністрацій, представництв громадських і господарських партнерів. Важлива роль у виробленні політики регіонального розвитку належить Раді регіональної політики держави, що діє при голові Ради міністрів. Рада створюється у складі 12-15 членів, 8 з яких призначаються головою уряду з числа осіб, які мають авторитет, відомі своїми знаннями і досвідом, необхідними для реалізації завдань Ради, інші члени призначаються головою уряду з числа депутатів сейму, що репрезентують всі його фракції. Перші з них призначаються на 6 років, а другі – на термін каденції сейму і сенату. До завдань Ради належить оцінювання проектів національної стратегії регіонального розвитку, проектів програм підтримки, проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з пріоритетами політики регіонального розвитку, звітів, інформацій і подань щодо воєводських контрактів, стану узгодження проектів різноманітних планів і програм до національної стратегії регіонального розвитку тощо [6].

Національна стратегія регіонального розвитку визначає напрями і пріоритети політики регіонального розвитку держави і загальні засади визначення сфер підтримки, період дії стратегії, передбачувані видатки публічних коштів, засади і критерії фінансової підтримки воєводських програм за рахунок коштів державного бюджету, а також оцінка мінімального залучення коштів для їх співфінансування з бюджетів одиниць територіального самоврядування та позабюджетних коштів. Стратегія враховує, зокрема: концепцію просторового розвитку країни, довгострокову стратегію її регіонального розвитку, міжнародні зобов'язання, плани просторового розвитку воєводств, програми, що стосуються окремих галузей чи проблем, інші програми, затверджені урядом. При розробці національної стратегії беруться до уваги стратегії розвитку воєводств. Вона ухвалюється урядом щонайменше на 6 наступних бюджетних років і реалізується через програми підтримки. Рада міністрів раз на три роки подає до сейму інформацію щодо реалізації стратегії [6].

Проект програми підтримки регіонального розвитку подається до Ради міністрів до 31 жовтня року, який передує її початку. Програма затверджується урядом, у ній визначається сфера, порядок і умови державної підтримки воєводських програм. У програмі визначається також її термін, рід завдань, які можуть отримати підтримку в рамках програми, або уточнення цих завдань, об'єктивовані критерії визначення сфер підтримки, в яких буде реалізована програма, критерії, виконання яких мають забезпечити самоврядування воєводств, для отримання підтримки задля регіонального розвитку, перелік суб'єктів, залучених до виконання програми, обсяг видатків на дофінансування завдань програми, передбачених у державному бюджеті, і передбачені ліміти видатків державного бюджету в наступних бюджетних роках, детальний розпис джерел фінансування з державного бюджету, бюджетів гмін, повітів і воєводств

та коштів з інших джерел, детальний порядок і коло оцінювання або контролю успішності та ефективності виконання завдань разом з суб'єктами, уповноваженими для контролю. Успішність виконання програми підтримки оцінюється спеціальним комітетом моніторингу, порядок створення якого, склад і завдання визначає Рада міністрів у своєму розпорядженні [6].

Міністр, відповідальний за регіональний розвиток, щорічно до 30 квітня подає до Ради міністрів звіт з аналізом виконання протягом минулого року програм підтримки і воєводських контрактів з точки зору господарності, своєчасності і ефективності реалізації, а також висновки щодо їх продовження, зміни чи закінчення. По закінченню виконання програми підтримки міністр подає до уряду кінцевий звіт про досягнуті результати [6].

Важлива роль у реалізації воєводських стратегій розвитку та програм належить воєводським контрактам, укладення яких було впроваджено в практику Законом "Про засади підтримки регіонального розвитку". У жовтні кожного року на основі державної Стратегії регіонального розвитку розробляється, як зазначалося, проект програми підтримки регіонального розвитку, яка затверджується Радою міністрів. У програмі окреслюються напрямки, порядок і умови підтримки державою воєводських програм, критерії відбору завдань, які можуть бути підтримані, обсяги фінансування та участь в їх реалізації бюджетів гмін, повітів і воєводств тощо [6].

Згідно ст. 17 Закону протягом місяця після оголошення програми, правління воєводства, яке хоче отримати підтримку, має направити подання, в якому визначає відповідність цілей, на які буде спрямована підтримка, напрямам і пріоритетам політики регіонального розвитку держави; перелік завдань, які потребують підтримки; джерела їх фінансування і розмір запланованих коштів з кожного з цих джерел; очікувану ефективність реалізації завдань та критерії її оцінки, а також бажану форму і обсяги підтримки з боку держави. До подання в обов'язковому порядку додається стратегія розвитку воєводства і воєводські програми [6].

Сторонами воєводського контракту виступають Рада міністрів і воєводське самоврядування. Його основні умови узгоджуються в ході переговорів відповідного міністра та маршалка воєводства і затверджуються головою Ради міністрів та сеймиком. Активну участь у виробленні регіональних контрактів бере воєвода [4; 6].

Сторони контракту окреслюють взаємні зобов'язання при його виконанні, визначаючи, зокрема: термін дії контракту, його завдання, порядок та строки їх виконання, а також засади контролю за їх виконанням. У контракті вказуються уповноважені органи, загальний обсяг видатків на виконання завдань, зазначених у контракті, й можливості, спосіб та джерела фінансування цих завдань, порядок та терміни фінансових розрахунків, порядок і вид звітності, принципи і метод аудиту, в тому числі фінансового контролю. Крім того у контракті визначаються дії у випадку виявлення порушень у реалізації або фінансуванні завдань, правила і процедури для вирішення спорів та врегулювання претензій сторін договору, в тому числі фінансових претензій, порядок і процедура визначення змін або розірвання контракту. Важливе місце

відведено визначенню порядку призначення, формування складу і завдань воєводського моніторингового комітету оцінки ефективності та якості реалізації контракту [6].

Ст. 19 Закону регламентує порядок укладення воєводського контракту. Після отримання подання воєводства, міністр повідомляє маршалка воєводства про готовність до проведення переговорів, вказавши дату та місце першої наради сторін. Переговори мають розпочатися не пізніше 30 днів з дня отримання міністром воєводського подання і завершитися протягом 30 днів з дня оприлюднення Закону про державний бюджет. Уряд та правління воєводства зобов'язані надати один одному всю необхідну інформацію, пов'язану з предметом договору. Договір може бути змінений чи розірваний на підставі одностайної згоди сторін або закінчення терміну повідомлення (один місяць), зробленого однією з сторін про зміну або розірвання контракту [6].

Таким чином, порівняльний аналіз показує, що в Польщі запроваджено більш детально пророблений механізм формування та реалізації державної регіональної політики, у цьому плані Законом України “Про засади державної регіональної політики” зроблено лише перший крок у формуванні ефективного механізму її здійснення. В Україні доцільно запозичити польський досвід розробки національних довгострокових та середньострокових стратегій розвитку, національних стратегій регіонального розвитку, міжрегіональних, регіональних, галузевих та інших стратегій розвитку, а також державної підтримки регіонального розвитку, зокрема, такого його інструменту як укладання регіональних контрактів.

Література:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) – Назва з екрану.
2. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. №341/2001. – Режим доступу : [http:// www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) – Назва з екрану.
3. Четыре реформы. От концепции до реализации/ под ред. Лены Колярской-Бобинської; пер. Лены Клубинської. – Варшава: Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.
4. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl>. – Nazwa na ekranie.
5. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl>. – Nazwa na ekranie.
6. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. – Tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl>. – Nazwa na ekranie.
7. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. – Tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl>. – Nazwa na ekranie.

Проскура Катерина Петрівна

*доцент кафедри аудиту,
доктор економічних наук, доцент,
Київський національний економічний інститут ім. В.Гетьмана,
м. Київ.*

Хоролець Тетяна Іванівна

*Член Аудиторської палати України,
директор Аудиторсько-консалтингової компанії "Авіста",
м. Одеса*

Соціальні підприємства: пропозиції щодо їх фінансування та оподаткування

В процесі відновлення вітчизняної економіки та її адаптації до сучасних економічних та політичних умов особливого значення набуває розвиток соціального підприємництва. Про актуальність розвитку даного напрямку свідчить значна кількість публікацій розробок і проектів на дану тему. Об'єктивно, у зв'язку з ситуацією на Сході країни, в даний час значно збільшились потреби в реабілітації, соціальній адаптації та працевлаштуванні внутрішньопереселених осіб, учасників бойових дій, осіб, що отримали травми та інвалідність в ході бойових дій, осіб, що втратили годувальників.

Суттєвою перешкодою в розвитку соціального підприємництва в Україні є відсутність законодавчої та нормативної бази, що регулювала б умови їх господарювання, фінансування та оподаткування. Очевидним є те, що існує потреба в створенні пільгових умов для фінансування та оподаткування соціальних підприємств з одного боку, та забезпеченні публічності і прозорості результатів їх діяльності, контролю з метою попередження зловживань – з іншого боку.

Останнім часом вже були спроби створити правове поле для функціонування соціальних підприємств – в Верховній раді був зареєстрований Законопроект № 2710 про соціальні підприємства [1], в якому визначалось поняття, організаційні форми, правові засади діяльності соціальних підприємств в Україні та заходи їх державної підтримки. Також в Законопроекті була запропонована модель участі підприємств в рішенні соціально значимих проблем розвитку суспільства. Крім того, пропонувалось внести зміни до Податкового кодексу [2] щодо звільнення від податку на прибуток підприємств прибутку соціальних підприємств, отриманого від продажу товарів, виконання робіт і надання послуг, що здійснюються в рамках критеріїв, визначених Законом про соціальні підприємства, і за наявності дозволу на право користування такою пільгою. Дані пропозиції були відхилені Верховною радою. Але необхідність в законодавчих змінах існує і актуальність даного напрямку розвитку суспільства збільшується. Тому далі наводимо свої пропозиції щодо можливих варіантів фінансування та оподаткування діяльності соціальних підприємств, а також особливостей оподаткування суб'єктів, які фінансують їх діяльність.

За своєю сутністю соціальне підприємництво – це підприємницька діяльність, спрямована на інновативну, суттєву та позитивну зміну у суспільстві. Соціальне підприємство – це бізнес, метою якого є вирішення соціальних проблем. Прибутки соціального підприємства спрямовуються головним чином на розвиток бізнесу, громадські справи чи на вирішення гострих суспільних проблем. Таке підприємство діє за всіма законами бізнесу і приносить прибуток, тому не вважається благодійною організацією. Воно поширюється на такі галузі, як освіта, охорона навколишнього середовища, боротьба з бідністю, захист прав людини тощо [3].

Соціальне підприємництво динамічно розвивається в європейських країнах, вирішуючи проблеми безробіття, соціального захисту, громадського залучення тощо. Головна місія соціального підприємництва – приносити користь суспільству.

Позитивні ефекти від діяльності соціальних підприємств:

- допомога у подоланні соціальної ізоляції – зокрема, працевлаштування людей з обмеженими фізичними та психічними можливостями, безробітних, представників груп ризику;
- знаходження нових шляхів для реформування державних соціальних послуг;
- залучення громадян до участі у соціальних ініціативах на волонтерських засадах, об'єднання громад навколо соціальних проблем;
- поява нових видів соціальних послуг, які залишаються поза увагою звичайного бізнесу у зв'язку з малоприбутковістю, непопулярністю, відсутністю належної професійної підготовки;
- більш ефективне використання наявних ресурсів регіону у вирішенні соціальних проблем;
- зниження навантаження на місцеві бюджети у вирішенні соціальних проблем (актуально в умовах хронічного дефіциту бюджетних коштів).

Соціальне підприємництво - це система господарювання, складовими якої є соціальні підприємства, соціально орієнтовані суб'єкти підприємництва, діяльність яких спрямована на досягнення добробуту територіальних громад (соціальні, екологічні та етичні цілі) шляхом використання системної взаємозв'язку розвитку соціального підприємництва і розвитку місцевої економіки.

Складовими компонентами соціального підприємництва є соціальні підприємства (підприємства, власниками або співзасновниками, яких є недержавні неприбуткові громадські організації) та соціально орієнтовані суб'єкти підприємництва (соціально відповідальний бізнес, на систематичній основі здійснює благодійну діяльність).

Всебічна підтримка і створення сприятливих умов в плані надання можливостей для соціально відповідального бізнесу займатися благодійністю вивільняє велику частину бюджетних коштів, пробуджує у підприємців відчуття власної причетності до всіх процесів, що відбуваються в суспільстві і, що важливо, бажання реалізувати свої підприємницькі можливості через підвищення рівня добробуту населення (стимулювання ринку).

Виділяють п'ять принципів соціального підприємництва:

- прийняття на себе місії створення й підтримки соціальних цінностей і (благ);
- виявлення й використання нових можливостей для реалізації обраної місії;
- здійснення безперервного процесу соціальних інновацій, адаптації й навчання персоналу;
- висока відповідальність за результати своєї діяльності.

Діяльність у сфері соціального підприємництва здійснюється в основному громадськими організаціями, але все частіше до соціального підприємництва долучаються бізнесові структури.

Нами розглядається варіант, коли соціальне підприємство створюється одною або декількома громадськими організаціями. Право громадських організацій на створення підприємств визначено Законом України «Про громадські об'єднання» [5]:

«2. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) **здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню.** Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Реєстру громадських об'єднань;

3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

3. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону».

За умови визначення та узаконення статусу соціального підприємства в законодавстві України має бути створено реєстр таких підприємств і розроблені умови щодо їх включення до реєстру. Функції формування та ведення такого реєстру можуть бути надані, наприклад, Державній фіскальній службі. Крім того, мають бути встановлені окремі вимоги щодо публічного розкриття соціальними підприємствами результатів своєї діяльності – як щодо фінансових показників, так і в розрізі реалізованих проектів, досягнутих ефектів, кількості

створених нових робочих місць, складу суб'єктів, що здійснювали фінансування соціального підприємства.

Щодо можливих варіантів фінансування соціальних підприємств можна виділити 2 варіанти:

- суб'єкти, які мають намір передати соціальному підприємству грошові кошти або інші активи передають їх в якості допомоги, на безоплатній основі; при цьому вони не входять до складу власників такого соціального підприємства і не є їх кредиторами. В даному випадку пропонується передбачити в Податковому кодексі норму, що суми коштів та активів, безоплатно переданих соціальним підприємствам, які відповідають встановленим критеріям і включені в відповідний реєстр, включаються у витрати особи, яка їх передає, без обмежень;

- інвестори соціальних підприємств надають їм грошові кошти та інші активи шляхом придбання боргових або пайових цінних паперів, емітованих або самим соціальним підприємством, або фінансово-кредитною установою, з якою у спільного підприємств укладені відповідна угода (наприклад інститут спільного фінансування або банк). В такому випадку слід передбачити пільгові умови оподаткування відсотків та дивідендів, отриманих інвесторами, що володіють такими цінними паперами.

При цьому слід пам'ятати, що фінансування соціальних підприємств може здійснюватись як юридичними особами, так і фізичними особами, в тому числі і фізичними особами – підприємцями. В подальших дослідженнях слід розглядати для кожного з них окремі умови оподаткування діяльності, пов'язаної з фінансуванням соціальних підприємств.

В даному аспекті є пропозиція створення нового виду фінансово-кредитних установ – соціальних банків, основною функцією яких буде обслуговування фінансових потоків соціальних підприємств. Але в реалізації даної пропозиції вбачається ряд складнощів: відсутність правового поля – необхідність внесення змін в Закон України «Про банки і банківську діяльність» [5], створення необхідних нормативних актів НБУ щодо регулювання діяльності соціальних банків, розробка спеціальних нормативів для них, умов кредитування, вимог щодо розміру капіталу і т.д. Крім того наразі складним питанням є, хто буде засновником таких банків, звідки будуть йти фінансові потоки, необхідні на формування статутного капіталу і капіталізацію такого банку. Як альтернатива соціального банку нами пропонується з метою акумулювання коштів для фінансування діяльності соціальних підприємств використовувати інститути спільного інвестування.

Далі наводяться схеми фінансування та оподаткування діяльності соціальних підприємств за посередництвом соціального банку (рис. 1) та інститутів спільного інвестування (рис. 2).



Рис. 1. Схема фінансування соціальних підприємств за посередництвом соціального банку

Проблемні питання та ризики при застосуванні схеми фінансування соціальних підприємств за посередництвом соціального банку:

- За рахунок яких коштів буде створюватись статутний капітал соціального банку?
- Яким чином буде формуватись ресурсна база соціального банку
- Які будуть підходи до формування відсоткових ставок по кредитах, що надаються соціальним підприємствам (за логікою – не менше ставки рефінансування НБУ – 30% на даний момент)

Ризики:

- 1) зловживання коштами, рефінансованими НБУ під фінансування соціальних підприємств;
- 2) зловживання в механізмі формування резервів;
- 3) зловживання при оптимізації податку на прибуток

Далі наводимо ще одну можливу схему фінансування соціальних підприємств – за участю інституту спільного інвестування.

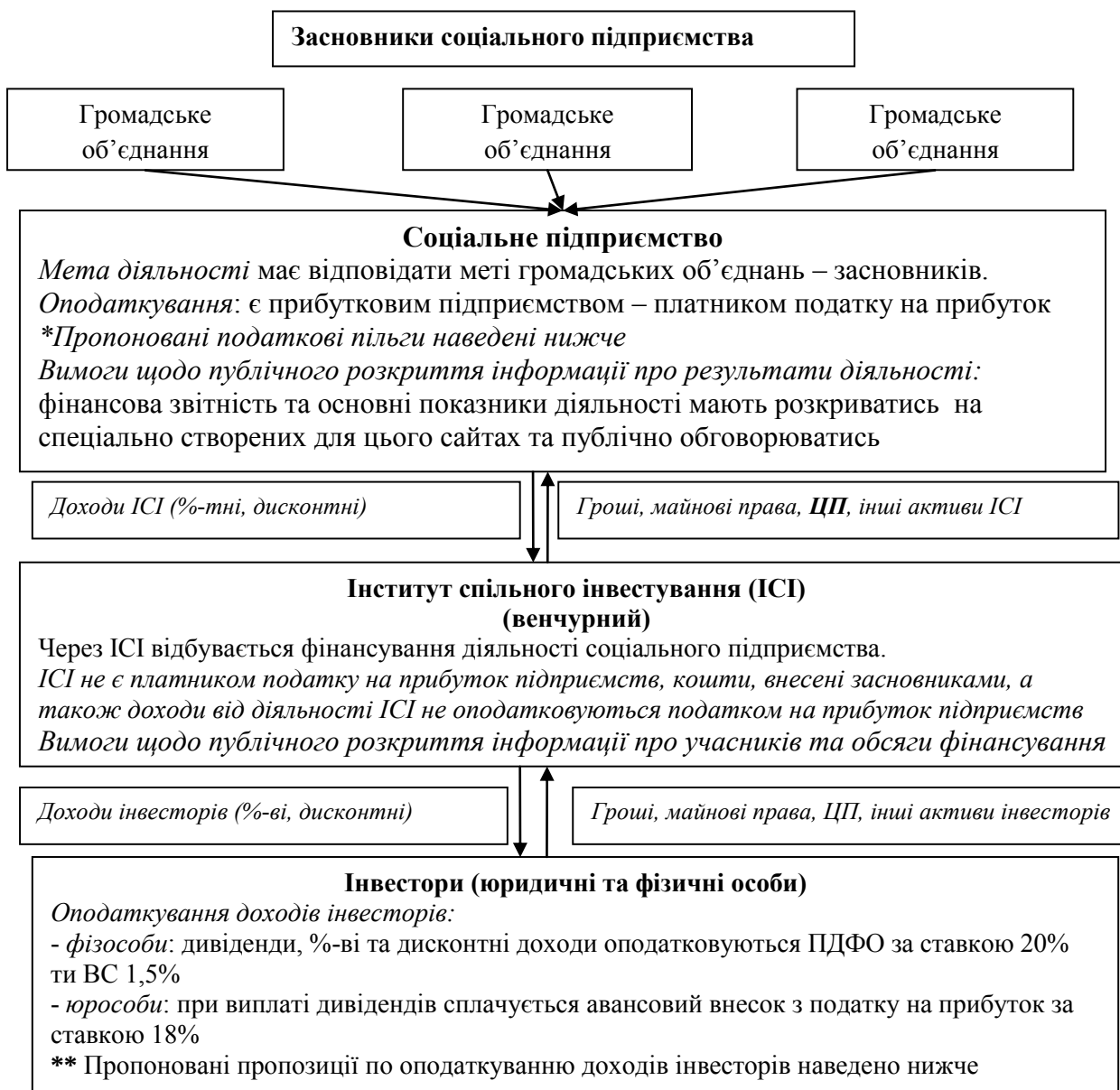


Рис. 2. Схема фінансування соціального підприємства за посередництвом інституту спільного інвестування

Пропозиції щодо оподаткування діяльності соціального підприємства:

1) Пільги з податку на прибуток:

- звільнити соціальні підприємства від податку на прибуток підприємств протягом перших 5 років його існування (з метою створення сприятливих умов на початкових етапах розвитку соціального підприємства.

- передбачити звільнення від податку на прибуток або знижену ставку податку за умови здійснення соціальним підприємством наступних видів діяльності:

- створення інфраструктури;
- енергозберігаючі технології;
- переробка та утилізації відходів;
- виробництво суспільно необхідних продуктів за умови ненанесення шкоди навколишньому середовищу;

- встановити понижену ставку з податку на прибуток для соціальних підприємств – 10 %;

- звільнити соціальні підприємства від необхідності сплачувати авансовий внесок з податку на прибуток.

2) *Пільги за створення нових робочих місць та працевлаштування соціально незахищених верств населення (зокрема жінок з дітьми та осіб перед пенсійного віку)*

- звільнення від ЄСВ або знижена ставка ЄСВ за умови забезпечення певної кількості робочих місць

3) *Податок на додану вартість*

- передбачити звільнення (ст. 197 ПКУ [2]) соціальних підприємств від ПДВ

Крім того, вважаємо необхідним встановити для соціальних підприємств наступні обмеження за видами діяльності:

- 1) діяльність з організації, проведення азартних ігор, лотерей;

- 2) обмін іноземної валюти;

- 3) всі види фінансових послуг;

- 4) виробництво, експорт, імпорт, продаж підакцизних товарів;

- 5) видобуток, виробництво, реалізацію дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;

- 6) діяльність з управління підприємствами;

- 7) діяльність з продажу предметів мистецтва та антикваріату, діяльність з організації торгів (аукціонів) виробами мистецтва, предметами колекціонування або антикваріату

Пропозиції по оподаткуванню доходів інвесторів, що через ІСІ фінансують діяльність соціальних підприємств

Для фізичних осіб: пропонуємо передбачити оподаткування дивідендів, отриманих від фінансування соціальних підприємств за ставкою 5 % (з метою стимулювання інвесторів вкладувати саме в даний вид бізнесу).

Для юридичних осіб – можливість включення в витрати сум грошових коштів та грошових активів, безоплатно переданих соціальному підприємству до податкових витрат.

Висновки. Нами запропоновано декілька варіантів фінансування та особливостей оподаткування соціальних підприємств. Основними аспектами є наступні:

- джерелами фінансування діяльності соціальних підприємств є кошти та інші активи юридичних та фізичних осіб, які можуть надаватись на безоплатній основі, або бути платою за участь у корпоративних правах соціального підприємства, або вкладення в боргові цінні папери, емітовані соціальним підприємством. У випадку надання коштів на безоплатній основі пропонується передбачити можливість для юридичних осіб включати ці суми в витрати при розрахунку податку на прибуток підприємств. Для фізичних осіб – надати їх право на податкову знижку з ПДФО виходячи з суми коштів, наданих, наданих соціальним підприємствам.

- для соціальних підприємства передбачити пільги з податку на прибуток у вигляді звільнення від оподаткування в перші 5 років існування соціального

підприємства, здійснення ним певних соціально значимих видів діяльності; встановлення зниженої ставки 10 % з податку на прибуток; звільнення від сплати авансових внесків з податку на прибуток підприємств. Крім того, передбачити звільнення соціальних підприємств від сплати ПДВ.

Література:

1. Проект Закону про соціальні підприємства [Електронний ресурс] – Режим доступу:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10610&skl=7.

2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

3. Соціальне підприємництво в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.socialbusiness.in.ua/>.

4. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс] Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

5. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] Закон України 22.03.2012 р. № 4572-VI – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

Саханенко Сергій Єгорович

*професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління, професор,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Потенціал міжмуніципального співробітництва в галузі водопостачання та водовідведення

Актуальним питанням сучасного територіального розвитку України є проблема подрібненості територіальних громад. Зазначене не дозволяє ефективно вирішувати багато які питання місцевого значення, особливо ті, які вимагають великих капіталовкладень або об'єктивно не можуть бути вирішені зусиллями невеликих громад. До останніх, безперечно, належать проблеми водопостачання та водовідведення.

У радянський період вирішення зазначених проблем здійснювалося по перевазі адміністративним шляхом – через підпорядкування територіальних одиниць великому місту, яке фактично й здійснювало зазначені функції щодо дрібних громад. На сьогодні, майже кожне друге місто країни має у своєму підпорядкуванні інші поселення. Однак зазначений шлях є майже неможливим в умовах сільського розселення.

В умовах становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування адміністративна модель вирішення проблеми водопостачання та водовідведення кількох громад по-перевазі не спрацьовує. Це є наслідком формування на рівні поселень специфічного суб'єкта – територіальної громади, як первинного елементу місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень. Модель самоврядування, що затвердилася у вітчизняному законодавстві, не визнає можливість підлеглості одних територіальних громад іншим. Наслідком цього невеличкі територіальні громади намагаються самотійно вирішувати питання водопостачання та водовідведення ігноруючі переваги ефекту масштабу. Запропонований механізм об'єднання територіальних громад, закладений в Законі України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" з метою підвищення ефективності надання муніципальних послуг зтикається з тим, що рішення про об'єднання повинне прийматися винятково за згодою територіальної громади, що у більшості випадків не вважає за можливе втратити свій самотійний статус.

Не можна сказати, що існуюче законодавство не передбачає організаційно-правові механізми взаємодії територіальних громад задля вирішення питань місцевого значення. Основний серед них – створення т.зв. органів спільної компетенції територіальних громад на рівні району або області. Відповідно до законодавства України обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень визначених законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Районні чи обласні ради можуть вирішувати проблеми, що мають регіональний масштаб і які з причин необхідності широкої координації й узгодження не можуть бути вирішені безпосередньо органами самоврядування.

Однак здатність районних або обласних рад вирішувати проблеми спільної компетенції, зокрема питання водозабезпечення та водовідведення, вкрай обмежена. Так, утворення органу спільної компетенції містом обласного значення, що належить до середньої ланки територіального поділу та територіальними одиницями нижчого рівня (місто районного значення, селище, село). Таким чином, дрібні поселення можуть вирішувати лише в рамках району, до яких великі міста не входить. Не може ефективно бути вирішена проблема загальних інтересів і на більш високому рівні – в обласній раді, тому що територія її юрисдикції досить велика для вирішення питань місцевого значення.

При цьому адміністративний статус центрального міста області часто-густо домінує над інтересами інших поселень. Так, до 1999 р. потреби понад 100 поселень забезпечувалися підприємством водоканалізаційного господарства, що знаходилося в спільній власності всіх територіальних громад області. На жаль, не врахувавши інтереси більшості поселень, обласна рада передала водоканал у власність одеської міської територіальної громади, яка у подальшому передала через рішення ради водоканал приватному підприємству. Таким чином, обласна рада інтереси одного поселення агломерації поставила вище інтересів агломерації в цілому.

Нарешті, органи спільної компетенції в Україні не мають можливості повною мірою реалізувати свою компетенцію, адже відповідно до діючої моделі вони позбавлені своїх виконавчих органів і делегують виконання своїх рішень місцевим державним адміністраціям. Останні повністю знаходяться поза сферою контролю з боку окремих поселень, до того ж повинні керуватися в першу чергу загальнодержавними інтересами, які іноді не співпадають з місцевими.

Відповідно до законодавства (зокрема п. 32 ст. 26, п.3-4 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") управління об'єктами водопостачання та водовідведення можливо і через об'єднання на договірних засадах на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або загального фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій і утворення для цього відповідних органів і служб. Як можна помітити, ефективне управління через дану норму є обмеженим тому що управління об'єктами спільної власності, що виникають подібним чином, законодавство України покладає знову таки на органи спільної компетенції (районні й обласні ради), що, як відзначалося, не цілком ефективні.

Крім органів спільної компетенції законодавство допускає можливість вирішення проблеми через асоціації органів місцевого управління. Теоретично говорячи, подібні асоціації можуть бути створені з питань водопостачання та

водовідведення. Однак дієвість даної форми обмежена законодавчою заборонаю делегувати асоціаціям органів місцевого самоврядування виконання компетенції, що віднесені до предметів відання окремих поселень, без чого ефективне управління взагалі неможливо.

Законом України "Про співробітництво територіальних громад" визначені додаткові можливості мужмуніципального співробітництва в сфері водопостачання та водозабезпечення. Серед них:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Проте практика реалізації зазначених норм фактично ще відсутня. Однак вони можуть бути вкрай ефективними саме в питаннях водопостачання та водозабезпечення, про що свідчить закордонний досвід.

Значний досвід у даному напрямку накопичений у Франції. Нездатність до повноцінного самостійного виконання компетенції, як і в Україні, є нормою для більшості французьких комун через їхню подрібненість і, відповідно, невеликого фінансового та матеріального ресурсу. Фактично необхідність співробітництва стає очевидною в двох основних формах: співробітництво між сільськими комунами з метою об'єднання фінансових і організаційних зусиль і співробітництво між комунами, що входять в одну агломерацію з метою раціонального управління агломерацією як єдиним соціоекономічним утворенням.

Французьке адміністративне право передбачає можливості створення великої кількості різних органів співробітництва. У більшості випадків мова йде про добровільне створення. Однак держава зберігає за собою контроль і регулювання міжкомунального співробітництва. Комуни не мають права створювати органи співробітництва, не передбачені законом, тобто у цій сфері діє позитивне регулювання. Те ж саме справедливо і стосовно внутрішньої структури, фіскальному режиму і повноважень органів співробітництва.

У Франції існують три основні форми співробітництва, що використовуються переважно сільськими комунами, – це синдикат комун, дистрикт і співтовариство комун.

Синдикат комун (*syndicat des communes*) створений як форма співробітництва законом від 22.03.1890 р., згодом неодноразово зміненим і доповненим. Існують два типи синдикатів: монофункціональні (*syndicat a*

vocation unique), тобто створені для виконання одного якого-небудь завдання (зокрема, водопостачання та водовідведення) і поліфункціональні (syndicat a vocation multiple). Ініціатором створення синдикату є або зацікавлені ради, або префект департаменту. У будь-якому випадку саме префект встановлює за своїм розсудом список зацікавлених комун. Рішення приймається на основі цього списку шляхом голосування рад (з кінця 70-х рр. XX ст. насильницьке створення не застосовується). Рішення вважається прийнятим, якщо більшість рад проголосували "так" (при цьому до складу синдикату входять і ті комуни, ради яких проголосували проти). Більшість повинна бути кваліфікованою: або 2/3 рад, що представляють не менш половини загального населення майбутнього синдикату, або половина рад, що представляють не менш 1/3 загального населення. Рішення затверджується декретом міністра внутрішніх справ; у випадку одноголосного рішення досить постанови префекта.

Синдикат керується Комітетом, що складається з представників муніципальних рад (по двох від ради). Комітет затверджує статут синдикату, що встановлює його завдання, які обов'язково знаходяться в межах компетенції комун, і термін, на який він створюється. Синдикат є юридичною особою і має самостійний бюджет. Бюджет складається за рахунок внесків комун (основна складова доходів синдикату), державних субсидій, позик і плати за надані послуги. Синдикат не має право вводити власні податки. У період існування синдикату комуни не мають права виконувати ту компетенцію, яку вони йому передали.

Незважаючи на досить жорстке регулювання умов створення і діяльності синдикату, ця форма співробітництва має великий успіх. На початок 90-х рр. у Франції нараховувалося близько 2 тис. поліфункціональних і близько 12 тис. монофункціональних синдикатів (причому переважна кількість з них утворена саме з питань водопостачання).

Дистрикт (district) був створений ордонансом від 05.01.1959 р. Спочатку він існував у вигляді міського дистрикту, однак успіх цієї форми співробітництва в сільській місцевості привів до скасування в 1970 р. терміна "міський". Фактично дистрикт поєднує в більшості випадків невеликі міста з оточуючими їх приміськими і сільськими комунами. Механізм створення дистрикту цілком тотожний механізму утворення синдикату. Для керівництва дистриктом створюється рада, що включає представників муніципальних рад у кількості, пропорційній населенню кожної комуни. Ряд повноважень обов'язково передається дистрикту, зокрема, водопостачання. Крім цього, до компетенції дистрикту автоматично включаються функції синдикатів, що існували на даній території. До числа джерел бюджетних надходжень додаються податкові надходження – рада дистрикту встановлює ставку оподаткування по прямих місцевих податках на тих же правах, що і комуни. Однак дистрикт може прийняти рішення про перехід на режим фінансування синдикату. До початку 90-х рр. у Франції існувало близько 200 дистриктів.

Співтовариство комун (communaute des communes) створено законом від 06.02.1992 р. Основною задачею цієї форми співробітництва є економічний розвиток комун, що входять до нього. Механізм утворення співтовариства

залишається таким самим, як для синдикатів і дистриктів. Рада співтовариства складається з представників муніципальних рад пропорційно чисельності населення, причому кожна комуна повинна мати як мінімум одного представника і жодна комуна не може мати понад половини місць у раді. Усі повноваження з водопостачання та водовідведення передаються співтовариству в обов'язковому порядку. Співтовариству автоматично передаються усі функції синдикатів, що існували на даній території, і дистриктів.

Перераховані форми співробітництва можуть використовуватися і міськими комунами, зокрема дистрикт і співтовариство комун. Однак через необхідність набагато більшої єдності керівництва при управлінні міською агломерацією були створені форми, що спеціально призначені для великих міст. Найбільш поширені дві форми співробітництва: міське співтовариство і спілка міст.

Створення міських співтовариств (*communaute urbaine*) передбачено законом від 31.12. 1966 р., зміненим і доповненим законами від 31.12. 1982 р. і від 06.02. 1992 р. Законом 1966 р. чотири міських співтовариства були створені примусово: Бордо, Лілль, Ліон і Страсбург. Інші міські співтовариства створюються добровільно комунами агломерацій. З моменту виходу закону було створено ще шість співтовариств. Міське співтовариство може бути створене в агломераціях з чисельністю населення не менш 20 тис. жителів. Рішення приймається більшістю муніципальних рад за тими ж правилами, що і при створенні синдикату чи дистрикту. Створення співтовариства затверджується міністерським декретом без обмеження терміну існування.

Муніципальні ради обирають зі свого складу раду міського співтовариства. В залежності від числа комун і кількості їх населення рада може включати від 50 до 140 членів. Вибори в раду організуються за складною багатоетапною системою. На першому етапі загальний список членів ради формується шляхом переговорів між радами і виноситься на голосування (передбачається, що список є достатньо єдиним щодо політичних позицій і сумісності кандидатів). Список приймається тільки за умови, що за нього проголосували не менш $\frac{2}{3}$ муніципальних рад, які представляють у сумі не менш $\frac{3}{4}$ загальні населення співтовариства, або навпаки. Якщо подібний список не може бути сформований або не приймається, проводяться вибори за списками на основі пропорційної системи з поділом за методом найбільшого середнього. Якщо і цей варіант виявляється неможливим то використовується пропорційна система з поділом за методом найбільшого залишку. В останньому випадку ряд маленьких комун можуть бути взагалі не представленими у раді співтовариства. Щоб уникнути дискримінації ці комуни володіють правом вимагати скликання ради; правом мерів бути присутнім на засіданнях ради з дорадчим голосом; правом вимагати раз у рік включення будь-якого питання до порядку денного. Рада обирає свого президента і віце-президентів. Основні повноваження поділяються між виконавчою владою і радою відповідно до загальних принципів.

Відповідно до закону 1982 р. комуни передають міському співтовариству повноваження в у сфері водопостачання. Закон передбачає можливість

добровільної передачі комунами інших своїх повноважень співтовариству, так само як і можливість для співтовариства повернути деякі повноваження комунам. В обох випадках обов'язковим є рішення ради співтовариства, прийняте кваліфікованою більшістю.

Таким чином, відбувається фактичне переміщення центра управління з рівня комун на рівень співтовариства.

Крім якостей юридичної особи міські співтовариства володіють повною фінансовою самостійністю і не залежать у цьому відношенні від комун. Основу доходів бюджету співтовариства складають місцеві податки, які воно встановлює на тих же підставах, що і традиційні територіальні співтовариства. До податків додаються державні субсидії і дотації, збори і виплати за надані послуги.

Спілки міст (*communaute des villes*) створені законом від 06.02.1992 р. Механізм утворення спілок практично ідентичний механізму створення співтовариств комун, те ж є справедливим і щодо компетенції. Однак фінансовий режим діяльності міських спілок володіє деякими особливостями: основні доходи бюджету спілки, що є цілком незалежною від комун, формуються за рахунок повної передачі професійного податку комунами спілці. Рада спілки встановлює ставку податку. Передбачений їй механізм зворотної компенсації, коли частина отриманого податку розподіляється між комунами, на території яких він зібраний. Поряд з податком доходи формуються за рахунок інших класичних джерел, включаючи державні субсидії і дотації. Міські спілки можуть на основі рішення більшості муніципальних рад і ради спілки перетворитися у співтовариства міст.

Історія появи різних форм співробітництва є досить характерною для французької системи управління – йде постійний пошук деякого середнього варіанта, що дозволив би одночасно зберегти комуни як історично сформовані утворення, забезпечити максимальну ефективність діяльності місцевих органів влади і знайти компроміс між добровільністю співробітництва і загальним обов'язковим інтересом. Багато в чому розмаїтість форм співробітництва (перераховані лише основні) пов'язано з безуспішністю спроб центральної влади організувати злиття маленьких комун. Остання така спроба була здійснена в 1971 р. Саме невдачі цих спроб й викликали особливу і надзвичайно ефективну систему міжмуніципального співробітництва, що функціонує у Франції.

У Німеччині також традиційно розвинене співробітництво між громадами, спрямоване на більш ефективну реалізацію їх компетенції. Існує кілька форм співробітництва.

Робочі співтовариства (*kommunale Arbeitsgemeinschaft*) не мають статусу юридичної особи. З метою спільної діяльності громади можуть формувати робочі співтовариства без яких-небудь обмежень. Основна задача цього об'єднання – координація і розробка спільних проектів, оскільки співтовариство не є юридичною особою, не має повноважень і фінансів. Діяльністю співтовариства керує комітет, куди входять по двох представника (у тому числі бургомістр) від кожної громади.

Публічно-правова угода (öffentlich-rechtlicher Vertrag) спирається на договір, укладений між декількома громадами. У рамках договору частина повноважень може бути делегована однієї з громад іншими, з передачею відповідного фінансування. Ця форма співробітництва застосовується в основному між містом і оточуючими його сільськими громадами або при наявності громади, що володіє специфічними ресурсами.

Об'єднання громад (Zwerkverband) формується на основі закону землі і може бути як добровільним, так і обов'язковим. Як правило, ця форма співробітництва передбачена для вирішення однієї конкретної задачі (виконання однієї функції). Об'єднання керується представницьким органом, що складається з депутатів рад громад-учасників, і виконавчим органом, що очолюється головою (останній вибирається представницьким органом).

Співтовариство громад (Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeinde, Amter. Verbandsgemeinde – у різних землях) є найбільш розповсюдженою формою співробітництва між невеликими громадами. Співтовариство можна розглядати як розширену форму об'єднання громад: воно має ту ж структуру, але співтовариству громадами-учасниками може бути делеговане значне число функцій. З іншого боку співтовариство не має власну адміністрацію, і його діяльність спирається на адміністрацію однієї з громад-учасниць.

Об'єднання міста й округи (Naachbarschaftsverbände) формується, як правило, законодавчим шляхом, в односторонньому порядку. Задача цієї форми співробітництва – створити єдині органи управління для великих міських центрів і їхньої округи. Об'єднанню передаються повноваження, зв'язані з розвитком транспорту й облаштуванням території. На чолі об'єднання знаходиться представницький орган і голова (особливості формування різні в різних землях).

Таким чином, об'єктивність процесу міжмуніципального співробітництва у сфері водопостачання та водовідведення в Україні очевидна. Саме завдяки йому може бути реалізоване одне з прав людини, що закріплене у липні 2010 р. Генеральною Асамблеєю ООН – право на чисту питьову воду.

Хожило Ірина Іванівна

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління, професор,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ*

Сучасний розвиток засад громадівської теорії місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні діє у межах Конституції України та відповідних законів, вирішуючи питання місцевого значення, але враховуючи при цьому інтереси держави в цілому. У такий спосіб місцеве самоврядування тісно пов'язане з державною владою, адже разом вони виступають різними формами публічної влади. У кожного виду публічної влади є специфічні ознаки, суб'єктно-об'єктні та структурно-функціональні характеристики. Органи державної влади вирішують питання державного значення, а територіальні громади – місцевого. Разом з тим зазначимо, що навіть конституційно закріплена модель організації публічної влади не усуває з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а отже, і пошуку більш оптимального й досконалого варіанту організації державної влади та місцевого самоврядування, механізмів їх взаємовідносин та взаємодії. Отже, державна і самоврядна влада є в сукупності публічною владою, але місцеве самоврядування має окремий суб'єкт – територіальну громаду, і специфічний об'єкт – питання місцевого значення.

В Україні процес розвитку інституцій місцевого самоврядування сьогодні набуває надзвичайної актуалізації. На сьогодні в теорії державного управління має місце домінування правового підходу на сутність місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування визначається як право. Але ж домінування правової природи місцевого самоврядування не можна вважати абсолютним через функціонування організаційно-технічних, суспільно-політичних, економічних та інших складників цього явища. Місцеве самоврядування – це водночас і конкретна діяльність з реалізації такого права та система інституцій, які упроваджують цю діяльність на місцевому рівні на користь жителів певної адміністративної території. Тож акцентуємо ще раз, що місцеве самоврядування – це не тільки право, але й спроможність його реалізувати. І тут найбільш проблемним постає питання спроможності в реалізації місцевого самоврядування на його базовому рівні.

Аналіз наукового доробку багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників, які вивчали сутність місцевого самоврядування, дозволяє стверджувати, що в науці «Державне управління» сформовано кілька теорій місцевого самоврядування, а саме теорія вільної громади, державницька, господарська, муніципального соціалізму, громадівська, муніципального дуалізму тощо. Але на сьогодні найбільш визнаними як з теоретичного погляду, так і з практичної точки зору можна назвати державницьку теорію та

громадівську. На підтвердження цієї тези зазначимо, що саме громадівська теорія як ніяка із вищеназваних має міцний міжнародно-правовий фундамент. Він, насамперед, забезпечується такими міжнародними нормативно-правовими актами як Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування.

Життєздатність та практичну затребуваність громадівської теорії місцевого самоврядування останнім часом демонструє й українська держава, в якій вже стартувала активна фаза децентралізації влади. Свідченням цього є місцеві ініціативи щодо створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад. Відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це *жителі*, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або *добровільне об'єднання жителів* кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [1].

Зазначимо, що активний суспільний рух у розвитку місцевого самоврядування вимагає необхідного нормативно-правового забезпечення. Суспільні відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст нині регулюються Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який вступив у дію 5 березня 2015 року [2]. Відповідно до цього закону, об'єднання кількох територіальних громад в одну допускається за умов, що територія цих громад має бути нерозривною, а межі визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися.

Об'єднання територіальних громад має бути розташованим в межах однієї області. При цьому у складі об'єднання не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування. Важливим правовим акцентом цього процесу є те, що ухвалюючи рішення про об'єднання територіальних громад, суб'єкти його ухвалення повинні приймати до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаних громад. Вітчизняний законодавець установив, що якість та доступність надання публічних послуг у межах такого об'єднання, не можуть бути нижчими, ніж вони були до об'єднання територіальних громад [2].

У зв'язку з цим мусимо констатувати, що саме ґрунтовний аналіз спроможності об'єднаних територіальних громад щодо наближення до споживача найбільшої кількості соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) в межах визначеної території, і насамперед, на її базовому рівні, як ніколи сьогодні потребують здійснення глибоких наукових розвідок та вірогідного обґрунтування до упровадження. Отже, поняття спроможності об'єднаних територіальних громад повинно бути всебічно досліджено та деталізовано.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР із доповн. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

Якубовський Олексій Петрович

*завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат історичних наук, професор,
Заслужений працівник народної освіти України,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса*

Токарчук Олександр Йосифович

*доцент кафедри права і законотворчого процесу,
кандидат юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса*

**Державна кадрова політика в регіоні в умовах децентралізації:
сутність і особливості реалізації.**

Структурні реформи, розпочаті в Україні, стратегічна визначеність держави на європейську інтеграцію вимагають реформування системи державного управління, зокрема децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування шляхом перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Зрозуміло, що децентралізація та адміністративно-територіальна реформа, що лежить в її основі, приречені на успіх при наявності твердої політичної волі керівництва держави, безумовної підтримки з боку суспільства та кваліфікованих кадрів на місцях, здатних реалізувати реформу, розуміючи її сенс і необхідність.

Переорієнтація державного управління з жорсткої вертикалі на передання частини державних функцій на нижчі рівні, розширення повноважень місцевої влади - обумовлює потребу забезпечення високого професійного рівня управлінських кадрів місцевих органів влади, загальними рисами яких можуть стати: компетентність, моральність і патріотизм, відповідальність, які в умовах децентралізації влади значно зростають, певною мірою трансформуються з центру на місцеве керівництво.

Адже особи, які обіймають керівні посади в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, безпосередньо відповідальні за розробку і впровадження реформаторського курсу, нової політики держави, мають бути рушійною силою державного розвитку, виступати провідними управлінцями процесів змін, бути носіями сучасної управлінської свідомості й відповідних

цінностей державної служби. Тому їх державницький світогляд і управлінська кваліфікація мають для досягнення сили реформ вирішальне значення [4;5].

У вирішенні питання формування якісного кадрового потенціалу особливе місце має належати регіональній кадровій політиці (далі РКП).

Під РКП ми розуміємо складову державної кадрової політики, яка базується на державних пріоритетах з урахування регіональних і місцевих особливостей, потребах територіальних громад і відповідних ресурсах. Регіони України – це частина цілісної держави, вони виконують свої функції у руслі загальнонаціональних цінностей, презентуючи всю державу.

При розробці регіональної кадрової політики необхідно дотримуватись ряду вимог, які надають їй ефективність, дієвість та змістовність.

По-перше, РКП дуже тісно пов'язана з державною кадровою політикою. В умовах унітарної держави необхідним є дотримання правильного співвідношення державної і регіональної кадрової політики. Кадрова політика регіону повинна бути разом з тим державною за своєю суттю, цілями, принципами, розробленою у загальноукраїнському правовому просторі. Однак вона повинна враховувати і регіональні потреби (специфіку, особливості, традиції тощо). Оптимальне поєднання державних і регіональних інтересів у кадровій політиці, досягнення гармонії підвищує її ефективність та соціальну значимість.

І навпаки, при відсутності такої гармонії з'являються протиріччя, які можуть призвести до негативних наслідків. Так, результатом безмежної самостійності регіонів, безконтрольності з боку центру в кадрових питаннях, може стати сепаратизм, та, як наслідок, руйнування державності в цілому. Тому дуже важливо при розробці і здійсненні РКП підтримувати оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, що гарантуватиме забезпечення територіальної цілісності регіонів, єдність держави, а також прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надання відповідних послуг населенню.

По-друге, сучасна РКП повинна бути науково обґрунтованою, зорієнтованою на стабільний розвиток регіону, його конкурентоспроможність. На часі - залучення до управлінської роботи талановитих людей, професійно підготовлених, ініціативних, з високими моральними якостями.

По-третє, РКП має бути системною, комплексною, базуватися на єдності цілей, принципів і методів роботи з кадрами.

По-четверте, необхідно виходити з того, що тільки гласна, прозора, конкурентна, демократична за цілями, механізмами та соціальною базою кадрова політика може бути об'єктивною та справедливою при вирішенні кадрових питань.

По-п'яте, вона повинна дотримуватись цінностей та філософії гуманізму, сприяти всебічному розвитку та самореалізації людини, захисту конституційних прав і свобод на вибір роду діяльності і професії, участь в управлінні справами держави та свого регіону.

По-шосте, в повній мірі необхідно враховувати один із основних принципів реалізації кадрової політики в українському суспільстві – зміни критеріїв ставлення до сучасної людини, до її інтелекту, діяльності та засобів

функціонування. На противагу економічному принципу, новий принцип вказує на те, що основним показником суспільного розвитку є людина з її здібністю швидко адаптуватися до сучасних умов. Це безпосередньо вказує на те, що основна інвестиція, яку робить людина в теперішньому постіндустріальному суспільстві – це її інтелектуальний потенціал, знання, заслуги. Тому важлива увага має приділятися саме зміцненню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, інвестиціям у розвиток людини. Перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним. Керівні кадри сьогодні в першу чергу мають бути високоінтелектуальним та високопрофесійним ресурсом, відкритим до впровадження різних форм новацій [1].

По-сьоме, розробляючи РКП, доцільно особливо враховувати геополітичні, ментальні, культурно-психологічні та соціально-економічні форми ідентифікації спільноти, які мають стати пріоритетними у процесі комплектування апарату регіональної влади.

По-восьме, ефективність РКП у регіонах сьогодні багато в чому залежить від того, наскільки будуть узгоджені регіональні політичні орієнтації з державними інтересами при розстановці кадрів, враховані інтереси усіх політичних сил – з тим, щоб уникнути кризових ситуацій.

І, наприкінці, ще дає про себе знати історичний спадок, існування держави і регіонів в командно-адміністративній системі, в ментальності та управлінській культурі у окремих працівників, що врешті стримує реформи та зміни. Вихід – в активному запрошенні до управлінського складу регіону людей зі свіжими поглядами, креативним мисленням, які хочуть змін на краще і знають, як це зробити [6].

Метою державної кадрової політики в регіоні є забезпечення органів регіональної публічної влади, державних підприємств, закладів і організацій, які функціонують в регіоні, високопрофесійними, ініціативними кадрами, здатними успішно вирішувати назрілі загальнодержавні і регіональні проблеми, надавати якісні послуги населенню.

Метою визначаються завдання, які покладаються на державну РКП. До них можна віднести:

1. реалізацію в місцевих органах влади правильного співвідношення державної і РКП;
2. підпорядкування кадрової політики в регіоні завданням здійснення курсу демократичних реформ в Україні, поєднання загальнодержавних і регіональних цілей соціально-економічного розвитку;
3. створення ефективної та динамічної структури місцевих органів управління відповідно до їх функцій, усунення дублювання функцій;
4. підбір, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації кадрів з урахуванням регіональних запитів;
5. формування цілей, завдань і принципів системи кадрової політики, які впливають з концепції соціально-економічного розвитку регіону, унікальності матеріальних природних і трудових ресурсів регіону;

6. створення програм формування та розвитку людських ресурсів у регіоні;

7. забезпечення безперервного розвитку кадрового потенціалу, і особливо такої позиції, як лідерство. В контексті реалізації реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади розвиток лідерства набуває особливої ваги. Адже від ефективного лідера залежить успішна та злагоджена робота команди в цілому. Тому слід вирощувати і розвивати лідерів, спроможних вести за собою колективи, маси, генерувати нові ідеї;

8. встановлення прозорості кадрових призначень: йдеться передусім про публічну мотивацію кадрових рішень, попередні обговорення та слухання, інформування про біографію та досвід призначених осіб тощо;

9. засвоєння та активне застосування на практиці сучасних технологій управління персоналом;

10. узгодження регіональних орієнтирів розвитку з загальнонаціональними орієнтирами;

11. практичне використання наукових досліджень у сфері кадрової політики.

Регіональна кадрова політика, як і інша сфера та наука має свої принципи, тобто головні, корінні, вихідні положення, які вирішальною мірою регулюють кадрові процеси. Такими принципами, на нашу думку, мають стати:

1) законність, дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань;

2) стратегічність, врахування перспектив та особливостей регіонального розвитку;

3) пріоритетність прав і свобод людини і громадянина;

4) пріоритетність професійних і моральних якостей;

5) відкритість і рівний доступ громадянам регіону до діяльності в будь-яких сферах відповідно до їх здібностей;

6) неприпустимість необґрунтованої заміни кадрів при зміні регіональної влади;

7) шанобливе ставлення до особистостей працівників, гарантована підтримка їх ініціативи, розвитку професійних навичок, захисту честі та гідності;

8) використання кращого вітчизняного та зарубіжного кадрового менеджменту з урахуванням національних і регіональних особливостей та традицій;

9) детермінізація загальнонаціональних інтересів та узгодження національних пріоритетів з ними.

Викладені принципи не можна використовувати окремо, вибірково, віддаючи перевагу одним та ігноруючи інші. Вони діють ефективно у взаємодії, взаємозв'язку, взаємозалежності. Зауважмо також, що перелік принципів не є вичерпним. Ця проблема потребує спеціального наукового дослідження, а їх перелік - деталізації і конкретизації [2;3].

До пріоритетних напрямків розвитку регіональної політики та механізмів її реалізації можна віднести таке:

- 1) розробка стратегії (моделі) кадрової політики регіону;
- 2) розробка регіональних і галузевих програм кадрового забезпечення;
- 3) створення реального резерву кадрів, до якого входили б працівники з лідерськими якостями;
- 4) використання інформаційних технологій у діловодстві, у навчанні, організації та контролі діяльності управлінців;
- 5) орієнтація на досягнення вагомих кінцевих результатів, пов'язаних з якістю життя громадян регіону;
- 6) формування ефективної та оптимальної структури місцевих органів влади;
- 7) розвиток нормативно-правової бази в межах компетенції регіонів;
- 8) розбудова чіткої системи роботи з кадрами на регіональному рівні;
- 9) формування ефективної системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів, створення умов для безперервного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення;
- 10) утворення системи і технологій залучення інвестицій в людський розвиток.

Особлива роль належить технологіям прогнозування та планування потреб у кадрах, що обумовлено появою в процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування нових завдань та функцій, створення нових структурних підрозділів, запровадження нових посад та спеціальностей, які відповідають новому типу суспільного розвитку, який визначається євроінтеграційними процесами.

Сутність, мета, принципи та основні завдання, викладенні вище, зможуть стати основою для розробки сучасної стратегії (моделі) кадрової політики в регіоні. На наш погляд, її розробку можна було здійснити у чотири етапи.

1. Першим і необхідним етапом є розробка концепції регіональної кадрової політики як системи провідних ідей, цілей, принципів і пріоритетів, про які мова йшла вище і які розкривають наукові основи роботи регіональних державних органів з кадрами. Необхідно, щоб розробка велась на базі новітніх наукових досягнень, передусім у філософії, політології, соціології, психології, менеджменті та інших науках. Науковий підхід потребує також критичного осмислення і творчого використання вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами, оцінки адаптації цього досвіду до умов регіону. Такою же мірою заслуговує на увагу і досвід підбору управлінських кадрів, набутий в останні роки.

2. Визначення змісту самої регіональної кадрової політики. Можна виділити наступні її суттєві риси:

- вона повинна бути науково обґрунтованою і творчою, максимально враховувати потреби регіону в кадрах; зорієнтованою на сталий розвиток регіонів; комплексною, базуватися на єдності цілей, принципів і методів роботи з кадрами; перспективною, гласною та демократично; гуманною, моральною, та правовою, стати інтегральною частиною соціально-економічної політики регіону, включаючи такі елементи, як прогнозування потреби кадрів різного

профілю, фінансові витрати, організаційне підкріплення всієї кадрової роботи тощо.

Як бачимо, формування змісту сучасної регіональної кадрової політики - проблема дуже багатобічна. Тут у різноманітних формах та зв'язках переплітаються у складній взаємодії політичні, економічні, психологічні, організаційні, правові умови і фактори.

За своїм змістом і підходами регіональна кадрова політика покликана сприяти найповнішому розкриттю можливостей і здібностей кожної людини в соціально-професійній сфері у відповідності до кваліфікації, незалежно від статі, віку, національності, віросповідання, соціального стану, місця проживання тощо. Особливо чутливе питання – національний склад кадрового потенціалу регіону, при формуванні якого повинно враховуватись представництво різних етносів, інтересів національних меншин, але не на шкоду професіоналізму, компетентності, справжнім заслугам.

3. Розробка та проектування конкретних кадрових програм як регіонального рівня, так і планів кадрового забезпечення окремих сфер галузей та організацій. У них відбувається матеріалізація, конкретизація, технологізація завдань регіональної кадрової політики, її пріоритетів у реальну матеріальну форму. При цьому всі програми повинні бути органічно пов'язанні із загальнодержавними програмами та концепціями, програмами міністерств, цілями та завданнями регіонів, планами їх соціально-економічного розвитку.

4. Утворення і вибір стосовно різних рівнів та галузей механізмів реалізації кадрової політики. Дуже важливо, в цілях підвищення ефективності кадрової політики, налагодити стійкі надійні механізми і технології роботи з кадрами.

До невід'ємних складових елементів механізмів кадрової роботи в умовах реформування місцевого самоврядування і децентралізації влади можна віднести: регіональні вибори; систему співбесід і консультацій при відборі кандидатів на посаду; відкриті конкурси на заміщення вакантних посад; кваліфікаційні екзамени і тестування; стажування, атестацію, навчання в системи резерву, службовий та громадський контроль за діяльністю посадових осіб.

Ефективний кадровий контроль дасть змогу встановити перешкоду на шляху до бюрократизму, корупції, різного роду зловживань з боку посадових осіб регіону. При цьому важливо технологічно та організаційно забезпечити безперервність і дієвість контролю - у т.ч. через представницькі органи, політичні партії та об'єднання, ЗМІ, шляхом розширення гласності та відкритості кадрової діяльності.

Підсумовуючи зазначимо, що державна кадрова політика в регіоні повинна реалізовуватись на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих, вивірених практикою вимогах. Напрями її реалізації мають узгоджуватися із пріоритетами і основними положеннями державної кадрової політики. Лише за таких умов РКП має шанс стати більш професійною і змістовною, відповідати європейським критеріям та надавати якісні управлінські послуги громадянам.

Література:

1. Войтович Р.В. «Вплив глобалізації на систему державного управління: теоретико – методологічний аналіз» / Р.В. Войтович. - К. : НАДУ, 2007.-640 с.
2. Про стратегію державної кадрової політики на 2012- 2020 роки. Указ Президента України від 01.02.2012р. № 45/2012. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Приходько В.А. Місцева влада в світлі сучасної державної кадрової політики / В.А. Приходько // Державне будівництво. - 2008. - № 2. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua
4. Публічне управління: Стратегія реформ 2020: зб.тез XV міжнар. Наук. Конгресу, 23.квітня 2015р. – Х.: вид-во Хар РІ НАДУ « магістр», 2015 .-400 с.
5. Про стратегію сталого розвитку» Україна -2020» [Електроний ресурс] указ Президента України / Верховна Рада України. - Офіц. Вид.- К.: Парлам. вид-во, 2015. Режим доступу : [zakon 2. rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua).
6. Якубовський О.П. Регіональна кадрова політика : стан, шляхи вдосконалення. / О.П. Якубовський. Матеріали щорічної загальноінститутської науково-практичної конференції 31 жовтня 2006 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. - 444 с.

**СТАТТІ
ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ НАУКОВОЇ
ДИСКУСІЇ:**

***ТЕОРЕТИЧНІ, МЕТОДОЛОГІЧНІ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИМ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИМ
РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ***

Арабаджи Катерина Георгіївна

здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса

Удосконалення механізмів державного впливу на розвиток інституту сім'ї

Державна сімейна політика виступає основним механізмом впливу держави на сім'ю, його засадничою основою, що передбачає чітке визначення її суті, мети, завдань, системи принципів. Стратегічною метою сімейної політики в Україні має бути зміцнення інституту сім'ї та прискорення виходу з демографічної кризи шляхом підтримки моделі середньо дитної, економічно, соціально та духовно самодостатньої сім'ї, побудованої на добровільній основі, паритетних засадах, рівних можливостях особистісної самореалізації кожного члена сім'ї. Досягнення цієї мети потребує [2, 230]:

- збереження сімейних цінностей у суспільстві, формування системи особистих і суспільних ціннісних орієнтацій на створення середньодітної сім'ї;
- утвердження гендерної культури в сім'ї та суспільстві, подолання стереотипів щодо розподілу соціальних та, перш за все, сімейних ролей;
- забезпечення кожній особистості, незалежно від статі, можливостей як для професійної самореалізації, так і задоволення потреб у сім'ї, шлюбному партнерстві та батьківстві;
- посилення економічного та виховного потенціалу сімей, поліпшення рівня та якості їх життя, забезпечення рівних можливостей для усіх категорій сімей, відповідного соціального захисту їх добробуту;
- забезпечення умов для народження, належного утримання та виховання бажаної й суспільної необхідної кількості дітей у сім'ї з одночасним захистом від ризиків особистої самореалізації батьків;
- збереження репродуктивного здоров'я населення, охорона материнства, батьківства та дитинства, утвердження здорового способу життя окремих осіб та сім'ї в цілому;
- забезпечення підтримки сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах або у зоні ризику потрапити в такі ситуації;
- мінімізація асоціальних проявів у процесі функціонування сім'ї, передусім жорстокості та насильства, наслідком яких є соціальне сирітство, бездоглядність та безпритульність частини дітей.

Виконання цих завдань неможливе без узгодження з потребами сім'ї політики зайнятості, доходів населення, охорони дитинства, охорони здоров'я, молодіжної, гендерної, освітньої та культурної політики.

Державна сімейна політика неможлива без організаційного механізму її здійснення, тобто без системи інститутів влади та управління у взаємодії з органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства,

діяльність яких спрямована на вирішення проблем функціонування та розвитку сім'ї. Складовими елементами цього організаційного механізму також виступають: інфраструктура послуг, що надаються сім'ям з метою вирішення їх проблем; цільові програми, направлені на підтримку інституту сім'ї; інформаційні механізми.

Функціонування сім'ї як основного осередку відтворення населення значною мірою залежить від економічного забезпечення її життєдіяльності й розвитку. Від соціального й економічного благополуччя суспільства, від добробуту населення і сімей залежать можливості сім'ї народити і виховати бажану для неї і необхідну для суспільства кількість дітей [1, 251]. Тому одне з найважливіших завдань держави – створити економічні умови, що забезпечать оптимальний розвиток сім'ї.

Підвищення результативності та ефективності державної сімейної політики в Україні вимагає удосконалення її механізмів. Перш за все, актуалізується важливість зміни змісту державної сімейної політики. Сучасна політика з питань сім'ї в Україні спрямована переважно на подолання негативних проявів функціонування сімей, отже виступає реакцією на наявні негативні явища, що мають місце у цій сфері життєдіяльності суспільства. Однак наразі постає необхідність переходу від політики патерналізму, тобто підтримки соціально незахищених категорій сімей та їх соціального забезпечення, до політики розвитку сім'ї як соціального інституту з урахуванням політичних, організаційних, матеріальних і фінансових можливостей держави.

Сьогодні гарантований Конституцією державний захист сім'ї, материнства, батьківства та дитинства певним чином реалізується в рамках Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї на період до 2016 року [1, 256] та в окремих напрямках соціальної, молодіжної, гендерної політики, охорони здоров'я, культури, освіти тощо. Однак враховуючи, що реалізація державної політики має набувати не лише програмно-цільової, а перш за все, нормативно-правової форми, то необхідною є розробка і прийняття спеціального законодавчого акту, який би визначав основні правові, організаційні та економічні засади державної сімейної політики, зокрема її мету, принципи, основні напрями, організаційний механізм впровадження, а також систему органів влади усіх рівнів, на які покладається здійснення державної сімейної політики, їх завдання, функції та повноваження тощо [4].

Стосовно програмно-цільового аспекту формування та здійснення державної сімейної політики, то у теперішній час є необхідність розробки та запровадження Загальнодержавної програми забезпечення розвитку сім'ї на довгостроковий період, яка охоплюватиме комплекс заходів, спрямованих на реалізацію державної політики щодо вирішення проблем розвитку сім'ї, та має затверджуватися шляхом прийняття відповідного закону, узгодженого з нормами Закону України «Про державні цільові програми».

Зокрема, програма має включати положення про основні напрями та завдання відповідно до законодавчо визначених пріоритетів політики, механізм її виконання, відповідне ресурсне забезпечення та контроль за виконанням. На

підставі Загальнодержавної програми мають розроблятися та впроваджуватися відповідні регіональні та місцеві програми розвитку сім'ї. Крім того, щорічно повинні затверджуватися заходи щодо реалізації Загальнодержавної програми з визначенням змісту, очікуваного результату впровадження, відповідальних за їх здійснення, термінів виконання, а також обсягів бюджетного фінансування.

Також необхідним є вдосконалення правових інструментів державної сімейної політики шляхом посилення відповідальності батьків за утримання та виховання дітей, їх життя і здоров'я, особливо у випадку відмови від дитини. Актуальним є узгодження між собою системи санкцій сімейної, адміністративної та інших видів відповідальності; розробка й нормативне визначення механізму проведення соціально-реабілітаційної і соціально-корекційної роботи з батьками, які не виконують чи виконують не належним чином своїх батьківських обов'язків; поліпшення процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадження соціальної експертизи в судах щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей. Для цього слід доповнити Сімейний кодекс України [3] окремою статтею щодо відповідальності батьків за утримання, виховання та розвиток дітей, їх життя і здоров'я.

Запропоновані напрями вдосконалення механізмів державного впливу на розвиток інституту сім'ї не є вичерпними, однак запровадження у практику викладених вище пропозицій сприятиме формуванню цілісної, дієвої сімейної політики і досягненню її основної мети – зміцнення та розвитку інституту сім'ї в Україні.

Література:

1. Демографічна криза в Україні. Проблеми дослідження, витоки, складові, напрями протидії [за ред. В. Стешенко] – К. : Ін-т економіки НАН України, 2001. – 560 с.
2. Сім'я та сімейні відносини в Україні : сучасний стан і тенденції розвитку. – К.: ТОВ «Основа-Принт», 2009. – 248 с.
3. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/2947-14>.
4. «Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року / Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 341. Режим доступу: [zakon 4/rada.gov.ua/laws/show/341-2013-p](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-p)

Боделан Володимир Русланович

*здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Правові основи соціальних бізнесу і підприємництва як підґрунтя громадсько-державного партнерства: зарубіжна практика

Проаналізовані аналітичні джерела та правові акти низки зарубіжних держав демонструють різноманітність підходів до побудови громадсько-державного партнерства, підґрунтям становлення і розвитку якого є соціальний бізнес і соціальне підприємництво. Спостерігаються певні відмінності і у змісті правових актів, який є відображенням теоретико-методологічних підходів до розуміння партнерства між громадськими об'єднаннями і державою шляхом формування та розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва.

Так, у **Великобританії** прийняття «Закону про соціальні блага» (2013 р.) став, як наголошують фахівці, суттєвим соціальним кроком. Цей закон не тільки надає соціальним підприємствам широкі можливості в сфері надання державних послуг, а й вимагає від місцевих органів влади й уповноважених державних організацій враховувати при укладанні договорів на закупівлю продукції або послуг такий показник, як соціальна користь. Головним критерієм вважається підвищення якості послуг. Цей закон, також, вимагає від органів місцевої влади вдаватися до допомоги «соціальних консультантів» і експертів, проводити опитування, які сприяють його кращому розумінню та застосуванню [1].

Великобританія має чітку інституалізовану форму для розвитку соціального бізнесу та соціального підприємництва. З 2001 р. Департамент торгівлі та промисловості встановив стандарти і створив Соціально-економічне управління (SEU) з мандатом для координації зацікавлених сторін у секторі соціального підприємництва. Було визначено основні проблеми, які є в соціальній економіці, і вироблено рекомендації для покращення умов щодо запуску і підтримки таких підприємств. За період 2003-2006 рр. було проведено низку позитивних змін, які відносяться до політики, законодавства і фінансування, надання критичної підтримки для формування соціальної економіки. У 2006 р. Соціально-економічне управління було замінено на Управління третього сектору в Кабінеті міністрів, у 2010 р. перейменоване в Управління громадянського суспільства, а у 2012 р. – Департамент для бізнесу, інноваційних навичок (BIS).

У **Канаді**, зокрема в Онтаріо, не має правової структури, яка б сполучала в собі переваги обох секторів: некомерційних і не-для-прибутку. Вони всі регулюються законодавством про благодійні та кооперативні корпорації. Підприємства поділяються на соціальні та соціального призначення [6]. Правові акти Канади дають можливість розвивати соціальні підприємства на рівні

традиційних підприємств, втім, розмежовуються підприємства соціального бізнесу та бізнесу соціального призначення. Правове поле дозволяє соціальним підприємствам працювати у менш формальній манері, аніж чисто прибуткові підприємства, орієнтовані на бізнес [3]. Для них є обов'язковим створення спеціальної ради: «Рада соціального підприємства», яка повинна спостерігати за виконанням правових основ щодо соціального підприємництва. Рада є сполученням директорів та менеджменту. Фахівці державних служб та спеціалісти органів місцевого самоврядування зобов'язані безоплатно на регулярній основі (зазвичай щомісяця) проводити зустрічі, щоб допомогти соціальним підприємствам зростати і розвиватися. Рада директорів має складатись з професіоналів, які привносять широту навичок, досвід, контакти і різнопланові зв'язки, які необхідні для соціального підприємства.

При зростанні соціального підприємства рада директорів може змінювати свій склад і систему оплати для задоволення потреб і обставин, які змінюються. Рада соціального підприємства може складатись з: членів або робітників підприємства; членів місцевої спільноти; бухгалтера підприємства або юриста (або двох); радника з місцевого самоуправління; місцевого підприємця з відповідними навичками і знаннями; священика або представника місцевої релігійної конфесії, або іншої релігійної установи; соціальний підприємець, який зв'язаний з подібним напрямом місцевого соціального підприємництва; будь-хто з іншого громадського об'єднання; інші успішні ділові люди, котрі можуть внести неоціненний вклад в розвиток соціального підприємства, оскільки мають досвід бізнес-діяльності і приймають місію і цінності організації; будь-хто, хто має певний досвід і знання, визначену базу навичок, котрих не вистачає соціальному підприємству. Рекомендується мати адвоката. Важливими аспектами вважаються баланс правильного розміру платні члена ради директорів. Окрім того, для ради директорів мають бути розроблені певні нормативи: бачення місії, цінностей соціального підприємства; роль ради директорів; її обов'язки та обов'язки кожного члена ради директорів.

Директори несуть відповідальність за забезпечення організації відповідною правовою базою щодо виконання конституції і меморандуму про соціальне підприємництво. Вони також допомагають забезпечити перспективний погляд на ситуацію, котра залежить від управління. У той же час керівництво має визначати майбутнє організації та захищати свої активи і репутацію. Вони зобов'язані розглядати, яким чином їх рішення співвідносяться з зацікавленими організаціями. У законі директори розрізняються у відповідності з тим, що вони роблять, а не за їх фактичною посадою. Навіть особа, яка неофіційно назначена в раду директорів, може вважатися директором, якщо її роль можна вважати еквівалентною ролі директора, або, якщо вона діяла у якості організатора. Це те, що часто називають «тіньовим директором». Вважається, що директори соціальних підприємств мають мати різні навички, які потрібні директорам у крупній корпорації. Директори соціального підприємства повинні бути здатними запропонувати практичні навички і поради, а не просто мати фінансовий вплив.

При порушенні своїх зобов'язань директори, у відповідності з законодавством, несуть особисту цивільну і кримінальну відповідальність. Якщо соціальний бізнес стає неплатоспроможним, банкрутом, то акт про неспроможність накладає різні зобов'язання та відповідальність на директорів, котра передбачає особисту відповідальність та кримінальне переслідування.

В *Ірландії* діяльність соціальних підприємств і соціального бізнесу регулюється «Законом про загально-приватне партнерство» (2002 р.) [10]. Держава делегує повноваження державного управління приватним компаніям, а ті, у свою чергу, громадським об'єднанням. Відповідно розглядають два рівні партнерства: державно-приватне і суспільно-приватне. При цьому, бізнес-структури заключають угоди з державою, а також з громадськими об'єднаннями. У центрі партнерських відносин є бізнес, який частину повноважень делегує громадськості. Держава ці процеси не контролює, а відповідальним є бізнес.

Законодавство *США*, зокрема штату Вашингтон, встановлює процедури щодо здійснення певних проектів [7]. Цікавим є те, що у законі чітко встановлена сфера інтересів всіх секторів економіки, права і обов'язки правлячої партії, у тому числі фінансових та компенсаційних структур. Це стосується інноваційних партнерств і вимагає певної кваліфікації. Основними методами виступають торги та процедури, встановлені Державним департаментом. Для проектів, які коштують не менше 300 мільйонів доларів, за законом, створюється Консультативний Комітет, який розглядає пропозиції й їх відповідність правовим актам. Для конкуруючих і небажаних проектів та пропозицій визначаються критерії оцінки, які враховують низку чинників: досвід роботи у даному напрямі роботи; демонстрація можливості виконати необхідну роботу; визначення наскільки проект чи пропозиція здійснені; здатність фінансувати проект і відповідність його плану торгів. Фінансування проектів, закріплені законом, стосуються: бондів, грантів, кредитів, кредитних гарантій, кредитних ліній, зворотних кредитних ліній, інфраструктурних кредитів, федеральних (штатові, місцеві) податкових прибутків.

Окрім того, деякі фахівці відзначають, що оскільки метою соціальних підприємств є ліквідація бідності, соціальні підприємці *США* здійснюють свої проекти за кордоном і спрямовані на держави, які розвиваються. Їх великою проблемою є незнання дії Закону про корупцію під час праці за кордоном [11].

Соціальне підприємництво і соціальний бізнес *Гамбії* регламентуються окремими «Заявами про державну підтримку щодо участі неурядових організацій, які задовольняють Всесвітній банк». Це основна умова для кредитування (World Bank, 1990) вимагає від уряду держави офіційно прийняти «Принцип партнерства неурядових організацій», а також прийняти формальний язык для структурування самої участі. Фактично Всесвітній банк створив інституційну основу, оскільки всі підзвітні саме цьому банку [4].

Законодавство *Італії*, щодо соціального підприємництва, співвідносять з етапами формування соціальної економіки, починаючи з 1970 р. У 1978 р. вступив в дію «Закон про соціальні кооперативи». Наприкінці 80-х рр. XX

століття соціальні підприємці почали консолідуватись. З 1990 р. сформувалась і введена в дію відповідна правова інфраструктура для підтримки їх діяльності. Соціальне підприємництво було обумовлено ініціативою громадян, молодих спеціалістів, профспілок, родин інвалідів, добровольців. У 1990 р. уряд децентралізує систему соціального забезпечення і передає відповідальність за надання таких послуг у регіональні та місцеві адміністрації. Було відкрито ринок соціальних послуг, що дозволило приватним особам конкурувати за надання послуг, у результаті чого системи соціального забезпечення стали більш ліберальними і з двійними підходами, які притаманні англосаксонській моделі, при якій держава з органами місцевого самоуправління забезпечує найбільш знедолених не в обмін на прибуток організацій. Неурядові організації та інші громадські об'єднання та приватні суб'єкти створюють ситуацію впевненості для нужденних.

З 1991 р. кооперативи перестали надавати такі послуги. Наступні правові реформи привели до визнання «Концепції громадсько-корисних організацій», які отримують відповідні податкові й інші пільги. Вводяться загальні нормативні акти, які регулюють соціальну економіку. Створені необхідні правові умови для подальшого розвитку культури і практики соціального підприємництва. У результаті цих реформ з'явилися сотні операційних фондів, які стали постачальниками соціальних послуг. Зазначається, що таким чином соціальна економіка пройшла довгий шлях від надання випадкових послуг до рівня, коли соціальна послуга стає повністю інтегрованою у добробут. Ці закони вважаються стимулами для розвитку соціального капіталу, а також такими, що об'єднують соціальну і економічну політику на місцевому рівні [8].

Іспанія характеризується як держава, яка почала розвивати громадянське господарство в останні десятиріччя. Особливу роль в цьому зіграли кооперативи, котрі вирішували соціальні проблеми, що знайшло відображення і визнання в Конституції, де від державних органів вимагається створити умови для полегшення розвитку кооперативних підприємств в межах законодавства та заохочення доступу працівників до власності і засобів виробництва. З 1990 р. було офіційно визнано соціальну економіку та створені її інститути. Початком цього розвитку вважають створення Національного інституту з розвитку соціальної економіки (INFES), який замінив Генеральний директорат по кооперативам і трудовим спілкам Міністерства праці і соціального захисту. У 1997 р. інститут припинив своє існування. Його функції взяв на себе Генеральний директорат з просування соціальної економіки та Дирекція Європейського соціального фонду, який працює як відокремлений підрозділ Міністерства праці і соціальних питань. У 2011 р. приймається «Закон про соціальну економіку», який передбачає загальні межі для роботи в сфері соціальної економіки і підтверджує, що кооперативна форма не підходить, і необхідна універсальна інституціональна форма для соціальних підприємств, а концепція їх розвитку має бути відкрита для інших інституційних форм [5]. Соціальне підприємництво асоціацій регулюється «Законом 24 грудня 1996 року» [8].

Словенія починає розвиток соціального підприємництва у 1960-ті роки, коли перші державні підприємства почали використовувати працю інвалідів та були звільнені від низки податків та інших виплат. Зміни, введені у 90-х рр. минулого століття вплинули на правові форми, в яких працюють соціальні підприємства і розвивається соціальна економіка. У 2011 р. приймається «Закон про соціальне підприємництво», який вступив в силу у 2012 р. Він спрямований на забезпечення більш придатного правового середовища для розвитку соціального підприємництва. Вплив «Закону про розвиток соціальної економіки» залишається чинним. Втім, як наголошують спеціалісти, його повна реалізація буде залежати від прийняття низки підзаконних актів. Словенія вважається прикладом успішного соціального підприємництва постперехідних держав [5].

В **Австрії**, з 1980-х р., урядом, по відношенню до діючої соціальної економіки, було зосереджено увагу на досягнення соціальної інтеграції. У 1995 р. Незалежною комісією з питань майбутнього третього сектору було створено Національну раду для громадських організацій (NCVO). Комісія намагалась розробити десятирічне бачення ролі третього сектору в Австрії. У 1996 р. було оприлюднено 61 рекомендацію про те, як покращити відносини між урядом та третім сектором. Більшість заходів, які стосуються соціальних підприємств, не підлягає звітності у Федеральну агенцію зі статистики. Австрія [5] представляє модель, відмінну від інших держав вона не має рамочного регулювання для соціальних підприємств або особливу інституціалізовану форму для соціального підприємства. Для цього існує набір цільових заходів політики.

Бельгія [8] запровадила законопроект для компаній з соціальною метою у 1995 р., яким дозволяється створювати соціальні підприємства асоціаціям и неприбутковим організаціям. На практиці допускається звільнення від податків у випадках, коли соціальні підприємства є допоміжними для асоціації. **Португалія** [8] створила правові акти для кооперативів соціальної солідарності у 1998 р. У **Франції** [8] з 2001 р. соціальний бізнес і соціальне підприємництво представили кооперативи колективного інтересу, для яких створено спеціальні законодавчі акти. **Данія** [8] законодавчо визначає економічну активність, яку можуть проявляти неурядові асоціації з оподаткуванням, подібним рекламним компаніям. **Фінляндія** [201] в сфері соціального підприємництва дозволяє працювати некомерційним об'єднанням, які можуть практикувати торговельну або іншу діяльність, що була заявлена у статуті організації.

Греція [8] до соціальних підприємств застосовує загальне право. Форма організації з 1999 р. – соціальний кооператив з обмеженою відповідальністю. У **Нідерландах** [8] законодавчо дозволена комерційна діяльність без розподілення прибутку між членами об'єднання. Організаційна форма – кооператив. Відмінні моделі у **Гватемалі, Еквадорі, Гамбії, Бразилії, Гаїті, Тунісі, Уганді** (табл.).

Таблиця

Організаційні структури, що забезпечують державне управління громадсько-державним партнерством, заснованим на соціальному бізнесі і соціальному підприємстві в зарубіжних державах (класифіковано за роками заснування організаційної структури)

Держава	Рік	Структура
<i>Гватемала, Еквадор, Гамбія</i>	1974-2014 рр.	Національна служба консультування, Національна цільова група, підзвітні Всесвітньому банку
США	1982 р.	Державний департамент , Консультативний Комітет (офіційний офіс існує при Білому Домі)
<i>Італія</i>	1991 р.	Регіональні і місцеві адміністрації
<i>Іспанія</i>	1990 р.	Національного інституту з розвитку соціальної економіки (INFES)
	1993 р.	Генеральний директорат по кооперативам і трудовим спілкам Міністерства праці і соціального захисту
	1997 р.	Генеральний директорат з просування соціальної економіки та Дирекція Європейського соціального фонду, який працює як відокремлений підрозділ Міністерства праці і соціальних питань
<i>Австрія</i>	1995 р.	Національна рада для громадських організацій (NCVO), створена незалежною комісією
<i>Великобританія</i>	2001 р.	Департамент торгівлі та промисловості створив Соціально-економічне управління (SEU) з мандатом для координації зацікавлених сторін у секторі соціального підприємництва
	2006 р.	Управління третього сектору в Кабінеті міністрів
	2010 р.	Управління громадянського суспільства
	2011 р.	Департамент для бізнесу, інноваційних навичок (BIS)
<i>Канада</i>	2001 р.	Министерство исследований и инноваций (Онтарио)
	2001 р.	Агенція з прибутків
	2008 р.	Національний центр з питань благодійності
	2009 р.	Центр для соціальних підприємств Канади
	2009 р.	Рада соціального підприємства, яка отримує допомогу і консультації від місцевих органів влади
<i>Ірландія</i>	2002 р.	Міністр уряду (за напрямом) одноосібно або з іншою особою + обов'язкове узгодження з Міністром фінансів
<i>Гаїті</i>	2011 р.	Місцеве самоврядування
<i>Бразилія</i>	2013 р.	Місцеве самоврядування
<i>Туніс, Уганда</i>	2013 р.	Керівний комітет з розвитку

Узагальнено фахівці відзначають, що у *Західній Європі* [8] соціальні підприємства спрямовані на продуктивну діяльність, яка підвищить соціальні наслідки. Правові акти ґрунтуються на розумінні того, що категорія «підприємство» використовується як загальна дефініція для організації, що проводить соціально-корисні дії, і, в той же час, її метою є – ефективно і стабільно працювати у конкурентному бізнес-середовищі, допомагаючи суспільству, а також підтримуючі життєдіяльний бізнес. Такі підприємства в законодавстві багатьох держав визначають як «підприємства подвійного призначення».

Правовий контекст *США і Західної Європи* [8] відображує різницю в участі урядів з питань соціального підприємництва. Особливо чітку різницю фахівці зазначають у вимогах до некомерційних організацій та асоціацій в США і кооперативів в Європі. З 1950 р. федеральний уряд *США* використовував широке визначення не пов'язаного бізнесу, що впливало на визначення схем і процедур оподаткування та звільнення від нього. У *Західній Європі* більшість соціальних підприємств працюють під організаційно-правовою формою або некомерційної асоціації, або кооперативу. Відповідно на відміну від США, кооперативи з соціальною метою працевлаштування у Західній Європі вважаються соціальними підприємствами, що регламентується правовими актами. У США не має законів для соціального підприємництва як унікального об'єкту, а у низці держав Західної Європи такі закони є, і спрямовані вони на заохочення підприємницького і комерційного надання соціальних і благодійних послуг, підвищення зайнятості жінок, а також інших уразливих груп.

Європейська комісія [8] запропонувала у жовтні 1998 р. юридичні зміни для держав-членів з метою сприяння соціальному підприємництву.

Законодавства багатьох держав визначає організаційні структури соціальних підприємств [9]: відділи; програми; центри прибутку в некомерційній організації; дочірні компанії; унітарні підприємства; окремі юридичні особи. При цьому наголошується, що не завжди визначається правовий статус соціальних підприємств. Він може бути вільним.

Також законодавством багатьох держав дозволяється мати справу з громадськими акціонерами. Останні – це консорціум некомерційних зацікавлених сторін, які «тримають акції» в соціальних підприємствах, як комерційних, так і некомерційних. Часто такі акціонери створюються з вищих організацій, партнерів, донорів, які мають певний інтерес в соціальних підприємствах. Правові питання регулюються у таких випадках загальним законодавством щодо власності. Модель громадського акціонування часто використовується в якості стратегії виходу, коли головна організація намагається дати поштовх соціальному підприємству для переходу в автономію юридичної особи, і, при цьому, хоче зберегти деяку владу при прийнятті рішень у перехідний період до незалежності.

Некомерційні кооперативи вважаються найбільш розповсюдженою формою соціального підприємництва, особливо у державах, які розвиваються. Більшість таких кооперативів мають подібні правові акти, які схожі на інші

види некомерційних організацій: право на подібні пільги, обмеження тощо. На практиці, як зауважується фахівцями, власники або члени некомерційного кооперативу, маючи певні програмні і бізнес повноваження щодо прийняття рішень і реалізації стратегії розвитку, не користуються правами приватної власності. Некомерційний кооператив потребує контролю зі сторони ради директорів. Учасники отримують соціальні пільги, але не розподіляють прибуток від підприємницької діяльності.

Отже, аналіз правових актів зарубіжних держав щодо державного управління громадсько-державним партнерством сприяв виділенню основних вимог до суб'єктів державного управління, котрі стосуються: врахування такого показника, як соціальна користь (*Великобританія*); введення «соціальних консультантів», експертів (*Великобританія, Канада*); юридичних зобов'язань уряду будувати партнерські відносини з некомерційним сектором (*Австрія, Бельгія, Великобританія, Іспанія*); створення рад соціальних підприємств (*Канада*); делегування повноважень державного управління (*Ірландія*); встановлення процедур щодо здійснення певних проектів і відповідальності за корупційні дії (*США, Словенія*); офіційно прийнятих Принципів партнерства неурядових організацій (*Гамбія*); децентралізації системи соціального забезпечення (*Італія*); створення системи соціальної солідарності (*Португалія*); економічної активності громадських об'єднань (*Данія, Нідерланди, Франція, Швеція*); другорядної ролі по відношенню до основної некомерційної діяльності (*Греція, Люксембург, Німеччина, Фінляндія*) тощо.

Для України доцільно також виробити спеціальні правові акти щодо підприємств громадських об'єднань, спрямованих на розвиток соціальних бізнесу та підприємництва.

Література:

1. Зверева Н. Социальное предпринимательство. Новые веяния и пути развития [Електронний ресурс] : портал «Новый бизнес: социальное предпринимательство» / Н. Зверева. – Режим доступу : <http://www.nb-forum.ru/interesting/experts/zvereva-trendu.html#ixzz37ijLuJIy>
2. Податковий Кодекс України[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Creativias Helpsheet: Board Governance For Social Enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venturenavigator.co.uk/content/board_governance_for_social_enterprises
4. Deborah A. Bräutigam, Monique Segarra Difficult Partnerships: The World Bank, States, and NGOs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.american.edu/sis/faculty/upload/Difficult-Partnerships.pdf>
5. Legal framework for social economy and social enterprises [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2013/02/ECNL-on-socent-in-Europe.pdf>
6. Legal structures for Social Ventures: Social Enterprise, Social Business and cooperatives in Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 06 Dec 2013

<http://www.marsdd.com/mars-library/legal-structures-for-social-ventures-social-enterprise-social-business-and-cooperatives-in-canada/>

7. Public Private Partnership Legislation in Washington State. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pacificallawgroup.com/public-private-partnership-legislation-in-washington-state/>

8. Social enterprise in the united states and abroad - NCNE [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nationalcne.org/index.cfm/fuseaction/feature.display/feature_id/141/index

9. Social Enterprise Structures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.4lenses.org/book/export/html/144>

10. State Authorities (Public Partnership Arrangements) Act, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irishstatutebook.ie/2002/en/act/pub/0001/sec0003.html>

11. The Foreign Corrupt Practices Act: A Primer for American Social Entrepreneurs Working Abroad [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawforchange.org/NewsBot.asp?MODE=VIEW&ID=4774>

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., професор
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

**Бокал Інна Іванівна,
Михайленко Володимир Леонідович,
Бацанова Светлана Миколаївна,
Кедик Ірина Ігорівна,
Дубонос Кирило Анатолійович,
Коссей Олександр Володимирович**

*слухачі 2 курсу факультету державного управління
Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентіві України,
e-mail – Bokali@list.ru
м. Одеса*

Запровадження Е-диспансеризації у лікувальних закладах Одеської області

Актуальність нашого дослідження обумовлена стрімким розвитком інформаційного суспільства у всіх провідних державах світу, ступеню використання інформаційного простору та інформаційних технологій органами державної влади у сфері охорони здоров'я [1].

Стрімкий розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) стає каталізатором змін в процесах впровадження нових ефективних інструментів управління, найважливішим з яких є електронне урядування [2].

Впровадження е-урядування в Україні у повному обсязі забезпечить якісно новий рівень управління державою та суспільством в цілому, зміцнить довіру до держави та її політики, вдосконалив взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями [3].

Електронні послуги є складовою електронного урядування та демонструють важливість інформаційної взаємодії суб'єктів економічної діяльності в мережі Internet. Проблематика надання електронних послуг у сфері охорони здоров'я доволі суттєво опрацьована. У той же час електронні послуги як складова електронного урядування лише входять в практику державного управління та ще не отримали значної популярності серед громадськості.

Саме запровадження електронної медицини сприятиме удосконаленню діяльності з використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров'я та забезпечить оперативний доступ медичних працівників та пацієнтів до них (далі - е-медицина) [4].

Запровадження е-диспансеризації, як однієї з складових е-медицини, надасть можливість збільшити шляхи взаємодії, підвищить зручність, сприятиме покращенню якості надання медичних послуг, підвищить персональну спрямованість послуг та рівень інформованості населення про спектр послуг та політику державних органів, підвищить рівень демократії та відкритості суспільства.

На сьогодні запровадження е-диспансеризації потребує:

- заохочення до спільних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування; фахівців галузі охорони здоров'я, представників приватного сектору економіки із залученням міжнародних організацій з метою створення надійних, високоякісних і доступних систем телемедицини, масових електронних медичних та оздоровчих засобів;

- підвищення організаційного і технологічного рівня розвитку ІКТ в охороні здоров'я, забезпечення готовності медичних працівників для роботи з ними;

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи профілактичного обліку громадян у всіх лікувальних закладах, формування та супроводження профілактичної карти громадянина, створення єдиної бази даних;

- створення інформаційно-аналітичної системи підтримки адміністративно-управлінських функцій в галузі охорони здоров'я, зокрема надання первинної медико-санітарної допомоги громадянам у разі потреби;

- розширення можливостей надання сучасних медичних послуг, яке має відбуватися за умови нормативно-правового та методологічного визначення послуг телемедицини;

- забезпечення доступу до світових медичних знань та актуальних на місцевому рівні інформаційних ресурсів з метою підвищення ефективного виконання державних дослідницьких і профілактичних програм з охорони здоров'я (охорони здоров'я чоловіків і жінок), зокрема щодо репродуктивного здоров'я, інфекційних захворювань (СНІД, малярія, туберкульоз тощо);

- розроблення стандартів обміну медичними даними за умови забезпечення недоторканності приватного життя.

Авторами обґрунтовано та запропоновано впровадження електронної системи взаємодій між лікувальними закладами державної форми власності з державними та недержавними підприємствами, населенням при проведенні профілактичних оглядів (диспансеризації) *мал. 1*.

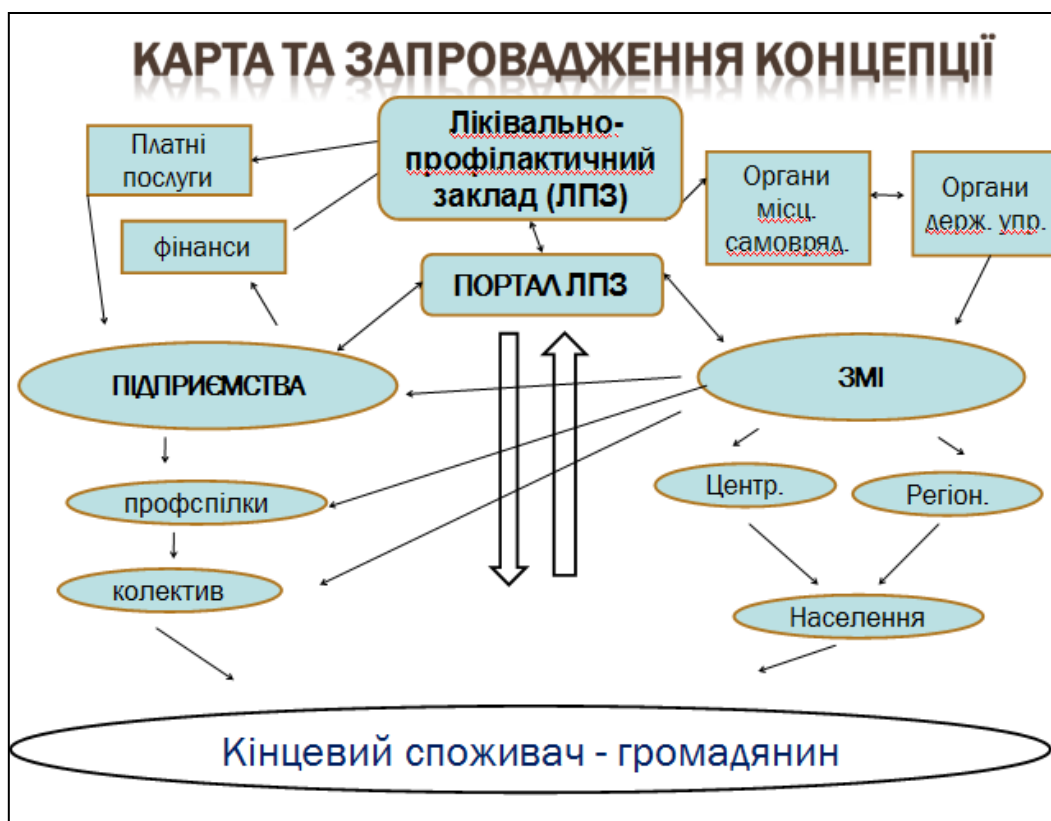
Запропонована система взаємодії базується на застосуванні двох е-моделей суспільного устрою – це «уряд – громадяни» (G2C) та «уряд – бізнес» (G2B). Це надасть можливість завчасного:

- виявлення захворювань та їх профілактики;
- формування єдиного електронного реєстру громадян;
- впровадження економічних відносин в наданні медичних послуг на рівні та в напрямку співпраці з підприємствами різних форм власності;
- популяризації здорового способу життя та підвищення загальної поінформованості населення з питань здоров'я в рамках проекту;
- використання онлайн – запису,
- онлайн – консультування.

Запровадження запропонованої концепції е-диспансеризації потребує удосконалення нормативно-правової бази, а саме:

- по-перше потребує прийняти закону про перехід на електронний медичний документообіг на всіх рівнях надання медичної допомоги та оптимізації роботи системи охорони здоров'я;

- по-друге обґрунтовує необхідність розробки нормативно-правових актів, які регламентують порядок користування та ступінь доступності інформації на різних рівнях медичної допомоги в рамках «Закону про доступ до персональних даних».



Малюнок 1. Карта та запровадження концепції е-диспансеризація.

Разом з тим, виникає необхідність вирішення ряду проблем, та потреби подальшого розвитку в напрямку впровадження елементів електронної диспансеризації:

1. Потреба оновлення, консолідації та уніфікації програмних і технічних ресурсів (комп'ютерної техніки, серверного, мережевого обладнання і оргтехніки) для гнучкості їх використання та надійної роботи інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

2. Запровадження електронного документообігу між підприємствами, організаціями, закладами всіх форм власності та лікувально-профілактичними закладами.

3. Потреба розвитку новітніх інструментів формування прозорості, відкритої та ефективної системи профілактичної медицини для покращення надання медичних послуг, необхідність збільшення кількості електронних сервісів для громадян та медичних послуг, що надаються в режимі on-line.

4. Потреба впровадження профілактичної картки громадянина.

Однак, можна констатувати, що вітчизняна інформаційна сфера охорони здоров'я перебуває у стані активного становлення та за певних умов може стати одним з фундаментів розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Запровадження Е-диспансеризації у лікувальних закладах сприятиме поліпшенню демографічної ситуації, збереженню і зміцненню здоров'я населення, підвищить якість та ефективність медико-санітарної допомоги, сприятиме забезпеченню соціальної справедливості та прав громадян на охорону здоров'я, що є одним з пріоритетних завдань для України.

Література:

1. Агармизян И. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства // <http://www.microsoft.com/rus/docs/government/analytics/e-government.doc>.

2. Додонов О.Г., Несторенко О.В., Бойченко А.В., Бойченко О.А. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади // Реєстрація, зберігання і обробка даних. — 2002. — №3. — С. 69- 75.

3. Ігнатенко П.П., Несторенко О.В., Синицин І.П., Суслов В.Ю. Основні аспекти створення "електронного уряду" України // Зв'язок. — 2002. — №3. — С. 36-41.

4. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 5/2015 Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

Рецензент: Драгомирецька Н.М. — д.держ.упр., професор
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Васюк Юрій Миколайович

начальник відділу контролю за проведенням розрахункових операцій та проведення фактичних перевірок управління податкового та митного аудиту, Головне управління Державної фіскальної служби у Київській області, м. Київ

Сучасна державна податкова політика в Україні: питання реформ

Сьогодні в Україні проводяться реформи у різних сферах життєдіяльності, що зумовлено актуальними потребами держави та українського суспільства у змінах на краще. Зрозуміло, що це вимагає відповідного фінансового підґрунтя. Серед сфер, що реформуються, і податкова, оскільки, безсумнівно, податки є джерелом державних доходів, економічною базою функціонування держави. Вони відображають економічні відносини між державою і юридичними та фізичними особами щодо примусового стягнення нею частини новоствореної вартості для формування центральних і місцевих фондів грошових ресурсів. Завдяки певним операціям з податками держава може стимулювати (прискорювати) темпи відтворення або обмежувати (стримувати) розміри нагромадження капіталу, науково-технічний рівень виробництва, розвиток певних галузей тощо. Однією із функцій, що відображають найважливіші суттєві ознаки, властивості, специфічне суспільне значення податків, є контрольна функція, яка пов'язана з можливостями кількісного визначення податкових надходжень до бюджету та зіставлення їх з потребами держави у фінансових ресурсах.

Основні напрями реформ зафіксовані у Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”, Коаліційній угоді, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” у 2015 році [1-4]. Податкова реформа передбачає виконання значної кількості завдань.

Зокрема, документально засвідчено, що необхідним є коригування функціонального призначення фіскальних органів шляхом переходу від наглядово-каральної функції до обслуговуючої, що допомагає в нарахуванні та проведенні сплати податків. Актуальним є упровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації. Відповідно такі зміни потребують і застосування нових підходів у здійсненні податкового контролю.

Нормативно-правовий зміст реформ у податковій сфері стосується:

- удосконалення законодавства, спрямованого на посилення боротьби із схемами ухилення від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків;

- закріплення на законодавчому рівні функції надання узагальнюючих податкових консультацій за Міністерством фінансів України;

- поширення дії Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” на податкові органи;

- законодавчого забезпечення збільшення рівня фінансування місцевих бюджетів (зокрема, шляхом сплати податку на доходи фізичних осіб за місцем провадження підприємницької діяльності (розташування земельної ділянки), укладення соціальних угод між суб’єктами господарювання та органами місцевого самоврядування для фінансування розвитку сільської місцевості, передбачивши відповідні кошти у складі фіксованого сільськогосподарського податку;

- удосконалення законодавства щодо оподаткування доходу від операцій з фінансовими інструментами.

У частині адміністрування у податковій системі важливою є ліквідація корупційної складової в адмініструванні податків, у тому числі в усіх видах плати за земельні ділянки та в адмініструванні екологічного податку; скасування штрафних фінансових санкцій щодо платників податків, які без оскарження податкового повідомлення-рішення сплатили донараховані платежі; запровадження обов’язковості видачі податкового повідомлення-рішення у разі складення акта за результатами перевірки.

Також ідеться про проведення податкової амністії капіталів після реформування податкової системи шляхом одноразового добровільного декларування з 1 січня 2016 р.; ініціювання укладення договорів про уникнення подвійного оподаткування, зокрема з країнами, які внесені до переліку офшорних зон; забезпечення сплати податку на доходи фізичних осіб виключно за місцем провадження діяльності працівника, податок з доходів якого сплачується, а також адміністрування податку на додану вартість із забезпеченням прав платників податку шляхом своєчасного його відшкодування.

Можливість ухилення від оподаткування має бути ліквідовано із застосуванням фінансових інструментів шляхом запровадження ефективних механізмів запобігання створенню та діяльності фінансових пірамід, фіктивних емітентів цінних паперів, їх виявлення і ліквідації та посилення регулювання діяльності фінансових установ.

Зарубіжні фахівці [5] наголошують на важливості правового механізму реалізації податкового контролю в державі. Його реалізація розглядається в аспекті відповідальності за скоєння податкового правопорушення: несвоєчасна подача декларацій, звітів тощо; несвоєчасна виплата та недекларування прибутку, який оподатковується; викривлення у податкових деклараціях.

Інші фахівці [6] стверджують, що правовий механізм має здебільшого застосовуватись і модернізуватись, ґрунтуючись на шахрайських діях з НДС. На рівні ЄС виокремлюються два блоки такого шахрайства: звичайні заходи щодо укріплення існуючої системи НДС; більш далекі заходи, щоб змінити систему, зокрема варіант для держав-членів, щоб ввести систему зворотної дії, а також оподаткування в межах певної групи угод. У 2006 році Європейська

Комісія створила нову групу експертів «Антиподаткове шахрайство – стратегія ACCALX», мета якої проводити технічні дискусії з вироблення заходів щодо призупинення і унеможливлення податкового шахрайства. У цьому вбачається дія адміністративного механізму реалізації податкового державного контролю.

Інформаційний механізм було задіяно у 2007-2009 рр. при проведенні низки конференцій для європейських підприємців «НДС-шахрайство». Мета такого заходу – надати можливість підприємцям висловити свої думки і пропозиції з приводу НДС. Головний результат таких дій – підвищення податкового адміністративного потенціалу для попередження і виявлення шахрайства НДС, а також відновлення податків у випадку шахрайства. Головна ідея – це побудова певних відносин між платниками податків і податковими адміністраціями шляхом використання сучасних ІТ-технологій. Важливим є створений інструмент застосування і виконання правових актів в іншій державі-члені, якщо виявлено шахрайство з НДС. Фактично йдеться про гармонізацію правового і адміністративного механізмів реалізації податкового контролю шляхом автоматизації доступу до певної інформації, стандартизації для реєстрації і зняття з обліку платників податків у VIES (НДС інформаційної системи Exchange), а також створення європейської мережі EUROFISC, яка складається з посадових осіб національних податкових адміністрацій для виявлення шахрайства на початковій стадії.

Економічний механізм реалізації податкового контролю закордонними фахівцями вбачається у процесах управління податковими ризиками податковими адміністраціями на центральному та місцевому рівні. У цьому випадку використовується категорія «розумний контроль великих ризиків» [7], який передбачає попередження будь-якої незаконної податкової діяльності та виконання платниками податків своїх обов'язків.

Соціальний механізм [8] у реалізації податкового контролю виявляється крізь призму розуміння соціального добробуту, що ґрунтується на унеможливлення конфліктів між урядами, чиновниками і приватними фірмами у контексті процесу зборів податків. Фіскальна політика у даному випадку стосується управління корупційними механізмами з розповсюдження ухилення від сплати податків і корупційної поведінки. Механізми реалізації податкового контролю, у даному науково-практичному підході, реалізуються шляхом встановлення оптимальної ставки податку і вироблення механізмів контролю корупційних дій, які пов'язані з стимулюванням заробітної платні. Втім, різні рівні бюрократичної системи державного управління вважається перешкодою для запровадження дієвого податкового контролю. За основу цих висновків фахівці беруть твердження, що корупція викривлює розподілення ресурсів і гальмує економічне зростання. Механізми реалізації податкового контролю, як наголошується, мають привести до справедливого розподілення податків. Інший підхід стосується інституційних обмежень, коли корупційні схема розроблені спеціально для отримання більших хабарів і вона є невід'ємною частиною діяльності уряду. Це призводить до передачі державних ресурсів у власність приватних агентів і таким чином скорочуються державні прибутки.

Відповідно важко говорити про справедливе і ефективне податкове адміністрування.

Виокремлюють декілька моделей податкового контролю: встановлення взаємозв'язку між оподаткуванням та антикорупційною діяльністю; зниження конфлікту між урядом, чиновниками та приватними фірмами у контексті зборів податків; зниження домінування чиновників при збиранні податків; стимулювання для зменшення витоку податків; вироблення механізмів боротьби з корупцією; підвищення зарплатні у державному секторі та виявлення корумпованих співробітників.

Є спеціалісти [9], які вважають, що необхідно запроваджувати «скісні межі податкового контролю» для визначення стратегії, систем і механізмів управління процесами оподаткування. Для цього пропонується запровадити процеси централізації збору податків, аутсорсингу, злиття, придбання та інтеграції.

Є пропозиції, які стосуються необхідності постійної модернізації податкової адміністрації у відповідності з Європейськими стандартами [10]. Це передбачає створення ефективної податкової системи у відповідності з вимогами ЄС, що має призвести до підвищення збору податків з позицій клієнт-орієнтованого підходу й ефективного управління людськими ресурсами. Така державна реформа розглядається як основний пріоритет. Головним завданням податкової адміністрації є наближення податкового законодавства до стандартів ЄС, зокрема: контроль за збором податків; зниження податкового шахрайства; підвищення правоохоронного потенціалу; прийняття Кодексу поведінки для бізнесу, як платників податків; визначення певних податкових гарантій для бізнесу; боротьба з трансграничною злочинністю та фінансовими ухиленнями; укріплення адміністративного потенціалу; поліпшення прозорості і обміну інформацією з державами-членами ЄС.

Сама модернізація залежить від компетенцій податкової адміністрації, які мають бути визначені національним планом по інтеграції в Європейський Союз, зокрема: проведення податкової реформи і реформи податкового адміністрування; удосконалення ІТ-державного управління з запровадженням сучасних технологій і комунікаційних технологій; укріплення професійного рівня державного управління шляхом навчання, вироблення відповідальності і ефективного управління; удосконалення системи зборів і перевірки державних прибутків з метою зниження ухилення від сплати податків; забезпечення високого рівня обслуговування для громадян; створення громадських адміністрацій, які можуть внести суттєвий внесок в економічну стабільність і якість рівня життя; встановлення клієнт-орієнтованого підходу в діяльності податкових адміністрацій з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства.

У цьому випадку модернізація податкової адміністрації передбачає підвищення ефективності і результативності державного управління. Головна мета – це підтримка політичних реформ для інтеграції в ЄС. Найбільша увага приділяється здатності до політичних реформ і реалізації існуючих правових і стратегічних меж, а також наявності адміністративного потенціалу для

здійснення процесів європейської інтеграції. Для модернізації податкової адміністрації у відповідності зі стандартами ЄС вважається необхідним укріплювати потенціал у всіх галузевих міністерствах, які займаються законодавством ЄС. Це надасть можливість «вирівняти» законодавство держави і ЄС, поліпшить координацію політик, задовольнить вимоги для здійснення фінансової допомоги в межах системи децентралізації управління (DIS). У цьому позначається політичний механізм реалізації податкового контролю.

Особливе місце посідають інформаційно-комунікаційні технології, розвиток яких пропонується проводити через заохочення громадянського суспільства, неурядових організацій, електронного управління, електронного навчання, електронної охорони здоров'я, електронної демократії, електронного урядування, електронної економіки для контролю за податками.

Використовується така категорія, як «передовий податок», який має відповідати системам, які використовуються в ЄС. Акцент робиться на удосконаленні бізнес-процесів, модернізації технічної інфраструктури, підвищення рівня знань і навичок співробітників податкових адміністрацій, а також покращення послуг, які надаються для платників податків і громадян.

Окрім того використовується поняття «механізм швидкого реагування» (QRM), який використовується Європейською Комісією з 2012 р. [11], що надасть можливість держава ЄС більш швидко реагувати на податкові шахрайства, а також знизить юридичні труднощі в реалізації конкретних надзвичайних заходів у випадках раптових і масових махінацій по НДС.

Як наголошується, ІТ-технології мають певні переваги, зокрема це стосується державного податкового аналізатору і мульти-сценарію корпоративного державного рішення по податку на прибуток [12].

Є також думка, що більш високі податки стримують ділову активність. У цьому контексті акцентують увагу на оцінці впливу транскордонних відмінностей податкових умов держави на іншу державу, а також одна на одну. Спостерігається тенденція до того, що при рівних умовах підприємства відкриваються здебільшого у «податково захищених» місцях [13], що дає можливість підприємцям і домогосподарствам уникнути оподаткування. Це відбувається в умовах, коли запроваджується податок на проживання, на житло, без врахування стану їх зайнятості платників податків.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі розвитку держави є необхідність розробляти і запроваджувати не тільки специфічні механізми реалізації податкового контролю, а й враховувати напрями, притаманні ЄС. Методологічною базою для розробки механізмів реалізації податкового контролю в державі є теоретичні здобутки вітчизняних і зарубіжних вчених і практиків у галузі економіки, менеджменту, теорії систем, теорії управління, теорій державного і публічного управління. При формуванні організаційних елементів механізму реалізації податкового контролю доцільно використовувати адміністративно-правові методи владних повноважень і методи рекомендацій.

Податкова реформа стосується також оподаткування у сільськогосподарській, енергетичній, культурній сферах. Так, пропонується збереження до 1 січня 2018 року чинної системи оподаткування сільськогосподарських товаровиробників і відшкодування податку на додану вартість під час експорту сільськогосподарської продукції. Також передбачено розроблення до 1 червня 2017 р. нової системи оподаткування, яка стимулюватиме розвиток сільськогосподарського виробництва. Планується запровадження змішаної системи оподаткування енергетичного сектору відповідно до міжнародних стандартів. Податкові стимули визначено головними інструментами підтримки національного культурного продукту, що надаватимуться його виробникам та розповсюджувачам, закладам культури. Також має бути збережено податкові пільги книговидавничій галузі.

Крім цього, йдеться і про встановлення особистої фінансової відповідальності працівників податкових та митних органів за втрати, понесені суб'єктами підприємницької діяльності через незаконні дії або бездіяльність чиновників.

Сьогодні порушується питання про розробку нової податкової системи, яка передбачає свого роду нейтральність щодо доходної частини бюджету, що, безумовно, призведе до зменшення надходжень, але водночас має позитивно вплинути на бізнес.

Література:

1. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 213-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>

2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

3. Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

4. Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

5. Charles KABERA. A Critical Analysis of Effectiveness of Tax Offences Control Mechanisms Under Rwandan Law. – Режим доступу : http://www.memoireonline.com/05/10/3488/m_A-Critical-Analysis-of-Effectiveness-of-Tax-Offences-Control-Mechanisms-Under-Rwandan-Law15.html

6. Combating tax fraud. – Режим доступу : http://translate.google.com.ua/translate?hl=ru&sl=en&u=http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/control_anti-fraud/reports/index_en.htm&prev=search

7. SAT Distributes "Guide for Large-scale Enterprises to Manage Taxation Risks (Provisional)". Circular Guoshuifa [2009] No. 90. – Режим доступу :

<http://www.kpmg.com/CN/zh/services/Tax/Global-Transfer-Pricing-Services/Documents/Circular-20090505-0090-1e.pdf>

8. 15. The Effect of Fiscal Policy and Corruption Control Mechanisms on Firm Growth and Social Welfare: Theory and Evidence. – Режим доступа : <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2004-gprahdia/papers/4m-azamgauthier-csae2004.pdf>

9. Indirect Tax Technology. – Режим доступа : <http://indirecttaxtechnology.com/2013/09/24/how-internal-audit-could-contribute-value-in-realizing-indirect-tax-objectives/>

10. Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/04_modernisation_of_tax_administration.pdf

11. Quick reaction mechanism - Global Indirect Tax Management. – Режим доступа : <http://globalindirecttaxmanagement.com/table-of-content/chapter-7-fraud/quick-reaction-mechanism.html>

12. State Tax Analyzer - BNA Software. – Режим доступа : http://www.bnasoftware.com/Products/BNA_State_Tax_Analyzer/Index.asp

13. Tax Avoidance and Business Location in a State Border Model. – Режим доступа : <http://www.hec.unil.ch/documents/seminars/deep/886.pdf>

Война Юлія Вікторівна

*здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ*

Удосконалення службової діяльності керівників органів виконавчої влади в умовах децентралізації влади

В умовах децентралізації влади слід впровадити новий механізм взаємодії керівників органів виконавчої влади територіального та центрального рівнів та визначити алгоритм розмежування політичної та професійної діяльності керівників органів виконавчої влади.

Необхідно удосконалити механізм взаємодії голів місцевих державних адміністрацій та міністрів, що позитивно вплине на управлінську діяльність голів адміністрацій, яка спрямована на реалізацію загальнодержавної політики у відповідних регіонах. Така взаємодія забезпечуватиме надання практичної допомоги керівниками-політиками керівникам-державним службовцям. Співпраця місцевих керівників і керівників центрального рівня сприятиме підвищенню ефективної політичної складової в діяльності місцевих керівників. Однак, потрібно уникати того, що відносини між головою обласної державної адміністрації і керівником центрального органу виконавчої влади перейдуть у площину підлеглості перших другим, а також того, що керівник центрального органу виконавчої влади приділятиме першочергову увагу проблемам, що відповідають профілю діяльності того органу виконавчої влади, який він очолює [3].

Підвищенню ефективності діяльності голів місцевих державних адміністрацій сприятиме врахування ними в роботі сукупності таких принципів. Обласна державна адміністрація відстоює інтереси області на центральному рівні, одночасно впроваджуючи державну політику на місцях. Сучасний голова місцевої адміністрації повинен відмовитися від жорсткого бюрократичного управління на користь сприяння і спрямування розвитку відповідних об'єктів управління. Для визначення питань, які потребують вирішення, та вироблення шляхів їх розв'язання доцільно залучати кваліфікованих спеціалістів з недержавної сфери та науковців, а не обмежуватися лише працівниками свого апарату і відповідних структурних підрозділів адміністрації. У відносинах з керівниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування уникати конфліктних ситуацій, будувати ці відносини на засадах стратегічного партнерства, взаємоповаги та взаємодопомоги, керуючись інтересами області чи району. В діяльності голови місцевої державної адміністрації мають збалансовано розвиватися різні види діяльності – внутрішньо-організаційна, зовнішньо-управлінська та публічно-сервісна [4].

Скорочення чисельності державних службовців на місцях має бути наслідком головного завдання адміністративної реформи – забезпечення

високої якості надання управлінських послуг громадянам, поборення корупції, ліквідації паралелізму, дублювання у прийнятті рішень. До того ж процес реформування має відбуватися в контексті перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Голови місцевих державних адміністрацій повинні забезпечити створення такої структури адміністрації, яка б була здатною на високому рівні виконувати покладені законодавством на місцеві державні адміністрації завдання. Це сприятиме ефективності всіх видів діяльності голови місцевої державної адміністрації: внутрішньо-організаційної, зовнішньо-управлінської та публічно-сервісної [1].

Узагальнення управлінського досвіду голів обласних державних адміністрацій дозволяє виокремити основні положення, які варто врахувати в процесі реформування на місцях: аналіз діяльності управлінь, їх укрупнення, а також ліквідація функцій, які дублюються; завдяки злиттю управлінь можна буде піднятий загальний рівень зарплат, що важливо у справі боротьби з чиновницькою корупцією; професіоналізація управлінського персоналу; посилення роботи з кадровим резервом; активне залучення молоді до державної служби; запровадження сучасних форм і методів у роботі з персоналом; підвищення відповідальності керівників всіх рівнів за виконання державних функцій; скорочення деяких керівних посад. Високі вимоги необхідно висувати не лише до підлеглих, а й самому бути високоморальним управлінцем, спроможним забезпечити якісне управління, належне виконання покладених на нього обов'язків.

Голова місцевої державної адміністрації має орієнтуватися на чесний конкурсний відбір та змагальність. Є сенс для вирішення питання про скорочення залучати атестаційну комісію.

Керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади перебувають у підпорядкуванні вищестоящому керівнику в межах системи відповідних органів і є підзвітними та підконтрольними голові місцевої державної адміністрації з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань [2].

Підпорядкування вищестоящому керівнику є переважаючим порівняно з підзвітністю і підконтрольністю голові місцевої державної адміністрації. Це пояснюється тим, що територіальний орган хоч і здійснює свою діяльність на певній території, але входить до системи відповідного органу виконавчої влади і є самостійним органом виконавчої влади, як і місцева державна адміністрація.

Прослідковується тенденція до посилення впливу голів місцевих державних адміністрацій на керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади. З одного боку, метою цього є підвищення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету

Міністрів України, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, інших повноважень, наданих Конституцією та законами України. Але якщо оцінити такий характер відносин з позиції діяльності керівників територіальних органів, то він сформує залежність керівника територіального органу виконавчої влади від керівника місцевої державної адміністрації, тобто керівника одного на сьогодні самостійного місцевого органу виконавчої влади від керівника іншого самостійного місцевого органу виконавчої влади. Посилення владного впливу голів місцевих державних адміністрацій на відповідній території може одночасно привести до послаблення вертикалі влади від центру на місця, що потребує впорядкування в процесі адміністративної реформи.

На думку автора, було б достатньо керівникам центральних органів виконавчої влади звертати увагу керівників територіальних органів на важливість скоординувати діяльність територіального органу з місцевою державною адміністрацією та ефективно співпрацювати з нею, наголошувати на тому, що це є обов'язком керівника територіального органу.

Необхідно не допустити фактичного перетворення територіального органу на структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Це повинні враховувати голови місцевих державних адміністрацій та в процесі своєї діяльності не нехтувати самостійністю діяльності керівників територіальних органів, якісно виконуючи координуючу функцію серед територіальних органів виконавчої влади різного профілю.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан. Проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.
2. Адміністративна реформа: «показуха» чи реальні зміни? // <http://www.cpaec.org.ua/uk/news/view/359>
3. Войтович Р.В., Надольний І.Ф., Пірен М.І. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування // <http://www.center.gov.ua/publikaciyi-centru/seriya-biblioteka-molodogo-derzhavnogo-sluzhbovcya.html>
4. Горбаль В. Адміністративна реформа торкнеться і обласних адміністрацій // <http://galinfo.com.ua/news/79762.html>

Войновський Микола Миколайович

аспірант кафедри регіональної політики і публічного адміністрування

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління

при Президентові України,

м. Одеса

Синергетична парадигма інституту місцевого самоврядування

Соціально-економічні процеси кінця XX початку XXI ст. характеризуються значною нелінійністю, високим рівнем невизначеності подальших сценаріїв розвитку, підвищенням частоти виникнення локальних та глобальних економічних та політичних криз. Не оминають зазначені тенденції і Україну. Традиційні методологічні підходи до оптимізації взаємодії органів державної влади та місцевого самоуправління не враховують особливості сучасного суспільного розвитку, що суттєво знижує ефективність державного управління “на місцях”. Ігнорування нелінійності соціально-економічних процесів, механізмів самоорганізації на місцевому та загальнодержавному рівнях зумовлює дедалі більше відсторонення держави від суспільства, втрату нею управлінської функції, що особливо проявляється на рівні територіальних громад. Тому, в умовах сучасного нелінійного динамічного суспільного розвитку, набуває посиленої наукової актуальності та практичної значимості пошук нової парадигми оптимізації місцевого самоврядування, яка б враховувала синергетичні закономірності та принципи розвитку соціально-економічних систем.

Синергетика трактується як сучасна система самоорганізації, нелінійності в глобальній еволюції. Головними вихідними тезами цього методу є: а) практична недосяжність жорсткої обумовленості й програмування тенденцій еволюції складно-організованих систем, тобто мова може йти лише про їх самоврядний розвиток; б) творчий потенціал хаосу, самодостатній для конституювання нових організаційних форм; в) будь-якій складній системі атрибутивно притаманна альтернативність сценаріїв її розвитку в контексті наявності відомої інерційно-історичної зумовленості її змін у точках розгалуження; г) ціле й сума його частин – якісно різні структури; д) нестійкість є однією з передумов стабільного й динамічного розвитку систем здатних до самоорганізації [6, с. 799]. Цей метод дозволяє виробити більш точний методологічний підхід до нормативно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування з точки зору не тільки природи й характеру цього явища, а й сучасних процесів його становлення і розвитку [7, с. 148].

Суть синергетичного управління полягає у визнанні за складними соціальними системами здатності до самоструктурування та самоперебудови [4]. Потрібно зазначити, що синергетичні підходи можуть бути застосовані не до всіх систем, а лише до тих, які є суттєво нелінійними та відкритими [1]. Стосовно соціальних систем, самоорганізація означає вироблення таких правил

та механізмів їх дотримання, які обмежують свободу вчинків індивіда, тобто роблять її впорядкованою.

Отже, найперше потрібно визначитися чи можна вважати територіальну громаду системою, яка здатна до самоорганізації. У Законі України «Про місцеве самоврядування» визначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [8]. Таке визначення об'єднує в громаду групу осіб за формальною ознакою – спільною, порівняно невеликою (компактною), територією проживання. Згідно з таким підходом можна не погодитися, оскільки для членів громади характерні й інші, окрім спільної території проживання, спільні ознаки. Зокрема, в соціології виокремлюються такі основні особливості громади як соціального утворення: соціальна взаємодія і зв'язки членів громади (зокрема й родинні); взаємозалежність спеціалізованих частин громади та поділ праці в ній; спільність культури, традицій та соціальної системи; усвідомлення жителями єдності і приналежності до спільності; можливість діяти на кооперативній основі для вирішення місцевих проблем [2]. Важливими ознаками територіальних громад, які вказують на те, що вони не просто об'єднання громадян за територіальною ознакою, є здатність впливати на місцеве суспільне життя, репрезентувати місцеве населення в державному суспільному житті [5]:

Отже, місцева громада є не простою сукупністю громадян за територіальною ознакою, а складною системою, зі своєю внутрішньою структурою та інтегруючими механізмами. Місцеве самоврядування само по собі є проявом самоорганізації місцевої громади. Як зазначає І. Дробот [3], місцева громада самоорганізовується через органи місцевого самоуправління. Однак, інституційна форма такої самоорганізації (ради) та шляхи її реалізації (вибори) в Україні формувалися державою “згори” і зазнають в реальних умовах суттєвого впливу і з боку місцевих органів державного управління.

Важливим постулатом синергетики є притаманність кожній системі лише певних стійких станів. Синергетичний підхід передбачає, що система має внутрішні механізми, що підтримують певний порядок. Перехід до іншого рівноважного стану відбувається через точку біфуркації, в якій система стає нестійкою. Саме в цій точці поведінка системи стає значною мірою непередбачуваною, найменші впливи можуть спричиняти значні зміни стану системи. Органи державного управління повинні створити своєрідну схему траєкторії розвитку громади, а решту роблять процеси самоорганізації. У протилежному випадку, якщо місцевій громаді будуть нав'язані невластиві їй стани чи шляхи розвитку, громада буде в кращому випадку, ігнорувати управлінські впливи, а в гіршому – чинитиме опір.

Отже, місцеві громади є складними, відкритими нелінійними системами, яким притаманні процеси самоорганізації. Соціальна самоорганізація в місцевих громадах проявляється у створенні місцевого самоуправління. Складність цих процесів у тому, що вони знаходяться під впливом зовнішньої дії з боку держави, яка в значному ступені регулює їх форми та шляхи

реалізації. Наявність процесів самоорганізації означає наявність у місцевих громадах певної внутрішньо притаманної множини рівноважних станів та траєкторій переходу між ними. Під час примусового переведення їх у інші стани та траєкторії розвитку в місцевих громадах буде виникати опір за рахунок механізмів самоорганізації.

Література:

1. Бевзенко Л. Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций [Текст] / Л. Д. Бевзенко. — К. : Институт социологии НАН Украины, 2002. — С. 50
2. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика [Текст] : монография / В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — С. 407
3. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / І. Дробот. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 55.
4. Касперович Г. И. Философско-синергетическая парадигма социального управления / Г. И. Касперович // Проблемы управления [Текст]. — 2008. — №1(26). — С. 189.
5. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування / Ю. Б. Молодожен // Університетські наукові записки [Електронний ресурс]. — 2006. — № 2(18). — С. 349. — Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk/1100.pdf>.
6. Новейший философский словарь: 3-е изд., испр. — Мн.: Книжный Дом, 2003. — 1280 с.
7. Поживанов М.О. Українські вектори місцевого самоврядування. — К.: Альтерпрес, 2004. — 368 с.
8. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Воронов Олександр Ігоревич

*докторант кафедри державного менеджменту,
кандидат психологічних наук, доцент
Національна академія державного управління
при Президентові України
м. Одеса
e-mail: vorrronn9@mail.ru*

Плєшко Едуард Анатолійович

*начальник відділу, полковник юстиції
кандидат юридичних наук,
Військова прокуратура Південного регіону
м. Одеса*

**Прийняття управлінських рішень
в системі військово-цивільних адміністрацій**

У зверненні Генерального секретаря ООН з нагоди п'ятої річниці незалежності України відзначалося, що після закінчення «холодної війни» у світі відбувся безпрецедентний спалах військових конфліктів, які здебільшого мають внутрішній і міжетнічний характер, зокрема на територіях держав, що утворилися після розпаду Радянського Союзу. Результати розвитку України як суверенної і незалежної держави ніяк не применшують значення і важливості врахування регіональних чинників у державній політиці. Тривала економічна криза призвела до особливо значних та небезпечних економічних і соціальних втрат в окремих регіонах. Різко зросли внаслідок цього міжрегіональні диспропорції в економічному розвитку й життєвому рівні населення. Важливим і поки що недостатньо вирішеним завданням процесу державотворення залишається забезпечення надійних внутрішніх зв'язків між регіонами, їх взаємної інтеграції та доцентрової спрямованості. Анексія Криму та розгортання локального військового конфлікту на територіях Луганської та Донецької областей загострили питання прийняття ефективних управлінських рішень в сфері державного управління з урахуванням специфічних умов. В окремих регіонах України протягом тривалого часу зберігається соціально-політична напруженість, спостерігається періодична активізація антидержавних політичних сил. Все це визначає необхідність формування й утвердження регіональних елементів специфічного управління для своєчасного прийняття ефективних управлінських рішень в особливих умовах, які можуть виникнути, як важливої складової системи національної безпеки України.

З метою формування умов та структур для прийняття управлінських рішень в специфічних умовах гібридної війни РНБО України 25 січня 2015 року запропонувала внести зміни в законодавство щодо утворення військово-цивільних адміністрацій в населених пунктах Донецької та Луганської областей. Президент України П. Порошенко підкреслив, що: «Це дозволить сьогодні вирішити питання відсутності влади на звільнених територіях, коли

фактично втекли всі обрані депутати місцевих рад, які займали сепаратистські позиції, скоювали злочини, переховуються від правосуддя та думають, що таким чином будуть протидіяти українській владі для відновлення ефективності дій». За його словами, такі адміністрації діятимуть до проведення місцевих виборів. Призначатися туди зможуть не лише військові, але і цивільні люди, які мають господарчий досвід і можуть відповідати за вирішення безпекових та гуманітарних проблем людей, які живуть на звільнених територіях [13].

3 лютого 2015 року Президент України підписав Закон України № 141-VIII, згідно з яким утворені військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції [3; 6]. Також військово-цивільні адміністрації, наділяються повноваженнями у сфері податків та підприємницької діяльності, зокрема: встановлення ставок місцевих податків і зборів згідно із Податковим кодексом України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань; прийняття рішень щодо надання згідно із законодавством пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань. Цим законом затверджено зміни і до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [5]. Він набрав чинності 28 лютого 2015 року. Закон про військово-цивільні адміністрації втрачає чинність через 1 рік після його опублікування – 27 лютого 2016 року. Строк дії Закону може бути продовжений на підставі Указу Президента України, затвердженого Верховною Радою України. Він може втратити чинність у випадку введення на території України або на окремих територіях правового режиму воєнного стану чи оголошення стану війни. Ухвалений парламентом Закон «Про військово-цивільні адміністрації» став відповіддю тим, хто й досі не втомлюється закликати Президента України до оголошення в державі воєнного стану.

Потрібно підкреслити, що незважаючи на постійні звинувачення керівництва України з боку Російської Федерації в формуванні в країні військової диктатури, такий підхід до формування спеціальних органів, які мають приймати неординарні управлінські рішення в особливих умовах державного управління має історичні коріння саме в Південному регіоні за часів Російської імперії. Такий підхід викликано необхідністю приймати термінові та ефективні управлінські рішення в умовах складної військово-політичної та економічної обстановці. В травні 1822 р. вийшов царський указ, в якому визначалась підлеглість окремих територій генерал-губернатору. В указі, зокрема, говорилося: «Указом Правительствующому Сенату від 10 жовтня 1821 р. даним наказали ми за благо для загального зв'язку у справах торгових і карантинних обережностей і для зручнішого нагляду за діями оних у портах Чорного і Азовського морів підпорядкувати головному управлінню Херсонського Військового Губернатора градоначальства: Одеське, Таганрозьке,

Феодосійське і Керч-Єнікальське, поширивши таким чином управління його, ми повеліваємо: Головнокомандуючому в губерніях: Херсонській, Катеринославській і Таврійській іменуватися надалі Новоросійським генерал-губернатором». Таким чином, ці градоначальства, визначені колись як самостійні одиниці, тепер на весь період існування генерал-губернаторства підпорядковувались йому [9, с. 44].

У 1860 році було сформовано Миколаївське військове губернаторство – спеціальна адміністративно-територіальна одиниця в Російській імперії, яка існувала до 1900 року. Військове губернаторство включало місто Миколаїв, де знаходилося адміралтейство і селища Богоявленськ, Воскресенськ, Калинівку, Березнегувате і Висунськ сучасної Миколаївської області. Перед завідувачем морською частиною і військовим губернатором Миколаєва контр-адміралом Бутаковим Г. І. наприкінці 1850-х постало завдання відтворити військовий флот. У 1860 році Бутакова Г. І. на цій посаді змінив віце-адмірал фон Глазенап Б. О., який об'єднав цивільну та військову влади, поєднуючи посади Миколаївського військового губернатора і головного командира Миколаївського порту. У 1860-1870 роках в Миколаївському військовому губернаторстві відбувалися процеси відбудови господарства і суднобудування. Губернатору вдалося подолати серйозну економічну кризу, викликану скороченням флоту і зменшенням державного фінансування кораблебудування. Миколаїв став розвиватись переважно як торговельний порт. 8 травня 1871 року адмірал фон Глазенап Б. О. був призначений членом Адміралтейств-Ради, а на посаду головного командира Миколаївського порту і Миколаївського військового губернатора був призначений віце-адмірал Аркас М. А., який одночасно зайняв посаду головного командира Чорноморського флоту і портів. На той час губернаторство складалось з Миколаєва, шести передмість і п'яти хуторів. В губернаторстві проживало 73681 осіб, у тому числі в Миколаєві 52318 мешканців, в Березнегуватому і Висунську – 7819 чол., Богоявленську і Покровську – 5797 чол., Воскресенську і Калинівці – 4899 чол., на хуторах Аверіні, Кулебякіні, Водопої, Мішкові, Погорілові – 2848 чоловік. На цей час на миколаївських заводах та верфях розпочалося мінне виробництво і будівництво кораблів нового класу – броненосців. При адміралі Аркасі М. А. в Миколаєві заснований Комерційний банк, відкрита ділянка залізниці Миколаїв - Знам'янка, яка зв'язала місто з центральними регіонами Російської імперії.

На часи губернаторства Аркаса М. А. припали останні адміністративно-територіальні зміни в Миколаївському губернаторстві. 19 травня 1874 року виконувач обов'язків міністра внутрішніх справ генерал-лейтенант Шидловський Е. М. звернувся до нього з пропозицією застосувати до колишніх адміралтейських поселень «Городове положення» 1870 року. Указом від 13 травня 1877 року і відповідним наказом Миколаївського військового губернатора передмістя Богоявленськ, Воскресенськ, Калинівка, Покровськ, Березнегувате і Висунськ були перейменовані на посади, виведені з під управління Миколаївського військового губернатора і підпорядковані Херсонській губернії адміністрації. 5 червня 1900 року Миколаївське

військове губернаторство було перетворене в Миколаївське градоначальство [11].

Однією з підстав для формування такої системи прийняття управлінських рішень в сфері державного управління є «Військово-адміністративний поділ території України», затверджений Указом Президента України від 2 вересня 2013 року № 498/2013. Відповідно цього указу визначені зони відповідальності та прийняття спеціальних рішень для військових структур. Наприклад, відповідно до вимог директиви Міністра оборони України від 2 вересня 2013 року, управління 6-го та 13-го армійських корпусів ЗС України були переформовані в управління оперативних командувань «Південь» та «Північ» відповідно. Штаби органів військового управління розміщені у містах Дніпропетровськ та Рівне. Зоною відповідальності ОК «Північ», що діятиме як міжвидовий орган військового управління, визначено 13 областей держави, а також місто Київ. Перед військовослужбовцями оперативного командування поставлені завдання щодо охорони державного кордону в повітряному просторі, планування і ведення територіальної оборони, прикриття важливих державних об'єктів [4]. В березні 2015 року Президентом України підписано Указ «Про утворення військово-цивільних адміністрацій», де визначений конкретний поділ на адміністративні райони та сфери відповідальності [15]. Тобто сформовані об'єктивні умови для злиття та оперативної співпраці цивільних та військових структур в особливий період.

Ухваленням Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» Верховна Рада України зробила дієві кроки з урегулювання багатьох проблем, що виникли в Донецькій та Луганській областях внаслідок усунення окремих місцевих органів влади від виконання своїх повноважень. У населених пунктах, де місцеві органи влади та їхні виконавчі органи не виконують покладені на них обов'язки, зокрема внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання посадових повноважень, будуть створені військово-цивільні адміністрації. Тобто там, де місцеві органи влади паралізовані, їхні функції з підготовки та прийняття актуальних управлінських рішень переберуть на себе структури, які утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. Вони формуватимуться з військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджатимуться до них, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

З урахуванням того, що військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються для виконання повноважень органів місцевого самоврядування, їхня діяльність забезпечуватиметься за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, здійснення ними інших функцій, а також діяльність обласних і районних військово-цивільних адміністрацій – за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій законопроектом покладається на керівників обласних військово-цивільних адміністрацій. Керівництво діяльністю обласних

військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки покладатиметься на керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Керівники військово-цивільних адміністрацій у населених пунктах призначатимуться на посаду та звільнятимуться з неї Президентом України, статусу ж керівників обласних, районних військово-цивільних адміністрацій набувають голови районних, обласних державних адміністрацій, призначені на відповідні посади в установленому порядку. Закон визначає повноваження, права і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій та повноваження їхніх керівників. Згідно із законом військово-цивільні адміністрації здійснюють свої повноваження до припинення їхньої діяльності в день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради, а в разі створення обласних, районних військово-цивільних адміністрацій для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки – до завершення антитерористичної операції.

Такий підхід до формування нормативного акту створює нову, найбільш оптимальну та ефективну систему прийняття управлінських рішень в сфері державного управління в особливих умовах. Повноваження військово-цивільних адміністрацій набагато ширші, ніж повноваження звичайних адміністрацій. Класичні державні адміністрації мають своє коло повноважень, яке встановлено законом, а повноваження військово-цивільних адміністрацій можна розділити на три види. Перший – це ті повноваження, які належали цивільним державним адміністраціям, другий – це повноваження рад органів місцевого самоврядування, третій – це спеціальні повноваження, наприклад, щодо введення комендантської години, обмеження торгівлі, облаштування КПІ всередині населених пунктів і за їхніми межами [2]. Така система прийняття управлінських рішень ґрунтується на практичному досвіді, який отримано під час співпраці українських та закордонних військових та цивільних структур. Представник Генерального штабу ЗС України М. Ординович підкреслює, що в американській армії є чітке правило – централізація в процесі прийняття управлінських рішень і повна децентралізація в процесі їх реалізації. Українські військові сьогодні можуть поділитися окремими тактичними елементами проведення антитерористичної операції або гібридної війни. Зокрема, досвідом впровадження цивільно-військових адміністрацій, де військові можуть передавати свій досвід управління цивільним [12].

На переконання народного депутата України Ю. Луценка, який був одним з ініціаторів цього впровадження, з ухваленням закону «Про військово-цивільні адміністрації» буде врегульоване право, наприклад, Луганської ОДА на встановлення блоkpостів та на порядок проходження контролю на них, на запровадження режиму торгівлі підакцизними товарами у прифронтовій зоні, а також на ухвалення бюджету відсутньої обласної ради рішенням ОДА, на заміщення відсутнього сільського голови цивільною чи військовою особою. Голова Донецької державної облдержадміністрації О. Кіхтенко вважає, що цей закон дуже потрібний для того, щоб керівник облдержадміністрації міг виконувати

свої обов'язки в повному обсязі. Закон надає йому право приймати управлінські рішення, які раніше були делеговані обласній раді. О. Кіхтенко відмітив, що: «У нас немає проблем із районними радами. Вони, як і сільські ради, всі працюють. Не працює лише облрада. Ми не можемо ухвалити бюджет, призначати або знімати керівників та вирішувати інші нагальні питання. Якщо говорити про інтереси людей, то з ухваленням бюджету вони отримають належне фінансування. Здійснюватиметься й оперативне управління комунальними підприємствами, які підлягають підпорядкуванню обласній адміністрації. Все це буде в одних руках. Така централізація на сьогоднішній день украй необхідна. З ухваленням закону і за умови його підписання Президентом ці права передаються обласній адміністрації. Якщо буде до кінця відпрацьований механізм його реалізації, і ми почнемо виконувати до завершення АТО свої функції, то позитивні зрушення для регіону та області стануть відчутними. Правда, є в цьому законі й «плями», які потребують додаткового роз'яснення. Скажімо, щодо більш тісної взаємодії з Антитерористичним центром, оскільки деякі повноваження я повинен узгоджувати з ним. Але все це, так би мовити, робочі моменти. Темпи розвитку регіону впали на 30 відсотків. Щодня руйнуються підприємства, затоплюються шахти, зупиняється виробництво. Поки не будуть зупинені бойові дії, ця тенденція дуже негативно впливатиме на розвиток економіки не тільки Донецької області, а й України загалом» [7].

За попередніми підрахунками на Донеччині понад два десятки сіл і селищ, жителі яких змушені самотужки долати безліч проблем і буквально виживати. Зачинені чи порожні продуктові магазини, затримка соціальних виплат, нестача побутового палива, брак медичної допомоги, правоохоронців чи просто представників влади – це реалії режиму тимчасового безвладдя у прифронтових зонах. Набравши чинності, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» має нарешті повернути керованість і подальше життєзабезпечення регіону. У Донецькій обласній державній адміністрації уже визначилися із набуттям статусу тимчасових органів влади у такому порядку: Донецька обласна військово-цивільна адміністрація, ВЦА Мар'їнського та Волноваського районів та у містах Красногорівка, Вугледар, Авдіївка. Саме до них перейдуть усі повноваження та функції рад, а також забезпечення громадського порядку і гарантування безпеки.

Голова Донецької ОДА О. Кіхтенко також відмічає, що: «Донецька обласна державна адміністрація з урахуванням реалій нині вже працює у стані надзвичайної ситуації: у нас діють спеціальна комісія і штаб, які взяли на себе вирішення найважливіших питань сьогодення. Маю надію, що запровадження на підконтрольній нам території військово-цивільних адміністрацій там, де не працюють органи місцевого самоврядування, посилить управлінську дисципліну і запустить механізм оперативного й ефективного розв'язання нагальних проблем. Наприклад, ми зможемо зрушити з місця вирішення питання перепускної системи, яке спричиняє багато нарікань, також з'явиться змога залучати кошти для виконання інших функцій – за рахунок державного бюджету України» [7].

Аналогічні процеси розгортаються в Луганській області. В області створено Луганську обласну військово-цивільну адміністрацію, районні військово-цивільні адміністрації у Станично-Луганському, Попаснянському та Новоайдарському районах. У них були активні бойові дії й вони найбільше постраждали від обстрілів бойовиків. Також такі утворення формуються у населених пунктах: Трьохізбенка, Кримське, Новотошківка та Троїцьке. Вирішують питання про створення військово-цивільних адміністрацій і в інших населених пунктах. Г. Москаль зазначає, що: «Для Луганщини цей закон дуже актуальний. Бо щойно починають обстрілювати населений пункт, першим утікає голова сілради із сім'єю, а за ним – весь депутатський корпус. І залишаються в селі звичайні громадяни, яким нічим і нікуди їхати. Настає гуманітарна катастрофа». За його словами, військово-цивільні адміністрації перебуватимуть у подвійному підпорядкуванні (голови ОДА й Антитерористичного центру). На ці органи покладатимуть абсолютно всі функції життєзабезпечення від народження людини і до її смерті. Адміністрація може обмежувати рух на певних вулицях і територіях, може закрити в'їзд у місто, заборонити продаж алкоголю, зброї, вилучити зброю, навіть придбану на законних підставах, ухвалювати рішення про комендантську годину і заборонити масові заходи, якщо є ризики для життя [7].

Голова фракції «Блок Петра Порошенка» Ю. Луценко вважає, що дію закону про військово-цивільні адміністрації необхідно поширити на території Харківської й Одеської областей. Він підкреслив, що «На РНБО я надав пропозицію застосувати закон про військово-цивільні адміністрації на території Харківської й Одеської областей. Захист українських міст повинен початися з усунення від виконавчих функцій сепаратистських діячів» [10].

Допоможе цей закон і врегулювати механізм доставки гуманітарної допомоги на тимчасово непідконтрольній Україні території. В цьому зацікавлені представники міжнародних гуманітарних місій, зокрема Червоного Хреста. «У цьому законі передбачено пункт, відповідно до якого обласна військово-цивільна адміністрація формує сприятливі умови для перевезення вантажу для мирного населення, яке живе на території, не підконтрольній українській владі. Тобто я зможу видати розпорядження, обов'язкове для виконання на всій території області, згідно з яким надаватимуть дозвіл на доставку того чи іншого гуманітарного вантажу на окуповану територію», – підкреслив Г. Москаль [8].

Але проблема прийняття управлінських рішень в системі військово-цивільних адміністрацій розглядається дещо щире, ніж посилення системи державного управління елементами військової організації. М. Сунгуровський, директор військових програм Центру Разумкова вважає, що створення таких військово-цивільних адміністрацій властиве для воєнного чи напіввоєнного стану, або стану виходу із конфлікту, коли на окремих територіях є необхідність відновлення економіки, правопорядку і боротьби з залишками тих деструктивних сил, які продовжують чинити безлад. Проблема в тому, що це не єдиний захід, необхідний для забезпечення стабільності на Сході. Повний комплекс відновлювальних робіт охоплює не лише створення таких

адміністрацій, але й те, чим, власне, вони мають займатися. Свого часу, Центр Разумкова пропонував на цих територіях розгорнути спеціальні відновлювальні проекти, причому із залученням закордонних партнерів. Створення таких ось адміністрацій чи тимчасових органів управління пропонувалось розглядати, як один із елементів. Виникає питання: чим такі адміністрації мають займатися? Це, як правило, підготовка нових виборів у нові органи влади, розробка низки заходів, необхідних для відновлення інфраструктури, промислових об'єктів. Необхідно запустити нові бізнес-проекти для того, щоб створювати не тільки регіональний продукт, а й забезпечувати нові робочі місця. Тільки в комплексі така діяльність дозволить населенню цих територій та усієї України, проникнути довірою до влади. В законопроекті щодо військово-цивільних адміністрацій підкреслив М. Сунгуровський не розглянуто детального комплексу цих проблем та не вистачає системного підходу. Виникає багато проблем з мобілізацією в наслідок того, що люди не вірять владі. Тому нині йдеться саме про відновлення довіри до влади, про те, щоб вона говорила з людьми не лише гаслами, а вже на рівні результатів. М. Сунгуровський вважає, що цей закон визначає правильний напрямок до стабілізації, закладає правову основу до решти кроків.

Голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко вважає, що не потрібно було писати новий документ замість того, щоб внести зміни у вже діючі закони – про місцеві органи самоврядування чи боротьбу з тероризмом, доповнивши їх нормами, що дозволяють у зв'язку з проведенням АТО залучати військових до функціонування органів виконавчої влади на території АТО. Він вказує на те, що у багатьох положеннях виникнуть колізії, оскільки буде незрозуміло, на який закон посилатися і за яким законом діяти [1].

Логічним кроком в цьому напрямку стала розробка та запровадження законопроекту № 2541 про правовий режим воєнного стану. Голова парламентського комітету з питань національної безпеки та оборони С. Пашинський відмітив, що до проекту закону було додано 88 поправок. За його словами Україна не повинна виключати загострення проблеми в зоні АТО в будь-який момент. Документ визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та відміни, правові підстави для прийняття управлінських рішень органами державної влади, військового командування, військових адміністрацій та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями в умовах воєнного положення.

Потрібно звернути увагу на решту питань з запровадження системи військово-цивільного управління стану. В процесі підготовки законопроекту № 2541 Головне науково-експертне управління Верховної Ради у висновку вказало, що система військових адміністрацій, порядок їх створення та підпорядкування, які пропонував законопроект про воєнний стан, є заплутаними та неефективними в умовах війни. У разі впровадження воєнного стану зусилля органів держави у найкоротші терміни мають бути спрямовані на організацію оборони країни, а система державного управління повинна будуватись на ієрархічних засадах підпорядкування та чіткого розподілу повноважень. Органи управління повинні реорганізувати свою роботу у

найкоротший термін, а процедура такої реорганізації повинна бути мінімально бюрократичною. Аналіз законопроекту про воєнний стан свідчить, що створення системи військових адміністрацій працюватиме проти цієї мети.

Адміністрації повинні бути з військовими, але не військовими – вважають експерти Ради. У Головному науково-експертному управлінні заявили, що можна збільшити повноваження обласних та районних держадміністрацій, ввести до їх складу військовослужбовців та частково підпорядкувати Генштабу і без зміни назви цих органів. Законопроект передбачає, що обласні та районні держадміністрації «набувають статусу» військових адміністрацій, тому експерти застерігають, що зміна назви вимагатиме перереєстрації юридичної особи, вирішення кадрових питань та інших організаційних зусиль, тоді як в умовах воєнного стану зусилля мають спрямовуватись не на реорганізацію держадміністрацій, а на підвищення ефективності їх роботи та посилення обороноздатності. Юристи вважають, що формулювання «набувають статусу» не має жодного юридичного навантаження і створює ситуацію правової невизначеності з багатьох питань, пов'язаних із функціонуванням новоутворених органів. Експерти звертають увагу, що створення військових адміністрацій може бути виправдано лише в умовах фактичної бездіяльності місцевих органів самоврядування в селах, селищах і містах, де немає територіальних органів виконавчої влади. Для рівня районів та областей, де функціонують органи виконавчої влади, юристи впевнені, що достатньо змінити компетенцію, порядок формування та підпорядкування цих органів.

Законопроект № 2541 про воєнний стан передбачає, що військові адміністрації створюються рішенням Президента України за поданням обласних держадміністрацій або військового командування. Крім того, планується створювати військові адміністрації з різною компетенцією та різного територіального рівня (у населених пунктах, районах, областях). У науково-експертному управлінні занепокоєні тим, що внаслідок цього на території країни може скластись достатньо заплутана система органів управління. Адже, окрім військових адміністрацій, до системи держуправління належатимуть органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи), місцеві держадміністрації, військові адміністрації населених пунктів, районів та областей (які відповідно до проекту матимуть різні повноваження залежно від підстав їх утворення) та ще й військово-цивільні адміністрації (створення яких передбачено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації»). За таких обставин незрозумілим стає спосіб функціонування досить складної системи управління, частина органів якої одночасно підпорядковується Генеральному штабу та Кабінету Міністрів.

Парламентські юристи наголошують, що взаємодія військових адміністрацій з іншими органами влади в Україні не може здійснюватись ситуативно, у «ручному» режимі, бо «така система не може бути ефективною в умовах воєнного стану». Разом з тим, законопроектом передбачено, що механізм взаємодії військового командування та військових адміністрацій з виконавчою владою визначає Верховний головнокомандувач Збройних сил України. В науково-експертному управлінні Ради порекомендували хоча б у загальних рисах визначити відповідні механізми взаємодії у законопроекті. З

огляду на наведене було запропоновано розглянути можливість створення (або реорганізації існуючих органів) уніфікованої системи органів управління, яка починає функціонувати одночасно із введенням воєнного стану і не вимагає прийняття окремих спеціальних управлінських рішень щодо створення відповідних органів для кожної територіальної одиниці [14].

Таким чином, можна зробити висновки що, наскільки ефективно запрацюють ці нормативні акти на практиці, покаже час. Проте ситуація, що склалася в окремих регіонах України на сьогодні, не залишає сумнівів щодо необхідності таких рішучих кроків. Проблема полягає не тільки в запровадженні ефективного демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони, а й у докорінному реформуванні відносин між цивільною та військовою сферою, що є основною складовою розв'язання проблеми забезпечення ефективності державного управління сектором безпеки і оборони. В постідеологічному суспільстві концепція цивільно-військових відносин має стати наріжним каменем успішної демократизації держави, її трансформаційних перетворень. Врегулювання стратегічних проблем національної безпеки має бути засноване на ґрунтовних наукових засадах - міждисциплінарному підході та системній методології. Перспективою подальших розвідок даної проблеми є аналіз досвіду передових європейських країн консолідованої демократії щодо цивільно- військових відносин.

Література:

1. Андрусенко Н. Концентрація влади. Для чого створюються військово-цивільні адміністрації? [Електронний ресурс] / Н. Андрусенко // Київ. Укрінформ. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/ukr/news/kontsentratsiya_vladi_dlya_chogo_stvoryuyutsya_viyskovo_tsivilni_administratsiit_2018213. – Дата доступу : 8.05.2015
2. Васильєв Д. Які функції у військово-цивільних адміністраціях: коментар експерта [Електронний ресурс] / Д. Васильєв // Голос столиці, 27 лютого 2015 року. – Режим доступу : http://newsradio.com.ua/2015_02_27/JAk-funkc-u-v-jskovo-civ-lnih-adm-n-strac-j-komentar-eksperta-2067/. – Дата доступу : 7.05.2015
3. Військово-цивільні адміністрації у зоні АТО [Електронний ресурс] / ipLex від 2 березня 2015 року. – Режим доступу : http://miradvocat.blogspot.com/2015/03/blog-post_2.html. – Дата доступу : 10.05.2015
4. Дислокація управління оперативного командування «Північ» у місті Рівному є найбільш оптимальною щодо виконання завдань, покладених на цей орган військового управління [Електронний ресурс] / Міністерство Оборони України. Офіційний веб-сайт, 12 грудня 2013 року. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/reaguvannya-na-kritiku_/2013/12/12/dislokacziya-upr-oper-kom-najbilsh-optimalnoyu-shhodo-vikonannya-zavdan-pokladenih-na/. – Дата доступу : 5.05.2015
5. Закон України « Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). –

2003. – № 25. – Ст. 180. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15>. Дата доступу : 10.05.2015

6. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – Ст. 87. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/141-19>. – Дата доступу : 10.05.2015

7. Ковальов В. Військово-цивільні адміністрації мають нормалізувати життєдіяльність на Донбасі [Електронний ресурс] / В. Ковальов // Народна Армія, 6 лютого 2015 року. – Режим доступу : <http://narodka.com.ua/13979-vijskovo-civilni-administraci%D1%97-mayut-normalizuvati-zhittiyediyalnist-na-donbasi>. – Дата доступу : 10.05.2015

8. Конарева О. Ліквідувати тимчасове безвладдя. Військово-цивільні адміністрації мають повернути українську владу до прифронтових населених пунктів на сході країни [Електронний ресурс] / О. Конарева, П. Куш, О. Особова // Урядовий кур'єр, 3 травня 2015 року. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/likviduvati-timchasove-bezvladdya/>. – Дата доступу : 12.05.2015

9. Левченко Л. Історія Миколаївського і Севастопольського військового губернаторства (1805–1900): навч. посібник / Л. Левченко. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2006. – 300 с.

10. Луценко Ю. В. запропонував створити військово-цивільні адміністрації ще у двох областях [Електронний ресурс] / Ю. В. Луценко. – Режим доступу : http://ukr.lb.ua/news/2015/03/13/298476_lutsenko_zaproponuvav_stvoriti.html. – Дата доступу : 10.05.2015

11. Миколаївське військове губернаторство [Електронний ресурс] / Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BA%D0%BE%>. – Дата доступу : 3.05.2015

12. Ординович М. Українські військові поділяться з американцями тактикою проведення АТО [Електронний ресурс] / М. Ординович. – Режим доступу : <http://ranok.ictv.ua/ukrayinski-viyskovi-podilyatsya-z-merikantsyami-taktikoyu-provedennya-ato-ordinovich/>. – Дата доступу : 12.04.2015

13. Порошенко П. О. На звільнених територіях планують створювати військово-цивільні адміністрації [Електронний ресурс] / П. О. Порошенко // Українська правда, 26 січня 2015 року. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/26/7056439/?attempt=1>. – Дата доступу : 10.05.2015

14. Створення військових адміністрацій в Україні під час війни згубне і небезпечне – юристи Ради [Електронний ресурс]./ Ракурс, 9 квітня 2015 року. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/news/48184-stvorenniya-viyskovykh-administraciyy-v-ukrayini-pid-chas-viyny-zgubne-i-nebezpechne-urysty-rady/> – Дата доступу : 10.05.2015

15. Указ Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 5 березня 2015 року № 123/2015 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19022.html> – Дата доступу : 10.05.2015

Гладкий Михайло Анатолійович

*аспірант кафедри менеджменту організацій,
Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,
м. Дніпропетровськ*

Організаційно-правові аспекти державного управління регіональним розвитком освіти

Головним завданням державного управління регіональним розвитком освіти має стати досягнення оптимального балансу між інтересами держави та інтересами розвитку її регіонів. Звідси, вузловим завданням наступного стратегічного горизонту державного управління регіональним розвитком є розробка напрямів та механізмів передачі частини державних повноважень на нижчий рівень управління освіти, спираючись на демократичні конституційні цінності.

Дослідженню проблем управління регіональним розвитком освіти останнім часом приділяється значна увага, що підтверджує актуальність досліджень. Окремі аспекти регіональної політики України, визначення проблем та стратегічних пріоритетів розвитку регіонів розглядаються в працях

В. Андрущенко, З. Варналія.О. Дацій, В. Луговий, В. Керецмана, А. Кобець, М. Корецький, В. Кремень, С. Ніколаєнко, В. Сиченко, М. Степко

Основними завданнями державного управління регіональним розвитком освіти є: створення і зміцнення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових і організаційних основ державності; відносне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів; ефективне використання потенціалу регіонів.

Організаційно-правове забезпечення регіонального розвитку освіти в ринкових умовах господарювання повинно базуватись на таких принципах:

- цілеспрямованості – чіткому уявленні про кінцеву мету впровадження заходів;
- комплексності – відповідності загальній структурі нормативно-правових актів для уникнення суперечностей в законодавстві [1].

Значна частина проблем в управлінні регіональним розвитком освіти пов'язана з недосконалим адміністративно-територіальним устроєм країни, що був започаткований на початку 30-х років минулого століття в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів.

Значною проблемою регіонального управління освітою залишається також невідповідність реально існуючого в Україні місцевого самоврядування на регіональному рівні (обласні і районні ради), через відсутність виконавчих органів – неможливість органів місцевого самоврядування повноцінно виконувати своє функціональне призначення. Самостійність органів управління освіти на місцях значно обмежується відсутністю фінансування, оскільки не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого

самоврядування, яка б дала змогу їм надавати повноцінні громадські послуги та ефективно здійснювати власні функції. На обласному і районному рівні управління освітою, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їх компетенції, а також через відсутність виконавчих органів – неможливість органів місцевого самоврядування повноцінно виконувати своє функціональне призначення [2].

Організаційно-правове забезпечення реалізації державної, регіональної освіти засвідчує наявність проблеми побудови ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. В законодавстві України закладено значні суперечності в регулюванні адміністративно-територіального устрою країни, взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування освіти, дублювання функцій на різних рівнях управління. На сьогодні не створено необхідні умови для подолання негативних тенденцій у соціально-економічному розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Нагальними залишаються проблеми удосконалення адміністративно-територіального устрою, зміцнення ресурсного потенціалу, зменшення диспропорцій в економічному та соціальному розвитку освіти регіонів, подолання бідності. Така тенденція потенційно загрожує подальшому розшаруванню регіонів за рівнем життя населення, виникненню депресивних територій, що може уповільнити економічне зростання освіти країни в цілому.

Кінцевою метою удосконалення організації влади на регіональному і місцевому рівнях освіти має стати:

1. Розбудова сучасної європейської комунальної (муніципальної) моделі місцевого самоврядування.

2. Визначення структури адміністративно-територіального поділу регіону.

Здійснення адміністративної реформи в освіті на місцевому рівні на визначених концептуальних засадах приведе до підвищення рівня життя громадян, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення умов для отримання громадянами України сучасних адміністративних послуг.

Література:

1. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.

2. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820с.

Резенцент:

Сиченко Віктор Володимирович, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпропетровськ, Україна

Добрівський Тарас Григорович

*аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентіві України,
м. Київ*

Ключові аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні через побудову сервісної держави

Наявна криза в державному управлінні, яка виявилася в ігноруванні суб'єктності всіх інших соціальних суб'єктів, окрім органів державної влади та наближених до неї суб'єктів, в черговий раз спонукає до розв'язання проблеми щодо побудови громадянського суспільства в Україні. Громадянське суспільство і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Остання усвідомлює себе вільним членом суспільства економічно (має право вибору форм і видів трудової діяльності, у т.ч. підприємницької), ідеологічно та політично; суб'єктом, наділеним правами і свободами, у т.ч. правом приватної власності («суб'єкт-власник»), який усвідомлює свою відповідальність перед суспільством, і захищений законом від прямого втручання і примусових обмежень з боку держави [1, с. 40].

Досліджуючи історичний розвиток громадянського суспільства німецький філософ Г. Гегель вважав, що дана категорія має, переважно, господарський характер і, поєднуючи в собі ринкову економіку, суспільні класи, інститути та цивільні права, регулює відносини між цими складовими, враховуючи суспільні потреби. Через неспроможність подолати притаманні йому конфлікти воно приводиться до порядку політичними структурами. На думку англійського філософа Т. Гоббса такі поняття, як «держава», «суспільство» та «уряд» є рівноцінними, і тому питання їх взаємодії виключаються. Наявна тенденція одержавлення суспільства веде до жорстокої правової регламентації соціальних процесів. Тому, задля кращого розуміння процесів взаємодії між громадянським суспільством і державою доцільно розглядати обидва елементи як рівноправні та взаємозалежні складові людського суспільства [2].

З огляду на короткий історичний шлях розвитку України за роки незалежності слід зауважити, що більшість впроваджених реформ не відповідали потребам та інтересам українського народу та суперечили його ментальності, і в результаті вилилися в національну катастрофу. Політики мають усвідомлювати, що громадянське суспільство є невід'ємною складовою модернізації України, але недостатньо просто декларувати його побудову, цей процес повинен бути відображеним у стратегії соціального та політичного розвитку країни, сприяти ширій зацікавленості з боку громадян і держави.

Сьогодні Україна, як ніколи, потребує широкого залучення потенціалу громадянського суспільства з огляду на його масовий характер. Реформа децентралізації спрямована на відмову органами державної влади від частини

своїх функцій на користь місцевого самоврядування. Держава мобілізує та залучає значні матеріальні кошти й трудові ресурси, розвантажує державні структури, робить спроби вирішити конкретні завдання. Роль і місце місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства виражаються в спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення за допомогою органів місцевої влади та їх посадових осіб із залученням громадян до цього процесу.

В усіх регіонах України створені центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), на які покладено організаційне забезпечення надання таких послуг органами виконавчої влади. Проте, цей процес ще незавершений. Відповідно до чинного законодавства ЦНАП є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання цих послуг. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП [3, ст. 12].

На замовлення Центру політико-правових реформ час від часу Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» проводиться соціологічне опитування щодо оцінки якості надання адміністративних послуг. За даними чергового опитування з'ясовано, що **протягом останніх 1,5 років загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг покращилася**. Якщо у 2013 р. роботу таких органів позитивно оцінювали 70 % респондентів, а негативно – 12 %, то **у 2014 р. частка позитивних відповідей зросла до 79 %**, а негативних навпаки зменшилася до 7 %. На думку експерта Центру політико-правових реформ В. Тимощука *стратегія децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг і розбудови ЦНАП є правильною і заслуговує більш послідовного втілення з боку уряду [4]*. Погоджуємося з точкою зору Голови Верховної Ради України В. Гройсманом, що функція надання адміністративних послуг з часом має бути доведена до автоматизму і стати для органів місцевого самоврядування природною, а кошти з їх надання надходити виключно до місцевих бюджетів [5].

Проте, в державі ще інколи простежується практика за якої громадяни, щоб задовольнити свої життєві потреби, для отримання різноманітних довідок, витягів, виписок, які видаються державними та місцевими органами влади, а також спеціально утвореними державними підприємствами змушені вдаватися до корупції й «обходити закон». На наш погляд, максимальне передання цих послуг на рівень місцевого самоврядування наблизить їх до споживачів, а створення сучасних технічно обладнаних центрів із штатом фахівців, які отримують високу заробітну плату, зменшить рівень хабарництва.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333) розроблено Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення

повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», положення якого спрямовані на забезпечення доступності та належної якості адміністративних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов їх надання.

Крім того, з метою спрощення започаткування та ведення господарської діяльності; скорочення дозвільних і погоджувальних процедур, зменшення впливу державних органів на діяльність суб'єктів господарювання, зокрема, шляхом скасування ліцензування видів господарської діяльності, які мають/матимуть достатній рівень регулювання та контролю за їх здійсненням у разі відміни їх ліцензування; підвищення рівня захисту прав інвесторів, удосконалення механізму фінансування діяльності органів державної реєстраційної служби шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» (далі – Закон).

Зазначеним Законом пропонується привести законодавство в окремих сферах у відповідність до законодавства Європейського Союзу, ліквідувати дозвільні центри і посаду державного адміністратора у складі центрів надання адміністративних послуг, поклавши видачу документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності на адміністраторів цих центрів, посиливши відповідальність за невиконання посадових обов'язків. З'ясовано, що згідно положень Закону скорочено кількість функцій та оптимізовано процедури адміністративного регулювання господарської діяльності, що в сукупності створює більш сприятливі умови для ведення бізнесу в Україні та підвищує рівень захисту суб'єктів господарювання. Суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг (у т.ч. рішень про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через центри ЦНАП, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг [3, ст. 12; 6].

На наш погляд, побудові сервісної держави сприятиме передача до ЦНАП процедури реєстрації й отримання відповідних документів у питаннях підприємництва, речових прав, створення громадських організацій, друкованих ЗМІ, видачі вітчизняних і закордонних паспортів, відповідних документів на дітей, документів із землеустрою, щодо протипожежної та санітарної безпеки суб'єктів господарювання та багато інших. Отже, саме діяльність ЦНАП реалізуватиме принцип субсидіарності на практиці, який полягає у розподілі функцій між державними та наддержавними утвореннями, відображаючи особливості багаторівневих відносин. Цей принцип сприяє розвитку індивідуальних здібностей, самовизначенню й особистій відповідальності саме нижчої інстанції (в нашому випадку органів місцевого самоврядування) на першочергову дію у порівнянні з вищою (органами центральної влади). Такий

підхід має набути поширення на всі сфери громадсько-політичного життя, у т.ч. й на інституції громадянського суспільства, на окремих індивідів [7].

Таким чином, реформи в сфері надання адміністративних послуг для громадян і бізнесу покликані на посилення ролі місцевого самоврядування в процесі побудови сервісної держави, що, в свою чергу, позначиться на розвитку громадянського суспільства.

Література:

1. Костючков С. К. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії / С. К. Костючков [Електронний ресурс] // Наукові праці Чорноморського державного університету ім. П. Могили. Сер. Політологія. – 2012. – Т. 182, Вип. 170. – С. 38-40. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdupol_2012_182_170_10.pdf – Заголовок з екрану.

2. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко [Електронний ресурс] – К. : Юрінком Інтер, 2006. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm – Заголовок з екрану.

3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> – Заголовок з екрану.

4. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ – <http://pravo.org.ua/>

5. Гройсман В. Надання адміністративних послуг має стати природною функцією органів місцевого самоврядування / В. Гройсман [Електронний ресурс] // Урядовий портал – http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable_article?art_id=247760472 – Заголовок з екрану.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12.02.2015 р. № 191-VIII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19> – Заголовок з екрану.

7. Панченко Т. В. Субсидіарність і демократія: витоки, суперечності та перспективи взаємодії / Т. В. Панченко [Електронний ресурс] // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – Х. : Вид-во ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – 2010. – № 885 : сер. «Питання політології», вип. 16. – С. 63-70. – <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/2388> – Заголовок з екрану.

Заїка Олена Вікторівна

*доцент кафедри адміністративного менеджменту та бізнес-адміністрування,
кандидат наук з державного управління,
Класичний приватний університет,
м. Запоріжжя*

Стратегія подолання бідності населення в Україні: результати реалізації та напрями вдосконалення

Напружена соціально-політична ситуація в країні, що склалася останнім часом, негативно впливає на показники якості життя населення, одним з критеріїв якого є рівень бідності. Практика розвинутих країн свідчить, що бідність неможливо подолати, однак скорочення її обсягів можливо за умов посилення контролю над нею і регулювання з боку державних органів влади. Щорічно Уряд України збільшує соціальну допомогу соціально вразливим верствам населення, однак система діючих пільг тільки збільшує рівень розшарування населення.

Питання вимірювання бідності, пошуку її причин та розробки заходів щодо скорочення її обсягів розглядались в наукових працях зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких слід відмітити У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо, Т. Мальтуса, Дж. С. Мілля, А. Маршалла, К. Маркса, Ф. Енгельса, Дж.М. Кейнса, М. Лоренцо, Д. Богиню, Е. Лібанову, В. Гейця, О. Грішнову, О. Амошу, Г. Вербицьку, В. Паніотто, О. Стрижак.

Не зменшуючи внеску вищезазначених авторів у розробку теоретичних й практичних підходів до вирішення проблеми бідності населення слід зазначити, що проблема залишається для України актуальною і, у світлі останніх політичних й економічних подій, набуває особливої гостроти. Тому пошуки найбільш оптимальних напрямів боротьби з бідністю заслуговують на подальшу розробку та обґрунтування.

Метою нашого дослідження є аналіз показників бідності населення України в історичній ретроспективі, оцінка напрямів Стратегічних програм подолання бідності та виявлення найбільш актуальних заходів зниження рівня бідності населення в найближчій перспективі.

За часів Радянського Союзу факт існування бідності населення не визнавався. Вважалося, що забезпечення «розумних» потреб населення при соціалізмі вже досягнуте, зберігаються одиничні випадки «малозабезпеченості» окремих громадян, що не досягли визнаного мінімуму споживання. До 1985 р. за офіційною статистикою до 16% сімей робітників і службовців та 39% колгоспників мали доходи нижче за прожитковий мінімум [7]. Наявність двох і більше дітей або утриманців збільшувало незабезпеченість сім'ї. Зберігалася зрівняльність в оплаті праці, в призначенні пенсійних виплат і соціальних трансфертів. Зрівняльність позбавляла громадян ініціативи та прагнення більш ефективно і якісно працювати. Оплата праці в СРСР не носила стимулюючого характеру, не залежала від величини і корисності трудового внеску.

За часів трансформаційних перетворень ситуація значно погіршилася. Майнова поляризація суспільства здійснювалася досить високими темпами: якщо в 1993 р. середній дохід 10% найбільш заможних громадян України перевищував дохід громадян з найменшим статком у 6,7 рази, то в 1994 р. – вже в 9 разів, а в 1995 – майже в 12 разів. З початку 90-х років до 1998 року спостерігалось невинне зростання кількості населення, яке вважало себе бідним (рис. 1).



Рис. 1. Показники суб'єктивної бідності у 1994-2014 роках [5]

Тенденції 2013 року свідчили про консервацію наслідків економічної кризи та перенесення процесів стагнації в економіці на рівень життя населення. Згідно з абсолютним критерієм бідності, який використовується для міжнародних порівнянь (табл. 1, індикатор 1.1), рівень бідності знизився до 1,9% у 2013 році, тобто повернувся до значення 2011 року, проте це відбулося виключно внаслідок відсутності річної інфляції. Наразі вже вдалося досягти цільового орієнтиру за індикатором 1.2.

Скорочення рівня відносної бідності стало результатом здійснення політики перерозподілу коштів від середніх прошарків суспільства до бідних. Низькі темпи зростання доходів середніх прошарків суспільства призвели до штучного заниження середнього значення доходу (витрат), і, відповідно, знизилася вартісна значення межі бідності. Це, у свою чергу, забезпечило позитивну динаміку рівня відносної бідності.

Проте, незважаючи на зниження рівня відносної бідності по країні у цілому, а також серед дітей та працюючих, досягнення цільових орієнтирів за індикаторами 1.3. та 1.4. є проблематичним. Позитивна динаміка показників відносної бідності у 2013 році відбувалася переважно за рахунок непрацюючих груп населення. Темпи зниження рівня бідності серед працюючих та дітей помітно поступалися середньоукраїнським – відповідно, 0,7 та 0,5 відсоткових пункти проти 1,0.

Проблематичним є досягнення цільового значення індикатора 1.5, оскільки запроваджений у країні режим жорсткої економії унеможливлює підвищення соціальних трансфертів поза бюджетними ресурсами. Частка населення, чие споживання є нижчим за рівень фактичного прожиткового мінімуму, зменшилася до 22,1%, що вище значення докризового 2008 року (19,9%) [12, с. 11].

Таблиця 1

Індикатори бідності в Україні у 2000-2013 роках та цільові показники для досягнення до 2015 року (встановлені у 2010 році)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
Індикатор 1.1. Частка населення, чие добове споживання є нижчим за 5,05 дол. США за ПКС, %														
11,9	11,0	7,4	4,0	3,2	1,3*									
					9,0	9,3	6,6	3,8	3,5	2,5	1,9	2,3	1,9	<0,5
Індикатор 1.2. Частка бідного населення за національним критерієм, %														
26,4	27,2	27,2	26,6	27,3	27,1	28,1	27,3	27,0	26,4	24,1	24,3	25,5	24,5	25,0
Індикатор 1.3. Частка бідних серед дітей, %														
33,4	34,9	34,0	34,9	35,0	36,7	36,6	36,3	35,1	33,2	32,7	32,0	33,1	32,6	29,0
Індикатор 1.4. Частка бідних серед працюючих осіб, %														
21,6	22,6	22,0	21,1	21,6	22,3	27,2	21,7	21,1	20,6	19,7	19,6	20,7	20,0	15,0
Індикатор 1.5. Частка населення, чие споживання є нижчим за рівень фактичного прожиткового мінімуму, %														
71,2	69,2	65,0	59,9	51,0	38,7	31,0	30,5	19,9	24,8	23,5	25,8	24,0	22,1	7,0

Примітка.

* до 2005 року використовувалося значення 4,3 дол. США на добу за паритетом купівельної спроможності валют (ПКС), тому значення індикатора 1.1 представлено двома динамічними рядами.
Джерело [12, с. 10]

До 2014 р. основні характеристики бідності в Україні мали традиційний характер, при цьому основними «групами ризику» були мешканці малих міст, багатодітні сім'ї й сім'ї з маленькими дітьми. Вітчизняні науковці виділяють такі характерні ознаки бідності в Україні:

- низький рівень життя населення в цілому;
- висока питома вага людей, що вважають себе бідними;
- скорочення доходів населення з високим рівнем освіти та кваліфікації;
- бідність зайнятого населення;
- психологічне неприйняття економічної нерівності внаслідок переконання громадян у кримінальному походженні більшої частини капіталів;
- відсутність чітко вираженого гендерного аспекту бідності;
- висока частка витрат на харчування в структурі витрат домогосподарств (близько 60% бюджету);
- пропорційність ризику бідності кількості дітей до 18 років;
- значно вищий рівень бідності серед сільського населення, ніж у великих містах;
- регіональна диференціація бідності [1, 2, 10, 11].

Події 2014 року призвели до виникнення феномену нової, раптової бідності, зумовленої появою близько мільйона вимушених переселенців, більшість яких втратила роботу, житло, майно і певний соціальний статус.

Ситуація на Донбасі та значний економічний спад очікувано призведуть до зростання рівня бідності за всіма критеріями.

Отже, за часів незалежності України показники бідності мали різноспрямовану динаміку, при цьому зберігався достатньо високий її рівень. З огляду на останні соціально-економічні події прогнози щодо подолання бідності невтішні. Тому доречно розглянути основні напрями й заходи державного регулювання, які планувалися й були реалізовані протягом останніх 24 років, а також заходи, що заплановані на найближчий час.

До 1999 Уряд України визначив проблему бідності як неможливість через брак коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу. У 2000 році Україна приєдналась до Декларації тисячоліття ООН, де пріоритетною ціллю є подолання бідності та голоду в світі. У 2001 році вперше були затверджені Стратегія подолання бідності [8] і Комплексна програма забезпечення її реалізації на 2002-2009 роки [4].

Стратегічними напрямками подолання бідності в вищезазначених документах було визначено: підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці; збільшення доходів від трудової діяльності; соціальне страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу; запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги та соціальних послуг; соціальна підтримка осіб з обмеженими фізичними можливостями; соціальна підтримка сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування; поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення; моніторинг реалізації стратегічних напрямів подолання бідності [8].

Проте кожний з восьми громадян країни у 2009 році потрапив у категорію крайньої бідності. Серед причин такого стану: зниження якості життя і розміру реальної заробітної плати; зменшення частки заробітної плати у структурі прибутків населення; зростання цін на товари повсякденного вжитку, комунальні послуги; поглиблення фінансової кризи і неспроможність повернути депозити населенню; відсутність адресної соціальної допомоги; надмірне соціальне розшарування населення та фактична відсутність середнього класу та ін. [6].

Потім була розроблена Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3], яка передбачала широкий спектр проведення системних реформ, спрямованих на створення сучасної потужної економіки і забезпечення високого рівня життя людей, а саме: стабілізація державного бюджету, реформа податкової системи, розвиток фінансового сектору, реформа міжбюджетних відносин, реформа медичного обслуговування, реформа системи пенсійного страхування, реформа системи освіти, реформа системи соціальної підтримки, дерегуляція й розвиток підприємництва, приватизація й управління державною власністю, розвиток науково-технічної та інноваційної сфери, міжнародна інтеграція та співпраця, реформа електроенергетики, реформа вугільної галузі, реформа нафтогазової промисловості, реформа житлово-комунального господарства, розвиток транспортної інфраструктури, розвиток сільського господарства й земельна реформа. Підводити підсумки реалізації

вищезазначеної програми ще зарано, проте можна сказати, що деякі з визначених завдань не виконано.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р затверджено Стратегію подолання бідності на 2014-2017 роки, яка розроблена відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [9]. Серед стратегічних напрямів подолання та упередження бідності в документі зазначено:

- забезпечення сталого економічного розвитку, створення умов для розвитку підприємництва, зокрема малого та середнього бізнесу та підвищення зайнятості населення;
- удосконалення регіональної політики, посилення її впливу на ситуацію з бідністю, зменшення регіональної диференціації рівня життя населення;
- підтримка сільського населення та залучення його до суспільного життя;
- формування нової політики доходів населення;
- розвиток соціального діалогу та участі бізнесу у розв'язанні соціальних проблем;
- підтримка належного рівня та якості життя найбільш вразливих категорій громадян;
- упередження бідності серед внутрішньо переміщених осіб;
- надання якісних соціальних послуг населенню, спрямованих на попередження соціального виключення;
- забезпечення доступності до послуг у сфері культури та залучення всіх верств населення до розвитку культури;
- забезпечення якості та доступності освіти, як гарантії упередження бідності, підвищення кваліфікації та освіти впродовж життя;
- забезпечення рівних умов доступу до медичного забезпечення та медичних послуг різним верствам населення, підвищення їх якості;
- створення нових механізмів забезпечення житлом соціально вразливих верств населення.

Отже слід зазначити, що проект нової Стратегії подолання бідності містить більш суттєві та різнопланові заходи в порівнянні з програмою на 2002-2009 роки (табл. 2). Однак простежується тенденція до збереження суттєвої частки заходів державної підтримки малозабезпечених, тоді як більш активні заходи, зокрема збільшення обсягів виробництва через запровадження новітньої техніки і технології та підвищення продуктивності праці, є однією зі складових створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу, а про оздоровлення кредитно-фінансової системи, яке є однією з основних умов такого розвитку, взагалі не йдеться.

На нашу думку, проект нової Стратегії подолання бідності містить забагато напрямів, реалізація яких потребуватиме залучення відповідних фінансових та трудових ресурсів, що в умовах кризи доволі обтяжливо. Багато з

запропонованих напрямів Стратегії є вторинними. Наприклад, забезпечення доступності послуг у сфері культури, забезпечення якості та доступності освіти, забезпечення рівних умов доступу до медичного забезпечення автоматично здійснюються за умов отримання населенням певного рівня доходів. Отримати такі доходи населення зможе у разі розвитку виробництва та державного стимулювання економічного зростання.

Таблиця 2

Порівняння спрямованості заходів подолання бідності, визначених відповідними Стратегічними програми різних років

Стратегія подолання бідності на 2002-2009 роки	Стратегія подолання бідності на 2014-2017 роки
Економічний розвиток	
підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці	створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу та підвищення зайнятості населення
збільшення доходів від трудової діяльності	формування нової політики доходів населення
Соціальна підтримка	
соціальне страхування як спосіб захисту особи від втрат доходу	розвиток соціального діалогу та участі бізнесу у розв'язанні соціальних проблем
запровадження консолідованої системи адресної соціальної допомоги	підтримка належного рівня та якості життя найбільш вразливих категорій громадян
соціальна підтримка осіб з обмеженими фізичними можливостями	упередження бідності серед внутрішньо переміщених осіб
соціальна підтримка сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування	надання якісних соціальних послуг населенню, спрямованих на попередження соціального виключення
Інше	
поліпшення житлових умов соціально вразливих верств населення	зменшення регіональної диференціації рівня життя населення
моніторинг реалізації стратегічних напрямів подолання бідності	підтримка сільського населення та залучення його до суспільного життя
—	забезпечення доступності послуг у сфері культури та залучення всіх верств населення до розвитку культури
—	забезпечення якості та доступності освіти, як гарантії упередження бідності, підвищення кваліфікації та освіти впродовж життя
—	забезпечення рівних умов доступу до медичного забезпечення та медичних послуг різним верствам населення, підвищення їх якості
—	створення нових механізмів забезпечення житлом соціально вразливих верств населення

Відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання не можливе без реалізації антикризових заходів, спрямованих на забезпечення сталості національної валюти, рефінансування або гарантування банківських

боргів за рахунок державних коштів, розробку гнучких програм кредитування бізнесу, стимулювання розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності.

Підсумовуючи наведені вище факти, можна узагальнити таке:

–рівень бідності населення України як за часів Радянського Союзу, так і за часів незалежності можна визначити високим;

–події 2014 року призвели до виникнення феномену нової, раптової бідності, зумовленої появою близько мільйона вимушених переселенців та економічним спадом;

–у 2001 році вперше була затверджена Стратегія подолання бідності на 2002-2009 роки, результати реалізації якої були незадовільними – кожний з восьми громадян країни у 2009 році потрапив у категорію крайньої бідності;

–проект нової Стратегії подолання бідності містить більш суттєві та різнопланові заходи, однак простежується тенденція до збереження суттєвої частки заходів державної підтримки малозабезпечених, тоді як більш активні заходи розроблені недостатньо;

–основними напрямками зменшення рівня бідності населення, на нашу думку, є реалізація антикризових заходів, спрямованих на забезпечення сталості національної валюти, рефінансування або гарантування банківських боргів за рахунок державних коштів, розробку гнучких програм кредитування бізнесу, стимулювання розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності.

Література:

1. Борисенко М.І. Особливості бідності в Україні / М.І. Борисенко // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16) січень. – С. 178-180. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/1/92.pdf>.

2. Вербицька Г.Л. Проблеми бідності та рівня життя населення України / Г.Л. Вербицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/10045/1/47.pdf>.

3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=175599>.

4. Комплексна програма забезпечення реалізації стратегії подолання бідності: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2001 р. № 1712. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data/base45/ukr45756.htm>.

5. Паніотто В.І. Об'єктивне і суб'єктивне у вимірюванні бідності / В.І. Паніотто // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Нові виклики бідності в Україні» 15 грудня 2014 року, м. Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/conference.html>.

6. Подолання бідності в Україні : Аналітичний огляд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_24267mdgp.pdf.

7. Социально-экономическое положение России, 2002 год : стат. сб. – М. : Госкомстат России, 2002. – 416 с.

8. Стратегія подолання бідності: затверджена Указом Президента України від 15.08.2001 року № 637/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U637_01.html.

9. Стратегія подолання бідності: затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р. (Проект, Неофіційний текст від 11.02.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1257.html.

10. Стрижак О.О. Бідність як соціально-економічна проблема сучасного суспільства / О.О. Стрижак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/6917/1/vestnik_HPI_2012_12_Stryzhak_Bidnist.pdf.

11. Фляшнікова А.Б. Особливості бідності в сучасній Україні / А.Б. Фляшнікова // Вчені записки. – 2010. – № 14. – С. 25-30. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/2183/1/Flashnikova.pdf>.

12. Цілі розвитку тисячоліття: Україна – 2014. Щорічна моніторингова доповідь. Київ, 2014. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.idss.org.ua/arhiv/2014_19_12Dopovid.pdf.

Кіров Володимир Ігорович

*здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Здоровий спосіб життя як один із основних елементів державної ідеології в умовах трансформації публічного управління

В умовах трансформації публічного управління вкрай необхідним є формування державної ідеології.

Державна ідеологія є важливим механізмом регулювання суспільних відносин, вплив якого здійснюється через ідеологічну діяльність держави. Остання включає в себе ряд заходів як щодо формування державної ідеології, так і щодо впровадження в суспільну свідомість її основних положень. Важливим аспектом ідеологічної діяльності держави є реалізація виховної функції держави шляхом формування та здійснення державної ідеології виховання людини.

Термін “ідеологія” має давньогрецьке походження та буквально означає “вчення про ідеї”, оскільки складається з двох слів “ідея” і “логос”. Ідеологія, як і релігія, надає значення повсякденному життю і прагне до примирення світів; ідеологія торкається організації суспільного життя і захисту публічних, раціонально обґрунтованих проєктів перебудови суспільства, спираючись на очевидність і розум; ідеологія виправдовує пропонований курс дій логікою; ідеологія також найтіснішим чином пов'язана з формуванням національної ідеї та національної держави [1].

Питання щодо правомірності, необхідності та доцільності існування національної, державної ідеології на сьогодні є предметом гострих дискусій. Упереджене, негативне ставлення до ідеології відбилося у Конституції України. Так, у ст. 15 зазначено: “Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов’язкова”. Проте практика доводить, що демократичне суспільство не може позбутися ідеології: ідеологія демократичного суспільства є фактором об’єднання. Саме ідеологія надає змісту подіям, що відбуваються в суспільстві, пояснює і схвалює їх, розкриває зв’язки з національними і загальнолюдськими цінностями тощо [2].

Доречними у контексті нашого дослідження є висновки В. Лоли щодо державної ідеології [3]: “...Доцільність вживання поняття “державна ідеологія” обґрунтовується тим, що воно визначається як система ідей, ідеалів, норм та цінностей, яка відображає особливості державного буття суспільства, на основі спільного інтересу формулює державну мету, виступає ідейною та ціннісною основою формування теорій та концепцій державного будівництва і знаходить практичне втілення в державній політиці та програмах державного розвитку.

Державна ідеологія є важливим механізмом регулювання суспільних відносин, вплив якого здійснюється через ідеологічну діяльність держави. Остання включає в себе ряд заходів як щодо формування державної ідеології, так і щодо впровадження в суспільну свідомість її основних положень. Важливим аспектом ідеологічної діяльності держави є реалізація виховної функції держави шляхом формування та здійснення державної ідеології виховання людини.

Структура державної ідеології складається із суб'єкта та об'єкта ідеологічного впливу, а також має такі рівні: теоретико-концептуальний, програмно-політичний та актуалізований.

Об'єктом державної ідеології є державне буття суспільства в усіх його проявах, а суб'єктом – держава як політична форма організації суспільства. Найбільш цілісним відображенням державного буття є державна свідомість як форма суспільної свідомості, що розкриває особливості усвідомлення індивідом держави та її суспільної сутності, власної державної приналежності та важливості наслідків співжиття в державі.

На теоретико-концептуальному рівні відбувається формування найважливіших положень, які розкривають своєрідність бачення світу, що випливає з інтересів та ідеалів нації та держави. Цей рівень характеризується особливою ідейно-ціннісною структурою. Її основними елементами є цілі, ідеали, принципи, цінності та норми. Важливою складовою даного рівня структури державної ідеології є державні цінності. Вони визначаються як настанови, уявлення, оцінки, цілі, які обумовлені суспільною природою держави, мають значущість для громадян, держави та суспільства в цілому та виступають критерієм державного буття.

Для програмно-політичного рівня характерне втілення визначених цілей та ідеалів в державних програмах, концепціях, через які вони визначають основні принципи формування та здійснення державної політики. Формальним вираженням державної ідеології на цьому етапі стають основоположні програмні документи політичного керівництва – програми діяльності уряду, національні, галузеві та регіональні програми, різноманітні концепції, стратегії, плани розвитку, звернення, виступи, промови лідера держави тощо.

Актуалізований рівень характеризується ступенем освоєння громадянами основних цілей та принципів державної ідеології. Він знаходить вираження в політичній та соціальній поведінці населення країни, його участі в політичному житті. Фактично, вираженням цієї структури державної ідеології є стан державної свідомості, громадської думки, ціннісні орієнтації громадян, а також такі ірраціональні елементи, як стереотипи, міфи та символи, що існують у суспільній свідомості.

Функції державної ідеології слід розглядати з двох позицій: відповідно до соціальної та політичної природи держави та держави як суб'єкта управління. Перший підхід передбачає визначення функцій державної ідеології за сферами життєдіяльності суспільства: політична, соціальна, економічна, правова, морально-етична, виховна функція та ін. Другий – визначає розгляд державної ідеології як засобу забезпечення реалізації державного управління, а отже, її

функції тісно пов'язані з функціями управління державою (функцією цілепокладання, організаційною, світоглядною, нормативною, комунікативною тощо)”.

М. Вебер визначав ідеологічне конструювання як механізм “легітимності”: суспільство утримується як єдине ціле не просто через практичну необхідність та спільні інтереси; його поєднує ідея, яка виправдовує встановлений соціальний порядок. Ідеологія підтримує вплив того чи іншого соціального інституту, виправдовує й пояснює його діяльність[2]. Ідеологія є фактором консолідації суспільства для вирішення певного питання/ проблеми.

Здоров'я людини є одним із головних показників роботи держави. Узагальнені підсумки досліджень залежності здоров'я людини від різних чинників впливу доводять, що рівень розвитку і стан системи охорони здоров'я у певному суспільстві зумовлює в середньому лише близько 10% усього комплексу цих впливів. Решта 90% припадає на: оточуюче середовище (близько 20%), спадковість (близько 20%) і найбільше – на спосіб життя (50%)[4]. Таким чином спосіб життя є головним чинником здоров'я людини.

О. Яременко висловив наступні ідеї з яких складається певна ідеологія здорового способу життя. Перша ідея – пріоритет цінності здоров'я у світоглядній системі цінностей людини. Друга ідея – розуміння здоров'я не тільки як стану відсутності захворювань або фізичних вад, а ширше – як стану повного благополуччя. Третя – це ідея цілісного розуміння здоров'я як феномену, що невід'ємно поєднує його чотири сфери – фізичну, психічну, соціальну і духовну. Четверта ідея полягає в тому, що відповідальність за своє здоров'я несе, передусім, сама людина, але також держава і суспільство відповідають за здоров'я населення (це визначено міжнародними документами і закріплено в законодавчонормативних актах України)[4].

Ідеологія здоров'я та здоровий спосіб життя – це, насамперед, питома вага здоров'я нації як суспільна цінність у свідомості людей і складової державної національної безпеки України; це провідний шлях в політиці державного управління у різних галузях діяльності та регіонах держави; це створення міжгалузевих механізмів забезпечення здорової життєдіяльності – здорового способу життя [5, с. 4].

Ідеологія здоров'я та здоровий спосіб життя допомагає сформувати внутрішній фокус контроль здоров'я через арсенал регулятивних приписів: бачення здоров'я, розуміння його цінності, знання системи координат, у рамках якої твориться власне здоров'я, подібні приписи є детермінантами поведінки молоді, їх способу життя. Ідеологія здоров'я та здорового способу життя, з одного боку, є відповіддю на запит реалізації принципу внутрішнього контролю здоров'я, з іншого – вона, за принципом автономності систем, є підґрунтям для формування стилю життя, орієнтованого на здоров'я. Ідеологія здоров'я та здоровий спосіб життя у певному сенсі виконує функцію соціетального культурного виробництва здоров'я. Вона перетворюється на ідеологічний контекст і підставу інкорпорування цінності здоров'я у режим стилів життя [6].

Головним завдання ідеології здорового способу життя має бути спонукання особистості до усвідомленого відповідального життя й розуміння

їм ефективності переходу до здорового способу життя. Інтегруючи дані про ефективність переходу до здорового способу життя, можна вважати, що здоровий спосіб життя:

позитивно і результативно знижує або усуває дію чинників ризику, захворюваність і, як результат, - зменшує витрати на лікування;

сприяє тому, що життя людини стає більш здоровим і довговічним;

забезпечує позитивні стосунки в сім'ї, здоров'я і щастя родини;

є основою реалізації потреби людини в самоактуалізації та самореалізації, забезпечує високу соціальну активність і соціальний успіх;

обумовлює високу професійну працездатність організму, зниження втоми на роботі, високу продуктивність праці й на цій основі - високий матеріальний достаток;

дозволяє відмовитися від шкідливих звичок, раціонально організовувати і розподіляти бюджет часу з обов'язковим використанням засобів і методів активного відпочинку;

забезпечує життєрадісність, гарний настрій та оптимізм[5, с. 59].

Підсумовуючи сказане вище, ідеологія здорового способу життя повинна займати провідне місце серед елементів державної ідеології, бути її внутрішнім стержнем. Саме ідеологія здорового способу життя має бути однією з тих ідей навколо яких відбудеться консолідація суспільства для вирішення багатьох питань подальшого розвитку держави і суспільства.

Література:

1. Идеология. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.pseudology.org/state/Ideology.htm>.

2. М.А. Козловець. Ідеологія як фактор консолідації суспільства. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://studentam.net.ua/content/view/7172/97>.

3. Лола Вікторія Василівна. Формування державної ідеології виховання людини в умовах трансформації суспільства: теоретико-методологічний аспект : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. — Д., 2007. — 213 с.

4. О. О. Яременко, Р.Я.Левін. Ідеологія і основні принципи теорії формування здорового способу життя / Соціологія. - К., 2005. - №4. - с. 64.

5. Ідеологія здоров'я – шляхи становлення студентства України. Методичні рекомендації для проведення практичних занять і виконання самостійних робіт з дисциплін «Фізичне виховання», «Фізична культура», «Управління професійною працездатністю» (для студентів 1-3 курсів усіх спеціальностей Академії) Частина I / Харк. нац. акад. міськ. госп-ва; уклад.: О. Є. Вашев, В. М. Ключко. – Х.: ХНАМГ, 2012. – 71с.

6. Пахолок О.О. Ідеологія здорового способу життя як нормативна база сучасної культури здоров'я. - Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики, 2012, вип. 56. – С.105.

Козлова Людмила Василівна

*докторант Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування,
Національна академія державного управління
при Президентіві України
м. Київ*

Механізми розвитку дієвих та ефективних громад в контексті реформування та децентралізації

Порівняльний аналіз моделей міжрівневої взаємодії органів місцевого самоврядування доводить, що у високо розвинутих країнах прийняття управлінських рішень та реалізація державної політики відбуваються не лише шляхом співпраці органів державної влади різних рівнів, а також на основі залучення до управління інших суб'єктів, які зацікавлені у співпраці з органами місцевого самоврядування – це громадський та приватний сектори. Також часто суб'єктами співпраці виступають і міжнародні організації.

Формування дієздатної громади з активною позицією щодо реалізації державної політики на місцевому рівні є складовою частиною реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Волонтерський рух, який останнім часом активізувався в Україні, довів, що українці є небайдужими до того, що відбувається навколо та в державі в цілому. Це є гарним підґрунтям для подальшого становлення територіальних громад, їх саморозвитку та самоорганізації. І реформа виявляється своєчасною та необхідною, але потребує також додаткового регулювання та нормативно-правових засад для розвитку та становлення громадського руху в Україні.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно. Децентралізація як можливість реалізації більшості повноважень на місцевому рівні пов'язана з формуванням активного громадського руху у вигляді діяльності різноманітних громадських організацій, асоціацій і т.д. Їх роль визначається можливістю впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, реалізовувати спільні соціальні проекти, визначати та формувати державну політику на місцевому рівні.

Пропонується п'ять необхідних кроків для проведення реформи:

- визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади (утворити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні (27 регіонів, 120-150 районів, 1500-1800 громад);

- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів (необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади)

- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади (передати основні повноваження місцевих держадміністрацій

органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю)

- визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні (потрібно повністю оновити бюджетну систему. Громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси. Тоді у них з'являться ресурси для вирішення нагальних питань і розвитку)

- зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою (люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже від самих мешканців залежить якість життя) [1].

З цих кроків видно, що майже в кожному пункті на перше місце постає громада, а тому має поставати одразу запитання – наскільки на сьогодні громади є самосвідомими, чи хоча б які створені передумови для розвитку громад та громадського руху, які виникають проблеми, які мають бути зроблені перші кроки по зміцненню громад (яких знань не вистачає громадянам, які мають бути розроблені засади інформаційної політики в цьому контексті і т.д.)

Розвиток громад необхідний крок і з точки зору щодо унеможливлення федералізації в Україні. Оскільки основні риси останньої – це централізація влади на рівні регіону; шлях до роз'єднання країни; слабкий рівень громад, тоді як децентралізація відрізняється кардинально за цими трьома положеннями: виступає за розширення можливостей і збільшення ресурсів громади – села, селища, міста; за розвиток територій та добробут їх мешканців [2]. Децентралізація пов'язана з максимальною дерегуляцією дозволів і послуг; передачею більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст; чітким розмежуванням повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з реалізацією принципу субсидіарності, а також відповідальністю органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою [2]. Спільна відповідальність з територіальною громадою, підконтрольність жителям села, селища або міста, а не лише передача повноважень органам місцевого самоврядування стають тими чинниками, які відрізняють децентралізацію від централізації та федералізації.

Концепція реформи пов'язана з підготовкою ряду законодавчих актів, у яких має бути основним елементом запровадження активного розвитку громадських організацій та руху в цілому (включати фінансові засади регулювання відносин між громадським та публічним секторами):

- про місцеве самоврядування (нова редакція);
- про співробітництво територіальних громад;
- про добровільне об'єднання територіальних громад;
- про місцеві державні представництва;
- Бюджетний кодекс тощо [3].

Останнім часом в Україні відбуваються дуже важливі законодавчі зміни: місцеві бюджети отримали додаткові ресурси та майже повну автономію, а громади – стимули і механізми до співпраці та об'єднання. На місцях відтепер залишаються значні ресурси, повноваження і відповідальність, яких місцеве

самоврядування ніколи не мало. Тому виникає завдання – потрібно координувати впровадження процесів реформування в регіонах, доносити важливість цілей та завдань реформи до місцевих політиків і населення, а також вибудовувати ефективну систему зворотного зв'язку між центром та регіонами. З огляду на це, виникає потреба в адекватній інформаційній політиці, яка має проходити на усіх інформаційних рівнях з метою роз'яснення широкому загалу, що відбувається в країні, яку роль відтепер може відігравати кожен громадянин – житель конкретної територіальної громади. Постає водночас і необхідність експертної та технічної підтримки на регіональному рівні, залучення до впровадження реформування зарубіжних експертів [4].

На даному етапі реформування місцевого самоврядування в Україні найактуальнішими завданнями є ефективна координація, інформаційно-роз'яснювальна робота на місцях, а також зворотний зв'язок між центром та регіонами. В кожній області вже створюються Офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади. Метою роботи цих Офісів є посилення інституційного, адміністративного та експертного забезпечення реформи на місцевому і регіональному рівні [4].

Експерти Офісів реформ мають допомагати місцевим радам розробляти проекти перспективних планів розвитку, консультувати та надавати практичні рекомендації представникам органів місцевого самоврядування щодо реалізації закону про добровільне об'єднання територіальних громад, а також формувати позитивне сприйняття створення спроможних територіальних громад.

Слід додати, що для створення Офісів реформ в областях Міністерство регіонального розвитку отримує міжнародну технічну підтримку Ради Європи, а також Асоціації міст України в рамках проекту «Діалог», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку [4].

В об'єднаних громадах адміністративні послуги повинні бути максимально наближені до людей. Основні адміністративні послуги, отримати які сьогодні можна переважно в районних центрах, в результаті об'єднання територіальних громад стануть ближчими і доступнішими для населення.

Аналіз стану сільських рад свідчить, що функцій та повноважень вони насправді не мають, хоча їх кількість значна – це понад 10 тисяч органів місцевого самоврядування такого рівня [5]. В більшості випадків вони не надають адміністративних послуг, а лише видають довідки для отримання інших довідок. Наприклад, коли людина хоче оформити субсидію або інший вид соціального захисту, до сільради вона звертається хіба що за довідкою про місце проживання, а основну послугу все одно їде отримувати до районного центру (районної державної адміністрації та районної ради). Тобто, основні адміністративні послуги зосереджені сьогодні в районі, і отримати їх багатьом категоріям населення важко, або, як мінімум, незручно.

Практичне застосування закону про добровільне об'єднання територіальних громад передбачає, що на території сучасного району може бути створено декілька об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, які матимуть статус, функції і повноваження міста обласного значення.

Відбувається своєрідне розукрупнення районів. І люди отримуватимуть необхідні адміністративні послуги уже не в райцентрі, а у центрі об'єднаної громади, який у більшості випадків знаходитиметься набагато ближче.

Відповідно до закону про добровільне об'єднання територіальних громад, у містах і селах, що увійдуть до складу об'єднаної громади, владу представлятимуть старости. Одна з основних їхніх функцій – збір і первинна обробка запитів населення на отримання адміністративних послуг, а також допомога у оформленні необхідних документів у відповідних інстанціях.

Особливості реформування місцевого самоврядування на рівні сільських рад пов'язані також і з тим, що з 30 тисяч населених пунктів – 16 тисяч взагалі не мають органу влади [4]. Це так звані «села без сільрад». Тут з отриманням послуг складається несприятлива, якщо не сказати – катастрофічна ситуація. Для вирішення цієї проблеми вже внесено зміни до закону про місцеве самоврядування, яким передбачається, що об'єднана громада має право прийняти рішення про створення посади старости в кожному населеному пункті, який цього потребує. Але для прийняття подібних рішень жителі певного села мають усвідомлювати себе саме як громада – в цьому полягає одне із складних завдань.

Окрім інформаційних та організаційних засад потребують уваги також питання фінансового забезпечення розвитку громад. Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Сьогодні це одне з найболючіших питань сучасного суспільного життя України, оскільки надмірно централізована влада стає причиною гальмування розвитку суспільства загалом і кожного (політичного, економічного, соціального, культурно-освітнього й інших) з аспектів громадського життя. А надмірна централізація коштів на державному рівні ставить у цілковиту залежність від державного бюджету реалізацію місцевими органами влади покладених на них функцій. Судячи з обсягу соціальних та інвестиційних субвенцій, питома вага місцевих кошторисів у зведеному бюджеті України щороку збільшується.

На найвищому рівні управління держава час від часу приймає законодавчі акти та відповідні постанови про передачу повноважень місцевому самоврядуванню. Проте є підстави стверджувати, що це не сприяє процесу децентралізації влади: реального наповнення владою органів місцевого самоврядування не відбувається через відсутність фінансового забезпечення управління територіальним розвитком.

На місцеві бюджети перекладається лише відповідальність. Органи місцевого самоврядування не мають впливу на розподіл і використання субвенцій, особливо інвестиційного характеру. Мало того, що рішення ухвалюються не на місцевому рівні, потрібно пройти вкрай ускладнену та тривалу процедуру узгоджень в органах вищої виконавчої та законодавчої влади. Наслідком такого підходу до розподілу субвенцій стає несвоєчасне визначення переліку об'єктів, надходження й освоєння коштів. Крім того, істотної шкоди завдає існуючий суб'єктивізм у розподілі бюджетних ресурсів,

коли кошти виділяються непропорційно та нерівномірно, причому певним регіонам надається необґрунтована перевага.

Систему проведення тендерних процедур за рахунок коштів окремих субвенцій з державного бюджету також можна вважати одним із варіантів централізації фінансового забезпечення управління територіями, позаяк замовниками визначені відповідні міністерства. Приміром, на рахунок обласного бюджету станом на вересень 2014 року перебували 3,1 млн. гривень субвенції на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх закладів і 1,1 млн. гривень – на придбання шкільних автобусів. Однак, через затягування Міністерством освіти і науки України термінів проведення тендерних процедур, повністю використати вказані кошти не змогли. Аналогічна ситуація в галузі охорони здоров'я: практика останніх років свідчить, що централізація коштів на виконання відповідних державних програм призводить до неритмічності постачання вкрай необхідних медикаментів і виробів медичного призначення [3].

Тому при вирішенні цього питання першочергових змін потребує саме бюджетний аспект життя української громади. Формування державного бюджету має відбуватися з низу до гори, тобто розпочинатися цей процес повинен із наповнення місцевих кошторисів – сільської, селищної, міської ради. Наповнення місцевих бюджетів виявляється першочерговим завданням реформування для можливості надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, житлово-комунальної реформи та реформ у галузі освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, а також впровадження з громадськими організаціями спільних соціальних проектів, замовником яких виступає орган місцевого самоврядування.

За такого принципу розподілу бюджету, що існує впродовж сімнадцяти років незалежності України, просто неможливо забезпечити фінансування бюджетних установ, у першу чергу соціального спрямування, таким чином, аби вони мали змогу повністю виконувати покладені на них функції. Мається на увазі не лише заробітна плата та енергоносії, а й проведення капітальних ремонтів, оснащення сучасними технічними засобами, високотехнологічним обладнанням.

Що може надати реформування бюджетних відносин для органів місцевого самоврядування та громадського сектору? Це надасть можливість органам місцевого самоврядування вирішувати, як саме, яким коштом утримувати соціальні заклади, визначати оптимальну кількість таких закладів та їх суспільно-корисну доцільність.

Якщо буде запропоновано новий принцип формування бюджету, з'явиться зацікавленість місцевої влади, оскільки діяти їй доведеться в межах зібраних бюджетних коштів: чим більше збере, тим більше цих коштів піде для розвитку її території. Держава практично відмовиться від багатьох соціальних проектів. Кошти з державного бюджету або повністю не виділятимуться, або виділятимуться частково, під програми розвитку цільовими субвенціями, якщо це виявиться непосильним для обласного бюджету. При цьому водночас має

бути сформований громадський рух у вигляді контролюючої діяльності громадських організацій та приватного сектора, який власне і виявляється основним джерелом надходження до місцевого та державного бюджетів.

Забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами має лише одну мету – ефективне здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, і потребує створення інституційних і правових засад місцевого соціально-економічного розвитку.

Основними напрямками роботи в плані управління територіальним розвитком мають стати:

- зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів;
- посилення стимулюючих чинників у роботі органів місцевого самоврядування щодо наповнюваності дохідної частини бюджету;
- упорядкування основних видаткових повноважень між рівнями бюджетів на основі принципу субсидіарності (наближення фінансування до рівня, де надаються ті чи інші послуги).

На прикладі Миколаївщини, зокрема, даних управління фінансів обласної державної адміністрації, можна дослідити проблеми в наповненні фінансових ресурсів. За січень 2015 року до місцевих бюджетів області надійшло податків і зборів у сумі 160,4 млн.грн. (без власних надходжень бюджетних установ), приріст до відповідного періоду минулого року – 13,6 млн.грн., або 9,3 відсотка, у тому числі: до загального фонду надійшло 142,2 млн.грн., (надходження збільшились на 12,3 млн.грн., або на 9,5 відсотка); до спеціального фонду – 18,2 млн.грн. [6].

Крім того, із державного бюджету до місцевих бюджетів області надійшло міжбюджетних трансфертів на загальну суму 350,8 млн.грн., або 97,5 відсотка до планових показників звітного періоду, у тому числі: базова дотація – 11,5 млн.грн. (стовідсотково); субвенцій – 339,3 млн.грн. (98,5 відсотка). Кошти субвенцій на соціальні виплати надійшли в межах фактичних нарахувань [6].

З урахуванням фінансового ресурсу, який надійшов на рахунки місцевих бюджетів, залучення вільних залишків коштів місцевих бюджетів видаткова частина загального фонду за січень 2015 року виконана у сумі 336,7 млн.грн., із них профінансовано видатки на: виплату заробітної плати з нарахуваннями працівникам бюджетних установ та одержувачам бюджетних коштів у сумі 219,4 млн.грн., (за станом на 01 лютого 2015 року має місце заборгованість по виплаті заробітної плати з нарахуваннями працівникам бюджетної сфери галузей «Освіта» та «Охорона здоров'я» у сумі 14,9 млн.грн., яка виникла з причини надходження з державного бюджету освітньої та медичної субвенцій в останній робочий день місяця та відсутністю грошового підкріплення); придбання медикаментів та продуктів харчування у сумі 4,2 млн.грн., оплату за спожиті енергоносії спрямовано 20,7 млн.грн. [6]

Проведенню зазначених видатків також сприяло отримання місцевими бюджетами області короткотермінових позик через органи Казначейства у сумі 344,2 тис.грн., із зазначеного обсягу повернуто місцевими бюджетами позики у сумі 123,3 тис.грн., або 35,8 відсотка [6].

Як зазначають представники Офісу реформ в Миколаївській області, громада сама визначатиме – як наповнювати свої бюджети і як їх використовувати. Жителям громади завжди легше визначити пріоритети, поставити завдання і контролювати виконання [6]. Але знову ж таки – не визначено рівні активності громади та громадських рухів на місцевому рівні. Чомусь в дослідження та виступах, обговореннях проектів реформування не зважають на проблему повної неготовності громади для реалізації покладених на неї функцій – контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та можливості вироблення пропозицій органам місцевого самоврядування та реального впливу на прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. І якщо на рівні міста такі проблеми будуть більш-менш вирішені, то на рівні села – вони будуть значно ускладнені.

В Миколаївській області в рамках обговорення проектів децентралізації від керівників райдержадміністрацій вже надходять певні пропозиції. Так, зокрема, в Жовтневій РДА підготовлено ряд пропозицій. Так, по проекту в районі передбачається 4 територіальні громади. Планується, що найбільшою громадою стане Воскресенська – 20 тисяч населення, яка буде включати в себе такі села: Мішково-Погорілове, Пересадівка, Калинівка, Михайло-Ларине, Грейгове. У Шевченківську громаду увійдуть – Зеленогайська, Новомиколаївська, Бармашівська, Партизанська сільські ради. Первомайська громада – Первомайська селищна, Мирнівська сільська ради, село Червоне від Грейгівської сільської ради, оскільки територіально воно знаходиться ближче. Четверта громада буде включати в себе Лиманівську, Галицинівську, Прибузьку, Українківську сільські ради. Також, згідно з планом, села Капустине і Коларово планують віднести до міста Миколаєва [7].

У Веселинівському районі планується 6 об'єднаних територіальних громад. У Березнігуватському районі може бути створено 5 громад, які будуть самодостатніми. Як наголошує голова цієї РДА: «Маючи 20 дітей у школі, утримувати 12 вчителів та опалювати 2 поверхи – не раціонально. Реформа давно вже назрівала, це і економічно і соціально обґрунтовані дії, кожен з нас знає, який непотрібний апарат доводиться утримувати [7].

Але водночас майже усі керівники районів зазначають, що є нерозуміння (! – прим. авт.) з боку сільських голів, які більшою мірою переживають за свої робочі місця і зарплати, і не думають про переваги об'єднання.

Очевидно, щоб зробити реформи, зокрема, бюджетну й адміністративно-територіальну, нерозривно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, максимально безболісними та комфортними для населення, і тим самим певною мірою забезпечити їхню ефективність, необхідно виробити, в першу чергу, законодавче підґрунтя здійснюваних реформ і одночасне паралельне втілення цих реформ у життя. Без прийняття відповідних законів децентралізація бюджетних коштів просто неможлива. Без адміністративно-територіальної реформи, без ухвалення оновленого Бюджетного кодексу, який декларуватиме зрозумілі, прозорі та сталі правила гри, реформа знову не буде доведена до кінця. Тому доцільно розглянути питання про децентралізацію

державної влади на основі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком у Верховній Раді України та внести необхідні зміни й доповнення до законів (окрім згаданих вище): «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві податки і збори», «Про Державний бюджет України».

Література:

1. Децентралізація влади. Про реформу в Україні / Офіційний веб сайт. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>
2. Гройсман В. Децентралізація влади. Реформа місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kievcity.gov.ua/files/2014/6/5/Decentralizaciya-vlady-Reforma-miscevogo-samovryaduvannya.pdf
3. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування / Офіційний веб сайт Одеської обласної державної адміністрації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.odessa.gov.ua/decentralizaciya-derzhavnogo-upravlnnya/>
4. Негода В. Ефективна координація на місцях – найголовніше завдання на даному етапі реформування місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: reforms.in.ua/index.php?pageid=refdecentralizenews_apr_7
5. В об'єднаних громадах адміністративні послуги будуть максимально наближені до людей // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/index.php?pageid=refdecentralizenews_apr_5
6. Інформація про актуальні питання життя регіону. Офіційний веб сайт Миколаївської обласної державної адміністрації // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/oda/pidrozydyly/finansy/1370421076/>
7. Меріков В. Громада сама визначатиме, як наповнювати свої бюджети і як їх використовувати // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mykolayiv-oda.gov.ua/ua/news/?id=17807>

Колісніченко Наталя Миколаївна

*доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування
кандидат наук з державного управління, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса*

Переваги та недоліки партисипативної моделі управління

Необхідність добре структурованого та ефективно функціонуючого державного управління тісно пов'язують з його відкритістю, прозорістю, підзвітністю громадськості як у традиційних, так і в інноваційних формах.

Прозорість і відкритість управління безпосередньо пов'язані з якісною демократією, яка вимірюється такими показниками, як-от: висока моральність (в цілях, діях і особистій етиці управлінців); висока духовна культура; глибоке мислення; холістичність (цілісний погляд на проблеми); креативність; плюралістичність; висока енергійність; рішучість. Таке управління - двостороннє. З одного боку – це потреба державного управління досягти найбільшої підтримки і сприйняття громадськістю своїх рішень, а з іншого – це потреба суспільства й окремих груп населення впевнитись, що управління враховує і повністю виконує їхні вимоги.

В умовах демократичного суспільства послаблюється директивний спосіб управління суспільними інститутами. Демократичні процеси супроводжуються розширенням права громадян на доступ до публічної інформації, консультуванням, створенням нових державних органів із забезпечення прав громадян та новою системою розповсюдження інформації і розподілу послуг, активною участю зацікавлених сторін в управлінні. Країни, які мають демократичне громадянське суспільство, випереджають країни, які мають ринкову економіку, але не мають такого суспільства. Влада в такій країні легітимна настільки, наскільки підконтрольна громадськості.

З метою максимального задоволення своїх потреб громадяни виступають за прямий контроль над тими справами, які передусім впливають на їхнє існування. “Community-owned government” (управління, що належить громаді) означає таке управління, коли участь громадян і контроль з їхнього боку виступають фундаментальними елементами для демократичного прояву адміністративних дій. «Participative management» - партисипативне управління, дослівно означає «управління, засноване на участі» (від англ. participate - брати участь), яке надає право громадянам брати участь в: ухваленні рішень, які безпосередньо їх стосуються; встановленні цілей управління; вирішенні проблем. Нині його розглядають як ефективний засіб використання потенціалу людських ресурсів організації, його розвитку та управління ним [1]. Сутність партисипативної моделі управління полягає у тому, що громадяни разом із органами управління визначають вектори свого розвитку, стратегічних орієнтирів тощо. Іншими словами, громадяни та соціальні групи стають новими

агентами контролю над державним управлінням, що забезпечує йому прозорість й відкритість функціонування.

Хоча прозорість і відкритість є позитивними факторами управління, проте помилково думати, що розширення їх меж дає максимально бажаний результат. Прозорість і відкритість рекомендуються як нормативно, так і інструментально за умови їх обережного застосування. Аби уникнути помилок “передозування”, рекомендується: а) визнати природу прозорості та відкритості як цінностей (оскільки вони виступають частиною системи цінностей демократії і права громадян знати, що відбувається в управлінні), так і інструментів (використовуються для більшої ефективності управління, примушуючи його відповідати запитам громадськості); б) продіагностувати патології цих явищ з метою їх уникнення; в) дослідити умови руху в напрямку більшої відкритості й прозорості; г) сприяти зростанню останніх у напрямку “якісної демократії”.

Так як ці поняття означають більш широкий доступ громадськості (клієнтів) до інформації, зазначена дія є викликом деяким основоположним принципам традиційної організації державного управління. Звичайно, посилення інформаційного забезпечення клієнта не означатиме раптових позитивних змін у характері управлінських послуг. Часто набагато важливішим є розвиток технологій спів-управління. За традиційною моделлю управління, окремі індивіди - складові суспільства - є пасивними, адаптивними учасниками. Інша модель - це модель, у центрі якої перебуває активна діяльність індивідів з досягнення кінцевої мети системи. За такої моделі активним людям надається максимум можливостей для прояву їхніх намірів.

Існує дві тенденції співучасті агентів у процесі управління. Перша – це безпосередня (офіційна, легітимна) участь в управлінні. Варіацією цієї тенденції є залучення до участі в роботі консультативних (дорадчих) органів. Друга – більш неформальна тенденція співучасті, але така, що характеризується не меншим впливом, ніж попередня.

Проте партисипативна модель має й свої недоліки, більшість із яких обумовлено невмілим використанням принципів участі, або браком терпіння, прагненням отримати все та відразу. Обговорення забирають дуже багато часу, іноді на обговоренні все й закінчується. Багато людей не прагнуть творчості та необхідності брати участь в обговореннях. Їх влаштовує щоденне виконання чітко визначених функцій, а не розв’язання проблем, часто складних і незрозумілих.

Таким чином, ефективність управління досягається, у тому числі, і за умови використання всього потенціалу кожного громадянина та надання йому можливості творчо мислити, поважати себе та пишатися собою.

Література:

1. Сімакова Ю.С. Партисипативне управління як один із найперспективніших напрямів у теорії та практиці управління [Електронний ресурс] / Ю. С. Сімакова - Режим доступу: [http:// www. drohobych. net/ 2010/ pdf](http://www.drohobych.net/2010/pdf)

Костенюк Наталя Іванівна

*провідний фахівець деканату факультету менеджменту,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
м. Одеса*

**Реорганізація управлінських процесів як засіб підвищення ефективності
діяльності органів місцевого самоврядування**

Однією з ознак ефективності демократичної держави є функціонування в країні місцевого самоврядування, на яке покладено вирішення цілої низки завдань життєзабезпечення населення. Від того, яким чином організована робота органів місцевого самоврядування залежить добробут мешканців територіальних громад. Тому питання, що пов'язані з управлінською діяльністю, з тим, як здійснюються управлінські процеси в органах місцевого самоврядування мають не тільки теоретичне, а й практичне значення і у своїй сукупності становлять методологічну проблему удосконалення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування.

Проблема комплексної реорганізації управлінської діяльності органів місцевого самоврядування має вирішуватись із застосуванням різних методів, які би дозволили провести зміни з максимальною доцільністю і ефективністю. Світова практика свідчить, що на сьогоднішній день найбільш прогресивними, радикальними і універсальними є застосування інформаційно-комунікаційних технологій і реінжиніринг. Тому доцільним є розгляд реінжинірингу управлінських процесів у якості методу реорганізації матеріальних, фінансових та інформаційних засобів підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування.

В науковій літературі виділяються різні підходи до реструктуризації управлінських процесів: удосконалення, перебудова, реінжиніринг. Удосконалення — це послідовне поліпшення діяльності органів місцевого самоврядування. При перебудові виявляються малоефективні процеси, яких прагнуть позбутися, а нововведення впроваджуються лише тоді, коли вони вписуються в існуючу організацію. Реінжиніринг характерний радикальними перетвореннями в існуючих технологіях і організаційних структурах. Він орієнтований на перехід до якісно нового рівня діяльності органів місцевого самоврядування [10,с. 32].

Останнім часом дедалі більше почали застосовувати технологію реінжинірингу. Цей управлінський інструмент зарекомендував себе як засіб різкого поліпшення результатів діяльності органів влади. Йдеться, як правило, про перетворення основних управлінських процесів і пов'язаних з ними організаційних структур, технології, методів роботи, інфраструктури, корпоративної культури.

Виникнення технології реінжинірингу стало можливим завдяки сучасним досягненням інформаційних технологій, які зв'язують учасників процесів в єдині технологічні ланцюжки швидше і надійніше в порівнянні з

традиційними організаційними методами контролю і координації. На відміну від автоматизації суть реінжинірингу в електронному управлінні є використання новітніх технологічних можливостей для досягнення абсолютно нових цілей. Один з найскладніших елементів реінжинірингу – уміння знайти нові, незнайомі можливості інформаційних технологій [2]. Слід зазначити, що сила інформаційних технологій полягає не в підвищенні ефективності старих процесів, а в тому, що вони дозволяють відмовитися від старих правил і створити нові умови роботи. Так як сучасні інформаційні технології є незамінним чинником реінжинірингу, їх важливість в цьому процесі важко переоцінити. Він допомагає істотно підвищити якість роботи в усіх основних сферах життєдіяльності, зокрема таких, як постачання, кадрова політика, планування, управлінська звітність, маркетинг, обслуговування клієнтів тощо. Реінжиніринг є процесом, в якому повинні брати участь усі підрозділи органів влади.

Зазвичай, реінжиніринг представляють як фундаментальне переосмислення і радикальну перебудову роботи органів влади з метою поліпшення досягнення різких, стрибкоподібних покращень у сучасних показниках діяльності влади, таких, зокрема, як якість надання послуг, рівень сервісу, швидкість функціонування, побудова інформаційних систем тощо. Розглядаючи реінжиніринг адміністративно-управлінських процесів з точки зору інформаційної системи, можливо стверджувати, що модернізація має бути проведена на рівні системи електронного управління, на рівні організаційних процесів, або на рівні продуктів і послуг. На рівні системи електронного управління, реінжиніринг має напрям на зміну потенціалу у всіх управлінських процесах. Реінжиніринг охоплює вивчення, дослідження, збір, і зміну внутрішніх механізмів і функціональності існуючого процесу або системи життєвого циклу, для того, щоб відновити її в новій формі і нових функціональних і не функціональних характеристиках [4].

Тому, основними складовими процесу управління є оцінка готовності до змін організації і розробка плану їхнього впровадження. Повинна бути чітко визначена роль кожного державного службовця, який бере участь у процесі змін. Ініціатори зміни зобов'язані мати повноваження для прийняття рішень про зміни і перетворювати їх у життя. Дуже важлива і роль людей, що не мають формальної влади, але можуть використовувати свій вплив у колективі для ініціювання процесу змін [5,с.23].

Здійснення таких проектів вимагає чималих зусиль. Необхідно створити команду фахівців, у яку повинні входити: керівник, групи з проектування кожного процесу, що піддається реінжинірингу, групи впровадження, що можуть перетинатися з групами проектування, а також спостережний комітет, необхідний для координації проекту і який складається з авторитетних представників організації і зовнішніх консультантів. З іншого боку реінжиніринг - це використання найостанніших інформаційних технологій для досягнення абсолютно нових ділових цілей. Сучасні інформаційні технології дозволяють радикально змінити управлінські процеси і значно поліпшити основні показники діяльності влади [3,с. 65].

Основні принципи процесу реінжинірингу містять у собі розуміння важливості невідкладного реагування на зовнішні фактори впливу, усвідомлення необхідності в розробці й впровадженні розв'язків, націлених на задоволення потреб населення, забезпечення чіткої й послідовної комунікації з метою ефективного управління. Обладнання робочих місць, потоки роботи, механізми керування й організація роботи органів місцевого самоврядування були розроблені в епоху, коли не існувало ні інформаційних засобів, ні сьогоdnішніх комп'ютерів. Вони створені розраховуючи на ефективність і контроль. Однак ключові концепції нового десятиліття - це інновації й швидкість, обслуговування і якість. У зв'язку із цим слід застосувати реінжиніринг в роботі органів місцевого самоврядування, тобто скористатися міццю сучасних інформаційних технологій, щоб радикально змінити роботу органів влади й досягти значного підвищення їх ефективності.

У реінжинірингу звичайно виділяють два види діяльності, які один від одного істотно відрізняються, це: а) кризовий реінжиніринг, де йдеться про вирішення кризових проблем організації, коли справи пішли зовсім погано і потрібен комплекс заходів, які б дали змогу ліквідувати слабкі місця; б) реінжиніринг розвитку, який застосовується тоді, коли справи в організації йдуть у цілому непогано, але погіршилася динаміка розвитку, стали випереджати конкуренти [8,с.154].

Для країн СНД найактуальнішим сьогодні є кризовий реінжиніринг. Але головний потенціал цього управлінського інструменту — бути основним фактором успішного і стабільного розвитку, що робить його дуже важливим в антикризовому управлінні. Одне з найістотніших достоїнств реінжинірингу є здатність сприяти швидким змінам у роботі органів влади, що забезпечує можливість домогтися у порівняно короткий термін різких змін, міцного фінансового становища, високого суспільного іміджу.

З огляду на це, важливим є розгляд того, як реінжиніринг впливає на ефективність управлінських процесів роботи органів місцевого самоврядування. Зокрема, він дає можливість поєднувати кілька робочих процедур в одну, процедури, що виконувалися раніше різними працівниками, трансформувати в одну, що багаторазово підвищує ефективність роботи за рахунок скорочення часу на її виконання і чисельності виконавців. Дуже важливо, що при цьому змінюється управлінський підхід, змінюються функції здійснювані працівниками. Об'єднання окремих робочих процедур дозволяє скорочувати кількість перевірок і управлінських акцій, крім того, істотно зменшується кількість погоджень та йдеться про стирання граней між функціональними підрозділами. Тобто, виконання однієї роботи двома і більше співробітниками запобігає зупинці діяльності процесу в разі відпустки, хвороби, а також сприяє передачі досвіду старшими колегами [1,с.113].

У ході реінжинірингу відбувається не тільки горизонтальне, а й вертикальне стискування процесів. Там, де має місце традиційна організація робіт, виконавець для прийняття рішень повинен був раніше звернутися до керівництва. Нині ж він приймає рішення самостійно. Розширення повноважень співробітників, підвищення ролі кожного з них у робочому процесі приводить

до значного зростання віддачі від їхньої праці [5,с.14]. Крім того, реінжиніринг процесів ліквідовує лінійне упорядкування робочих процедур, дає можливість розпаралелити процеси управління, скоротивши тим самим час на їх виконання та ліквідувавши дублювання.

Як показує практика, для реалізації наміченої програми важливо чітко визначити і розподілити ролі, обов'язки та відповідальність кожного учасника для забезпечення реалізації цілей програми. У ході реалізації робіт з реінжинірингу варто чітко виділяти досягнуті в ході робіт результати. Реалізація програми реінжинірингу вимагає відповідної методичної й інструментальної підтримки, що забезпечують ефективність роботи органів місцевого самоврядування. На відміну від традиційного процесу поліпшення, за початок беруть не існуючий процес, а проектується новий процес. Слід мати на увазі, що поліпшення проводяться знизу — нагору, тоді як реінжиніринг зверху — вниз. Він має бути ініційованим керівництвом, а його проведення організаційно і ресурсно забезпеченим. Реінжиніринг охоплює всі сфери діяльності організації, а не тільки вузькі сфери окремих поліпшуваних заходів [9,с.45].

Отже, до факторів, що сприяють успішній реалізації застосування технології реінжинірингу, варто віднести насамперед готовність керівництва до змін, розуміння і віру в кінцевий результат, розумну оцінку ризиків, з якими пов'язана реалізація програми. Якщо керівництво готове до змін, то доцільно наділити відповідними повноваженнями залучений до його проведення персонал і чітко визначити роль і обов'язки кожного учасника процесу. Для підтримки темпу проведення програми важливо передбачити необхідний бюджет для реалізації насамперед пріоритетних цілей і моніторинг результатів реалізації програми реінжинірингу. Нарешті, дана програма повинна бути підтримана відповідною технологією, методичними матеріалами й інструментами, відпрацьованими в ході реалізації програм в інших установах і організаціях.

У процесі реалізації технології реінжинірингу освоюють нові правила роботи, серед них:

- можливість одержання переваг від централізації і децентралізації за рахунок телекомунікаційних мереж;
- прийняття рішень — частина роботи кожного державного службовця (за рахунок використання систем підтримки прийняття рішень, доступу до баз даних і використання засобів моделювання);
- перегляд планів здійснюється оперативно в міру необхідності за рахунок використання високопродуктивних ЕОМ [2,с. 65].

У ході завершення реалізації технології реінжинірингу забезпечується перехід від функціональних підрозділів до віртуальних проектних команд, які відповідають за ефективність управлінських процесів. За рахунок створення внутрішньоурядової інформаційної мережі і перенесення до неї основних та специфічних баз даних, з якими працюють різні ланки урядової структури, ліквідується вимушене дублювання функцій та інформації, паралельне здійснення контролю та нагляду за роботою окремих органів та виконанням

окремих робіт. На основі реалізації технології реінжинірингу в приватному секторі можна сформулювати можливі й орієнтовні правила перебудови й підвищення ефективності адміністративних процесів у діяльності органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно:

1. Позбавлятися стереотипів і розглядати систему органів місцевого самоврядування поглядом конструктора і архітектора.
2. Переходити від управління адміністративними функціями – до управління адміністративними процесами й цілями.
3. Підтримувати актуальний «дизайн» адміністративних процесів, постійно їх удосконалювати й пристосовувати до умов, що змінюються.
4. Проводити постійний моніторинг і аналіз адміністративних процесів та здійснювати пошук і вироблення їхньої оптимальної моделі [7, с. 112].

Безумовно, інформаційні технології самі по собі не забезпечують кардинального оновлення, яке очікується отримати від реінжинірингу. Найбільш вірогідна причина невдалих спроб проведення реінжинірингу управлінських процесів складається в неповному використанні можливостей інформаційної технології. Здійснюючи реінжиніринг, варто знати, як різноманітні інформаційні технології можуть забезпечити ефективність роботи органів влади, як вони можуть допомогти впровадженню інформаційних систем з метою визначення оптимальності процесів, розподілення ресурсів.

Таким чином, в умовах перебудови й реструктуризації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні управлінські процеси мають особливе значення. Для успішного впровадження реінжинірингу управлінських процесів в роботу органів місцевого самоврядування необхідна чітка державна політика, яка спрямована на збереження, поширення та комплексне використання всіх видів інформаційних ресурсів, вільного доступу до них громадян та організацій всіх форм власності, на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Державна політика має враховувати: інтереси органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб; можливості міжнародного співробітництва у сфері інформаційних технологій; реальні можливості вітчизняної інформаційної індустрії в умовах ринкової економіки; забезпечення сумісності, взаємодії та інтеграції інформаційних ресурсів на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації та кодування інформації незалежно від їхньої галузевої ознаки і форм власності; забезпечення комплексного захисту державних інформаційних ресурсів з використанням сучасних засобів і методів захисту інформації від несанкціонованого доступу, пошкодження, спотворення, руйнування та блокування.

Застосування технології реінжинірингу в діяльності органів місцевого самоврядування передбачає виконання низки послідовних дій: створення і забезпечення розвитку інформаційно-аналітичних, обчислювальних і автоматизованих систем, центрів і мереж; формування комплексу інформаційних технологій для збору, зберігання, аналізу та обробки інформації про соціально-економічний стан певної території; створення інформаційно-логістичних центрів з надання послуг населенню тощо. Ці дії виконуються за

пріоритетними напрямками інформатизації діяльності органів місцевого самоврядування [7,с. 98].

Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування потребує розробки й реалізації технології реінжинірингу, яка буде спрямована на розширення можливостей щодо збирання, обробки, передачі, зберігання та своєчасного надання користувачам інформації, необхідної для обґрунтованого прийняття управлінських рішень, контролю за їх виконанням та оцінки наслідків управлінських дій. Тобто результатом реінжинірингу роботи органів місцевого самоврядування має стати: налагодження оперативного, повного і достовірного обліку, контролю та аналізу діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Тому сучасну державна політика відносно органів місцевого самоврядування в Україні можна охарактеризувати як діяльність місцевих органів влади на основі системного підходу й загальних принципів адміністративних, організаційних і технічних рішень, ефективного впровадження та використання сучасних інформаційних технологій у сфері місцевого адміністративного і господарського управління [10,с.45].

У результаті виконання завдань, з одного боку, буде підвищено рівень діяльності органів місцевого самоврядування та оперативної взаємодії органів державної влади між собою, а з іншого – зроблено крок до демократизації діяльності органів місцевого самоврядування за рахунок збереження реалізації прав громадян на доступ до інформації і забезпечення надання ефективних і зручних у використанні послуг громадянам, організації інтерактивного зв'язку громадян з органами місцевого самоврядування.

Література:

1. Аксенов Е.П. Реинжиниринг организационной структуры управления муниципальными финансами / Под ред. И.В. Рощиной. Томск: Том. гос. ун-т, 2009.- 234 с.
 2. Бабак О. А. Реінжиніринг як сучасний інструмент інноваційної діяльності підприємств [Електронний ресурс] / О. А. Бабак. — Режим доступу : [http:// archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf).
 3. Гончарова М.Л. Теоретичні засади реінжинірингу бізнес-процесів/ М.Л. Гончарова, О.А. Розкошна//Економічні науки.- №5.- 2009.- С. 45-47.
 4. Козуб В. Адміністративний реінжиніринг у системі реформування органів центральної та місцевої влади / В. Козуб // Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матер. наук.- практ. конф. (17 грудня 2009 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. — С. 200—202.
 5. Кравченко О. О. Впровадження політики «якості» як засіб удосконалення управління державною службою / О. О. Кравченко // Форум права. – 2008. - № 3. – С. 252-257.
 6. Особливості «електронного уряду» і фактори, що сприяють успіху // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=10268985&cat_id=225155
- 9.

7. Розкошна О. А. Особливості формування системи реінжинірингу бізнес- процесів / О. А. Розкошна, М. Л. Гончарова // Академічний огляд. — 2011. — № 1 (34). — С. 103.
8. Таранюк Л.М. Науково-понятійний апарат реінжинірингу бізнес- процесів підприємства / Л.М. Таранюк // Механізм регулювання економіки. — 2010. - № 4. — С. 97-104.
9. Тельнов Ю.Ф. Реинжиниринг бизнес-процессов: компонентная методология/ Ю.Ф. Тельнов. — М.: Финансы и статистика, 2004. — 320 с.
10. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе/ М. Хаммер, Дж. Чампи. — СПб: Изд-во СПб. ун-та, 1997. — 332 с.

Курносенко Лариса Володимирівна

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат економічних наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса

Соціальні ризики фінансово-економічної децентралізації

Однією із головних функцій держави є ефективний перерозподіл фінансових і економічних ресурсів з метою виробництва суспільних благ.

Існують різні способи здійснення цієї функції, зокрема, за критерієм ступеня самостійності регіонів в управлінні процесом перерозподілу - на основі централізованого і децентралізованого підходу.

Звичайно, в практиці управління ці два полярні підходи в чистому вигляді не зустрічаються. Централізований спосіб управління передбачає просту (унітарну) форму устрою держави, наявність єдиного рівня влади, який наділений всіма владними повноваженнями і функціями. Децентралізований підхід передбачає більш складну форму державного устрою, значну самостійність органів місцевого самоврядування, які ні в якому випадку не формуються із центру і мають значну самостійність в здійсненні функції перерозподілу ресурсів для виробництва суспільних благ.

Як централізоване, так і децентралізоване управління мають свої вади і переваги, можливості та обмеження. (табл. 1).

Таблиця 1

Переваги централізованого і децентралізованого управління перерозподілом ресурсів для виробництва суспільних благ

Централізоване управління	Децентралізоване
економія на масштабах виробництва і споживання	економія на доступності до інформації
врахування зовнішніх факторів впливу	врахування внутрішньої однорідності смаків і переваг
рівномірний розподіл вигід і вад	стимулювання міжрегіональної конкуренції
єдині стандарти якості суспільних благ	вироблення різних підходів до вироблення суспільних благ і вибір найбільш якісних і ефективних

Порівняння переваг різних підходів до перерозподілу суспільних благ свідчить про те, що при певних обставинах децентралізоване виконання цієї функції може бути більш ефективним. Такими обставинами виступають:

- Локалізація вигоди від надання суспільних благ в основному на конкретній території (освітлення населених пунктів);
- Локалізація витрат (фінансування виробництва суспільного блага може здійснюватися за рахунок тих, хто проживає на даній території);

– Локалізація інтересів і переваг населення конкретних громад при прийнятті управлінських рішень щодо виробництва і розподілу суспільних благ, оскільки переваги населення щодо виробництва і розподілу благ в більшій мірі різняться між регіонами, ніж усередині них;

– Стимулювання міжрегіональної конкуренції, що здатне підвищити якість виробництва і розподілу суспільних благ усередині територіального утворення, сприяє підвищенню ефективності державної влади, стимулює нововведення, інвестиції, підприємництво;

– Децентралізації владних повноважень сприяє підвищенню ступеня підконтрольності органів публічної влади. Витрати на здійснення контролю за органами влади знижуються при скороченні дистанції між громадянами і обраними ними органами публічної влади.

В той же час природними обмеженнями для децентралізації залишається економія на масштабі виробництва і розподілу суспільних благ, врахування зовнішніх факторів впливу, як позитивних, так і негативних, стандартизація якості благ. Складності врахування потреб і переваг населення конкретного територіального утворення, витрати на отримання інформації про локальні потреби населення, зростання бюрократичного апарату також свідчать на користь централізованого надання суспільних благ.

В умовах значної фінансової, правової і економічної самостійності місцеві органи влади можуть встановлювати бар'єри для вільного переміщення товарів, послуг, робочої сили, капіталу на внутрішньому ринку і порушувати функціонування ринкових механізмів вільної конкуренції.

Досвід показує, що негативним наслідком децентралізації може бути поглиблення диспропорцій соціального розвитку територій, посилення соціальної несправедливості, зниження політичної мотивації місцевих органів влади щодо надання соціальної допомоги найбільш вразливим категоріям населення.

На думку багатьох вчених фінансова децентралізація, яка пов'язана із передачею фінансування окремих установ соціально-культурної сфери з місцевих бюджетів, може призвести до необґрунтованого рівня витрат на соціальну сферу. [1, 2]. Тому запропоновані зміни не виключили повністю вплив центру над розподілом та використанням коштів на місцях. Так, за новим механізмом системи вирівнювання, видатки на соціальні цілі: медичні, освітянські, на інші соціальні цілі, на підготовку кадрів, які передбачені у вигляді галузевих субвенцій, не можуть бути перерозподілені на інші цілі, тоді як попередня система бюджетоутворення і вирівнювання передбачала таку можливість.

Разом з тим, сам механізм розрахунку таких видатків залишився без змін, тобто нормативи бюджетної забезпеченості визначаються виходячи із фінансових можливостей державного бюджету, а не за галузевими стандартами, яких до цього часу не розроблено. [3].

Слід зазначити, що відповідні органи місцевого самоврядування мають право збільшувати соціальні видатки за рахунок власних коштів, яких як правило не вистачає. Зазначену проблему можливо було б знівелювати,

впровадивши вчасно галузеві соціальні стандарти а також систему страхової медицини.

Слід нагадати, що ресурси кожної окремої території України, які можливо направити на соціальні цілі, дуже різняться між собою. І природні умови і капітал розподілені нерівномірно. Є економічно більш успішні регіони, сільські території переважно це села, які позбавлені активних трудових ресурсів, зі зруйнованою інфраструктурою, бездоріжжям, проблемами побутового тепла і газопостачання. Соціальні наслідки реформ матимуть негативні тенденції на тлі зростаючого свавілля чиновників в умовах зниження ролі загальнодержавних соціальних стандартів і норм. В даному контексті централізація також необхідна як і децентралізація, відтак реформи, що впроваджуються повинні враховувати їх розумне сполучення.

Головним соціальним ризиком на даний час в умовах фінансової і політичної кризи в країні є зниження рівня державних соціальних гарантій, коли населення страждає від недоліків минулого, недосконалості теперішнього і невизначеності майбутнього. Особлива увага з боку держави до соціальних аспектів сучасних реформ обумовлена тим, що в країні існує значне майнове розшарування, масова бідність, безробіття, тіньова економіка, сваволя чиновників і особиста небезпека. Реформи, що впроваджуються, не вирішують цих проблем, а навіть ускладнюють їх майже для всіх категорій населення.

Для економічно активного населення скорочуються можливості отримувати рівну оплату за працю однакової кваліфікації і цінності. Заробітна плата вчителів, лікарів, інших працівників сфери суспільно значущих послуг поставлені в залежність від місцевої влади, її керівництва, яке може вільно визначати пріоритетність напрямів розподілу ресурсів і вироблених суспільних благ, виходячи із фінансових і не виключено особистих міркувань, особистих переваг. Через проблему безробіття і нерівномірної оплати праці в розрізі регіонів, зниження рівня матеріального забезпечення, існує серйозна загроза посилення внутрішніх міграційних процесів.

Для пенсіонерів знижується рівень соціального забезпечення за рахунок обмежених ресурсів окремих територіальних утворень. Фінансування будинків інвалідів і будинків для літніх людей за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням механізмів вирівнювання, який пропонується реформою, може погіршити їх становище в економічно неуспішних регіонах, де і зараз доволі складна ситуація в цьому відношенні. Те ж відноситься і до грошової компенсації пільг для більшості пенсіонерів, за які несуть відповідальність місцеві органи влади.

Для сімей з дітьми, турбота про них передається регіонам, не лише утримання дитячих закладів і шкіл, але й обов'язок матеріально підтримувати сім'ї, в першу чергу малозабезпечені. За умов реформи децентралізації скорочуються можливості фінансування дитячого відпочинку, дитячих спортивних шкіл, підтримання соціалізації сімей з дітьми в період їх народження, коли загострюється ризик бідності. Перекладання відповідальності за підтримку материнства, дитинства і сім'ї як суспільного інституту на регіональні джерела фінансування відмовляє у визнанні значимості їх ролі для

держави. Такий підхід призведе до збільшення цього навантаження в економічно слабких регіонах, де раніше централізована держава дотувала відповідні заходи і програми за рахунок перерозподілу надходжень на соціальну сферу із більш розвинутих регіонів в найменш розвинуті.

З огляду на вищезазначене, соціальні ризики децентралізації є надмірними за умов відсутності механізмів розумного сполучення децентралізованого і централізованого управління, загрожують економічному розвитку регіонів і не сприяють соціальному миру в Україні.

Література:

1. Данилишин Б. Децентралізація управління в Україні: з чого почати?/Б.Данилишин /Електронний ресурс. Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>

2. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка // НІСД / Електронний ресурс. Режим доступу:<http://www.niss.gov.ua/articles/1021>

3. Юрченко К., Гудзь Г. Які ризики децентралізації?/ К. Юрченко, Г. Гудзь Електронний ресурс. Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>

Лаврухін Владислав В'ячеславович

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління
при Президентіві України,
м. Київ*

Реалізація механізму активно-диференційованої системи соціального захисту населення як чинник соціального розвитку регіону

В основі механізму активно-диференційованої системи соціального захисту населення лежить активна соціально-трудова реабілітація (АСТР). Вона є комплексом процедур і заходів щодо активізації, формуванню і реалізації потенціалу самозахисту особистості.

Відповідно до основних положень системи активного соціального захисту населення і структуризації об'єктів соціального захисту можна сформулювати наступні принципи диференціації методів АСТР:

1. Відповідність напрямів реабілітації особливостям потенціалу самозахисту основних груп населення, які потребують соціального захисту.

2. Адресності заходів, відповідно до характеристики параметрів основних компонентів потенціалу самозахисту особистості.

3. Спрямованості заходів щодо активізації домінанти соціальної захищеності і нейтралізації домінанти її соціальної незахищеності.

4. Комплексності методів соціального захисту, яка передбачає поєднання різних видів, напрямів і методів соціального захисту з урахуванням оцінки всіх параметрів, що характеризують потенціал самозахисту особистості.

Спосіб (метод) соціального захисту особистості. характеризуються набором параметрів (характеристик) його можна описати таким чином:

$$C^I_3 = (B; H; Z; M),$$

де: М - метод соціального захисту; В - вид соціального захисту; Н - напрям соціального захисту; Z - заходи соціального захисту; М – методи соціального захисту.

Вид соціального захисту характеризує вищу мету соціального захисту населення: або відновлення, соціально-трудова реабілітація особистості, або підтримка (на гарантованому державному рівні) життєзабезпечення. Напрямок соціального захисту характеризує домінуючі компоненти потенціалу, посилення яких створює основу для самозахисту особистості.

Заходи по соціальному захисту є комплексом заходів єдиної цільової спрямованості по посиленню параметрів потенціалу самозахисту особистості. Заходи є закінченою дією, яка спрямована на поліпшення окремих характеристик (параметрів) потенціалу самозахисту особистості.

Залежно від значення потенціалу самозахисту особистості можна виділити види, напрям і заходи їх соціального захисту. Як основні слід розглядати:

- активний соціальний захист, реалізовуваний в процесі інтенсивної соціальної трудової реабілітації особистості;

- пасивний, пов'язаний з наданням матеріальної допомоги і наданням різного роду послуг з соціальної допомоги і піклування.

Як основні напрями активного соціального захисту особистості можна виділити наступні: посилення трудового потенціалу самозахисту, посилення соціального потенціалу самозахисту, посилення професійного потенціалу самозахисту, посилення підприємницького потенціалу самозахисту.

Активний соціальний захист особистості реалізується в процесі активної трудової реабілітації (АСТР). Напрямок АСТР конкретної особистості повинен відповідати домінанті її потенціалу самозахисту. Реалізовувані заходи повинні бути спрямовані на активізацію можливостей (параметрів), що є у неї, і формування додаткових за наявності певних передумов.

Реальні можливості для продуктивної праці визначають професійні і підприємницькі компоненти самозахисту особистості. Тому слід вважати професійну і підприємницьку реабілітацію особи як базові напрями АСТР, а трудову і соціальну реабілітації як коректуючі напрями, або підсилюючі, або обмежуючі потенціал самозахисту [3, 4].

Розглянемо детальніше склад заходів щодо посилення професійного потенціалу самозахисту особистості (по професійній реабілітації). Відповідно до результатів оцінки параметрів даного потенціалу доцільно використовувати або один, або декілька з нижче перерахованих заходів: підвищення кваліфікації з професії, якою людина володіє;

- перепрофілізація і перенавчання з професій, що мають попит на ринку праці;
- стажування з базової або нової професії;
- допомога в працевлаштуванні.

При виборі пріоритетних заходів щодо посилення професійних можливостей самозахисту необхідно враховувати наступні вимоги:

1. Підвищення кваліфікації доцільне тільки в тому випадку, якщо відповідні фахівці запитані на регіональному ринку праці.

2. Перенавчання, перепрофілізація найбільш ефективна в тому випадку, якщо нова професія споріднена або може базуватися на частковому використанні теоретичних знань і досвіду колишньої.

3. Стажування повинне забезпечувати або відновлення втрачених виробничих навичок з базової спеціальності, що має попит, або одержати практичні навички з нової спеціальності.

Залежно від стану професійної трудової і соціальної компонент потенціалу самозахисту особи можна виділити наступні групи людей, об'єктів АСТР [2]:

1. Потенційні професійні можливості самозахисту особистості (від середніх до високих), що володіють високими трудовими і соціальними можливостями самозахисту.

2. Потенційні можливості професійного самозахисту особистості (від середніх до високих), що володіють невисокими трудовими і соціальними можливостями.

3. Низькі професійні, високі трудові і соціальні можливості самозахисту.

4. Низькі професійні можливості і низькі трудові і соціальні можливості.

Стан трудової компоненти потенціалу самозахисту особистості впливає на дію по посиленню професійних можливостей особи певним чином [1, 2]:

- при зниженій працездатності особистості необхідне попереднє відновлення нормальної працездатності особи і забезпечення її нормального психологічного стану;

- при зниженій трудовій можливості особистості необхідний попередній комплекс заходів щодо відновлення працездатності і по психотерапії;

- при неможливості забезпечити повну нормальну працездатність людини і її задовільний психологічний стан необхідно залучати її до роботи з обмеженим навантаженням і щадним режимом;

- за наявності обмежень по здоров'ю перенавчання і перекваліфікація обмежені видами роботи, дозволеними даній людині за медичними показниками.

Стан соціальної компоненти потенціалу самозахисту особистості впливає на дію з посилення професійних можливостей особи таким чином:

1. При зниженні потенціалу самозахисту за рахунок неперспективного віку необхідно:

- виробити законодавчі і економічні заходи з прийому на роботу кваліфікованих фахівців, які об'єктивно мають всі передумови для успішної роботи;

- створити біржі праці і інші структури для активізації робіт по зайнятості даної категорії населення.

2. Для пенсіонерів похилого віку придбання нових професій і глибока переспеціалізація не доцільні.

3. Для людей з кримінальним минулим, осіб без постійного місця мешкання і т.д. необхідно: відновлення їх соціального статусу (отримання гуртожитку, прописки, зняття судимості і т.д.), працевлаштування (на першому етапі) на суспільних роботах; підвищення кваліфікації або перепрофілізація (після соціальної реабілітації).

Таким чином, діяльність держави щодо оптимізації системи соціального захисту на регіональному рівні має бути спрямована на таке:

- визначення стратегічних напрямів соціальної політики держави, відповідно до яких необхідно формувати стратегію соціального захисту осіб і сімей в Україні;

- узгодження державної політики щодо соціального захисту з політикою щодо праці, податків, сім'ї, демографії тощо;

- визнання сім'ї головною ланкою у сфері здійснення державної соціальної політики, у т.ч. базового отримувача позитивних результатів від ефективних заходів соціального захисту;

- удосконалення, узгодження та комплексне системне врегулювання (кодифікацію) законодавства щодо соціального права та, зокрема, соціального захисту;

- перехід від здійснення кризового втручання у випадку настання складних життєвих обставин або набуття особою права на державну соціальну

допомогу того чи іншого типу до політики профілактики виникнення соціальних ризиків;

- перегляд системи державних соціальних гарантій і стандартів для приведення їх у відповідність до сучасних соціально-економічних умов і відмови від «ручного» регулювання розмірів прожиткового мінімуму;

- оптимізацію системи соціальних міжбюджетних трансфертів і підвищення ролі місцевої громади у визначенні пріоритетних напрямів і фінансуванні заходів соціального захисту;

- реформування системи пільг з метою відмови від пільг за професійною ознакою та переходу до адресних грошових виплат (які можуть бути трансформовані у соціальні послуги);

- підвищення адресності надання державної соціальної допомоги (грошової та у вигляді послуг) з урахуванням рівня доходів та реальних потреб осіб і сімей;

- реформування системи соціальних послуг, підвищення їх доступності та наближення до потреб споживачів;

- реалізація активної стратегії соціального захисту з метою використання потенціалу самозахисту особистості.

Література:

1. Bayerischer Wohlfahrtsdienst №5, Mai, 1995, 47 Jahrgahg. – 234 p.
2. Bluton P., Tumbull P. Reassessing Human Resource Managment, Sage / Bluton P., Tumbull P.- L., 1993. – 324 p.
3. Kruger W. Organization der Unternehmung 3., Verb.Auff / Kruger W. - Stuttgart; Berlin; Koln: Kohlhammer, 1994. – 218 p.
4. Scholz C. Personalmanagment. / Scholz C. , Verlag T. Vahlen. – Munchen, 1993. – 189 p.

Липовська Світлана Олексіївна,

*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Щодо адаптивності системи державної служби в умовах децентралізації

На сучасному етапі розвитку державного управління поняття «адаптація» може вважатися міждисциплінарним поняттям. Слід зазначити, що в умовах суспільних та економіко-політичних змін адаптивні властивості системи державної служби означають здатність системи пристосовуватися до змінних умов зовнішнього середовища, змінюючи параметри та характеристики самої системи. Очевидно, що саме завдяки мультидисциплінарному контексту, адаптація не має однозначного, всіма визнаного визначення, як і інші поняття, що використовуються у більш ніж одній галузі знання. Адаптивне управління характеризується змістом (функції), організаційною структурою (напрямок взаємовпливу і порядок взаємодії учасників управлінського процесу) і технологією (механізм взаємоузгодження: спрямованого впливу й одночасного вивільнення ступенів свободи для саморозвитку). Взаємоадаптація здійснюється через узгодження дій керівника і виконавців, взаємокоригування їх мети, сполучення цільових функцій, створення умов для досягнення запрограмованих завдань тощо.

Адаптивне управління в системі державної служби розуміється нами як процес взаємовпливу, що викликає взаємопристосування поведінки суб'єктів та об'єктів управління на діалогічній основі, яка забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення.

Адаптивне управління визнає пріоритет розвитку суб'єктів та об'єктів управління, що здійснюється за допомогою процесів самоорганізації. Ці процеси спрямовуються на досягнення спільної мети, що формується відповідно вимог зовнішнього середовища і врахування реальної ситуації. в системі та поза нею. Метою адаптивного управління є взаємоузгодження дій усіх учасників управлінського процесу для забезпечення природного шляху їх розвитку в усвідомлених межах шляхом спрямованої самоорганізації.

Можна розуміти під адаптивністю системи державної служби таку її властивість, що відображає здатність швидко та гнучко реагувати на будь-які зміни і виробляти адекватні управлінські рішення, що дозволяють зводити до мінімуму дію збурюючих чинників. Можна сказати, що адаптивність одна з основних властивостей, що забезпечує стійкість функціонування такої системи [2]. **Адаптація персоналу** – процес знайомства співробітника з діяльністю і

організацією, а також зміна поведінки працівника відповідно до вимог середовища.

Слід підкреслити, що сьогодні під адаптивністю системи державної служби слід розуміти здатність системи не тільки реагувати на зовнішні зміни, але також передбачати їх. Річ у тому, що зміни, особливо у сфері економіки, політики, соціальної сфери не відбуваються одномоментно, оскільки базуються на мисленні та діях людей, тобто мова йде про тенденції, що не є зрозумілими на самому початку.

Адаптивність системи тим вища, чим раніше помічаються і правильно оцінюються тенденції, що провокують зміни у зовнішньому середовищі. Відповідно, чим вище адаптивність системи, тим ефективніше в ній проходять процеси самоосвіти та удосконалення, тим швидше і гнучкіше вона реагує на зовнішні зміни. Зовнішні дії на систему, призводять до зміни законів та норм її функціонування, структури, алгоритмів функціонування і розвитку тощо [3].

В цьому контексті важливою стає проблема підготовки державних службовців, як елементів системи державної служби до змін, пов'язаних з децентралізацією в системі державного управління. Адже **адаптація державних службовців** до змін, пов'язаних з децентралізацією, корелює із змінами поведінки, стилю діяльності, знань, вмінь, навичок відповідно до нових вимог середовища до функціонування та розвитку системи державної служби.

Адаптація державних службовців до умов децентралізації може проходити за наступними напрямками:

- професійний напрямок включає розвиток професійних компетентностей через оволодіння системою нових знань, професійних умінь та навчок, застосування їх в нових умовах професійної діяльності;
- соціально-психологічний напрямок включає оволодіння новими цінностями суспільства, включення в професійну діяльність у складі нових організаційних структур, розвиток мотивації до професійної діяльності тощо;
- соціально-організаційний напрямок характеризує процеси пристосування до нових умов професійної діяльності;
- психофізіологічний - пристосування психологічних та фізіологічних складових особистості державного службовця до нових умов професійної діяльності.

Отже управління адаптацією державних службовців до умов децентралізації влади може ґрунтуватися не тільки на вимогах нової організаційної структури, а й на особистих потребах, можливостях, орієнтаціях. З позицій людського фактору, процес адаптації повинен бути мотивованим та стимулюючим, заснованим на знанні можливостей та інтересів її учасників.

Література:

1. Тюкин И. Ю., Терехов В. А., Адаптация в нелинейных динамических системах, (Серия: Синергетика: от прошлого к будущему), Санкт-Петербург: ЛКИ, 2008. - 384 с.

2. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Учебник. Ростов-на-Дону: АООТ "Рост-издат", 2001.-720 с.

3. Юревич Е. И. Теория автоматического управления. - СПб.: БХВ-Петербург, 2007. - 560с.

Лиска Олексій Григорович

*начальник відділу аналітичної та презентаційної роботи,
кандидат наук з державного управління,
Департамент з підвищення конкурентоспроможності регіону
Харківської обласної державної адміністрації*

Форми участі громадськості в суспільно-політичному розвитку: досвід м. Довер (США)

Дане дослідження було проведено за частковою фінансовою підтримкою програми «Відкритий світ», що адмініструється American Councils. Думки, що висловлюються у цій роботі, належать авторові і необов'язково співпадають з офіційною точкою зору Центру лідерства «Відкритий Світ» та організації American Councils.

Однією з тенденцій, які останнім часом все виразніше проявляються в публічній сфері, є спрямованість на участь у процесах підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень акторів, раніше позбавлених таких можливостей або обмежених у них. Це і різні формальні і неформальні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод, і засоби масової інформації, і місцеві спільноти. Причому саме останні все частіше стають об'єктом пильної уваги з боку вчених і практиків. Адже активність місцевої громади чинить істотний вплив на суспільно-політичний та соціально-економічний розвиток як окремого населеного пункту, так і регіону і держави в цілому. Особливої актуальності дані питання набувають в контексті задекларованого Президентом і Урядом України курсу на децентралізацію та реформування територіальної організації влади [1].

Досліджуючи роль громадськості в суспільно-політичному розвитку, слід розглянути форми впливу жителів на вирішення важливих проблем не лише в Україні, а й в інших державах, які мають певні усталені демократичні традиції. Це дозволить порівняти діяльність громадськості в Україні з активністю локальних спільнот інших держав, з'ясувати чинники, які впливають на рівень цієї активності, та виробити відповідні рекомендації, що враховували б як сучасні закордонні розробки у сфері участі населення у суспільно-політичному житті регіонів, так і вітчизняні традиції громадського самоврядування.

Доволі цікава форма впливу громадськості на суспільно-політичне життя практикується в місті Довер (США). Місто Довер – адміністративний центр округу Страффорд – розташоване на південному сході штату Нью Гемпшир. Населення міста становить близько 30 тис. осіб. Модель муніципального управління – «Рада-Менеджер».

Декілька років назад кілька небайдужих до проблем міста городян сформувала ініціативну групу під назвою Dover Listens (Довер Слухає). Метою групи було створення своєрідного комунікативного майданчика, на якому жителі Довера могли б збиратися, проводити спільні обговорення актуальних міських питань і окреслювати шляхи їх вирішення. Причому акцент робиться на уважному вивченні найрізноманітніших думок містян з тієї чи іншої проблеми, що дозволяє розглянути питання під різними кутами і врахувати

різні точки зору. Символічна назва ініціативної групи «Довер Слухає» є своєрідним вираженням формату і сенсу зборів, на які може завітати будь-який мешканець міста і висловити свій погляд на проблемну ситуацію.

Варто відзначити, що Dover Listens є незалежним партнером проекту NH Listens (Нью Гемпшир Слухає). NH Listens та Dover Listens практикують діяльність з розвитку громади у формі засідань невеликих груп, які проводять обговорення проблемної ситуації і роблять певні висновки. Залежно від теми зустрічей висновки можуть носити як загальний характер, так і бути чіткими рекомендаціями щодо вирішення конкретних проблеми. Незалежно від того, чи обговорення здійснюються в межах однієї зустрічі, що триває декілька годин, чи весь процес слухань складається з серії зустрічей протягом кількох тижнів, учасники, як правило, за підтримки фасилітатора (методиста) проходять чотири етапи. Ці етапи включають в себе [3, с. 15]:

1. Знайомство та розповіді учасників про те, як тема зустрічі стосується їх особисто (у тому числі, їх попередній досвід і думки про тему);

2. Огляд наявних даних по темі зустрічі з метою забезпечення всіх учасників інформацією і формування у присутніх співставних рівнів розуміння стану справ по тій чи іншій проблемі;

3. Аналіз проблемної ситуації в різних вимірах і в різних аспектах, що веде до вибору групою 3-4-ох ключових питань, які служать основою для подальшого обговорення;

4. Поглиблене обговорення обраних ключових питань та формування остаточного набору поглядів; вироблення конкретних пропозицій та рекомендацій для посадових осіб щодо вирішення проблемної ситуації.

Протягом роботи груп їх учасники та фасилітатори документують перебіг засідання на великих аркушах паперу і визначають, які висловлювання та погляди мають найбільшу підтримку. Для того, щоб переконатися, що всі думки були почуті, всі висловлювання і аргументи присутніх ретельно фіксуються. Надалі індивідуальні висловлювання окремих учасників об'єднуються і знаходять свій вираз у загальних твердженнях, що представляють спільні ідеї і напрацювання всієї групи.

На практиці формат зборів реалізується наступним чином. Після реєстрації учасників, неформального спілкування та вступного слова ведучого, який повідомляє про мету зборів та роз'яснює формат проведення слухань, присутні об'єднуються в невеликі групи. Зазвичай на кожній зустрічі формується 3-5 груп по 8-12 учасників. Від організаторів у кожній групі присутній фасилітатор, який стежить за дотриманням формату проведення зборів, стимулює активність учасників та уважно фіксує повідомлення учасників.

Кожна група починає роботу з вступного слова фасилітатора і знайомства учасників, які також пояснюють, чому тема зібрання є важливою для них. Зазвичай на це витрачається 5-10 хвилин часу. Потім шляхом голосування члени групи вибирають свого представника, який буде презентувати результати роботи групи. Після цього починається власне робота групи, яка триває близько 30 хвилин у форматі мозкового штурму: кожен учасник по черзі висловлює свою думку з приводу проблемної ситуації та можливих шляхів її вирішення.

Після всебічного розгляду питань по команді ведучого зборів групи припиняють обговорення. Представники груп по черзі оголошують результати роботи кожної групи і оприлюднюють напрацьовані ідеї.

Після цього здійснюється ротація: відбувається обмін членами різних груп і продовжується обговорення у попередньому форматі. Ротація повторюється декілька разів, аж поки всі учасники не висловлять своє бачення тієї чи іншої ситуації в кожній групі.

Узагальнені результати роботи всіх груп опрацьовуються і пропонуються представникам органів влади як керівництво до дій.

Крім звичайних городян, на збори також запрошуються представники засобів масової інформації та органів влади. Наприклад, під час зборів 28 жовтня 2014 року, присвячених обговоренню кандидатур до законодавчого органу штату, автор цього матеріалу спостерігав присутність на слуханнях мера Довера, кількох членів міської ради, а також представників ради округу Страффорд і навіть сенатора штату Нью Гемпшир. Варто відзначити, що представники органів влади під час слухань жодним чином не виділялися серед інших учасників і слідували формату заходу і вказівкам організаторів. З іншого боку, жителі міста мали змогу неформально поспілкуватися з кандидатами, поставити їм питання стосовно актуальних питань розвитку міста.

Проведенню кожного слухання передують інформаційна кампанія: за декілька днів через місцеву газету, сайт організації *Dover Listens* (<http://doverlistens.org>), сторінку в соціальній мережі Facebook, а також шляхом розсилки листівок та повідомлень на електронні адреси анонсується захід, місце, дата та час його проведення, тема зібрання. Крім того, може подаватися інша, визначена ініціаторами заходу, інформація. Наприклад, анонсуючи проведення заходу 28 жовтня 2014 року, організатори просили всіх його учасників здійснити попередню реєстрацію.

Крім власне підготовки і проведення слухань, члени ради *Dover Listens* збираються щомісяця на відкриті засідання, на які запрошуються всі бажаючі. Так, наприклад у лютому 2015 року стартувала серія із трьох програм, присвячених історії виникнення і розвитку міста [2], а в березні – проект по взаємодії громадськості з місцевою поліцією.

Як свідчать результати досліджень, загалом локальні спільноти близько 34% міст США беруть участь у визначенні цілей і завдань місцевого розвитку та діяльності відповідних органів влади, більше 28% – у розробці стратегій для досягнення визначених цілей, майже 31% – у розробці альтернативних програм, 22,8% – здійснюють моніторинг процесу надання послуг, 28,6% – беруть участь в оцінці процесу надання послуг, 11,5% – проводять аудит послуг чи програм, 25,3% – оцінюють результати виконання програм [4, с. 328]. Тобто громадськість має змогу вирішувати широке коло питань, що стосуються відповідної адміністративно-територіальної одиниці, брати участь у діяльності органів влади та проявляти свою активність на різних етапах управлінського процесу. При цьому необхідно підкреслити значну роль владних структур, які сприяють такій активності, заохочують та підтримують участь жителів у досягненні цілей місцевого розвитку [5].

З іншого боку, залучення не слід розуміти як процес встановлення деякими виключно зовнішніми по відношенню до певної територіальної громади суб'єктами (органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами) цілей, конкретизації ними завдань та доведення їх до населення, яке й повинне вирішувати відповідні завдання, втілювати плани, тобто здійснювати дії, наперед визначені зовнішніми суб'єктами. При такому підході територіальна громада фактично виступає інструментом реалізації управлінських рішень, що по суті призводить до втрати нею суб'єктності. Формування ж суб'єктності як здатності суб'єкта до творчої активності, прояву своєї волі та здійснення власного вибору відводить головну роль у самоврядуванні саме громаді, передбачає постійне включення мешканців у процеси вирішення питань місцевого значення. Тому залучення повинно розглядатися як заохочення, спонукання до дій, що інспірується, насамперед, найбільш активними та ініціативними членами місцевої спільноти – лідерами, активістами, журналістами, громадськими діячами, депутатами тощо. Таким чином, для становлення територіальної громади як суб'єкта публічного управління ініціатива щодо залучення має “виходити” з самої місцевої спільноти, водночас за активної підтримки з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, засобів масової інформації. Саме ж залучення в своїй основі потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади, а впровадження стратегічного підходу до участі мешканців в управлінні, перманентного стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, послідовного використання різноманітних форм участі громадськості в суспільно-політичному розвитку.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Cole R. «Dover Listens» series kicks off / Ron Cole. – Режим доступу : http://www.fosters.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150223/GJNEWS_01/150229864/-1/fosLifestyles1108.
3. Mallory B. Summary Report. April 2014. Strong Schools, Strong Community: What needs to be done so Dover schools make the most positive impact for our students, our resources, and our community? A local conversation on education and schools / Bruce Mallory, Quixada Moore-Vissing, Hannah Peckham. – [S. l.] : Carsey Institute at the University of New Hampshire, 2014. – 57 p.
4. Wang X. Assessing Public Participation in U. S. Cities / Xiaohu Wang // Public Performance & Management Review. – 2001. – Vol. 24, № 4. – P. 322–336.
5. Yang K. Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments / Kaifeng Yang, Kathe Callahan // Public Performance & Management Review. – 2005. – Vol. 29, № 2. – P. 191–216.

Мареніченко Валерій Валентинович

аспірант-асистент кафедри менеджменту організацій

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет,

м. Дніпропетровськ

E-mail: vmarenichenko@mail.ru

**Державне регулювання малого та середнього бізнесу у формуванні
якісного регіонального розвитку**

Необхідність у формуванні та реалізації регіональної політики в будь-якій державі впливає в міру диспропорцій економічного та соціального розвитку. Для відновлення балансу та скорочення відставання між якісно розвиненими та депресивними регіонами держава використовує механізми регіональної політики. Регіональна політика, насамперед, націлена на забезпечення умов підвищення рівня життя населення незалежно від місця його проживання, а також підвищення рівня комплексного розвитку та конкурентоспроможності.

Ключовими гравцями в регіональному розвитку є державні та місцеві органи влади, громадянське суспільство та бізнес-середовище, синергетична взаємодія яких є основою розвитку окремих регіонів.

Сучасні вчені наголошують на тому, що регіональні відмінності територій формуються під впливом чотирьох основних груп факторів:

- природно-ресурсного потенціалу (наприклад, наявність корисних копалин на території або інших природних факторів);
- рівня розвитку технологічного, науково-технічного та інноваційного потенціалу;
- зовнішнього середовища (можливостей доступу до міжрегіональної співпраці);
- політичного розвитку (в тому числі і якості державного регулювання бізнесу). [1].

Малий та середній бізнес першим зайняв нішу економічної діяльності, що максимально орієнтована на місцеві та регіональні потреби. В розвинених країнах сталий розвиток регіону та висока якість життя населення досягається шляхом створення такої системи, яка максимально орієнтована на ефективність використання наявних в регіоні ресурсів.

Сьогодні існує багато факторів які гальмують якісний розвиток малого та середнього бізнесу, а саме:

- надмірна зарегульованість підприємницького середовища;
- недосконалість податкової системи;
- проблеми доступу до кредитних та інших фінансових ресурсів;
- низький рівень забезпеченості інфраструктурними, людськими і матеріальними ресурсами;
- неефективність заходів, спрямованих на стимулювання інновацій та запровадження новітніх технологій;
- низький рівень підприємницької активності;
- неефективність діяльності органів влади з підтримки бізнесу.

Слід наголосити на тому, що державне регулювання процесу підприємництва є складовою економічної політики як центральних органів державного управління, так і регіональних та місцевих владних структур. [3].

Важливим моментом при цьому є вирішення питань якісного регіонального розвитку держави, а саме:

- територіальна нерівномірність розвитку малого та середнього підприємництва та недостатня роль бізнесу у формуванні місцевих ринків;
- незначна частка підприємств малого та середнього бізнесу у сфері виробництва та послуг і його зосередженість у посередницьких секторах економіки;
- відсутність системної співпраці великого, малого і середнього бізнесу;
- недостатня активність розвитку молодіжного бізнесу,
- низька активність розвитку підприємництва в сільській місцевості;
- несформованість кластерних систем;
- високий рівень монополізації окремих галузей економіки;
- неефективне використання наявних ресурсів і переваг регіону для розвитку бізнесу.

Важливим етапом соціально-економічного розвитку регіонів є розвиток малого та середнього бізнесу в реалізації регіональної соціально-економічної політики, що здійснюється на основі наступних заходів:

- мінімізація негативних наслідків соціального середовища на рівні регіонів та окремих населених пунктів;
- підвищення гнучкості регіонального ринку;
- динамічне збільшення нових робочих місць;
- створення та запровадження механізмів інноваційного розвитку;
- стимулювання якісного розвитку конкуренції на регіональних ринках, боротьба з монополією, забезпечення демократичних економічних відносин та утвердження економічних постулатів якісного розвитку місцевого самоврядування. [2].

З метою підвищення ефективності взаємодії між малим, середнім і великим бізнесом, а також регіонального розвитку, вже запропоновано цілий ряд заходів державного регулювання на регіональному та місцевому рівнях, а саме:

- створення регіональних центрів субконтрактації та кооперації, підготовка за його допомогою пропозицій з розвитку взаємовигідного співробітництва між бізнес-структурами, а також їх активна інтеграція у міжрегіональне співробітництво;
- створення єдиного координаційного центру, що буде акумулювати інформацію про наявність обладнання та техніки, виробничих або інших приміщень великих підприємств, які можна здати в оренду. [4].

Якісний розвиток малого та середнього бізнесу, на наш погляд, має здійснюватися на основі наступних механізмів:

- підвищення ролі бізнесу в структурній перебудові економіки регіону та формуванні середнього класу;

- розширення зв'язків між місцевими підприємцями – організація зустрічей з місцевою владою, що має заохочувати співпрацю, спонукати до кооперації в бізнесі і створення нових бізнес-проектів;

- залучення місцевого бізнесу до співпраці з освітніми закладами (проведення спільних профорієнтаційних заходів, залучення представників бізнесу до навчальних програм, налагодження системи моніторингу потреб у людському ресурсі серед місцевого бізнесу).

Визначаючи пріоритетні напрями регіонального розвитку, на нашу думку, доцільно враховувати місцеву галузеву структуру економіки та специфіку бізнес-середовища. При цьому слід зосереджувати заходи розвитку бізнесу у перспективних для регіону галузях, а також інтеграції бізнесу в існуючі в регіоні кластери.

Регіональні підприємства та бізнес-об'єднання мають бути залучені до створення програм з регіонального розвитку з метою максимально ефективного врахування їх інтересів.

Слід підкреслити, що механізми державного регулювання малого та середнього бізнесу багатогранні, об'ємні і діють лише комплексно в залежності від тієї ситуації, яка складається в економічному середовищі чи окремому регіоні.

Обравши необхідний комплексний і систематичний механізм державного регулювання, держава може досягти стабільного розвитку у наступному:

- формуванні умов для забезпечення зайнятості населення, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць;

- створенні умов для позитивних структурних змін;

- сприянні формуванню і розвитку малого та середнього підприємництва, становленні цього сектору бізнесу як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпеченні сталого і якісного розвитку суспільства.

Рецензент – Сиченко В. В., проф., д. держ. упр.,
заслужений працівник освіти України,
ДДАЕУ, завідувач кафедри менеджменту організацій

Література:

1. Асаул А. Совершенствование экономического процесса оценки инвестиционной привлекательности регионов / А. Асаул // Вестник гражданских инженеров. – 2004. – С.169-173

2. Кужель О. Роль малого бізнесу в регіональному соціально-економічному розвитку. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua>

3. Мильнер Б. Государственная поддержка предпринимательства: концепция, формы, методы / Б. Мильнер, А. Архипов // Общество и экономика. – 1996. – №17. – С. 118-174

4. Трофимов С. Совершенствование экономических механизмов регулирования и поддержки малого предпринимательства в Мурманской области. – Режим доступу : <http://www.uecs.ru>

Матвєєнко Ірина Володимирівна

*провідний спеціаліст відділу організації семінарів за
державним замовленням Управління підвищення кваліфікації кадрів,
кандидат наук з державного управління,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
м. Одеса*

**Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в контексті
створення адаптивного колективного суб'єкта управління**

Сучасна державно-управлінська тенденція вимагає впровадження принципово нових підходів до формування громадянського суспільства, з чіткими програмами, ефективними методами та технологіями. Для здійснення цих перетворень передбачається добре організовані державні інституції, винайдення нових форм взаємодії влади з громадськістю, налагодження національного діалогу як основних засад демократичного суспільства, що в свою чергу дозволить сформувати довіру громадян до влади, громадянську активність, відповідальність, культуру і як кінцевий результат – зріле громадянське суспільство.

Взаємовідносини державної влади та громадянського суспільства реалізуються в двох основних формах: вплив (прямі зв'язки) та взаємодія (прямі й зворотні зв'язки). При здійсненні державно-управлінської діяльності органи державної влади використовують різні види впливів та відповідні методи. Слід зазначити, що превалюють наступні види впливів. Цілеспрямований вплив – з позицій цілеспрямованої організованої діяльності; комплексного управління суспільством; спрямування управлінського процесу. Управлінський вплив – як організація та реалізація управлінських дій; вплив управління на окремі аспекти суспільства; цілеспрямований, організуючий та регулюючий впливи. Державно-управлінський вплив – з позицій: владно-вольових вимог суб'єктів управління; цілеспрямованої діяльності свідомо-вольового характеру; нормативно-інституціонального впливу. Формуючі впливи в процесі здійснення державно-управлінської діяльності визначаються у: спрямованості на особистість для формування відповідної системи цінностей; формуванні мислительно-вольових імпульсів; формуванні громадянського суспільства в процесі реалізації функцій держави; побудові взаємовідносин держави і суспільства.

Науковцями у галузі державного управління виокремлено принципи, які відповідають подальшій європейській інтеграції та європейській парадигмі місцевого самоврядування. До них віднесено принципи: гармонізованого керованого розвитку, забезпечення високої якості послуг і захисту прав споживачів, регулярного зворотного зв'язку з громадою, раціонального сполучення міжсекторного співробітництва, корпоративного підходу (розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації), кластерного підходу,

відкритості й співучасті громадян в управлінні, постійного розвитку персоналу органів муніципального управління [1-3].

Основними методами при встановленні відносин держави з суспільством залишаються методи: планування, координації, контролю за виконанням рішень, роботи з кадрами, а також метод інформаційного забезпечення державно-управлінської діяльності, що відповідає методам цілеспрямованих впливів.

У відповідності до результатів соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 17 по 22 травня 2013 року, щодо визначення рівня залученості до активної громадської діяльності, то лише 8,1 % респондентів визначають себе активними стосовно громадянської діяльності, 85,2 % не вважають і 6,7 % не надали відповіді на дане запитання. Слід зазначити, що попереднє соціологічне опитування 2008 року демонструвало дещо кращі показники, а саме: 11,6 %; 72,6 % та 12,2 % відповідно [4].

Ці дані підтверджують низьку впливовість держави на суспільство, низький рівень активності громадян щодо залучення до спільної державно-управлінської діяльності, що доводить необхідність використання формуючих впливів при створенні адаптивного колективного суб'єкта управління.

Одним із першочергових завдань з боку держави є формування громадянської відповідальності як основи створення адаптивного колективного суб'єкта управління. Поєднанням відповідальності та активності є громадянська відповідальність, яка обумовлена потребою участі в діяльності держави та вирішенні спільних завдань. Громадянська відповідальність носить індивідуалізований та інституціональний характер. Її основне призначення – це дієвий результат у побудові взаємовідносин держави та суспільства. Як результат - способи побудови процесів життєдіяльності, а також їх ціннісні характеристики, спрямовані на досягнення конкретних результатів. Особливе місце в цьому процесі посідають формуючі впливи держави, які здатні підтримувати стабільність суспільства, розширювати межі суспільного простору, активізувати процеси взаємовідносин держави та суспільства тощо [5].

Вище зазначене демонструє доцільність використання комплексу методів формуючих та цілеспрямованих впливів при здійсненні державно-управлінської діяльності у контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління як складової ефективного управління. Співпраця громадянського суспільства з державою повинна відбуватися на рівноправних засадах, коли суспільні інститути мають можливість впливати та контролювати діяльність влади.

Взаємодіяльність у адаптивному колективному суб'єкті управління виражається у взаємовідносинах держави з громадянським суспільством наступним чином: суб'єкти державного управління $\Leftrightarrow$ громадянське суспільство $\Leftrightarrow$ інститути громадянського суспільства $\Leftrightarrow$ суб'єкти з певною

кількістю зв'язків: технологічних, організаційних, соціальних, які об'єктивно виникають між членами спільного управління.

Втім, слід відзначити, що інтереси, цілі, умови та засоби міжособистісних відносин практично не регламентуються нормативними актами, які регулюють поведінку людей, хоча відомо, що саме неформальні відносини, міжособистісні та особисті контакти найістотнішим чином впливають на побудову взаємовідносин держави і суспільства. Формуючі впливи у визначеній системі виступають дієвими каналами побудови взаємовідносин держави та суспільства. Це зумовлює структурну складність об'єктів управління (рис. 1.).

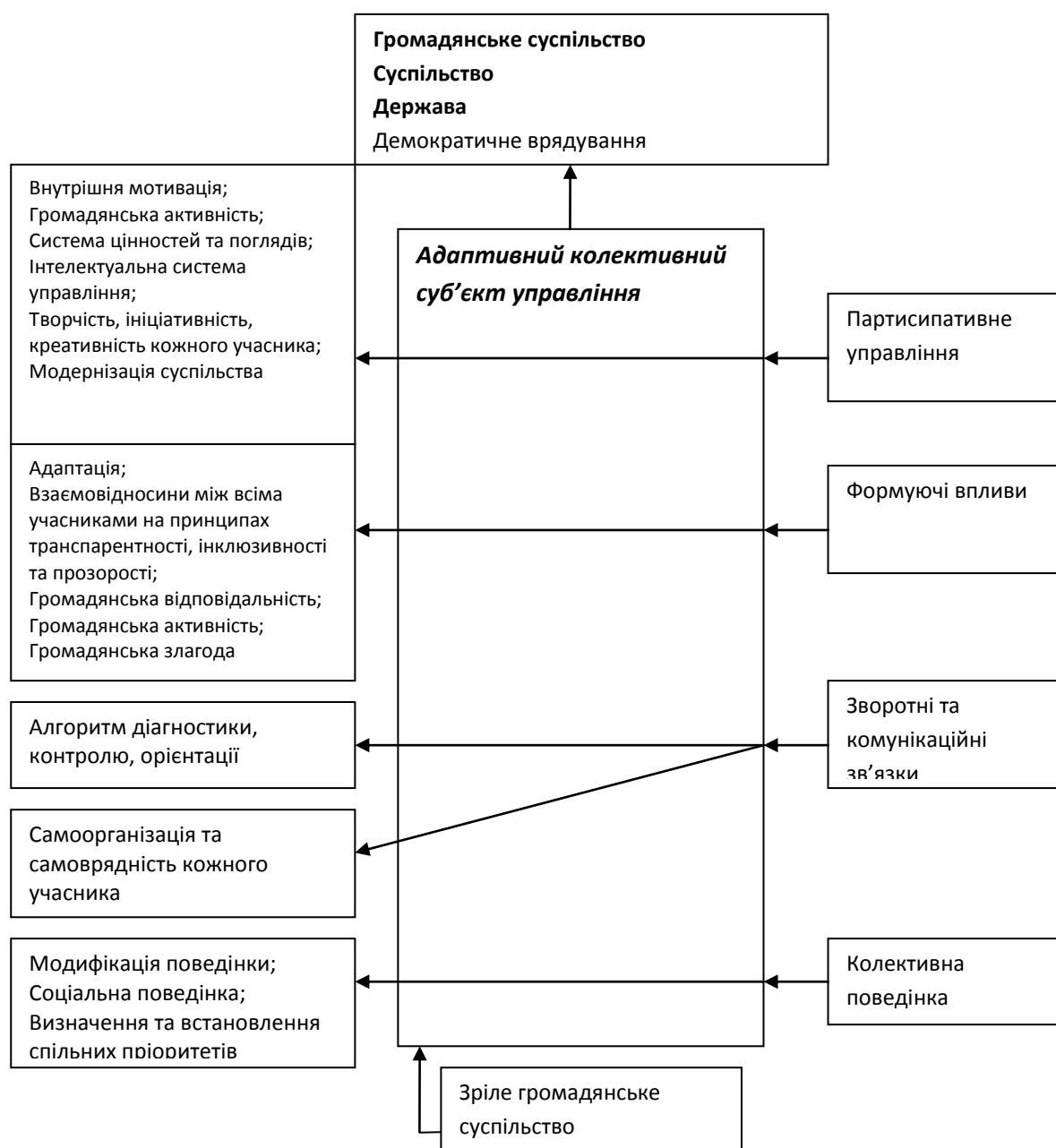


Рис. 1. Взаємовідносини держави та громадянського суспільства в контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління

Створення адаптивного колективного суб'єкта управління (АКСУ) як складової спільного ефективного управління з позицій формуючого впливу держави передбачає: спрямованість впливу на соціально-психологічну сферу особистості; формування мислительно-вольових імпульсів з метою досягнення відповідного результату у сфері суспільних відносин; формування та функціонування соціальної організації та окремих структур; формування громадянського суспільства в процесі реалізації цілей та функцій держави на суспільство з урахуванням цілей та інтересів останнього; формування довіри до держави, відкритості та прозорості діяльності суб'єктів державного управління; формування певних поведінкових актів, мотивів та настанов людини; формування громадської думки з позицій науково-усвідомлених інтересів суспільного розвитку.

Ефективність діяльності АКСУ як складової спільного управління може оцінюватись у відповідності до параметрів ефективності формуючих впливів. А саме через: формування певної моделі поведінки людини; соціальної орієнтації людини; наявності комунікаційного зв'язку; зворотного зв'язку; соціальних взаємовідносин; відповідним рівнем активності людини; ступенем викликаних змін; закріплення у свідомості людей мислительно-вольових імпульсів. Результатом впровадження АКСУ є: досягнення бажаного блага, громадської активності у вирішенні державно-управлінських справ з усвідомленням ролі кожного учасника державно-управлінської діяльності та відповідного ставлення до неї, формування позитивного іміджу суб'єктів органів державної влади, адекватного регулювання процесів обміну думками і ідеями, використання інноваційних методів при налагодженні взаємовідносин, формування національної ідеї у відповідності до базових цінностей суспільства.

При створенні АКСУ доцільним є збільшити кількість методів впливів з позицій формуючих впливів при здійсненні державно-управлінської діяльності, а саме: переконання, інформування, просування, стимулювання, формування, виховання, переговори, методи роз'яснювальної роботи тощо. Використання в практичній діяльності зазначених методів надасть можливість забезпечити налагодження взаємовідносин держави та суспільства саме через створення адаптивного колективного суб'єкта управління.

Основою створення адаптивного колективного суб'єкту управління виступає громадянська відповідальність, так як її інтегративні якості надають можливість свідомо ставитись до діяльності АКСУ, впроваджувати інноваційні форми співпраці задля формування зрілого громадянського суспільства.

Адаптивний колективний суб'єкт управління характеризується великою кількістю зв'язків, що визначаються великою кількістю учасників. Алгоритми діагностики, контролю та орієнтації спрямовані на узгодженість дій та інтересів всіх учасників АКСУ. Діагностика – це перший етап процесу удосконалення спільної діяльності, визначення та формування цілей, завдань, процедур та правил, які підлягають розробці та реалізації комплексу конкретних заходів на основі методів формуючих впливів. Етапи діагностики передбачають: діагностику самої системи, підсистем та її елементів; функціональне призначення кожного з елементів; визначення взаємодії та взаємозв'язків між

елементами системи у процесі її функціонування. Запровадження даного алгоритму знизить жорстку регламентацію державних структур, дозволить швидко та якісно реагувати на потреби всіх учасників. Він спрямований на визначення конкретних проблемних ситуацій та передбачає розробку певної програми з чітко визначеними цілями, завдання та етапи реалізації (з обов'язковою орієнтацією на кінцевий продукт). Алгоритм контролю заснований не на контролюванні та ієрархічному підпорядкуванні, а на власній відповідальності кожного учасника АКСУ. У даному випадку алгоритм контролю заснований на громадянській відповідальності, внутрішньої цензурі, усвідомленості ролі кожного у процесі спільної державно-управлінської діяльності. Алгоритм орієнтації в переважній більшості носить соціальний та формуючий характер, який виражається у формуванні, орієнтації, переконанні, а саме у формуванні певної моделі поведінки, світогляді, єдності ідей та цілей їх досягнення, традицій тощо.

Сутність адаптивного колективного суб'єкта управління, в першу чергу, полягає в спільній та узгодженій діяльності всіх учасників, спільності, поглядів, ідей та цінностей. Встановлення відносин та взаємозв'язків відбувається через використання комплексу методів формуючих впливів. Основою створення АКСУ є громадянська відповідальність, активність та внутрішня цензура кожного учасника. Адаптивний колективний суб'єкт управління характеризується відсутністю ієрархічної підпорядкованості, що надає можливість кожному учаснику проявляти творчість та ініціативність. Результатом спільної діяльності є не лише сам процес, а досягнення певного продукту, який виражається у формуванні сталого, розвиненого громадянського суспільства.

Модифікація моделі взаємовідносин держави та суспільства заснована на концептуальній моделі взаємовідносин на основі формуючих впливів на рівні «держава – громадянське суспільство», яка передбачає встановлення довгострокових відносин та заснована на стратегічному, накопичувальному та соціальному ефектах. Дана модель у контексті АКСУ містить формуючі впливи та модифікацію встановлення зв'язків. Результатом даної моделі є діалогові форми взаємовідносин, рівноправне партнерство, рівновага інтересів у системі відносин «держава – громадянське суспільство». Основою такої моделі є активність, відповідальність, громадянська відповідальність, громадянська активність, громадянська злагода, громадянська культура, а результат виражається у досягненні сталого та розвиненого громадянського суспільства.

Сутність зниження рівня формалізації державно-управлінського процесу полягає у використанні комплексу методів формуючих впливів, створенні адаптивного колективного суб'єкта управління, розробці та впровадженні програм, спрямованих на встановлення взаємовідносин між державою та суспільством, що орієнтовані не лише на сам процес, а на досягнення розвитку зрілого громадянського суспільства (кінцевий результат).

Створення АКСУ передбачає використання адаптивних форм організацій, які мають на увазі заплановані зміни. Зниження рівня формалізації державно-управлінської діяльності засновано на принципах модифікації

моделей поведінки, системи поглядів і орієнтацій, що виражається через діалогові форми комунікаційного процесу між всіма учасниками державно-управлінської діяльності. Для досягнення цілей використовуються різноманітні форми колективних взаємовідносин, що стимулюють взаємодію та творче мислення. Організаційно-психологічні зміни АКСУ засновані на соціально-психологічній феноменології. Соціально-психологічні фактори організації змін представлені на наступних рівнях: індивідуально-особистісному рівні (вплив факторів, що обумовлюють зміни настанов і цінностей особистості) та на колективному – прослідковується позитивна динаміка змін державно-управлінської діяльності, відбувається формування громадянської культури та відповідальності, колективних норм і цінностей.

Таким чином, використання комплексу методів формуючих впливів дозволить відійти від застосування лише управлінських, організаційних та економічних факторів у державно-управлінській діяльності, де останні призводять до її формалізації.

Динамічність АКСУ пояснюється тим, що побудова взаємовідносин між суб'єктами державного управління та суспільством здійснюється на основі впливів (вплив, залежність, взаємодія тощо). Для адаптивного колективного суб'єкта управління є характерним велика кількість зв'язків та змін, які відбуваються через використання формуючих впливів, що пояснює динамічність системи. Складністю є те, що суб'єктам державного управління притаманна статичність, консерватизм, а громадянському суспільству – динамічність, пристосованість до обставин. Встановлення взаємовідносин, зв'язків між учасниками АКСУ вимагають швидкого пристосування до змін зовнішнього середовища, творчості та ініціативності від кожного.

Адаптивний колективний суб'єкт управління характеризується як складна та динамічна система, саме тому її елементи потребують постійного формування та адаптування. Виникнення нових зв'язків, пристосування до ситуацій у невизначених умовах, умовах кризи, відповідна реакція на внутрішні та зовнішні фактори, формування, зміна характеристик елементів АКСУ відбувається у відповідності до поставлених цілей, досягненні відповідного результату.

Адаптивний колективний суб'єкт управління формує і проявляє свої властивості (спрямованість, вмотивованість, спільність та узгодженість цілей, орієнтованість на досягнення результату) в умовах посилення невизначеності оточуючого середовища. Саме розвиток обумовлює виникнення нових властивостей, який формує підґрунтя стійкого та стабільного функціонування АКСУ в умовах невизначеності оточуючого середовища. При цьому слід враховувати, що в процесі функціонування та розвитку суб'єкти управління мають адаптуватися як до зовнішнього середовища, так і до зміни станів їх внутрішнього середовища.

Пряма ієрархічність відсутня, так як учасники АКСУ є рівноправними, модифікація моделі взаємовідносин всіх учасників заснована на формуючих впливах, передбачає встановлення довгострокових відносин на принципах транспарентності, інклюзивності та прозорості. Основою такої моделі є

активність, відповідальність, громадянська відповідальність, громадянська активність, громадянська злагода, громадянська культура, а результат виражається у досягненні сталого та розвиненого громадянського суспільства.

Досягнення спільності поглядів адаптивного колективного суб'єкта управління є можливим через формування внутрішньої цензури людини, а також пов'язана з поєднанням комплексів методів цілеспрямованих та формуючих впливів (рис. 2).



Рис. 2. Формування взаємовідносин держави та суспільства через формуючі впливи для створення дієвого АКСУ

Побудова взаємовідносин в адаптивному колективному суб'єкті управління заснована на принципах транспарентності, інклюзивності та прозорості всіх учасників спільного процесу. Це сприяє спільному визначенню цілей, завдань, визначенню пріоритетів у здійсненні державно-управлінської діяльності, яка спрямована на отримання відповідного результату (формування сталого і розвиненого громадянського суспільства). Впровадження комплексу методів формуючих впливів визначає вмотивованість управління, формування громадянської відповідальності, активності, культури, творчості та

ініціативність, обумовлює взаємопов'язаність всіх елементів, що має позитивний вплив на формування системи в цілому (рис. 3.).

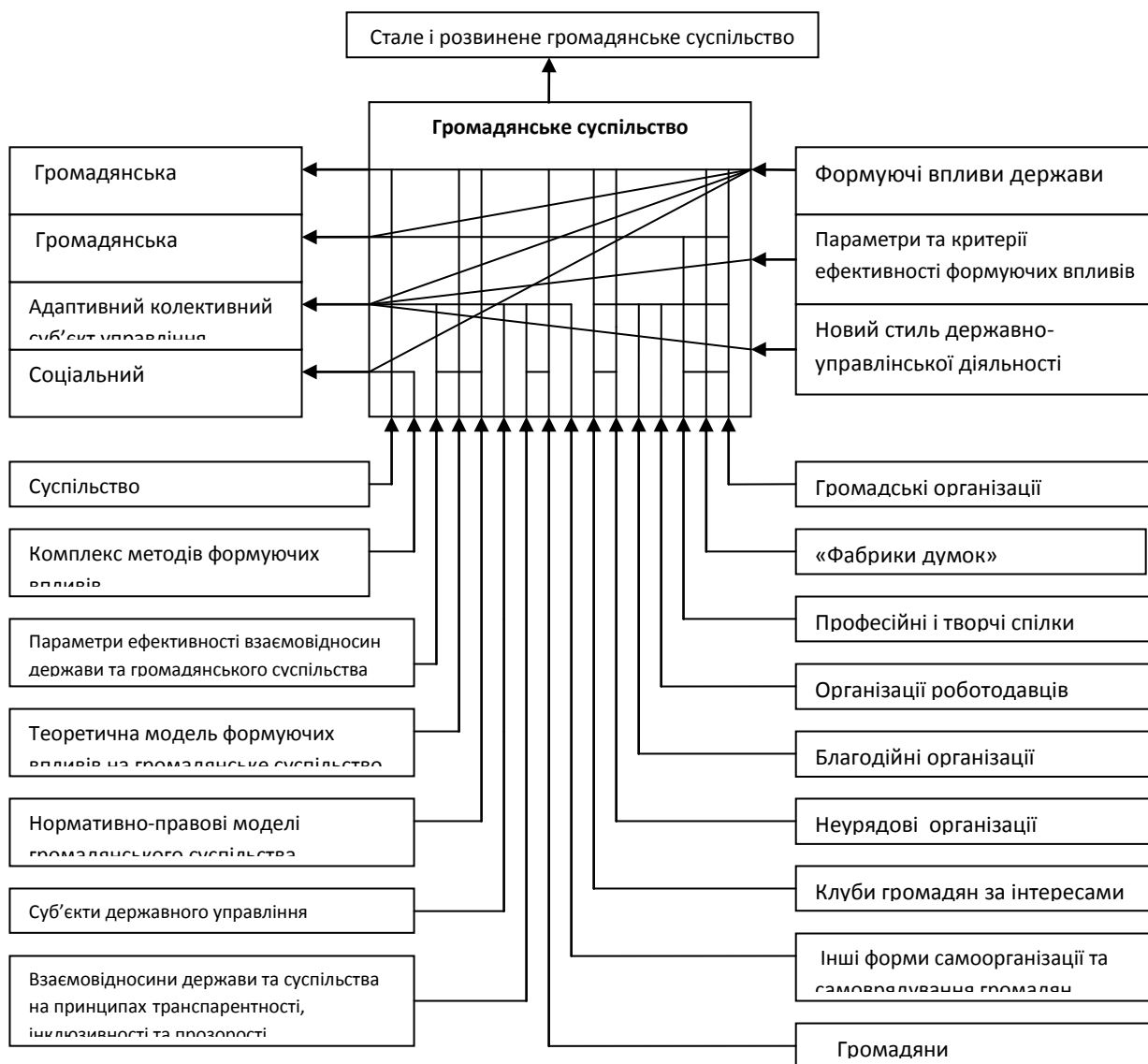


Рис. 3. Модель створення зрілого громадянського суспільства

Ефективність управління через формуючі впливи визначається масштабністю змін; оцінюється за кількістю елементів, що зазнали впливу, та за ступенем істотності викликаних змін; закріпленням в свідомості людей мислительно-вольових імпульсів; формуванням відповідної моделі поведінки.

Основою даної концепції мають стати не декларативні заяви, а конкретні результати взаємовідносин з урахуванням можливостей та термінів досягнення результатів. Змістом концепції має бути проектування об'єктів по організації та розвитку людської діяльності (у даному випадку – соціальне та правове проектування). Таке проектування повинно носити продуктивно-орієнтовний характер, що передбачає чітке визначення цілей, методів, умов їх досягнення з урахуванням економічної, екологічної, соціальної, культурної, етнічної

доцільності тощо. Доцільно складати концепцію з позицій організації соціальної діяльності в цілому, що містить у собі: соціальну взаємодію, схематизацію досвіду соціальних взаємодій та формування схеми, що відбиває їх функціональну структуру; технології впровадження розроблених схем взаємодій, а також критерії оцінки результатів дій щодо налагодженої взаємодії держави та суспільства.

Таким чином, підводячи підсумки, можна говорити, що перевагами формуючих впливів держави на громадянське суспільство в контексті створення адаптивного колективного суб'єкта управління є доцільність їхнього використання в трансформаційних умовах, спрямованість на формування сталого та розвиненого громадянського суспільства, використання інноваційного методу співпраці, максимальне задоволення потреб та інтересів всіх учасників АКСУ.

Література:

1. Саханенко С. Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування : автореф. дис. на здобуття д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / С. Є. Саханенко. – Донецьк, 2005. – 36 с.

2. Тимцуник В. Регіональна політика: проблеми та перспективи реформування / В. Тимцуник // Вісник КНТЕУ. – 2010. – №3. – С. 5-11.

3. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Юрій Шаров // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. - № 1. – С. 5-9.

4. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=367

5. Драгомирецька Н. Громадянська відповідальність як віддзеркалення розвитку громадянського суспільства / Наталія Драгомирецька, Ірина Матвеєнко // Вісник НАДУ при Президентів України. – 2009. – № 1. – С. 257–268.

Овчаренко Юрій Олексійович

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат психологічних наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса

Позитивні та негативні тенденції забезпечення національної безпеки України та їх вплив на суспільно-політичну ситуацію Південного регіону

Україна розглядає національну безпеку як невід'ємну складову частину безпеки у регіональному та глобальному масштабах [1].

Позитивні тенденції Разом з міжнародними партнерами і організаціями Україна бере участь у забезпеченні безпеки і стабільності у різних регіонах світу. У разі виникнення кризових ситуацій Україна спиратиметься на допомогу інших країн та міжнародних організацій.

Україна розцінює світову глобалізацію як об'єктивний фактор, який є наслідком наукових, технічних, економічних і культурних досягнень людства і пов'язаних з цим процесів посилення взаємної залежності різних країн. Основним результатом глобалізації у сфері безпеки є інтернаціоналізація чинників, які визначають міжнародну та національну безпеку.

Україна переконана, що глобалізація не означає нівелювання національної самобутності, а створює додаткові можливості для збагачення світовими досягненнями національної культури, суспільно-політичної практики, які у відповідних сферах суспільного життя можуть стати вагомим часткою світової культурної спадщини.

З розширенням НАТО та Євросоюзу за рахунок держав, які межують з Україною, навколишнє середовище її безпеки стає більш стабільним і передбачуваним. Її державна політика у цій сфері є відкритою, прозорою, прогнозованою, не конфронтаційною та не спрямованою проти територіальної цілісності чи суверенітету інших країн. [2]

Україна суттєво підвищила свій авторитет серед країн світового співтовариства завдяки важливим крокам у напрямку недопущення широкомасштабних суспільних конфліктів як миролюбна країна, яка активно підтримує процес ядерного роззброєння, прагне йти шляхом демократичних реформ, стала членом низки міжнародних організацій і залучена до багатьох міжнародних програм розвитку.

За останні роки відбулося позитивне зрушення суспільної свідомості у сфері реалізації національних інтересів України. Наша держава отримала велику підтримку світового співтовариства у зв'язку з агресивною політикою Росії у Криму та на Сході.

Негативні чинники:

Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, негативних наслідків глобалізації транснаціонального характеру

(тероризм, організована злочинність, нелегальна торгівля зброєю, поширення небезпечних хвороб), сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення стратегічних цілей:

глобалізація в економічній та інформаційній сферах формує багаторівневу розгалужену міжнародну економічну систему, яка сприяє розвитку одних країн, але обмежує потенціал соціально-економічного розвитку менш розвинутих країн світу;

транснаціональні корпорації та компанії здійснюють дедалі більш непідконтрольний державам вплив на ситуацію в окремих країнах та регіонах, у тому числі у воєнно-політичній сфері, що розглядається Україною як загроза міжнародній та регіональній стабільності;

зберігається ймовірність виникнення нових та ескалації існуючих міжетнічних і міждержавних конфліктів у безпосередній близькості від України, яка підсилюється внаслідок нестабільності соціально-економічної та політичної ситуації в деяких країнах, збільшення чисельності біженців, зростання торгівлі людьми, наркотиками та зброєю, а також національних, релігійних та міжетнічних суперечностей залишається. Транзитний потенціал України залишається предметом зростання зацікавленості організованих міжнародних злочинних угруповань. [2]

Україна занепокоєна такими негативними наслідками, як поляризація рівня життя між багатими та бідними країнами, забруднення навколишнього середовища, розповсюдження небезпечних хвороб, виникнення невідомих раніше масових захворювань, неконтрольована міграція, етнічні та конфесійні напруження, збільшення масштабів і частоти техногенних катастроф, зростання загрози розповсюдження зброї масового ураження, активізація діяльності міжнародних терористичних організацій. Вони призводять до пересування центру традиційних загроз (збройне вторгнення) в бік нетрадиційних, зростання яких значною мірою зумовлено інформаційною відкритістю сучасного суспільства, вразливістю великих індустріальних міст.

Внаслідок особливостей культурного та історичного розвитку, геополітичного розташування у близькості до регіонів, з яких походить більшість цих загроз, Україна поставлена перед необхідністю вирішення завдань щодо їх попередження та нейтралізації, у тому числі шляхом активізації своєї діяльності в напрямку підвищення дієвості колективних систем безпеки та ефективності механізмів регулювання міжнародних відносин, адаптації їх до геополітичних реалій. Спостерігається посилення суперництва за перерозподіл сфер впливу між провідними світовими державами, особливо на пострадянському просторі. Наявна різновекторність їх інтересів.

Відбувається подальше загострення боротьби за контроль над джерелами енергоресурсів, їх розподілом та маршрутами транспортування. За певних обставин це може сприяти виникненню конфліктів. Відкриття потужних джерел нафти і газу в Закавказзі та Центральній Азії перетворює ці регіони на потенційно небезпечні зони можливої конфронтації. З розширенням ЄС

спостерігається консолідація європейської політики та політики Росії щодо українських транспортних коридорів. Це породжує серйозну проблему щодо збереження Україною стратегічного контролю над транзитними нафто- і газопроводами, лініями електропередач, залізницями, портами, а також проблему щодо нарощування об'ємів транзитних товарів і сировини через територію України.

На низькому рівні залишається стан розвитку суспільного інтелекту держави внаслідок зниження цінності гуманітарної освіти, зниженням рівня початкової освіти та виховання, виштовхування раціонального мислення із сфери масової свідомості, поширення містицизму та ірраціоналізму, нездорової емоційності, зростання меркантилізму, жорстокості, радикальних настроїв у населення, відчуття у нього соціальної несправедливості. Спостерігається зниження науково-технічного потенціалу країни, прискорюється падіння престижу науки, відбувається катастрофічне зниження її фінансування, що є наслідком подальшого скорочення наукових кадрів і відплив їх в комерційні сфери та за кордон. Відбувається подальше падіння суспільної моралі, поглиблюються процеси девальвації цінностей сім'ї. В сукупності це заважає розвитку національних цінностей та орієнтирів суспільства та потребує суттєвої активізації гуманітарної політики держави.

Складною залишається ситуація у сфері міжетнічних відносин через об'єктивні умови, що склалися внаслідок багаторічної "імперської" політики, практики депортації цілих народів та русифікації. Зростанню міжнаціональної ворожнечі сприяють процеси, що відбуваються на ґрунті політичних інтересів окремих владних структур на місцях. Зростає національна свідомість до пошуків нових форм національної самоорганізації.

Особливою залишається міжконфесійна ситуація в Україні, яка полягає в тому, що століттями основні релігійні центри, під юрисдикцією яких знаходились найбільші конфесії, розміщуються поза її межами. Внутрішні міжконфесійні суперечки між ними можуть перейти у площину міжнародних відносин і створювати для України певні ускладнення.

Спостерігається зростання обсягів нелегальної міграції в Україну, тенденція перетворення її з транзитної на країну привабливу для біженців, змушених рятуватися від переслідувань, а також вихідців із азіатських і африканських країн, що потерпають від бідності, голоду, безробіття, боротьби владних кланів. Збільшується загальна кількість правопорушень, пов'язаних з незаконним переміщенням мігрантів через державний кордон, особливо на російській та білоруській ділянці кордону, урізноманітнення способів та маршрутів переправлення незаконних мігрантів, налагодження каналів переправлення їх з території Молдови.

Продовжується виїзд громадян України до країн далекого зарубіжжя та Російської Федерації з метою працевлаштування. У зв'язку із введенням низкою країн візового режиму, можливість несанкціонованого працевлаштування українців різко звужується, що може спричинити збільшення кількості виїздів за кордон з порушенням встановленого порядку, спроб кримінальних елементів використати ситуацію на свою користь.

Зазначені чинники унеможливлюють збереження позаблокового статусу України, а з метою зміцнення державності вимагають інтенсифікації процесів національно-культурного відродження та нейтралізації небажаних впливів з боку інших країн (негативи масової культури, наркобізнес, неякісні товари масового споживання тощо), перебудови та підготовки національної економіки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції з економічними системами інших країн. Це вимагає активізації посилення зусиль щодо захисту національних інтересів відповідно до реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері. [3]

Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, негативних наслідків глобалізації транснаціонального характеру (тероризм, організована злочинність, нелегальна торгівля зброєю, поширення небезпечних хвороб), сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення національних стратегічних цілей.

Послаблення соціальної енергії та втрати динамізму суспільного розвитку, відсутність належного рівня консолідації суспільства у площині реалізації життєво важливих національних інтересів створює конфліктогенний простір і є наслідком небезпечних коливань настроїв мас, розшарування серед національної еліти, поглиблює регіональні відмінності. Ця загроза значною мірою підсилюється викривленням історичного минулого, що призводить до зневажливого ставлення до його духовних та матеріальних цінностей, веде до деградації морально-психологічної атмосфери в суспільстві, деморалізації молоді, антипатріотизму, і в кінцевому рахунку заважає прогресивному розвитку суспільства. Тому значення внутрішнього аспекту безпеки держави зростає.

Загрозою для демократичного розвитку країни є політичний радикалізм, зокрема, наявність тенденцій до посилення політичної демагогії, заклики до "наведення порядку твердою рукою".

Витоки нових (нетрадиційних) загроз національній безпеці, перебуваючи у географічно віддалених місцях, можуть матеріалізуватися на території України в результаті неконтрольованого проникнення через кордони. Зокрема, зростають загрози в телеінформаційній сфері та проведення спецоперацій, що мають за мету дезорганізацію ключових інформаційних систем, дискредитацію вищого політичного керівництва держави, спотворення іміджу України, що є наслідком недовірливого ставлення з боку світового співтовариства щодо неї, гальмує процеси надання зовнішніх інвестицій та ускладнює політичні взаємовідносини з іншими країнами. [4]

Має місце небезпечна ситуація перетворення України на другорядну державу через відставання у розвитку національного інтелектуального потенціалу.

Суттєвою загрозою є руйнування основ духовного життя суспільства, нищення його історичних та культурних традицій, звичаїв, моралі та

моральності, його психологічного фундаменту, порушення механізмів трансляції культури від покоління до покоління.

Загрозою для обороноздатності держави є зниження бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил при одночасній недостатньо високій результативності процесу інтеграції держави в світ. [5]

Зазначені ризики та загрози динамічно змінюються в залежності від внутрішніх, регіональних та глобальних умов, а комплексний їх характер вимагає вжиття дійових заходів, що виходять за межі традиційних механізмів та методів забезпечення національної безпеки України. [7]

Література:

1. Рачок А., Шангіна Л. Зовнішня політика та політика безпеки // Національна безпека і оборона. – 2007. – С. 64 – 77.
2. Семенченко А.І. Теоретико-методологічні засади визначення, класифікації та оцінка систем загроз національній безпеці і рекомендації щодо їх удосконалення // Вісник НАДУ. – 2007. - №3., С. 86 – 108.
3. Ситник Г.П., Богданович В.Ю., Єжеєв М.Ф. Геополітика і національна безпека: Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004.
4. Морозов К. Політичне обґрунтування євроатлантичного вибору України. / Наука і оборона. – 2008. - №3. – С. 50 – 60.
5. Указ Президента України № 670/2004 від 17.06.2004 "Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року".
6. Закон України "Про основи національної безпеки України" № 964-IV від 19.06.2003 р. / Відомості Верховної Ради // ВВР, 2003, № 39.
7. Романов І.В. Стратегії національної безпеки // Атлантична панорама. - №6. – 2008. – С. 34 – 38.

Пальчинська Марьяна Вікторівна

доцент кафедри філософії,

кандидат філософських наук, доцент

Одеський національний морський університет

Соціолог ПР-центру Одеського національного морського університету

ya.maryasha2009@yandex.ru,

м. Одеса

Соціальні проекти як чинник трансформацій у сучасному українському суспільстві (на прикладі проектів, спрямованих на соціалізацію безпритульних дітей)

Проблема дитячої безпритульності дуже актуальна для сучасного українського суспільства. Зазвичай, під поняттям «діти вулиці» або «безпритульні діти» розуміються неповнолітні особи «які не спілкуються із власними сім'ями та живуть в тимчасових притулках (покинутих спорудах, підвалах та ін.), або не мають постійного притулку та кожен день ночують де-небудь» [3, с.11]. Від інших груп дітей та підлітків їх відрізняє «необхідність самостійно знаходити засоби до існування. Вони фактично позбавлені статусу дитини, відповідно до якого дорослі повинні піклуватися про них. Вони стають рівноправними членами неформальних вуличних спільнот, нарівні із іншими маргіналами» [4, С. 88].

До цієї групи також належать діти, які виховуються в інтернатах або інших державних установах, які з різних обставин втекли з них та знаходяться на вулиці. У більшості випадків такий спосіб життя є вимушеним, тобто обирається під впливом зовнішніх факторів, які пов'язані із різними соціально-економічними та соціокультурними трансформаціями суспільства. Це призводить до істотної зміни або втрати соціального статусу, системи ціннісних орієнтацій дітей вулиці та практично унеможлиблює їх повернення до повноцінної соціальної життєдіяльності.

Різні державні установи, які займаються проблемами дитячої безпритульності, нараховують приблизно 150 тисяч дітей, життєдіяльність яких переважно обумовлена вулицею, однак за експертними оцінками їх чисельність становить приблизно 250 тисяч. Стрімкий зріст безпритульних дітей в Україні відбувається на фоні демографічної кризи, у тому числі, зменшення загальної чисельності дитячого населення.

Під соціальним проектом розуміється некомерційний проект, спрямований на реалізацію соціально значущої ідеї. Зазвичай ці проекти не передбачають отримання прибутку, хоча їх економічна складова може виражатися у певних видозмінах як у окремої галузі, так і соціальній структурі у цілому.

Виходячи із визначення соціального проекту, виокремлюється його концептуальний зміст та роль суб'єкту проектної діяльності. У цьому ракурсі соціальний проект — це соціальне нововведення, якому властиві наступні ознаки. По-перше, його метою є створення, модернізація або підтримання у

середовищі, що підпорядковується трансформаціям, конкретної системи цінностей; по-друге, він має просторово-часові та ресурсні обмеження; по-третє, його вплив на окрему соціальну спільноту або соціум в цілому визнається позитивним за своїм соціальним значенням.

У даний час певна кількість суб'єктів підприємницької діяльності намагається на тлі своєї провідної діяльності приймати участь у соціально орієнтованих проектах, наприклад, допомозі дитячим будинкам, інвалідам, спонсорстві екологічних та культурних заходів та ін. Результатами участі у подібних проектах стає залучення до себе додаткової уваги споживачів послуг або продукції, поліпшення іміджу, пільгове оподаткування тощо. Ця тенденція може бути охарактеризована як «соціально орієнтований маркетинг».

До соціальних проектів частково можна застосувати характеристики, які існують у методології управління проектами для комерційних проектів. Зазвичай соціальні проекти не передбачають отримання прибутку, хоча їх економічна складова може виражатися у деяких змінах як в окремій галузі, так і соціальної структури у цілому, та підрахована. Різновидом соціальних проектів є проекти, спрямовані на соціальну адаптацію безпритульних дітей.

Однією з необхідних умов подолання такої гострої соціальної проблеми як дитяча безпритульність, служить багатовекторна робота державних інституційних структур, призначених надавати допомогу і сприяти соціалізації та адаптації дітей вулиці, однак їх проблемами в Україні переважно опікуються громадські або релігійні організації, благодійні фонди, ініціаторами і спонсорами яких найчастіше виступають міжнародні структури, наприклад, ООН, Європейська комісія та ін.

Аналіз ситуації в Україні стосовно цієї категорії дітей дозволяє визнати, що навіть у разі виховання в державних закладах (наприклад, інтернатах), пристосування до самотійного життя та подальша соціальна адаптація безпритульних дітей значно ускладнюється: випускники державних закладів не отримують якісної освіти, внаслідок чого не витримують конкуренції на ринку праці. Також процес реінтеграції дітей вулиці ускладнюється внаслідок відсутності комплексу державних пільг, здатних створити фундамент для повноцінного включення у систему соціальних відносин, а саме: соціального житла, гарантованого місця роботи тощо. Це призводить до того, що ці діти найчастіше поповнюють різні маргінальні групи.

Кількісні та якісні показники безпритульності можуть істотно знижуватися тільки в тих випадках, коли суспільство і держава проводять активну соціальну політику, в тому числі, щодо втілення в життя гарантованих діючим законодавством механізмів допомоги дітям вулиці. У більшості регіонів України передбачені законодавством умови для соціальної адаптації безпритульних, зокрема, дітей вулиці - соціальні готелі, притулки, освітні, медичні та ін. установи [1], зазвичай відсутні у необхідній кількості, не кажучи вже про «спеціалізовані центри медико-соціальної реабілітації для безпритульних дітей» [2, с.102].

Соціальна політика української держави на сьогодні не в змозі задовольнити увесь спектр потреб цієї незахищеної соціальної групи.

Відсутність дієвих механізмів з боку держави призводить до стрімкого зростання чисельності вуличних дітей. Як проблема національного значення, що потребує звернення до громадськості, релігійних організацій, благодійних фондів тощо, має розглядатись питання поліпшення умов розвитку дітей, які вже опинились у цьому становищі, а також запобігання поширенню цього явища в суспільстві надалі.

Література:

1. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>
2. Попова И. Князева Е. Проблемы социального сиротства в г.Одессе/ И. Попова, Е. Князева // Український соціологічний журнал. – 2009. – №1–2. – С. 98–103.
3. Соціальне сирітство в Україні: Експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування / Л. С. Волинець, Н. М. Комарова, О. Г. Антонова-Турченко, І. Б. Іванова, І. В. Пеша. — Київ, 1998. — 120 с.
4. Стивенсон С. Уличные дети / С. Стивенсон // Социологический журнал. — 2000. — № 3–4. — С. 87–97.

Прокопенко Сергій Леонідович

*аспірант кафедри історії України,
Дніпропетровський національний
університет ім. Олеся Гончара,
м. Дніпропетровськ*

Досвід державного управління середньою освітою південного регіону у Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.

У “Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки” зазначається, що одним з основних напрямів її реалізації повинна стати модернізація системи управління освітою. Управління освітою має здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб’єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство й держава стають рівноправними суб’єктами і партнерами [1]. У цьому контексті важливе значення має досвід реформування державного управління середньою освітою у другій половині XIX – на початку XX ст., коли був зроблений суттєвий крок у напрямі розвитку моделі державно-громадського управління освітою, залучення громадськості до процесу заснування і управління навчальними закладами.

Варто відзначити, що державне управління середньою освітою у пореформений час характеризувалося певною відомчою розпорошеністю. Управління середніми навчальними закладами здійснювали міністерство народної освіти, відомство установ імператриці Марії, міністерство фінансів, пізніше міністерство промисловості й торгівлі, Священий Синод.

Центральним державним відомством, яке визначало державну політику в сфері освіти було міністерство народної освіти. У його віданні знаходилися основна маса середніх навчальних закладів: класичні чоловічі та жіночі гімназії і прогімназії, як державні, так і приватні, реальні училища. Згідно з “Установленням міністерства народної освіти”, затвердженим Олександром II 18 червня 1863 р., його структура визначалася наступним чином: рада міністра, департамент народної освіти, Вчений комітет, Археографічна комісія, редакція “Журналу Міністерства народної освіти”, архів міністерства. Рада міністра під головуванням міністра у складі товариша (заступника) міністра, двох штатних членів ради, директора департаменту народної освіти, голови вченого комітету тощо на своїх засіданнях розглядала принципові питання розвитку системи освіти: справи, які вимагали нового установлення або важливих змін в управлінні, доповнень законів або їх тлумачення, пропозиції щодо нових установ; річний кошторис міністерства; річні звіти навчальних закладів, питання внутрішнього устрою навчальних закладів та внутрішнього їх управління в частині навчальної і виховної роботи та ін. [15, с.40-41].

Поточну роботу здійснював департамент народної освіти, який відав інспекторською, розпорядчою, судовою, господарською й рахунковою

частинами. Він же забезпечував виконання рішень ради міністра та Вченого комітету. Вчений комітет, у складі голови, правителя справ та семи членів, розглядав пропозиції округів щодо удосконалення діяльності навчальних закладів, підручники та навчальні програми, книги та періодичні видання, які пропонувалися для поширення в навчальних закладах, заявки на наукові відрядження, проекти заснування вчених товариств тощо [15, с.41-42].

Безпосереднє управління середніми навчальними закладами південного регіону України здійснював попечитель Одеського навчального округу, до складу якого входили Катеринославська, Таврійська, Херсонська та Бессарабська губернії. Попечителю підпорядковувалися всі навчальні заклади округу, інспектори приватних училищ і пансіонів. Він подавав на затвердження міністра кандидатури директорів гімназій і реальних училищ, затверджував кандидатів на посади інспекторів гімназій, прогімназій і реальних училищ, їх учителів і вихователів. Варто підкреслити, що як керівники, так і вчителі та інший персонал навчальних закладів були державними службовцями. Так, посада директора гімназії відносилася до V класу і вони, як правило, мали чин статського радника або дійсного статського радника [10, с.3].

Попечитель здійснював управління ввіреними йому навчальними закладами на засадах одноначальності, але з метою розширення колегіальності у прийнятті рішень, залучення до процесу їх підготовки ширшого загалу чиновників навчального відомства при попечителі “для нарад у навчальних та господарських справах” створювалася рада під його головуванням. В Одеському навчальному окрузі, наприклад, до її складу входили директор та інспектор Ришельєвського ліцею (пізніше ректор і професори Новоросійського університету), окружні інспектори, директори гімназій, реальних училищ, начальники прогімназій тощо [4, с.100; 8, с.52; 10, с.5].

Відповідно до “Положення про ради при попечителях навчальних округів” від 20 березня 1860 р. Рада мала розглядати адміністративні та навчальні питання. До числа адміністративних справ відносилися: розгляд упусків і зловживань училищних чиновників і вчителів; збитків майну навчальних закладів та їх відшкодування; претензій приватних осіб до училищного відомства; про купівлю, побудову та оренду будинків для навчальних закладів, продаж їх будівель та майна, затвердження контрактів на підряди і поставки на суму більше 3 тис. крб. сріблом та ін. До числа навчальних справ належали питання відкриття нових і закриття існуючих казенних і приватних навчальних закладів, прийняття заходів щодо поліпшення навчального процесу, розгляд і оцінка переваг навчальних посібників, щорічні і піврічні звіти та наслідки оглядів навчальних закладів, збирання матеріалів для статистики навчальних закладів тощо [8, с.52].

Безпосереднє управління гімназією покладалося на директора, інспектора і педагогічну раду. У “Статуті гімназій і прогімназій” від 19 листопада 1864 р. наполегливо підкреслювалася думка, що керівники навчальних закладів, а також учителі й вихователі мають бути людьми високоавторитетними, добре підготовленими, користуватися в політичному і моральному відношеннях повною довірою уряду. При заміщенні посад директорів гімназій та інспекторів

гімназій і прогімназій Статут вимагав надавати перевагу особам, що мають учений ступінь і звернули на себе увагу службою в навчальній частині відомства міністерства народної освіти. Слід зазначити, що Статут 1864 р. суттєво розширював права педагогічних рад гімназій в цілому. Їм надавалося право визначення основних способів і шляхів навчання та виховання, прийому, переведення і виключення учнів, звільнення від оплати бідних учнів, розгляду і схвалення звітів з навчальної і фінансової частин, вибору книг для бібліотеки зі схвалених і допущених міністерством народної освіти, надання звання домашніх учителів, учителів повітових училищ тощо. Статут 1871 р. збільшував адміністративну владу директорів гімназій, визначаючи їх як "начальників" гімназій, і відповідно скорочував права педагогічних рад [9, с.247; 12, с.270; 14, с.14-15].

Директор гімназії головував у педагогічній раді та господарському комітеті, добирав учителів та інших посадових осіб, подавав попечителю навчального округу їх кандидатури для затвердження, атестовував їх, представляв гімназію у відносинах з губернським та іншим місцевим начальством тощо [10, с.141].

Обговоренню і остаточному вирішенню педагогічної ради належало: прийом учнів і перевод їх з класа в клас; звільнення бідних учнів від плати за навчання і видача одноразових допомог та стипендій найкращим з них за успіхами і поведінкою; видача атестатів учням, які з успіхом закінчили повний курс навчання, та свідоцтв іншим; визначення нагород учням, відмінним за поведінкою, старанністю і успіхами; схвалення промов, призначених для читання на публічному акті; обрання з викладачів членів господарського комітету, секретаря ради і бібліотекаря; вибір предметів для поповнення кабінетів і книг для бібліотеки; розподіл викладання навчальних предметів по днях і годинах; призначення в найважливіших випадках покарань учням; вибір підручників з числа схвалених міністерством народної освіти і духовним відомством; розгляд річних звітів гімназії і розподіл позакласних занять вихованців пансіона і взагалі визначення внутрішнього порядку в ньому [10, с.145].

На господарський комітет у складі інспектора гімназії і трьох викладачів, які, як зазначалося, обиралися педагогічною радою на три роки, покладалася: нагляд за збереженням матеріальної частини закладу, а також за відповідним веденням описів майна; перевірка сум і рахунків по приходах і розходах, складання кошторису навчального закладу, який подається на затвердження попечителю округу; нагляд за тим, щоб кошти витрачались найбільш продуктивно; засвідчення дійсного здійснення найважливіших робіт та ін. Аналогічна система управління діяла і в реальних училищах, яких в Одеському навчальному окрузі на 1 січня 1914 р. налічувалося 18 [10, с.145-146, 162-165; 5].

З 1856 р. почали відкриватися жіночі училища, підпорядковані міністерству народної освіти. Середня жіноча освіта в своїй основі від самого початку створювалася і вибудовувалася як неурядовий сектор школи. Про рівень громадської і приватної ініціативи свідчать темпи розвитку жіночої

середньої освіти, якщо у 1913 р. в Одеському навчальному окрузі налічувалося 89 чоловічих середніх шкіл, то жіночих – 136. Проте, згідно з “Положенням про жіночі училища відомства Міністерства народної освіти” від 10 травня 1860 р. вони знаходилися в “головному віданні попечителів навчальних округів”. Почесним попечителем всіх жіночих училищ, які знаходилися в губернії, за посадою був губернатор, на якому лежав обов’язок сприяти всіма засобами як заснуванню училищ, так і їх подальшому розвитку, пошуку і забезпеченню засобів їх існування. Про помічені недоліки губернатор мав давати вказівки опікунській раді училища, а в більш важливих випадках повідомляти про це попечителя навчального округу чи міністра народної освіти [2, с.178, табл. 10; 7, с.136].

Разом з тим, ураховувалася специфіка навчальних закладів: в училищах створювалися дві ради: опікунська – для сприяння успішному розвитку училища з боку громадськості – та педагогічна – для вирішення питань навчального і виховного процесу. Опікунська рада складалася з п’яти неодмінних (попечительниця училища, повітовий предводитель дворянства, директор гімназії, міський голова і начальниця училища) та двох виборних (від дворян та від купецтва) членів. Попечительниці надавалося почесне головування в раді, дійсні ж обов’язки голови покладалися на повітового предводителя дворянства як старшого члена опікунської ради [7, с.136].

До функцій опікунської ради належало: обрання попечительниці і начальниці училища, а також учителів; пошук коштів на утримання училища; нагляд за правильним їх використанням; визначення розміру плати за навчання; звільнення від плати за навчання бідних учениць; надання допомоги найбільш бідним ученицям, які відзначалися старанністю і доброю поведінкою, нагляд за розумовою і моральною освітою учениць і турбота, взагалі, про встановлення і постійне дотримання в училищі належного порядку та добробуту. Наприкінці навчального року опікунська рада складала звіт про навчальний, моральний та господарський стан училища, один примірник якого подавався попечителю навчального округу, а інший губернатору, сам звіт друкувався для загального відома в губернських відомостях [7, с.136].

До складу педагогічної ради, яку, як правило, очолював директор місцевої гімназії, входили всі вчителі і вихователі училища. Рада вирішувала питання складання програм викладання і вибору підручників, визначення числа класів в училищі, розподілу предметів по класах, способів їх викладання, прийому і звільнення учениць, переводу їх у наступні класи і видачі атестатів тим, хто закінчив курс навчання, призначення нагород найкращим ученицям [7, с.137].

Попечительниця училища обиралася опікунською радою з числа найбільш почесних осіб міста і затверджувалася на посаді попечительниці училища першого розряду імператрицею за поданням губернатора через міністра народної освіти, а в училищі другого розряду – міністром народної освіти за поданням губернатора. Безпосереднє управління училищем ввірялося начальниці, яка обиралася опікунською радою і затверджувалася на своїй посаді попечителем навчального округу. Вчителі училищ обиралися

опікунською радою і затверджувалися попечителем навчального округу в училищах першого розряду і директором місцевої гімназії в училищах другого розряду [7, с.136].

У травні 1870 р. міністерство народної освіти видало “Положення про жіночі гімназії і прогімназії відомства Міністерства народної освіти”, за яким жіночі училища першого розряду перетворювалися на семирічні гімназії, а училища другого розряду – на трикласні прогімназії. При жіночих гімназіях відкривався восьмий спеціальний педагогічний клас, яких призначався для підготовки домашніх учительок та домашніх виховательок. “Положення” 1870 р. в цілому зберігало попередню практику управління, але різко обмежувало ініціативу громадськості. Повноваження опікунської ради зводилися лише до пошуку матеріальних засобів і спостереження за господарською стороною. Педагогічна рада позбавлялася права визначати обсяги викладання кожного предмета і затверджувати підручники й посібники. Усе це перейшло до відання міністерства [9, с.347].

Реформи значно розширили можливості для розвитку приватних шкіл. У червні 1858 р. право надання дозволів на їх відкриття, яке раніше належало тільки міністру, передається попечителям навчальних округів. Контроль за діяльністю приватних навчальних закладів з боку держави здійснювався декількома шляхами. По-перше, окружний інспектор зобов’язаний був не менше разу на рік відвідувати всі приватні навчальні заклади. По-друге, приватні навчальні заклади мали подавати попечителю навчального округу піврічні та річні звіти про свою діяльність. По-третє, контроль за якістю навчання здійснювався під час випускних екзаменів, які здавалися або при казенних навчальних закладах, або за умови урівнення в правах з державними – в школі за обов’язкової присутності представника від навчального округу [6, с.146-148; 10, с.326].

У контексті загальних освітніх реформ були докорінно перетворені духовні навчальні заклади, зокрема створювалися єпархіальні жіночі училища. Хоча, слід відзначити, що темпи розвитку духовних жіночих навчальних закладів суттєво відставали від розвитку жіночих гімназій. У 1914 р. в Одеському навчальному окрузі діяло два інститути шляхетних дівчат та п’ять єпархіальних жіночих училищ, з них чотири в українських губерніях: Катеринославське, Маріупольське, Одеське і Таврійське. Відповідно до Статуту про єпархіальні жіночі училища від 20 вересня 1868 р. вони ставали напівзакритими навчальними закладами, які створювалися з дозволу Св. Синоду за клопотанням єпархіальних архієреїв, а іноді і світських осіб. Училища знаходились у віданні Св. Синоду – вищого державного органу церковно-адміністративної влади в Російській імперії – і управлялись на трьох місцевих рівнях. *Верхній рівень* уособлювався єпархіальним архієреєм, який щодо єпархіальних жіночих училищ користувався такою ж владою, яка була надана попечителям навчальних округів відносно гімназій, включаючи затвердження на посадах всіх службовців училища. *Другий рівень* представляли щорічні з’їзди єпархіального духовенства, які мали вирішувати питання про пошук коштів на утримання училищ, наглядати за станом справ, обирати зі

свого складу двох членів до училищної ради на трирічний термін, обирати начальницю училища, визначати розмір жалування начальниці та всім службовцям тощо. *Третій рівень* управління становила училищна рада у складі начальниці училища, інспектора класів і двох членів від духовенства. Інспектор класів, викладацький склад визначалися архієреєм за поданням ради училища, як правило, з духовних осіб [2, с.202-203; 13, с. 186].

Друга половина XIX ст. позначилася активним розвитком комерційної освіти. У середині 90-х рр. комерційні навчальні заклади з міністерства народної освіти були передані в підпорядкування міністерства фінансів, а після створення міністерства промисловості й торгівлі, з 1906 р. перейшли у його відання. Керівництво ними здійснювали окружні інспектори, в тому числі інспектор Південного округу з центром в Одесі. Загальне завідування справами комерційних училищ покладалося на опікунську раду у складі голови, директора і інспектора училища та членів ради, які обиралися на чотири роки земськими зборами, міськими думами, станами і місцевими товариствами, на кошти яких утримувалися ці навчальні заклади. Голови опікунських рад затверджувалися наказами імператора за поданням міністра торгівлі і промисловості, а члени рад – міністром [3, с.66; 11, с.551, 553].

Опікунська рада мала вирішувати насамперед господарські питання, а також обирала директора і інспектора училища; розглядала подання директора про прийняття посадових осіб в училище і подавала в належних випадках їх на затвердження в навчальний відділ міністерства торгівлі й промисловості та ін. Для обговорення питань організації навчально-виховного процесу під головуванням директора створювався педагогічний комітет у складі інспектора училища, законовчителя, одного з членів опікунської ради і всіх викладачів. За необхідності на допомогу опікунській раді у господарських справах міг створюватися господарський комітет з одного чи двох членів опікунської ради, директора і інспектора училища та двох викладачів за вибором ради [11, с.553, 558].

Отже, з практики державного управління середніми навчальними закладами у другій половині XIX – на початку XX ст. можна використати в сучасних умовах цілий ряд апробованих підходів. По-перше, досвід стимулювання державою громадської та приватної ініціативи щодо розвитку нових типів шкіл: реальних і комерційних училищ, жіночих гімназій і прогімназій. Як правило, їх створення відбувалося або за ініціативи попечителя навчального округу чи губернатора, або з підтриманої ними ініціативи органів місцевого самоврядування, купецьких товариств, громадськості. По-друге, заслуговує на увагу, пов'язаний з цим, досвід формування моделі державно-громадського управління навчальними закладами, коли в них створювалися опікунські ради, які вирішували всі проблеми фінансового та кадрового забезпечення, здійснювали загальний нагляд за станом справ в училищах та гімназіях. По-третє, вартий уваги досвід державного регулювання діяльності приватних навчальних закладів та здійснення контролю за організацією в них навчально-виховного процесу. По-четверте, актуальною для сьогодення є практика забезпечення відкритості в діяльності навчальних закладів, коли вони

зобов'язані були видавати друкарським способом щорічні звіти про стан справ в них, які потім надавалися для ознайомлення досить широкому загалу, а також доводилися до відома громадськості через засоби масової інформації.

Література:

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. – Режим доступу : http://www.meduniv.lviv.ua/files/info/nats_strategia.pdf
2. Днепров Э.Д. Среднее женское образование в России: учеб. пособие/ Э.Д. Днепров, Р.Ф. Усачева. – М.: Б.и., 2009. – 274 с.
3. Добрянський І.А. Громадська та приватна ініціатива в розвитку освіти України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.)/ І.А. Добрянський, В.В. Постолатій. – Кіровоград: Кіровоград. ін-т регіон. упр. та економіки, 1998. – 143 с.
4. Локоть Ф. Историческая записка о столетнем существовании Екатеринославской классической мужской гимназии/ Ф. Локоть. – Екатеринослав, 1908. – 386 с.
5. Отчет попечителя Одесского учебного округа о состоянии средних и низших учебных заведений Одесского учебного округа за 1913 г. – О., 1914.
6. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина ХІХ в./ отв. ред. А.И. Пискунов. – М.: Педагогика, 1976. – 600 с.
7. Положение о женских училищах ведомства министерства народного просвещения// Памятная книжка Министерства народного просвещения на 1865 год. – СПб, 1865. – С.135-139.
8. Положение о советах при попечителях учебных округов// Памятная книжка Министерства народного просвещения на 1865 год. – СПб, 1865. – С.51-54.
9. Прокопенко Л.Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (ІХ – початок ХХ ст.) / Л.Л. Прокопенко. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 448 с.
10. Свод Уставов ученых учреждений и учебных заведений ведомства Министерства народного просвещения // Свод законов Российской империи: в 16 т. – СПб, 1912. – Т.ХІ. – Ч.2. – С.1-459.
11. Свод Уставов ученых учреждений и учебных заведений ведомств министерств императорского двора, торговли и промышленности, внутренних дел, юстиции, путей сообщения и финансов, главного управления землеустройства и земледелия, собственной его императорского величества канцелярии и императорского человеколюбивого общества // Свод законов Российской империи: в 16 т. – СПб, 1912. – Т.ХІ. – Ч.2. – С.460-737.
12. Смирнов В.З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах ХІХ в./ В.З. Смирнов. – М.: Изд-во АПН РСФСР, 1954. – 311 с.
13. Степаненко Г.В. Жіночі духовні школи в Україні у ХІХ – на початку ХХ ст.: шлях від елементарної до фахової педагогічної освіти/ Г.В. Степаненко// Проблеми історії України ХІХ-ХХ ст. – 2007. – Вип.ХІІІ. – С.184-196.

14. Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения// Дореволюционная гимназия: содержание и организация обучения/ сост. М.В. Богуславский. – М.: Педаг. поиск, 2000. – С.6–40.

15. Учреждение Министерства народного просвещения// Памятная книжка Министерства народного просвещения на 1865 год. – СПб, 1865. – С.40-46.

Рецензент – Нікілев О.Ф., доктор історичних наук, професор,
Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара, професор
кафедри історії України

Росколотько Ірина Леонідівна

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат філософських наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м.Одеса*

Зміна дослідницьких парадигм в аналізі соціальної реальності

У даний час загальна методологія науки переживає період, який суміщає в собі риси еволюції і кризи. Сучасна наука, значно зміцнивши свою базу за минуле сторіччя, може дозволити собі більш ліберальний підхід до включення в сферу свого розгляду змісту, що не має строгої об'єктивної основи. Позитивний зміст цієї дії полягає у включенні в полі уваги існуючих фактів і практик, які реально потребують інтелектуального аналізу. Однак, зважаючи фактичної неготовності науки до дослідження цього змісту об'єктивними методами, процес супроводжується появою «нетрадиційних» і «некласичних» наук, симбіозів наукового та ненаукового знання та інших явищ, які природні самі по собі для людської пізнавальної діяльності, але далекі від саме наукового знання. Важливо те, що при цьому відбувається напрацювання підходів до малодослідженого, реально існуючого змісту.

Сьогодні проблеми соціальних змін, структурних трансформацій, утримання стійкості в середовищі, яке стрімко змінюється, вийшли на перше місце. Багато аналітиків, політичні діячі, бізнесмени - усі ті, хто в тій чи іншій мірі стикаються з проблемами прогнозування і моделювання своєї діяльності, відчують потребу в розроблених концепціях самоорганізації соціальних, соціально-економічних, політичних, соціокультурних об'єктів. Це пов'язано з особливостями нової реальності, до яких відноситься неймовірна динамічність і взаємозалежність подій, що відбуваються, глобальне прискорення соціального часу (вчені говорять про новий характер розвитку, називаючи його гіперболічним); звідси виникає турбулентність соціального життя, її стохастичність, вероятностність, непередбачуваність, тобто різноманіття варіантів можливої поведінки об'єкта неможливо передбачити: з будь-якої точки розвитку можливе колосальна кількість еволюційних комбінацій, і які з них реалізуються - невідомо. Посилена динаміка соціальних процесів, ускладнення і диференціація структури суспільства спричинили ментально-духовний зсув, який ще більше підхлоснув прискорення змін. Терплять крах традиційні управлінські технології - відбувається постійне скорочення часу, необхідного для аналізу проблеми, моделювання ситуації, формулювання рішення. Цей незавершений перелік нових характеристик реальності доповнює широкий спектр глобальних проблем, які активно, але безрезультатно обговорюються світовим співтовариством вже кілька десятиліть, і вирішення яких вимагає нетрадиційних підходів.

Таким чином, спостерігаючи кризу традиційних підстав соціального знання, ми змушені переглядати звичний світогляд і утверджуємося в

необхідності зміни дослідницької парадигми соціального прогнозування і моделювання. Ні в якому разі не применшуючи певного евристичного значення традиційних дослідницьких підходів, ми повинні визнати, що вони нездатні пояснити численні парадокси і аномалії суспільного розвитку, пов'язані з принциповою нелінійністю і відкритістю соціального світу. Сьогодні наука стоїть напередодні постнекласичного етапу, зосередженого на пізнанні складноорганізованих, багаторівневих систем, багатоваріантних нелінійних середовищ, на вивченні світу нестабільних явищ, передбачуваність і керуваність яких обмежена. Причому нові походи народжуються в діалозі наук, і пізнання, наприклад, соціальної дійсності сьогодні збагачується за рахунок акумулювання і певної екстраполяції досягнень у галузі нелінійної динаміки, квантової фізики, сучасних математичних теорій, теорії катастроф, синергетики і т.д. . Нелінійність - це особливий світ зі своїми законами, ритмами, роллю. Він - більшою мірою реальність, ніж звичний нам лінійний світ, і означає можливість раптових змін напрямку процесів. Тут виникають питання, надзвичайно важливі для сучасних управлінців: суспільство - це відкрита саморегульована система або замкнута система з примусовим регулюванням ?; які граничні можливості суб'єкта управління в регулюванні суспільних процесів ?; якими є алгоритми та форми національної самоорганізації? Це останнє питання надзвичайно актуальне для України і в теоретичному, і в практичному відношенні. Необхідно вивчення поведінки систем поблизу нестійких критичних режимів, різких стрибкоподібних переходів, умов виникнення хаосу, діалектики взаємодії порядку та хаосу і пр. Можна не сумніватися, що вирішуючи ці нові проблеми, ми де-факто увійшли в область крупних парадигмальних змін, в яких все частіше звучить поняття самоорганізації. Парадокс проблеми полягає в тому, що кожна людина, навіть не знайома з досягненнями сучасної науки, щодня стикається, інтуїтивно відчуває, розрізняє і в тій чи іншій мірі бере участь в різноманітних проявах самоорганізації. Разом з тим, на питання, що таке самоорганізація, як вона відбувається, яку роль у нашому житті відіграє, чи завжди вона для нас позитивна, який порядок нас влаштовує і за яких умов він можливий, чому він завжди недовговічний, що таке хаос і чим він для нас чреватий - мало хто наважується кваліфіковано відповісти.

Нова дослідницька парадигма не повинна ставити перед собою завдання об'єктивного і повного опису світу, вона лише може створити схему розуміння дій, процесів, пропонувати концептуальні моделі поведінки в тих чи інших нерівноважних ситуаціях.

Література:

1. Милованов В.П. Синергетика и самоорганизация. Современная теория мышления. - Либроком, 2014.-230 с.
2. Українське суспільство 1992-2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / За ред.д.ек.н.В.Ворони, д.соц.н.М.Шульги.-К. : Інститут соціології НАН України, 2013.-566 с.

Ростіанов Богдан Юрійович

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат філологічних наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса*

Про стратегічні трансформації суспільної свідомості

Як відомо з історії, наприкінці XIX – на початку XX століття наша країна вступила в епоху імперіалізму. А імперіалізм, як знову-таки відомо з класики суспільствознавства, характеризується наступними основними ознаками: концентрацією виробництва і капіталу, яка дійшла такого високого ступеня розвитку, що створила монополії, котрі відіграють вирішальну роль в господарському житті; злиттям банкового капіталу з промисловим і створенням на базі фінансового капіталу – фінансової олігархії; вивозом капіталу, який набуває особливо важливого значення; утворенням міжнародних монополістичних союзів, що прагнуть переділити світ; територіальний поділ земної кулі найбільшими імперіалістичними державами. В нашій країні, яка тоді належала до країн середнього розвитку капіталізму, імперіалізм характеризувався передусім пануванням монополій та фінансового капіталу і за своєю економічною суттю істотно не відрізнявся від капіталізму західноєвропейського. Особливістю його було те, що він, так би мовити, «оплетений» густою «мережею» відносин докапіталістичних. Після промислового піднесення 90-х років початок XX століття в нашій країні – як і в Західній Європі – позначився глибокою економічною кризою. Одним із найважливіших наслідків промислової кризи було посилення концентрації виробництва і створення монополістичних об'єднань (наприклад, однією з перших монополій став синдикат цукрозаводчиків). На початок XX ст. за рівнем концентрації виробництва й робітників на великих підприємствах наша тодішня країна вийшла на перше місце в світі. Особливо високою була концентрація виробництва у промисловості (в першу чергу важкій) саме на території України. На Україні на великих підприємствах працювало понад 40% усієї кількості робітників Російської імперії. Крім того, в кінці XIX – на початку XX століття сільське господарство України, як і всієї Російської імперії, продовжувало розвиватися капіталістичним шляхом. Поміщицькі й селянські господарства дедалі більше втягувалися в ринкові відносини, в поміщицьких і куркульських господарствах все ширше застосовувалася вільнонаймана праця, сільськогосподарські машини, багатопільна система землеробства, посилювалася спеціалізація районів, зокрема Південь України виробляв усе більшу кількість товарного хліба (особливо пшениці та ячменю), що йшов на внутрішній і зовнішній ринок. Але капіталістичний розвиток і взагалі суспільний прогрес гальмувалися наявністю кріпосницьких залишків, насамперед великого поміщицького землеволодіння.

В останні роки ХІХ ст. і в перші роки ХХ, з переходом до імперіалізму, в умовах економічної кризи й депресії, одночасно з погіршенням економічного становища трудящого люду, дальшим зростанням капіталістичного й поміщицького гніту, політичного безправ'я, сваволі й поліцейського деспотизму царату, в національних районах тодішньої Російської імперії зростало й національне гноблення. Царські власті перешкоджали вільному розвитку української мови, не дозволяли вести нею викладання в школах й користуватися в адміністративних установах; створювалися перепони для випуску газет, журналів, книг українською мовою, діяльності українських художньо-мистецьких колективів та клубних закладів. Проводячи великодержавну політику гноблення народів національних районів, російський царський уряд всіляко розпалював національну ворожнечу між народами, прагнув посварити їх і нацькувати один на одного, намагаючись цим самим спинити наростання революційного руху.

Перехід Російської імперії до нової суспільно-політичної епохи – імперіалізму – й загострення суспільних і національних суперечностей викликали на межі ХІХ-ХХ століть пожвавлення національного руху пригноблених народів, у першу чергу українського. В цей період, як і раніше, продовжувала свою культурницьку діяльність ліберальна інтелігенція. Вона намагалася саме ліберально, легально, з дозволу царських властей, розвивати культуру – літературу, мову, театр, освіту тощо. Її зусиллями 1903 року було урочисто відкрито пам'ятник І.П. Котляревському в Полтаві. Того ж року влаштовано урочисте шанування в Києві композитора М.В. Лисенка з нагоди 35-річчя його музичної діяльності, а 1904 року теж урочисто відзначено 35-річчя літературної діяльності письменника І.С. Нечуя-Левицького.

В таких напружених і цікавих історичних умовах стратегічних трансформацій суспільної свідомості розвивалася різнобічна творча діяльність Миколи Миколайовича Аркаса (1852-1909). «Миколаївці завжди будуть пишатися тим, що він відрізнявся від інших видатних особистостей грецького походження своєю подвижницькою працею на благо українського народу, української культури. Мабуть, не просто за покликом долі цей прославлений нащадок славних еллінів і знатного козацького роду став етнографом, музикантом, істориком, меценатом, захисником бідних і керівником Миколаївської «Просвіти» (1907-1924), якою опікувався до останнього удару серця у холодний березневий день 1909 року» [3, с. 5]. Миколаївський рід Аркасів належав до знатних, але не через шляхетне походження, а завдяки славним діям на користь вітчизни. Засновник роду Андреас (Андрій) народився у Греції в м. Літохоро. До Миколаєва Андрій Еммануїлович прибув на початку ХІХ ст., коли місто ще розбудовувалося і заселялося. Тут він став викладачем історії та стародавніх античних мов у новозаснованому штурманському училищі. Микола і Захар Аркаси — сини Андрія Еммануїловича — були здібні й працелюбні, з високим почуттям офіцерської честі та непохитного службового обов'язку, самовимогливі та самодисципліновані, добропорядні й чесні, вони уславили себе самовідданою службою у Чорноморському військово-морському флоті. Обидва брати своїми

різноманітними добродіями набули заслуженого авторитету у мешканців Миколаєва, тим більше, що Микола Андрійович багато уваги приділяв розвитку в місті шкіл грамотності, і прогресивна громадськість виклопотала йому у міській думі звання почесного громадянина Миколаєва. В автобіографії М.М. Аркас писав, що народився у Миколаєві, який тоді відносився до Херсонської губернії; батько – Микола Андрійович – генерал-ад'ютант, адмірал, головний командир Чорноморського флоту і портів; мати – Софія Петрівна – «дочка оберштернкрігскомісара Чорноморського флоту, дійсного статського совітника Петра Григоровича Богдановича, переведеного у 1793 р. у Чорноморський флот із бунчукових товаришів Полтавського полку» [див. 3]. Микола Аркас закінчив приватну одеську гімназію і природознавчий факультет Новоросійського університету в Одесі. Уже в роки навчання сформувався його «демократично-національний», за словами самого Аркаса [там само], світогляд. Такий тип світогляду був сформований Аркасом завдяки, в першу чергу, сімейному вихованню, потім – впливу вчителів гімназії, далі – завдяки знайомству із творчістю Т.Г. Шевченка та його соратників. Любов до України, до української мови, до української культури (в першу чергу – усної народної творчості) змалку формувала в Миколи Аркаса його мати – вона ніколи не забувала про своє козацьке походження. Хорошими були вчителі Миколи Аркаса в одеській гімназії: історію читав Л.А. Смоленський – прогресивний педагог, прихильник поглядів російських революціонерів-демократів В.Г. Белінського, О.І. Герцена, М.Г. Чернишевського, М.О. Добролюбова, Д.І. Писарева. Прибічником революціонерів-демократів був і вчитель музики П.І. Ніщинський – він виховав у М. Аркаса любов до українського музичного фольклору і музичний смак взагалі. Плідними стали роки навчання в Імператорському Новоросійському університеті, спілкування з видатними вченими І.І. Мечниковим, І.М. Сеченовим, О.О. Ковалевським. Саме в студентські роки стає усвідомленим інтерес Миколи Аркаса до історичної минувшини і сучасності України, прагнення цілісно досягнути українську культуру в її демократичному розвитку:

Ні! Певен я, що стане правда,
Що знов Україна оживе,
Зітхне свободо, вільно, радо,
Криваві сльози обітре!
Гей устань же, Україно,
Як колись вставала,
І борись за ті права,
Що ти утеряла! [2, с. 11]

Величезну роль у житті Миколи Аркаса відіграло його знайомство й дружба у студентські роки з видатним митцем українського театру, корифеєм М.Л. Кропивницьким – драматургом, режисером, актором, композитором. Аркас як актор-аматор навіть став брати активну участь у виставах «Одеського нового театру», яким керував М.Л. Кропивницький. Написана пізніше Миколою Аркасом опера «Катерина» увійшла до скарбниці української музичної класики. Вже починаючи зі студентських років Аркас старанно

записував народні пісні, захоплювався кобзарським мистецтвом; кобзарів і бандуристів постійно запрошував до себе у Миколаїв з усієї України; вони приїжджали до нього й жили в його будинку. Створивши оперу «Катерина» і усвідомивши свою високу відповідальність перед пам'яттю Т.Г. Шевченка, Аркас писав іншому відомому корифею українського театру П.К. Саксаганському: «Осмівсь і я свого додати, щоб пісня його ширилась між нашим людом, щоб бачили вони те, що тяжко й болісно накопало на його серці і вилилось у стиху могутнім» [4, с. 98].

Шлях опери «Катерина» до публікації та постановки на сцені був не швидким і не легким. Майже п'ять років рукопис пролежав у цензурних відомствах Москви та Києва і лише 1897 року був надрукований у Миколаєві за рахунок автора. На обкладинці стояло прізвище Т.Г. Шевченка, а авторство музики і лібрето приховані за криптонімом: «Н. А. ...ъ». Того ж року фрагменти опери «Катерина» вперше пролунали у виконанні аматорського симфонічного оркестру Миколаївського відділення Російського музичного товариства. А справжня прем'єра опери відбулася 12 лютого 1899 року у Москві. Відгуки столичної преси були лише позитивні. І почалася «тріумфальна хода» Аркасової «Катерини» по всій країні. Влітку 1899 року трупа М.Л. Кропивницького дала 10 вистав опери «Катерина» у Києві. 14 березня 1900 року у виконанні цього ж колективу вперше побачив і почув свою оперу і сам автор: у Миколаїв, після гастролей в Одесі, приїхала трупа М.Л. Кропивницького, спеціально щоби вшанувати Миколу Аркаса. «Вистава настільки схвилювала композитора, що після її закінчення він кинувся за куліси, там розридався і почав цілувати акторів, а ті відвели його в ложу театру і під нестихаючі оплески глядачів, які піднялися з місць, піднесли М. Аркасу лавровий вінок з написом на стрічках: «Вельмишановному Миколі Миколайовичу Аркасу, композитору «Катерини», від вдячного Товариства малоросійських артистів, 14 березня 1900 року» [1, с. 13]. Музичний твір М. Аркаса зацікавив керівників багатьох українських театральних колективів. «Катерина» сприймалася як справжній відгук справжнього патріота на потребу створення справжньої національної опери для народної сцени. В українському музичному репертуарі на той час були вже опери С. Гулака-Артемовського і М. Лисенка; П. Ніщинський написав «Вечорниці» до п'єси Шевченка «Назар Стодоля». Але першу повномасштабну оперу на шевченківський сюжет створив саме Микола Аркас.

Опера «Катерина» залишилася єдиною у творчому доробку Миколи Аркаса як композитора: інсульт і наступний параліч правої руки не дали змоги М. Аркасу продовжити композиторську діяльність. До кінця свого життя Аркас продовжував цікавитися українським музичним фольклором; продовжував запрошувати на гастролі у Миколаїв кобзарів і бандуристів з усієї України. Але з'явилася в Аркаса і нова сфера творчих пошуків – опрацювання історії України. Цим новим захопленням зустрів Микола Аркас настання нового, ХХ століття. Аркас планував проаналізувати й узагальнити українську історію у максимально доступній формі; хоча підхід Аркаса до справи з самого початку був глибоким і професійним – але кінцева мета скромна: створити книжку для

навчання і виховання онука Миколи. Для написання української історії Аркас мав непогану базу: кількатисячну домашню українознавчу бібліотеку. І 1908 року задумана книжка була написана й видана. Видана, до речі, нечуваним раніше для такого роду видань масовим семитисячним накладом, який повністю розійшовся протягом кількох місяців. Книжка стала в пригоді не тільки онукові Аркаса: тепер її видання відповідало громадським суспільно-політичним і культурним потребам національно-визвольного руху українського народу в руслі загальноросійської визвольної боротьби початку XX століття, яка завершилася вибухом першої революції 1905 року. До речі, саме 1905 року Аркас одержав дуже багато листів від своїх знайомих – і в цих листах містилися схвальні відгуки щодо наміру Аркаса створити універсальну книгу з історії України. Один знайомий писав йому: «Тим часом бажано по-українськи мати хоч і не повну історію, бо наш народ нічого про неї не знає. Історії Грушевського і по-українськи, і по-російськи не підходящі для народу...» [2, с. 21]. В складній суспільно-політичній обстановці тих часів царизм, наляканий революцією, пішов на поступки національним рухам – й створилися умови і для виходу в світ «Історії» Аркаса, і для набуття нею популярності. Аркас видав свою книгу в Петербурзі (видати книгу в Одесі чи в Києві, навіть із допомогою місцевих «Просвіт» з різних причин не вдалося).

Один із шанувальників книги і її автора – бібліотекар одеської «Просвіти» А.В. Ніковський писав одразу після виходу книги у 1908 році: «Коли я передивився книгу, то побачив, що автором зроблено все, щоб зміст книги легко й хутко і надовго западав у голову читачеві /.../. Таким побитом, додавши те, що написано популярно й пристосовано до середнього читача, можна гадати, що «історія» буде корисною для гімназій, для учителів народних шкіл, а поки що для кожного українця. Бо ж зараз ми такої історії не маємо. Візьміть Грушевського – велику в п'яти томах – до неї бояться підходити. «Очерк истории украинского народа» мав зіграти деяку роллю, коли ж написано важко і це одбирає охоту до читання» [2, с. 22].

Публікація «Історії України-Русі» фактично розорила Аркаса. Злидні, в яких він опинився в останні роки життя, продовжували переслідувати його родину й після смерті Аркаса. Крім книжки, значних фінансових втрат (і втрати здоров'я) коштувала Аркасові організація в Миколаєві «Просвіти» (1905-1907) - яка стала третім, після опери та книжки, значним дітищем Аркаса. Українофіли, до яких царська влада справедливо відносила Аркаса, ніколи не викликали у неї теплих почуттів. Представники відповідних органів державного управління знали про знайомства Аркаса і його листування з багатьма діячами українського національного і культурного руху, його спілкування з кобзарями й бандуристами тощо. До того ж знали й про його участь в урочистому відкритті пам'ятника І.П. Котляревському в Полтаві 1903 року – адже всі учасники тієї події були взяті на замітку царською охранкою. «Компетентним органам» став відомим і лист Аркаса, написаний 1905 року – сповнений співчуття до селянських мас, що піднялися на боротьбу проти поміщиків: «Прямо страшно робиться. А якої нелюдської кари завдають по селах? Оце в мене були якось наші селяни і повідували, як жорстоко катували козаки по деяких селах /.../.

Страшно й виголосити. Нагаями так пороли, що місця живого не залишали... Двоє померло. Побитих заборонено везти у лікарні /.../» [3]. Добре, що цим же «компетентним органам» не був відомий написаний Аркасом під час революції відверто революційний вірш «На смерть лейтенанта Шмідта» (вперше оприлюднений лише 1926 року):

Прощайте, браття, я вмираю...
Не буде Шмідта, але є
Багато Шмідтів в ріднім краю,
Зі мной ідея не умре,
Її вам, друзі, доручаю.
Я бачу вже життя нове,
Нове, щасливе, вільне, братське,
Задля всіх рівне, дороге...
Іде воно, воно іде...
Безповоротне і могутнє,
Як повідь бистра весняна
Все на шляху своїм змива... [2, с. 25].

Микола Аркас намагається взяти активну участь у визвольній боротьбі революційних років. Він вдається до української просвітницької діяльності, навколо якої тоді згуртувалися люди різних суспільних класів і соціальних верств. «Просвіти» стали специфічно українською формою національної культурно-освітньої діяльності. І хоча виникли «Просвіти» на основі проголошення політичних свобод царським маніфестом від 17 жовтня 1905 року – але царська влада весь час тримала «Просвіти» під підозрою в антидержавній діяльності.

Організована Аркасом миколаївська «Просвіта» (1907 рік) мала чітко розроблений статут, в якому йшлося про наступне:

«1. Товариство має на меті допомогти розвою української культури і першим чином – українського народу, його рідною мовою /.../. 2. Для цього товариство має: а) видавати книжки, журнали, часописи і т.і. українською мовою; б) запровадити свої книгозбірні, музеї, читальні, книгарні і т.і.; в) впоряджати публічні лекції й відчити, загально просвітні курси, спектаклі, літературно-музичні вечори, концерти і т.і.; г) заводити стипендії, школи, бюро праці, просвітні й добродійні заклади; д) оповіщати конкурси й премії за найкращі твори /.../» [2, с. 26]. Миколаївську «Просвіту» М. Аркас заснував як виконання заповіту Т.Г. Шевченка про найширшу освіту народних мас, прилучення їх до віковичних багатств української культури. Пропагуючи ці багатства, Аркас насамперед мав на увазі творчу спадщину Шевченка. Повідомляючи в січні 1907 року свого однодумця в Одесі – також активного діяча просвітянського руху М.Ф. Комарова про те, що незабаром відбудеться урочисте відкриття «Просвіти» у Миколаєві, М. Аркас писав: «Я тепер дуже заклопотаний із цією справою і з упорядкуванням Шевченкових роковин, які хочемо справити цей рік якнайгучніше, користуючись відкриттям «Просвіти» /.../ [там само]. Невдовзі М. Комаров отримав від М. Аркаса нового листа, в якому Аркас повідомляв, що «Просвіта» в Миколаєві нарешті відкрилася як раз

до роковин Шевченка, до неї записалися більше ста миколаївців. На відкритті «Просвіти» Аркас виступив із яскравою промовою, присвяченою захисту права українського народу вільно розвивати свою національну культуру рідною мовою, сміливо згадавши саме Т. Шевченка як борця за народну справу, взірць для наслідування – і так само сміливо затаврував гнобителів геніального письменника. Зокрема у своїй урочистій промові Аркас сказав: «Усі народи більш-менш мали спроможність здобувати собі освіту на своїй рідній мові, клопотались за розвиток своєї національної культури. Над нами ж, українцями, важким гнітом на протязі більш століття лежала заборона рідного слова. За те, що ми являємо з себе самостійний народ, що ми маємо свою історію, що ми переживали свої окремі важкі історичні часи, ми не мали права не те що прилюдно балакати, а навіть мислити, а як траплялись такі люди, яким не сила була ховати в собі національні почуття, і вони вирвались в них на поверх правдивим словом, то їх, як наприклад Шевченка і інш., скоро приборкували, і усе знову замовкало на довгий час» [2, с. 28]. З ім'ям Шевченка було пов'язано і першу масову пропагандистську подію, організовану Миколаївською «Просвітою» - святкування дня народження Т.Г. Шевченка в миколаївському міському театрі. Надалі такі святкові літературно-музичні композиції стали традиційними. Обов'язковою частиною їх було виконання фрагментів опери Аркаса «Катерина» (хоча регіональні, як би ми сьогодні висловилися, керівники Миколаївщини ставилися до таких святкувань, м'яко кажучи, негативно).

Миколаївські просвітяни активно розвивали свою діяльність, долаючи бюрократичні перешкоди з боку влади, - але існувала ще одна проблема: байдужість і нерозуміння з боку більшості городян. Мешканці міста Миколаєва – обивателі - або явно засуджували й зневажали «просвітян», або просто боялися виявляти симпатію до їхньої діяльності й поглядів, симпатію до української мови та культури, а тим більше – до визвольної боротьби українства. Миколу Аркаса вкрай непокоїло, що на той час у Миколаєві міщани такі боязкі, «дуже байдужі, несвідомі й мають досить неприємні відносини до святої праці нашої... Багато галушкових патріотів, та мало щирих українців» [4, с. 103].

Своїм головним завданням «просвіти» вважали, зрозуміло, формування і розвиток української національної свідомості та самосвідомості. Але водночас «просвіти» намагалися широко залучати до своєї діяльності представників інших національностей; наприклад, 1907 року засновники миколаївської та одеської «Просвіт» М. Аркас та А. Ніковський дійшли позитивної думки щодо прийому до своїх організацій «жидів» (термін «жид» у тодішній українській мові – як народній, так і літературній – як правило, ще не був лайливим, образливим і означав лише національну належність). У списках членів миколаївської «Просвіти» зустрічалося багато неукраїнських прізвищ: Ємельянов, Іванов, Бердичевський, Левін, Ратнер, Міллер, Елерт та інші.

З великою повагою ставилися в миколаївській «Просвіті» до справжніх геніїв прогресивної гуманістичної російської культури. 1908 року, в день 80-річчя Л.М. Толстого, на адресу відомої всьому прогресивному людству Ясної Поляни Тульської губернії з Миколаєва було надіслано вітальну телеграму:

«Великий Учителю і Сонце правди і любові! Українське Товариство «Просвіта» у Миколаєві цим листом своїм просить прийняти його глибоке вшанування з щасливим днем 80-х роковин того, хто увесь довгий вік свій отдав високій праці на користь братів своїх, хто завше стояв оборонцем покривджених. Ображені у своєму національному почутті відносинами місцевої комісії по вшануванню цього великого вселюдського свята, ми не мали можливості прийняти участь у прилюдному святкуванні, через що і шлемо Вам наші щирі бажання ще на довгі, довгі роки щасливого життя і сили своїм натхненним словом сіяти правду, любов і щастя серед людей і збуджувати її у тих, хто не має ще бога у собі самому» [4, с. 105].

Микола Аркас впроваджував багато конкретних дій для просвіти простого народу. Наприклад, в період першої російської революції у селі Богданівці працювала відкрита Аркасом (на його ж гроші) молодша школа (4 класи) з українською мовою викладання. Миколаївська «Просвіта», керована Аркасом, вела наполегливу й послідовну боротьбу за впровадження української мови в народну освіту. Українські книжкові видання – навчальну, художню та історичну літературу – миколаївська «Просвіта» намагалася поширювати як у самому Миколаєві, так і в навколишніх селах, налагоджувала систематичний обмін книжковими новинками з одеською та київською «Просвітами». Великого значення надавав Аркас і обміну іншого роду – обміну з цими ж самими «просвітами» лекторами, музикантами, співаками. Значний інтерес виявляла миколаївська українська інтелігенція до пізнання вітчизняного історичного минулого. На зібраннях «Просвіти» Аркас читав лекції про Задунайську Січ, після його лекцій миколаївські артисти-аматори грали виставу «Запорожець за Дунаєм». Завершивши роботу над «Історією України-Русі», Аркас виступив із циклом 14 лекцій за матеріалами написаної книги.

Але вихід у світ книги Аркаса несподівано затьмарився реакцією на неї з боку видатного історика М.С. Грушевського... Найвидатніший професійний історик України, М.С. Грушевський «страждав» надзвичайною схильністю до монополізації своєї власної наукової діяльності; Грушевський відрізнявся крайньою нетерпимістю до колег-істориків і їхніх поглядів. В істориках Грушевський бачив своїх конкурентів і часто вдавався до інтриг, помсти тощо [див. 3]. Спочатку М.С. Грушевський нібито й не сприймав усерйоз Миколу Аркаса як конкурента – а до відвертого цькування Аркаса і його «Історії» вдався тоді, коли дізнався про підготовку другого видання книжки. У своїх виступах та рецензіях М. Грушевський гнівно обурюється великою популярністю книги Аркаса і виносить їй найсуворіший вирок: «Се значить, що на довгі літа ся книжка буде книгою премудрості по українській історії для дуже і дуже багатьох українців, а сей факт зістанеться сумною пам'яткою необачності та несолідності нашої інтелігенції, яка нагодувала широкі маси свого народу, жадні самопізнання, таким нещасливим – і з наукового, із національного, і просто з просвітно-педагогічного погляду виробом, як книга д.Аркаса» [2, с. 31]. М. Грушевський глузує, висміює, лається: авторські недогляди – страшенні; спостереження – сміхотворні; вислови й погляди – просто дикі, убогі, грубо помилкові; виклад матеріалу – сухий, схематичний,

нецікавий, незручний, примітивний; книжка Аркаса – «шкодлива з наукового, просвітнього, національного погляду», «джерело безкінечних баламутств», «історія без історії, без культурного, суспільного і політичного змісту» [там само].

Натомість Борис Грінченко заспокоює Миколу Аркаса: «Замість, щоб дякувати Вам, що Ви своєю популярною, легко написаною історією, готуєте широкого читача до читання трудніших історичних книжок (навіть таких тяжко написаних, як книги самого Грушевського), збуджуєте в йому цікавість до минулої долі українського народу, допомагаєте розвиватися національній свідомості нашої – замість, щоб за все це дякувати, кажу Вам, пан професор, не зважаючи на обставини і на факти накидається на Вас мокрим рядном і аж лиходія з Вас робить. Ця рецензія робить прикре враження не Вам (бо, знов кажу, не помиляється тільки той, хто нічого не робить) а самому рецензентові» [там само]. А Гнат Хоткевич зазначає в листі до Миколи Аркаса: «Доктор Грушевський, правда, має таку наукову ерудицію, котрої Ви, певне, не маєте, але з того зовсім не виходить, ніби тільки він один має право писати історію. Та потім врешті можна бути певним, що будуча популярна історія д. Грушевського, власне, не буде популярною, бо стиль д. Грушевський має тяжкий і до популярності непридатний» [там само].

Зробивши три визначні історико-культурні справи: створивши оперу «Катерина», написавши «Історію України-Русі» та організувавши діяльність миколаївської «Просвіти», Микола Миколайович Аркас пішов з життя 1909 року – в період реакції після поразки революції, як раніше прийнято було казати – в період «столипінської реакції». Із настанням періоду реакції Правительствующий сенат Російської Імперії своїм указом від 18 липня 1908 року визнав шкідливою діяльність «просвіт» та подібних їм організацій. Внаслідок цього багато «просвіт» примусово закривалися або вони доводилися до самоліквідації, не витримуючи режиму цькувань і переслідувань з боку влади. Але – що особливо цікаво! – деякі «просвіти», в діяльності яких брали участь разом із інтелігенцією і робітники та селяни, «примудрилися» проіснувати на території України аж до Радянських часів [5, с. 122]!

На допомогу російському царизмові в придушенні революції 1905-1907 років прийшов західноєвропейський імперіалізм, надавши зокрема велику грошову позику і тим самим врятувавши царат від фінансового краху. Укладення миру з Японією (серпень 1905) теж полегшило становище царського уряду, дало йому можливість вивільнити війська з фронту і кинути їх на придушення революції. Незважаючи на поразку, революція мала величезне історичне значення. Вона показала, що Нова історія завершується, готується настання наступного періоду всесвітньої та вітчизняної історії – періоду грандіозних політичних потрясінь і подальших революційних битв. Вона завдала могутнього удару по самодержавству, вписала яскраву сторінку в історію класової боротьби. У ході трирічних революційних битв усі суспільні класи й політичні партії показали своє справжнє обличчя. Весь хід революції яскраво продемонстрував, як саме можна буде в майбутньому повалити заклітого ворога всіх народів – царське самодержавство і добитися

національного і соціального визволення. Спільні революційні дії людей різних національностей, зокрема російських та українських робітників та селян, проти спільних ворогів – царизму та буржуазії – практично викрили безпідставність теорії про безкласовість, безбуржуазність української нації; маси простого люду переконалися, що українська буржуазія перебуває в одному таборі з російською буржуазією та олігархією, і в союзі, таким чином, з царем і царатом.

В останні роки свого життя Микола Аркас побачив, як внаслідок поразки революції переміг царизм. По всій країні встановилася жорстка реакція. Оскільки в II Державній думі постійно точилися гострі дебати і вона виявилася недостатньо «слухняною», царський уряд 3 червня 1907 року розпустив її і видав новий виборчий закон, порушивши цим власний маніфест від 17 жовтня і «Основні закони Російської імперії», видані 1906 року, за якими жоден закон не міг бути виданий без схвалення Державної ради і Державної думи. Ця подія дістала назву «третьочервневого державного перевороту».

Реакція повела наступ на ідеологічному та культурному фронті. Мистецька інтелігенція «срібного віку» в культурі доводила непотрібність і гріховність революції, заперечувала матеріалістичний підхід до історії, проповідувала містицизм, розпусту, насильство. Дуже яскраво, приміром, це виявилось у знаменитому науково-публіцистичному збірнику «Віхи» (1909), виданому за редакцією П. Струве. До «Віх» увійшли статті київських «кадетів» М. Бердяєва та Б. Кістяківського. Цей період був ознаменований розвитком модерністських течій у мистецтві. Світоглядною платформою більшості течій модерністського мистецтва став суб'єктивний ідеалізм, причому нерідко в своїй крайній формі – формі соліпсизму: безсумнівною реальністю визнається лише суб'єкт, що мислить, а решта оголошується лише існуючою в свідомості індивіда. Тому світ, що оточує митця, і світ, що твориться митцем, не лише обидва реальні, але й створений світ реальніший, ніж реальний. Мистецтво модернізму розриває з конкретністю й предметністю; художник зрікається характерної для реалізму настанови на життєподібність зображення. Чому спостерігається такий розрив з традиціями реалістичного мистецтва? Революційні відкриття в науці заставляли переглянути основні уявлення про побудову світу, про природу життя й людини. Бурхливий розвиток техніки помітно змінив обличчя цивілізації, звичний стиль життя. У суспільному бутті загострюються політичні, національні конфлікти, драматичний розвиток котрих незабаром призведе до світового військового катаклізму, до низки революцій, до розпаду останніх європейських імперій, до радикальних змін у соціально-політичному устрої багатьох європейських держав. В цей явно критичний період культурна свідомість все гостріше відчуває вичерпаність, завершеність свого минулого розвитку, необхідність відкриття якихось нових шляхів розвитку. Цим відчуттям породжується більш-менш різке заперечення значимості культури найближчого минулого. В літературі це заперечення у «м'якій» формі виявилось у символізмі, тоді як, наприклад, у футуризмі воно набуло вигляду войовничого нігілізму. На початку XX століття в Україні, як і в Росії, на сцену виступає новий тип інтелігента – інтелігент міста. В мініатюрі

тут відбувається те, що можна було спостерігати у великих розмірах в житті Західної Європи наприкінці XIX століття. Інтелігенція, в обставинах міського життя, відривається від своїх народницьких ідеалів, заглиблюється у проблеми індивідуалізму, містичної філософії чи, нарешті, у витончену еротику.

Культ краси, культ вибагливої насолоди – от що несе на своєму прапорі інтелігент нової формації. На Україні 1909 року починає виходити журнал “Українська хата” (редактор – Микита Шаповал), що ставить собі за мету слугування чистій красі. Народницька газета “Рада” розпочинає інтелектуальну боротьбу проти “естетів” – але її саму обвинувачують у відсталості й хуторянстві. 1903 року в Одесі виходить альманах “З-над хмар і долин”, який головною своєю метою, за висловом провідного автора Миколи Вороного, ставить “єдину чисту штуку” (штуку – тобто мистецтво). Микола Вороний вступив у полеміку зі своїм другом і навіть кумом – І.Я. Франком, який заявляє, що не можна співати про саму красу, коли на плечах українського інтелігента важким тягарем лежить горе народне. (Варто принагідно зазначити, що М. Вороний, рішуче налаштований проти всього застарілого, регресивного, зробив знаменитий переклад українською не менш знаменитого “Інтернаціоналу”. В. Маяковський у вірші “Борг Україні”, навівши рефрен “Інтернаціоналу” в перекладі Вороного, проілюстрував ним велич, простоту й красу української мови. Маяковський говорив, що ладен віддати всі свої поетичні слова за одне слово “чуєш” із “Інтернаціоналу”: “Чуєш, сурми заграли...” Отже, модернізм був пов’язаний зі змінами в устрої міського життя. Щоправда, модернізм в українському мистецтві мав особливості: українське місто було майже цілком зросійщене, міська культура мала дуже мало спільного з національними традиціями.

Револуція 1905 року справила великий виховний вплив на молоду українську інтелігенцію. В революційних подіях народжуються кадри активної інтелігенції. Утворюється революційна партія України – РУП, відкривається марксистський журнал “Дзвін”, усвідомлюються з марксистського погляду суспільні відносини в Україні. Серед цієї активної інтелігенції особливо помітними є постаті Володимира Винниченка, Спиридона Черкасенка. В ідеологічному відношенні модернізм становить цілу гаму складних суперечливих течій. Стилістично український модернізм запізнився років на десять порівняно із найпотужнішим мистецтвом модернізму – російським. Адже в Україні не було такої багатой літературної традиції, не було свого Толстого і Достоевського. В площині художній мистецький рух початку 20 століття можна означити як європеїзацію української культури, як надолужування тих численних прогалин, на які хворіла стара українська культура і зокрема література. В цей же час вперше з’являються якісні переклади нових і старих поетів Європи (Гейне, Байрона, інших).

Період столипінської реакції виявився не тривалим. Уже восени 1910 року почалося нове поступове піднесення революційного руху. Стратегічні трансформації суспільної свідомості продовжувалися.

Література:

1. Аркас М.М. Історія України-Русі.- К.: Знання, 2013. – 486 с.
2. Аркас М.М. Історія України-Русі.- Торонто, 1999. – 544 с.
3. Івашко І. Грек Микола Аркас започаткував у Миколаєві «Просвіту» // НикВести. – 2013. – 21 февр.
4. Крючков Ю.С. История Николаева: от основания до наших дней. – Николаев: Возможности Киммерии, 2006. – 300 с.
5. Нартов В.В. Історія України з давніх-давен до сьогодення. – Харків: Книжковий клуб, 2006. – 352 с.

Ротар Вікторія Олександрівна

*аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса*

**Реформування системи соціального захисту населення України
в контексті децентралізації влади**

Посилення соціальної орієнтації економічного розвитку зумовлює необхідність визначення та обґрунтування основних засад створення ефективної системи управління соціальним захистом населення як на національному, так і на регіональному рівні з урахуванням специфічних особливостей управління процесом гарантованого забезпечення населення соціальним захистом.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства питання децентралізації управління соціальним захистом населення залишається недостатньо вивченим і узагальненим, що стримує розв'язання практичних питань удосконалення та створення ефективної системи управління соціальним захистом населення на всіх рівнях його забезпечення.

Вихід української економіки з кризи ставить перед державою необхідність невідкладної перебудови соціальної сфери та насамперед істотного підвищення добробуту людей.

Вирішення проблем розвитку соціальної сфери (нерівномірність доступу регіонів до фінансових ресурсів; високий рівень зносу основних засобів та інфраструктури соціальної сфери при недостатніх інвестиціях в оновлення основних засобів; нерівномірність соціальних гарантій) вимагає реформування системи соціального захисту населення у бік адаптації суб'єктів державного управління соціальним захистом до ринкових відносин, перегляду системи існуючих інститутів, покликаних забезпечити функціонування соціальної сфери в режимі ринкового господарського механізму.[1, с.254].

Оскільки однією з основних цілей соціально-економічних змін, які відбуваються в Україні з 1991 року, є підвищення життєвого рівня населення та відповідно зменшення кількості людей, що потребують державної соціальної допомоги, то головним напрямком сучасної української соціальної політики повинно стати створення ефективної моделі управління соціальним захистом як на національному, так і на регіональному рівнях.

Виникає проблема розробки принципово нової схеми регіонального управління соціальним захистом населення, основні принципи якої можна рекомендувати для впровадження в усіх регіонах України. Для чого перш за все необхідно визначити схеми взаємодії держави та регіону в сфері соціального захисту за умов переходу до ринкової економіки та зробити конкретні рекомендації з вдосконалення організації й управління соціальним захистом населення на рівні регіону, переходячи до нової структури.

Головними інституціями, які забезпечують соціальний захист в Україні, як і в минулому, залишаються державні структури, що можна розподілити на дві великі групи: державні органи влади та державні соціальні заклади.

Соціальний захист детермінується власне природою соціального призначення держави. Держава зобов'язана гарантувати «право та такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, яке необхідно для підтримання здоров'я і добробуту, ...право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості або іншого випадку втрати засобів до існування за обставинами, які не залежать від людини.» [2. с.11].

Протягом всій незалежності Україні здійснюється реформування системи соціального захисту населення, зокрема організовувались територіальні центри і розгорталася їх діяльність паралельно з діяльністю відділів соціального забезпечення, а також створювались управління соціального захисту населення шляхом об'єднання територіальних центрів і відділів соціального забезпечення.

Оскільки державні інституції є основними суб'єктами соціальної політики, то маємо досить централізовану систему прийняття рішень в сфері соціального захисту. Проблема централізації загострює соціальні ризики через віддаленість по адміністративній вертикалі центру прийняття рішень від тих, хто потребує соціального захисту, а також через перетинання компетенції, дублювання функцій та відверте протистояння в питаннях прийняття управлінських рішень між різними адміністративними рівнями.

В Україні, на відміну від інших країн, більшість видатків на соціальний захист здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. У цьому контексті система соціального захисту виглядає більш-менш децентралізованою.

Однак чинна бюджетна система, непрозорий і часто несправедливий розподіл загальнонаціональних податків, надання трансфертів, а також слабка база місцевих податків тощо є основними причинами незадовільного стану фінансування соціальних програм, малих розмірів соціальних виплат та несправедливого розподілу суспільного багатства між окремими територіальними громадами, соціальними групами, громадянами.

Розподіл видатків між ланками бюджетної системи показує, що на цей час існує суттєвий перекис у фактичному розподілі завдань на користь бюджетів вищого рівня, особливо скорочується частка бюджетних витрат, яка припадає на невеликі за розмірами територіальні громади - селищні та сільські.

На сьогоднішній день питома вага бюджетів територіальних громад на фінансування соціальних послуг виявляє тенденцію до зниження (її зростання відбулося лише на рівні обласних та районних бюджетів).

Тобто, можна говорити про недостатній рівень соціального захисту для людей, які проживають в сільській місцевості, тоді як найбільше його потребують саме сільські мешканці. Так переважна більшість бідних домогосподарств зосереджена в сільській місцевості (36,6%); приблизно такою ж є частка сільських мешканців і серед злиднених (37,0%).

Потрібна децентралізація процесу прийняття рішень в соціальній сфері, це означає, що місцева влада повинна мати право визначати власну соціальну

стратегію та знаходити фінансові ресурси з місцевого бюджету. Таким чином, основною суттю реформування системи соціального захисту на регіональному рівні на сучасному етапі повинна стати необхідність розподілу обов'язків в наданні соціальних послуг та делегування їх від державного на місцевий рівень.

Децентралізація системи управління соціальним захистом не розповсюджується на районний рівень, тобто від району до сіл та селищ України. Це дуже важлива проблема, оскільки українські селяни зовсім не мобільні, тому їх можливість добиратися до районних структур соціального захисту дуже обмежена, а це в свою чергу затримує процес одержання необхідної соціальної допомоги. В той же час, працівники системи соціального захисту населення не мають можливості виявити всіх сільських жителів, що потребують цієї допомоги. Крім того, цей процес ускладнюється недостатньою комп'ютеризацією структур української системи соціального захисту населення, що перешкоджає створенню єдиної комп'ютерної мережі для створення бази даних відповідної категорії людей в межах району.

В Україні багато областей проводять експерименти з метою пошуку оптимальних шляхів надання соціальної допомоги та послуг на місцевому рівні. Та найпослідовніше й комплексно до розв'язання проблеми ефективнішого управління системою соціального захисту на регіональному рівні підійшли у Миколаївській області. Управління спрямовано на розв'язання проблем осіб похилого віку, створення системи соціально-психологічної реабілітації інвалідів, а також осіб, що постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи тощо. Для цього необхідно мати, зокрема, досконалу систему соціальної статистики, аби своєчасно і об'єктивно оцінювати ефективність соціальної політики й виявляти нові, соціально незахищені групи населення.

Починаючи з 1991 року, тут проведено велику роботу з побудови принципово нової системи соціального захисту населення. Новостворена модель системи соціального захисту має:

- первинну ланку - сільські та селищні центри соціального захисту населення, центри у віддалених мікрорайонах міст як підрозділи виробничого забезпечення соціального захисту;
- районну (міську) ланку - районні (міські) управління соціального захисту населення, що здійснюють організаторську та контрольні функції;
- обласну ланку - управління соціального захисту ОДА, обчислювальний центр, будинки-інтернати, які забезпечують необхідні організаційні, технічні та методичні передумови для розвитку та вдосконалення системи, координують діяльність усіх її підрозділів.

Створено замкнутий, комп'ютеризований цикл призначення, перерахунків та виплати пенсій, житлових субсидій, соціальних допоміг, діє корпоративна мережа для обміну інформацією між управліннями. Відбулися перерозподіл та передача повноважень між різними адміністративними рівнями.

Таким чином у Миколаївській області створено систему з чіткою спеціалізацією: функціонує виробничий підрозділ (центр з усіма його перевагами наближеності до людей) та повноцінний орган управління.

Організація процесу управління в системі соціального захисту населення на сучасному етапі залишається проблемою в Україні. Особливо незадовільною ця ситуація є для сільського населення, які не мають можливості отримати весь обсяг соціальних послуг. Тобто, українська система соціального захисту сьогодні не відповідає принципам задекларованим в Конституції України. Реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні як частина всієї системи також потребує кардинальних змін.

Література:

1. Халецька А.А. Соціальний захист населення в Україні: теорія та практика державного управління: монографія / А.А.Халецька. - Донецьк: Юго-Восток, 2010. - 430 с.
2. Права людини. Міжнародний білль про права людини ООН [Текст]. М., 1996.-С.11.

Сивак Тетяна Володимирівна

*старший викладач кафедри управління проектами,
кандидат наук з державного управління,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Реформи як форма суспільних змін

У сучасному світі реформи визнані найкращим шляхом прогресивного розвитку суспільства. Навіть його глибокі, докорінні перетворення здійснюються з оперттям на комплекс реформ. На даний час реформи розглядаються як найбільш імовірна форма подальшого розвитку суспільств, як зміни, що передбачають перехід певного об'єкта у новий якісний стан.

Сучасні соціальні реформи в Україні, метою яких є підвищення ефективності соціальної політики уряду, передбачають модернізацію сфери соціального забезпечення і соціального захисту, створення нових або реорганізацію багатьох існуючих 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 і 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 [3, с. 58].

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 при розробці можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись при розробці різноманітних програм [2].

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, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, складають суть управління проектами.

Саме тут доречно звернути увагу, що проектно-орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення «продукту проекту». Проектно-орієнтоване управління розглядається як новий «гнучкий» метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль з загальними завданнями керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення і ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей [1, с. 20].

Таким чином, проектування – це інноваційна, творча діяльність, спрямована 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 конструює модель системи, яка будується, визначає її функціональні характеристики. Основний зміст проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що допомагають вирішити поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах: як система параметрів проектованого об'єкта та їхніх кількісних показників; як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проектованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Проектування у сфері державного управління – це метод ефективного управління проектами і програми, що направлені на реалізацію різноманітних державно-управлінських реформ. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян, як кінцевих бенефіціарів програми.

У конкретній формі – проектування є виразом прогностичної функції управління. Прогностична функція державного управління полягає у передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного або негативного розвитку об'єкту управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана, насамперед, з передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються.

Таким чином, 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.

Література:

1. Безверхнюк Т.М. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т.М. Безверхнюк // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. – Серія «управління». – К. : АМУ, 2011. – Вип. 3/2011. – С. 17–24.

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

3. Инновационные механизмы управления программами развития : монография / Ф. А. Ярошенко, С. Д. Бушуев. – К. : Саммит-Книга, 2011. – 528 с.

Смоквін Микола Вікторович

здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
Департамент агропромислового розвитку
Одеської обласної державної адміністрації,
м. Одеса

Гуманітарні аспекти сільськогосподарської дорадчої діяльності на півдні України

У 2015 році в Україні прийняті два документи, за якими визначені пріоритети розвитку країни до 2020 року. Це - затверджена Указом Президента України програма «Про Стратегію сталого розвитку. Україна – 2020» та «Програма діяльності Кабінету Міністрів України». Одним з ключових напрямків реформ, визначених в програмі «Про Стратегію сталого розвитку. Україна – 2020», є децентралізація влади, реформування державного управління, зокрема щодо відносин в сфері сільського господарства. Кінцевою метою реформування в політичній, економічній та соціальних сферах є досягнення європейського рівня життя та гуманізація суспільства на принципах поваги до основних прав та свобод людини.

Останні часи в як в аграрній галузі держави в цілому, так і у південних областях України спостерігається скорочення продуктивності, зменшення матеріально-технічної бази, збільшення збиткових підприємств, наслідком чого є зниження життєвого рівня сільського населення. Наявність депресивних сільських територій, відсутність необхідної соціальної інфраструктури в сільській місцевості, екологічні проблеми привели до скорочення доходів у місцеві бюджети, що обумовило необхідність у субвенціях з державного бюджету. В такій ситуації розвиток системи дорадчих служб для сільського населення, як державних, так і недержавних, сприятиме не тільки відновленню ефективного ведення агропромислового виробництва, але і залученню місцевих громад до вирішення соціокультурних та гуманітарних питань розвитку села. В процесі адміністративної реформи підтримка дорадницької діяльності як одного з напрямків аграрної політики буде сприяти ефективності децентралізації державного управління.

Дорадча діяльність в аграрній сфері як один з механізмів реалізації державної аграрної політики спрямований на сприяння розвитку ринкової економіки в сільській місцевості, підвищення рівня доходів та покращення добробуту сільського населення шляхом осучаснення знань сільських товаровиробників і сільського населення в цілому, що сприятиме прийняттю ними обґрунтованих рішень в різних сферах сільського життя [1].

Проте, на сьогодні розвиток дорадчої діяльності на півдні України сприймається лише як вагомий інструмент підвищення ефективності агровиробництва та, майже, не приділяється уваги його впливу на

соціокультурні та гуманітарні процеси в сільській місцевості. Але надання дорадчими службами послуг може бути спрямоване не лише на допомогу у питаннях організації аграрного виробництва, але і на гуманітарний та культурний розвиток сільських територій шляхом консультування в питаннях покращення екологічної ситуації, налагодження підприємництва в особистих селянських господарствах, вирішення демографічних проблем та робочих місць для сільського населення. Підтвердженням цього є те, що в наукових працях з'явився термін «соціально-необхідні дорадчі послуги». З комерційної точки зору надання «соціально - необхідних дорадчих послуг» спрямовано на сфери, які не мають безпосередньої прибутковості для аграрного сектору, але через сприяння поширенню зеленого туризму, відновленню ремесел з'являються нові можливості для вирішення питань зайнятості сільського населення. А завдяки допомозі щодо інформування сільських громад про інновації та пріоритети державної аграрної політики, перспективи співпраці з ЄС процес децентралізації влади стане більш прозорим та набуде усвідомленого характеру з боку громадськості.

Історично перші кроки становлення дорадницької діяльності для півдня України потрібно відліковувати від публікації перших рекомендацій щодо ведення сільського господарства у Російській Імперії, які з'явилися ще у XVIII сторіччі. Але більш-менш сучасний вигляд дорадчі служби для аграріїв набули в XIX столітті у Великій Британії, поява яких безпосередньо пов'язана з прогресом промисловості та впровадженням новітніх технологій у сільське господарювання. У подальшому дорадництво як особлива сфера діяльності стало характерним явищем для всій Європи, а на початку XX століття остаточно закріпилося і на українських землях. Науковці, які досліджують історичні аспекти розвитку дорадчої системи в нашій державі виокремлюють наступні етапи.

Початок першого етапу становлення сільськогосподарського дорадництва пов'язаний з відміною кріпосного права в Російській Імперії, що дало поштовх до введення нового типу землеробства. В той час функціонувало «Вільне економічне товариство», яке відкрило декілька учбових закладів та бібліотек для селянства. Діяльність товариства була спрямована на розробку заходів з ефективного ведення сільського господарства.

У 1913 році на території південної України існувало 46 сільськогосподарських дослідних станцій і полів, на яких працювало близько 150 науковців, які сприяли поширенню результатів наукових досліджень. Слід зазначити, що у дореволюційній Росії з початку XX століття існувала сільськогосподарська дорадча служба, яка нараховувала близько 9000 працівників [Див.7]. А перший підручник з організації ведення сільськогосподарського дорадництва було видано у 1917 році.

Другий етап становлення дорадництва в Україні - післяреволюційний. За радянські часи створюється Сільськогосподарський науковий комітет України, які координував всю науково-дослідницьку діяльність. У кожному регіоні була філія комітету. Важливу роль у поширенні наукових знань відігравали

громадські об'єднання, в тому числі Товариство сільського господарства Південної України.

Третій етап становлення системи сільськогосподарського дорадництва – це дорадництво у незалежній Україні, формування якого пов'язане з новими умовами ведення аграрної справи, що виникли з початком процесу роздержавлення та переходом на ринкові відносини. Було прийнято низку законодавчих актів, якими регулюється дорадча діяльність. У 2004 році з'явився Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність». На сьогодні напрямок розвитку дорадницької діяльності визначається «Концепцією формування державної системи сільськогосподарського дорадництва на період до 2015 року» та «Державною цільовою програмою розвитку українського села до 2015 року». У Законі про дорадчу діяльність визначено, що він регулює відносини в цій сфері та спрямований на поліпшення добробуту сільського населення та розвиток сільської місцевості.

Слід відмітити суттєву допомогу, яку надали формуванню нового змісту дорадницькій діяльності в Україні країни Європейського Союзу в рамках технічної допомоги у перші роки становлення економічної самостійності нашої держави. У статті В.В. Клочан «Формування та розвиток системи інформаційно-консультаційного забезпечення аграрної сфери в Україні» зазначається: «В Одеській області технічна допомога Уряду Великобританії розпочала свою діяльність у 1996 році у рамках проекту реорганізації великих сільськогосподарських підприємств. Крім консультацій щодо реформування КСП та реорганізації виробничої структури підприємств надавалися консультації з агробізнес-менеджменту, бізнес-планування, економічного аналізу. Пізніше, у 1998 році здійснювався проект технічної допомоги Міністерства Великобританії у справах міжнародного розвитку в Одеській області щодо підтримки сільськогосподарських підприємств та сільського населення, яким надавалися консультації з питань організації агропромислового виробництва, передових технологій сільського господарства, вирішення питань соціальної інфраструктури села.»[7]

Таким чином, можна стверджувати, що подальшій розбудові системи сільськогосподарського дорадництва в Україні сприятиме реалізація Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Статтею 404 якої передбачається: «... співробітництво між сторонами у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій охоплюватиме серед іншого, просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників.»[3]

За даними Мінагрополітики, станом на 01.01.2014 року зареєстровано 71 сільськогосподарську дорадчу службу, в яких працюють 1392 професійних сільськогосподарських дорадників та експертів-дорадників. У «Концепції становлення і розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб в Україні», яка була затверджена у 2001 році, визначено: «Діяльність дорадчих служб спрямовано на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та

господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства.»[1].

Дорадча служба покликана сприяти не тільки стабільному веденню аграрного бізнесу, а також комплексному саморозвитку громад через процес пізнання, індивідуальне консультування, навчання, забезпечення інформацією, демонстраційні покази.

Основними завданнями дорадчої діяльності, згідно з Законом України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» є:

- сприяння органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у реалізації державної аграрної політики;
- підвищення рівня знань і вдосконалення практичних навичок сільського населення в умовах ринкової економіки;
- надання сільському населенню дорадчих послуг з екологічних питань та ведення органічного агровиробництва;
- поширення та впровадження у виробництво сучасних технологій, новітніх досягнень науки і техніки;
- сприяння розвитку несільськогосподарського підприємництва в сільській місцевості, у тому числі сільського зеленого туризму, зайнятості сільського населення тощо;
- робота з сільською молоддю, ініціювання та реалізація молодіжних програм.» [2]

Для підвищення ефективності діяльності дорадчих служб в нашій державі корисно звернутися до світового досвіду щодо залучення дорадчих служб у формування регіональних програм розвитку сільських територій. При цьому слід проаналізувати розвиток дорадництва як у економічно розвинених державах, так і в державах, що долучилися до ринкових принципів господарювання в аграрній сфері відносно недавно, в першу чергу в державах Східної Європи.

На даний час дорадницькі служби існують майже у 130 країнах світу. Спільним для них є то, що всі вони спрямовують свою діяльність на підвищення результативності агровиробництва, рівня життя в сільській місцевості через надання інформації, практичних консультацій і навчання сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення [7].

На етапі становлення практично у всіх країнах дорадчі служби були державними та фінансувались з державного бюджету. Згодом, коли сільське господарство країни досягло певного розвитку, система дорадництва переходила на самоокупність, ставала приватною або здійснювала свою діяльність при професійних та громадських об'єднаннях.

Різноманіття функціонування дорадництва проаналізовано у статті Л.С. Тараненко «Історико-правові передумови виникнення і розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні» [7]. Там зазначається, що, наприклад, в Великій Британії дорадча служба була приватизована і в даний час держава є одним з клієнтів, але водночас держава фінансово підтримує її за рахунок коштів цільових програм. В Австрії та Франції дорадчі служби

функціонують як громадські об'єднання, а у Німеччині змішані, тобто приватні та при сільськогосподарських палатах.

На постсоціалістичному просторі перша система дорадництва з'явилась у Польщі та Латвії. Засновниками дорадчих служб є Міністерство сільського господарства цих країн. Взаємини між Міністерством та дорадчою службою регулюються відповідно до укладених договорів. В Естонії взагалі не існує єдиної структури дорадчої служби. Дорадництвом там займаються окремі консультанти.

На основі аналізу наукової літератури, умовно можна визначити декілька основних форм дорадництва, а саме - офіційне дорадництво, дорадництво при сільськогосподарських палатах або громадських об'єднаннях, приватне та, так зване, дорадче коло. Кожна з цих форм має певні переваги та недоліки.

Офіційне дорадництво має декілька рівнів управління - державне, регіональне та районне. Це дає змогу органам державного управління забезпечувати через систему офіційного дорадництва реалізацію державної політики у аграрній сфері, в тому числі, у вирішенні соціальних та гуманітарних проблем, зокрема за такими напрямками - розвиток інфраструктури, допомогу у адаптації літніх робітників, виплати постраждалим, покращення екологічної ситуації, розвиток сільських територій. З фінансової точки зору надання послуг офіційними дорадчими службами коштує дешевше. До недоліків такої організації дорадництва слід віднести не можливість самостійно обирати того або іншого дорадника.

Організаційна форма дорадчої діяльності при сільськогосподарських палатах є наочним прикладом співпраці бізнесу та влади щодо залучення місцевих громад до участі в розвитку конкретних територій, формуванні регіональних програм соціального та гуманітарного розвитку. Така форма дорадництва спрямована на підвищення суспільно-політичної активності населення. Сільськогосподарська палата формується шляхом виборів до неї представників фермерських господарств, несільськогосподарських підприємств, які здійснюють свою діяльність у сільській місцевості, наприклад «зелений туризм», та громадських об'єднань. Вона відіграє важливу роль у налагоджуванні взаємодії між органами державної влади та приватним бізнесом, при якому відповідні органи влади мають можливість делегувати низку повноважень палатам, наприклад такі як контроль за виконанням галузевих програм.

Слід зазначити, що ця форма дорадництва ефективно працює лише в розвинутих країнах і, наголосимо, що на території минулої Німецької демократичної республіки вона до цього часу не впроваджена.

Така форма організації дорадництва як «дорадче коло» формується фермерами на вільних засадах та фінансується за рахунок власних коштів, інколи отримуючи субсидії з державного бюджету. В порівнянні з іншими формами дорадництва дорадче коло, безумовно, має ряд переваг. Дорадник постійно підтримує зв'язок з замовниками послуг, що дає змогу своєчасно втрутитись в ситуацію та не допустити прийняття помилкового рішення. Між фермером та дорадником встановлюються довірливі стосунки. Дорадник не має

суперечності між своїми обов'язками та бізнес-інтересами, оскільки він займається лише дорадництвом.

Приватне дорадництво має різні правові та організаційні форми. Воно відрізняється від інших форм своєю динамічністю, високим професіоналізмом, також перевагою, безумовно, є те, що консультація надається індивідуально, виходячи з конкретної потреби клієнта. Держава не має впливу на комерційне дорадництво і визнання фаховості дорадника залежить лише від нього самого, а конкуренція між дорадниками забезпечує високу якість консультацій. Приватні дорадники надають послуги з питань організації менеджменту, організації виробництва, але в зв'язку з тим, що оплата послуг доволі велика, до них не звертаються громадські об'єднання.

Показовим прикладом доцільного розмежування владних повноважень між різними гілками влади, децентралізації влади та залучення громадських формувань до вирішення важливих питань розвитку аграрного сектору є дорадницька діяльність у США. Дорадча діяльність у США суттєво відрізняється від інших, в першу чергу, організаційно. Дорадчі служби функціонують при аграрних університетах та мають три рівні фінансування - федеральний, штат, округ - і виконують замовлення, відповідно, від різних органів державного управління. Звертає на себе увагу те, що значна кількість послуг надається з такого важливого питання як адаптація ведення агровиробництва до вимог захисту навколишнього середовища, тобто спрямована на зменшення суперечок між збільшенням виробництва та підтриманням екосистеми у належному стані.

На державному рівні у США до основних функцій системи дорадництва належать такі - організація програм, які є необхідними для вирішення завдань, пов'язаних з якістю навколишнього середовища в масштабах країни, координація пропозицій та фінансування пілотних програм, які впроваджуються для розв'язання специфічних цілей стосовно якості навколишнього середовища, моніторинг інформації в документах національного законодавства стосовно сільського господарства та політики в цій сфері та доведення цієї інформації до зацікавлених сторін.

На рівні штату виконуються такі функції як координація програм на рівні штату, які спрямовані на поліпшення та підтримку якості навколишнього середовища та з питань сім'ї, забезпечення та координування засобів масової інформації для розповсюдження інформації щодо розвитку аграрної сфери по всьому штату через телебачення, відео, друковані видання, радіо та комп'ютерні мережі, координація освіти та виконання передбачених програм щодо питань сільського господарства, сім'ї, молоді, розвитку громади, поліпшення якості навколишнього середовища.

На рівні округу реалізація системи дорадництва здійснюється конкретним дорадником. Місцевими програмами розповсюдження освітньо-консультаційної інформації передбачається розробка і оцінка програм для фермерів, їх сімей, сільських громад, сільськогосподарських підприємств, робота з комітетами добровольців для того, щоб визначити пріоритети при складанні програми роботи на рік, відвідування фермерів та селянських сімей

для допомоги в навчанні безпосередньо на фермі та вдома, організація навчальних груп для фермерів та проведення навчання, робота з службовцями адміністрації округу для виділення спеціальних коштів для цільових програм з проблем сім'ї, навколишнього середовища та інших питань сільського господарства [7].

Основний висновок, який можна зробити, виходячи з аналізу історичного та світового досвіду, полягає у тому, що Україна не може повністю копіювати будь-яку форму ведення дорадництва для сільського населення. Україна як держава з розвиненим аграрним сектором економіки має свою власну структуру управління агропромисловим комплексом та власні історичні традиції ведення особистого селянського господарства. Проте основні цілі ведення дорадницької діяльності слід визнати універсальними і такими, що споріднюють нам зі світовим співтовариством.

В нашій державі дорадництво повинно використовуватися як елемент розвинення суспільно-політичної активності громадян в сільській місцевості, залучення їх до розробки та реалізації програм культурного, гуманітарного та соціального розвитку громади. Впровадження зазначених програм сприятиме створенню додаткових робочих місць у сільській місцевості, покращенню екологічної ситуації, залученню висококваліфікованих фахівців на село, розвитку забезпечення населення екологічно чистими продуктами харчування власного виробництва.

В Одеській області, нажаль припинила свою діяльність обласна дорадча служба через вкрай обмежене фінансування. Аналізуючи положення про напрямки діяльності управлінь сільського господарства в минулому звертає на себе увагу те, що дорадча діяльність була одним з основних завдань державного та регіонального управління сільським господарством. В умовах децентралізації влади та перерозподілу владних повноважень дорадницькі функції можуть бути делеговані департаментам агропромислового комплексу облдержадміністрацій та райдержадміністрацій. Це вимагатиме незначних змін у структурі функцій департаменту, якому слід надати більш соціальну та гуманітарну спрямованість. При створенні нового змісту в управлінській діяльності щодо аграрного сектору необхідно буде залучити наукові та освітянські установи, в тому числі Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. Їх завданням буде надати рекомендації щодо організації роботи дорадницьких структур по всьому спектру проблем розвитку сільськогосподарської діяльності з урахуванням сучасних гуманітарних вимог до ведення аграрного виробництва. Вагомою ланкою в організації дорадницької діяльності також слід вважати підготовку та підвищення кваліфікації кадрів, які займаються цією проблематикою.

Література:

1. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції формування державної системи сільськогосподарського дорадництва на період до 2015 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 303-р.//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

2. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність; Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV/[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>;

3. Щодо державної підтримки розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України//[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>;

4. Програма розвитку Президента України «Стратегія 2020» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>;

5. Кальна – Дубінюк Т.П., Кудінова І.П., Рибак Л.Х., Корінець Р.Я.. Сільськогосподарська дорадча діяльність. Навчальний посібник для дистанційного навчання./Т.П. Кальна – Дубінюк, І.П. Кудінова, Л.Х. Рибак, Р.Я. Корінець. – 2009.

6. Ключан В.В. Формування та розвиток системи інформаційно – консультаційного забезпечення аграрної сфери в Україні./В.В. Ключан//Електронна наукова фахове видання «Ефективна економіка». № 3. – 2012.

7. Тараненко Л.С. Історико — правові передумови виникнення і розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні./Л.С. Тараненко//Науковий вісник Херсонського державного університету. №6/1. — 2013 р.

Рецензент: Овчаренко Світлана Володимирівна, доктор філософських наук,
професор, професор кафедри філософії
та соціально - політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

Сокур Наталя Володимирівна

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат політичних наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Зарубіжні тенденції розвитку сучасної соціальної держави: досвід для України

Міжнародний досвід доводить, що найбільших успіхів на постіндустріальному етапі розвитку досягають країни, які надають першість стратегічним пріоритетам розвитку людського капіталу - творчого, професійного, освітнього, трудового, фізичного потенціалу громадян. Королівство Швеція вирізняється серед інших країн високими економічними та соціальними досягненнями. За обсягом соціальних послуг воно посідає одне з перших місць у світі, а за рівнем життя випереджає майже всі інші держави. Зі становленням Швеції як однієї з найрозвиненіших країн виник термін «шведська модель». У широкому розумінні шведська модель – це весь комплекс соціально-економічних і політичних реалій країни: високий рівень життя, масштабність соціальної політики. Треба також зазначити, що поняття «шведська модель» не має однозначного трактування. Шведська модель «держави загального добробуту» ґрунтується не на ліквідації приватної власності та радикальній зміні способу виробництва, а на здійсненні державної функції перерозподілу національного доходу відповідно до пріоритетів суспільних потреб із метою досягнення більшої соціальної рівності та більшої соціальної справедливості [1].

Формування самих держав загального добробуту (а не окремих ідей і положень) пов'язують із високим економічним розвитком країн, який дав змогу забезпечити населенню прожитковий мінімум. Саме в цей період основною умовою соціальної політики стала вважатися відповідальність уряду за добробут і дотримання соціальних прав громадян. «Ця відповідальність не може бути перекладена на індивіда, приватне підприємство або громаду, мікрорайон. Така держава захищає людей від бідності шляхом допомоги у зв'язку з безробіттям, виплат сім'ї, грошових компенсацій, пенсій за старістю, забезпечуючи повноцінну охорону здоров'я, безоплатну освіту, громадське житло... Фінансування цієї системи здійснюється за рахунок перерозподілу доходів через страхування та податкову політику» [2].

Розвиток сучасної соціальної держави почався трохи більш як сто років тому, коли багатьма європейськими країнами було створено системи страхування проти ризику втрати доходу. Суспільні зміни, пов'язані з появою права на державні соціальні пільги, слід розглядати у співвідношенні з іншими базовими структурними змінами в європейських країнах[4].

У наш час «держава загального добробуту» в країнах Північної Європи має всі атрибути соціально орієнтованого розвитку. Масштаби соціальних функцій держави визначаються тим, що вона перерозподіляє через свій бюджет 43% (у Норвегії), 59% (у Швеції) ВВП. Виняток становить лише Ісландія, де ці показники дещо нижчі, однак вона зберігає соціальну спрямованість держбюджету. Широкий діапазон соціальних послуг, які надають ці країни через державні й муніципальні органи та інституції, залишаються загальнодоступними й універсальними [3]. Адресною соціальною допомогою керують відділи соціального обслуговування при місцевих органах влади. Розміри допомоги визначаються на місцях, а вона часто є лише складовою комплексної допомоги особі чи сім'ї. Серед причин, що змушують людей звертатися по допомогу, соціальні працівники називають безробіття, соматичні та психічні захворювання, алкоголізм і наркотичну залежність. Принципи соціальної держави закріплені на рівні конституцій різних країн. Юридично визначені мета та завдання розвитку суспільств, що відчували на собі наслідки стримування свобод (Німеччина, Італія, Франція) та порушення прав людини з боку державних утворень і політичних режимів.

Важливе місце ідея та принципи соціальної держави посіли в конституціях Греції, Данії, Австралії, Італії, Нідерландів, Швейцарії та Швеції. Деякі держави Європи утрималися від конституційного закріплення норм, орієнтованих на соціальний захист населення, однак їхня політико-правова практика значно просунулася в цьому напрямі. У законодавстві й офіційних документах західних країн поняття «держава загального добробуту» майже не використовується. Частіше вживається термін «соціальна держава».

Обов'язки держави у сфері забезпечення добробуту й соціальних прав громадян закріплені Конституцією Швеції 1974 року. Шведська модель соціальної політики вирізняється лібералізмом щодо таких питань сімейної політики, як незаконнонароджені діти, розлучення, гомосексуалізм, сексуальна просвіта. У Швеції також ліберально ставляться й неабияк підтримують самотніх матерів та їхніх дітей. Відносно толерантне ставлення й до спільного проживання без реєстрації шлюбу. Ця модель заохочує контроль над народжуваністю [4].

Швеція – країна, яка вважається зразком «третього», або ж соціал-демократичного шляху, сучасного розвитку в Європі. Інші або розпались (Югославія), або значною мірою (особливо, коли йдеться про вільний ринок послуг і розвиток малого та середнього бізнесу) відійшли від соціалістичних постулатів (Норвегія, Данія, Фінляндія). У шведській політиці вочевидь переважають два чинники: повна зайнятість і вирівнювання прибутків. Активна політика на високорозвиненому ринку праці й винятково великий державний сектор (при цьому мається на увазі передусім сфера перерозподілу, а не державна власність) розглядаються як результати цієї політики. Це пояснюється тим, що з 1932 року понад півстоліття (за винятком 1976–1982 рр.) при владі перебуває Соціал-демократична партія Швеції. Протягом десятиріч із соціал-демократами тісно співпрацює Центральне об'єднання профспілок Швеції.

З середини 1970-х років через загострення конкурентної боротьби на зовнішніх ринках і глибоку економічну кризу становище країни помітно ускладнилося. Деякі галузі промисловості зазнали глибокої структурної кризи й підтримувалися державою. Але, попри сумні прогнози багатьох економістів, Швеція вийшла з кризи. З 1983 року триває економічне піднесення, яке засвідчило: шведська модель змогла пристосуватися до мінливих умов і підтвердила свою життєдіяльність.

Література:

1. Антюшина Н. М. Скандинавський варіант соціального государства // Социальное государство: концепция и сущность. – ДИЕ РАН № 138. – М.: ОГНИ, 2004. – С. 81–88.
2. Голованова Т. П., Гапон Ю. А. Волонтерство в соціальній роботі як феномен цивілізованого суспільства. – Запоріжжя, 1996.
3. Звернення Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради «Європейський вибір» 20 червня 2002 року // Урядовий кур'єр. -2002. – 21 червня.
4. Семигіна Т. Соціальна політика у глобальному вимірі. – К.: Унів. Вид-во «Пульсари». 2003. – 252 с.
5. Міністерство соціальної політики України/ Режим доступу: <http://www.cpsr.org.ua/?pr=7&id=383>
6. Державна служба зайнятості. – Режим доступу: http://www.dsz.gov.ua/control/uk/publish/articl?art_id=165812&cat_id=4713800
7. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385 / Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п

Тітаренко Ганна Сергіївна

*аспірант кафедри європейської інтеграції
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Проблема інтеграції іммігрантів та збереження національної ідентичності у Франції

«Проблема національної ідентичності стосується нас усіх ... Те, що відбувається в промисловості, сільському господарстві, сільській місцевості, в середовищі ремісників пов'язано не тільки з економікою, а й зі зникненням певної форми цивілізації, успадкованих і переданих народом цінностей, культури праці ... Франція - це не мішанина громад та індивідів ... це країна толерантності та поваги, але вона вимагає і поваги до себе, в ній немає місця паранджі ... Стати французом означає вступити в особливу форму цивілізації, цінностей, звичаїв» - зазначає Ніколя Саркозі [3].

Франція - одна з найстаріших держав імміграції. Вона приймає іммігрантів починаючи з середини ХІХ століття, практично безперервно. У той же час Франція - це держава з однією з найефективніших моделей громадянської асиміляції. Політику «жити разом» багато соціологів називають викликом сьогодення та майбутнього Франції, однією з основних проблем країни. Можна погодитись з Ніколя Саркозі, який вважає, що під впливом імміграції втрачається іманентно властиві французькій нації особливості, цінності.

В останні роки у Франції здійснюється не «нульова», але дуже обмежена імміграція. Це відбувається завдяки відчутному посиленню імміграційної політики, зокрема, закону від 24 липня 2006 року і більш пізнім доповненням до нього. Проводиться так звана «селективна» або виборча імміграція. З 2008 р. введена система квот, розроблена Міністерством економіки, фінансів та зайнятості Франції, по затребуваним спеціальностям для вихідців з країн, які не є членами Європейського Союзу (професії, що вимагають високої кваліфікації, інженерно-технічний персонал, програмісти тощо), і для іммігрантів з країн, які нещодавно увійшли до ЄС - 152 спеціальності (середньотехнічною, обслуговуючий персонал). Важливо відзначити, що реалізація політики «селективної» імміграції почалася після згоди, отриманої від профспілок і підприємців.

Сьогодні реальна проблема - в іншому. Імміграція до Франції носить не стільки масовий характер, скільки є результатом тривалого процесу, який протягом кількох поколінь завдяки змішаним шлюбом, сімейному возз'єднанню, більш високій народжуваності (вище в два рази) у жінок афро-азіатського походження, змінює французьке суспільство [2].

Так звана «інтеграційна» функція республіканської моделі дає збій, соціальне змішування різних культур було успішним доти, доки їх культури і

звички були схожі. Перші хвилі імміграції становили в основному іммігранти, які цивілізаційно належали до європейської культури. Останні - походять з регіонів з іншою культурно-релігійною ідентичністю. У Франції, де вихідців з афро-азіатських країн, починаючи з 1960-х років було традиційно досить багато, пропорції їх представництва в останніх міграційних потоках істотно змінилися.

Якщо перше і частково друге покоління іммігрантів в Європі, і зокрема, у Франції легко асимілювалися, то для нового покоління іммігрантів ідея інтеграції не стала домінуючою.

Головною перешкодою на шляху до інтеграції новоприбулих мігрантів (в основній масі мусульман), при тому не тільки у Франції, але і в Європі в цілому, є їхня релігія - іслам і пов'язані з ним традиції.

Починаючи з 80-х років XX століття іслам - друга релігія у Франції, і він став заявляти про себе і свої права на французькій землі (надання права голосувати на виборах, виділення кімнат для молитов, місць для ритуального забою худоби і т.п.). Побоювання викликає не традиційний «спокійний» іслам, а його фундаменталістські рухи. Виникло питання: чи можна бути французом і мусульманином одночасно? Дослідження показали, що чим краще стає соціальне і економічне становище іммігрантів, тим глибше їх інтеграція у французьке суспільство, тим рідше вони самостверджуються як мусульмани і, навпаки, чим більше відторгнутими вони себе почувають, чим слабкіше їх цивільне самовідчуття, тим помітніше їх прагнення до мусульманської ідентичності.

Іслам, який сповідують більшість сучасних іммігрантів та їх третє покоління, приходить у зіткнення з християнськими релігіями, а у випадку з Францією, не тільки з католицизмом, але і помітно зростаючою світською ідеологією, лаїцизмом (Лаїцизм (від фр. *Laïcité*) — рух за секуляризацію (процес, в ході якого релігійна думка, інститути і практика втрачають соціальне значення [1]-) важливою складовою французької національної ідентичності. У католицькій Франції число атеїстів зростає. Республіканський секуляризм - державна політика відділення релігії від держави широко розділяється простими французами. Згідно з опитуванням, проведеним ще у листопаді 2009 р. французькою щотижневою газетою *Le Parisien*, 60% опитаних, половина яких - прихильники лівих партій, назвали лаїцизм одним з найважливіших елементів національної ідентичності. Французи бачать рівноправність вір в відсутність зовнішніх ознак релігійної приналежності, а не в їх демонстрації. Цей підхід різко відрізняється від багатьох інших країн, де політична коректність тлумачиться як заохочення відмінностей [4].

У той же час серйозною, якщо не основною, перешкодою інтеграції арабсько-мусульманського населення є характер їх сімейних відносин, що ставить на чільне місце право батька, який заохочує шлюби всередині сімейної групи, і занижений статус жінки. Принципові відмінності європейців і африканців в системі шлюбних відносин, які є одним з головних механізмів асиміляції іноземців через змішані з корінним населенням шлюби [4].

Інтеграція іммігрантів у французьке суспільство ускладнюється також і тим, що воно саме сьогодні дезінтегроване. Національна ідентичність французів поступово заміщується зростаючим індивідуалізмом, прагненням до особистого самоствердження на шкоду національній єдності. Французи стали віддавати перевагу національній, громадянській належності відносин за принципом «близькості». Вони об'єднуються на рівні регіону, комуни, кварталу, але не на національному, а тим більше, європейському рівні, в якому сьогодні найчастіше бачать загрозу, а не нові можливості. Комунітаризм стає реальністю соціальної географії. Міста і передмістя діляться на квартали - мусульманські, єврейські, азіатські. Тому ставлення до іммігрантів сьогодні стало розглядатися у Франції не стільки як ксенофобія, а, швидше, як побоювання розвитку етнічного і релігійного комунітаризму [2].

В останні роки рівень расистських і ксенофобських настроїв французів стабільно високий: 43% опитаних заявили, що вони «швидше» або «трохи» расисти, 28% вважають себе «расистами» і 26% - «Не явними расистами». «Предметом» расистських настроїв є в першу чергу магрибінці (75%), їх друге покоління (55%), «чорні» (44%), цигани (41%).

Зіткнення з мусульманським населенням останнім часом все частіше носять відкритий, провокаційний характер. Зростає агресія з боку ісламістів турецького походження, що використовують мечеті для екстремістської пропаганди. Франція зараз переживає не найкращий період.

У Франції та інших європейських країнах в наукових колах ведуться численні дискусії, що визначають шляхи співіснування різних культур, пошук «рецептів спільного проживання», які, з одного боку, згладжували б соціальні протиріччя в суспільстві, а з іншого - залишалися вірні ідеалам демократії та універсалізму [4].

Отже, демографічна ситуація, етнічні конфлікти будуть залишатися об'єктивними передумовами міграції як в країнах Заходу, так і в нашій країні. Саме тому, вивчення сучасних моделей інтеграції мігрантів, процесів пошуку європейськими країнами компромісу між прагненням до збереження національної ідентичності, культурного різноманіття, державної безпеки та демократії для України буде корисним, особливо в сучасних умовах.

Література:

1.Енциклопедии и словари. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://enc-dic.com/enc_sociology/Laicism-858.html

2. Интеграция иммигрантов во Францию: в чем особенность? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawinrussia.ru/blogs/redaktsiya-po/2011/06/01/integratsiya-immigrantov-vo-frantsii-v-chem-osobennost>

3.Станет ли Франция мультикультурной страной? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moyuniver.net/stanet-li-franciya-multikulturnoj-stranoj-razmyshleniya-o-francuzskoj-nacionalnoj-identichnosti-i-vyzovax-immigracii/>

4. Яна Стрельцова. Чужие. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2005/15/str10.html>

Телицька Віталіна Анатоліївна

*аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління
при Президентіві України,
м. Київ*

Необхідність законодавчого вирішення проблемних питань у сфері адміністративних послуг як запорука забезпечення прав споживачів

Зважаючи на те, що забезпечення можливості для реалізації прав та виконання обов'язків громадян є одним із пріоритетів правової держави, тому актуальними залишаються питання щодо вирішення проблем, пов'язаних з механізмом надання адміністративних послуг органами влади та його правовим регулюванням.

Наявність визначення адміністративної послуги на законодавчому рівні не викликає жодних запитань при затвердженні органами державної влади та органами місцевого самоврядування власного переліку таких послуг. Невідповідність в органах влади спостерігається при затвердженні в якості адміністративних послуг їх складових. Як наслідок, заявник отримує не повну адміністративну послугу, а окремі її складові і змушений знову звертатися до органу влади. У постанові Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [1] лише одним абзацом визначається, що до адміністративної послуги не належать контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями. У Законі України «Про адміністративні послуги» відсутнє визначення повної чи не повної адміністративної послуги. Відсутність визначення повної або не повної адміністративної послуги, на сьогодні створює ряд колізій при проведенні упорядкування адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування [2, с.102].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [3] затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг.

Проте, незважаючи на те, що на законодавчому рівні проводиться ґрунтовна робота щодо врегулювання діяльності органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг, не в достатній мірі приділяється увага в цій сфері органам місцевого самоврядування.

Враховуючи, що Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює їх діяльність необхідно на законодавчому рівні визначити основні напрями його діяльності,

зокрема, щодо взяття за основу органами виконавчої влади задоволення потреб громадян у сфері надання адміністративних послуг.

Здійснивши аналіз законодавства України щодо діяльності з надання адміністративних послуг звертаємо увагу на те, що найкраще регламентованою залишається підприємницька сфера в дещо меншій мірі соціальна.

Наприклад, з метою забезпечення реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, поліпшення умов для господарської діяльності, забезпечення належного функціонування дозвільної системи у цій сфері Президентом України видано Указ від 28.04.2007 р. № 363 «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності» [4]. А з метою стимулювання розвитку підприємництва в Україні як важливого фактора соціальної та економічної стабільності держави в умовах фінансово-економічної кризи, для забезпечення реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність видано указ Президента України від 14.07.2009 р. № 466 «Про стимулювання розвитку підприємництва в умовах світової фінансової кризи» [5].

Вказаним вище указом передбачено, зокрема, прискорення розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекту про адміністративні послуги, в якому, зокрема, передбачити класифікацію адміністративних послуг, єдиний порядок розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг, заборону передачі повноважень щодо надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [6] затверджено перелік із 66 документів дозвільного характеру, які повинні видаватися тільки через дозвільні центри.

Згідно статті 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [7] затверджено Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та встановлено заборону вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

Також, досліджуючи надання адміністративних послуг у сфері господарювання спостерігалася тенденція коли приймалися закони, які регулювали процедуру надання окремих видів адміністративних послуг, що свідчить про фрагментарність законодавчого регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг. Наприклад, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [8] передбачена процедура державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», зокрема, встановлюється порядок отримання того чи іншого документа дозвільного характеру, Закон України «Про політичні партії в Україні» визначає порядок реєстрації політичних партій.

Якщо розглядати такий вид адміністративних послуг як ліцензування у підприємницькій сфері, то воно врегульоване Господарським кодексом України

[9], Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [10] та іншими відомчими нормативними актами. Так, зазначеним законом визначено види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, процедуру отримання ліцензії, встановлено державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

До того ж на установи, підприємства, організації незалежно від форм власності та на громадян – суб'єктів підприємницької діяльності поширюється дія Декрету Кабінету Міністрів від 10.05.1993 р. № 46-93 (в редакції зі змінами) «Про стандартизацію і сертифікацію» [11], який визначає правові та економічні основи систем стандартизації та сертифікації, встановлює організаційні форми їх функціонування на території України. Проте, й досі немає відповідного закону, яким би було врегульовано сертифікацію загалом, та сертифікацію адміністративних послуг зокрема.

Практика реєстрації сертифікатів відповідності (присвоєння номерів) у Реєстрі відбувається в електронному вигляді в режимі он-лайн. Органи із сертифікації електронною поштою надсилають заповнену форму сертифікату відповідності, фахівці ДП «УкрНДНЦ» (Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості») здійснюють експертизу щодо юридичної правомірності, повноти наведених у ньому відомостей, наявності реквізитів та правильності оформлення. Якщо результати експертизи позитивні, реєстратор присвоює номер сертифікату відповідності та надсилає в електронному вигляді до органу сертифікації, що його видав, де сертифікат роздруковується вже на бланку.

Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ») утворено постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2003 року № 1337. Слід також зазначити, що ДП «УкрНДНЦ» є провідною організацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у сфері стандартизації, сертифікації та якості, яка формує напрями державної політики у сфері стандартизації та суміжних сферах. Одними з основних напрямів роботи є забезпечення функціонування та розвитку національної системи стандартизації; розроблення стандартів, експертиза проектів стандартів, гармонізація національних стандартів з міжнародними та європейськими; розроблення систем управління якістю і навколишнім середовищем та їх моніторинг в Україні; сертифікація продукції, послуг та систем управління тощо [12].

На відміну від сертифікації, стандартизація врегульована Законом України «Про стандартизацію» [13], який регулює відносини, пов'язані з діяльністю у сфері стандартизації та застосуванням її результатів, і поширюється на суб'єкти господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності, державні органи, а також на відповідні громадські організації. Крім того, частиною 1 статті 5 зазначеного вище закону передбачено, що метою стандартизації в Україні є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, відповідності об'єктів стандартизації їх

функціональному призначенню, інформування споживачів про якість продукції, процесів та послуг, підтримка розвитку і міжнародної конкурентоспроможності продукції та торгівлі товарами і послугами.

Проаналізувавши сферу соціальних послуг, акцентуємо увагу, на те що Законом України «Про соціальні послуги» [14] фактично було запроваджено європейську модель соціального захисту та забезпечення. З положень вказаного закону впливає особливість соціальних послуг, яка полягає в тому, що суб'єктами надання соціальних послуг можуть бути: суб'єкти державної форми власності, управління якими здійснюється центральними органами виконавчої влади; установи та заклади комунальної форми власності, які знаходяться в підпорядкування органів місцевого самоврядування; громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг, управління якими здійснюється в порядку, визначеному законодавством та відповідними статутами.

Слід звернути увагу, що спостерігається наявність значної кількості нормативно-правових, які регулюють сферу соціальних послуг.

Щодо спірних питань стосовно оплати адміністративних послуг вважаємо що на законодавчому рівні потрібно встановити:

- по-перше, коло суб'єктів уповноважених надавати платні адміністративні послуги (чи це мають бути органи державної влади, підприємства, установи, організації державної форми власності чи взагалі приватної);

- по-друге, чіткі критерії оплатності адміністративних послуг, законодавчо закріпити класифікацію видів адміністративних послуг;

- по-третє, визначити джерела надходження коштів, які справляються за надання платних адміністративних послуг. На нашу, думку це має бути місцевий бюджет, оскільки оптимальним варіантом як для держави, яка покликана захищати, права та інтереси громадян так і для споживачів є надання адміністративних послуг саме органами місцевого самоврядування, так як це максимально наблизить їх до споживача. Хоча, якщо виходити з класифікації адміністративних послуг за суб'єктом, який надає адміністративні послуги (поділяються на держані та муніципальні), то зрозуміло, що якщо адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування, то й кошти скеровуються до місцевого бюджету, якщо органами виконавчої влади – державного.

На думку, Д. І. Голосніченко: «організація правового регулювання надання адміністративних послуг в сучасних умовах регламентувалася системно та без врахування систематизації адміністративно-правових відносин за галузями українського права. Необхідно було створити відповідну модель, забезпечити спочатку регулювання матеріальних адміністративно-правових відносин та процесуальних відносин цієї галузі права на рівні закону. Крок до законодавчого регулювання матеріальних відносин вже зроблено» [16, с. 45].

Акцентуємо увагу на необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, законодавчого акту який має врегулювати загальну процедуру надання адміністративних послуг. Це в свою чергу мінімізує

корупційні ризики під час надання адміністративних послуг органами влади й органами місцевого самоврядування, оскільки чітке регламентування процедури зводить нанівець можливість уповноваженого суб'єкта в деяких випадках діяти на власний розсуд. Крім цього, прийняття зазначеного вище акту сприятиме якісному наданню адміністративних послуг, оскільки публічна адміністрація стає об'єктом контролю, а також буде передбачено механізм адміністративного оскарження. Доцільно звернути увагу на частину 1 та 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, в яких визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Однак у порівнянні з судовим порядком оскарження дії чи бездіяльності публічної адміністрації механізм адміністративного оскарження є менш формалізованим, більш доступним для громадян та короткотривалішим. Проте, навіть враховуючи плюси у вигляді зменшення навантаження на судову владу є певні ризики того, що вищестоящий орган об'єктивно розгляне скаргу та, як наслідок, буде вжито відповідних заходів, а не буде результатом розгляду скарги формальна «відписка», більше того, надана органом на який скаржаться. Як це відбувається на практиці на сьогоднішній день. Таким чином, доцільно передбачити в законодавстві, щоб органи влади, які є суб'єктами надання послуг не були одночасно суб'єктами захисту прав споживачів.

Література:

1. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
2. Літвінов О. В. Аспекти публічного управління / О. В. Літвінов, Я. Б. Єдинак // [Електронний ресурс] – 2013. – № 1. – с. 99-104. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/aplup_2013_1_18.pdf – Назва з екрану.
3. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р від 16.05.2014 р. // Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>. – Назва з екрану.
4. Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України № 363/2007 від 28.04.2007 р. // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/363/2007> – Назва з екрану.

5. 184. Про стимулювання розвитку підприємництва в умовах світової фінансової кризи: Указ Президента України № 466/2009 від 22.06.2009 р. // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/466/2009> – Назва з екрану.

6. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України № 526 від 21.05.2009 р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 97.

7. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України № 3392-VI 19.05.2011 // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3392-17> – Назва з екрану.

8. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України № 755-IV від 15.05.2003 2009 р. // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15> – Назва з екрану.

9. Господарський кодекс України. Від 16 січня 2003 р. № 436-IV. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 18. — С. 144.

10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України № 1775-III від 01.06.2000 р. // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1775-14> – Назва з екрану.

11. . Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету міністрів України № 46- 93 від 10.05.1993 р. // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/46-93> – Назва з екрану.

12. . Оперативні матеріали з офіційного сайту Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» [Електронний ресурс] . – Режим доступу :http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=38 – Назва з екрану.

13. Про стандартизацію : Закон України № 1315-VII від 05.06.2014 р. // Голос України. – 2014. – № 124.

14. . Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV від 19.06.2003 р. // Урядовий кур'єр . – 2003. – № 168.

15. Голосніченко П. І. Правове регулювання надання адміністративних послуг потребує системного підходу / І. П. Голосніченко // [Електронний ресурс] Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – № 4. – С. 43-46. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/VKPI_soc_2012_4_8.pdf – Назва з екрану.

Рецензент: Васильєва Олександра
Іллівна,
д.держ.упр., професор кафедри
регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом

Національної академії державного
управління при Президентові України

Титаренко Любо́в Микола́ївна,

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат політичних наук, доцент
*Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України ,
м. Одеса*

Поступ регіональної політики на етапі сьогодення української держави

Регіональна політика становить складову частину національної стратегії, соціально-економічного розвитку країни і є особливим видом державної політики та здійснюється на трьох рівнях: *на національному*: її реалізують центральні (загальнонаціональні) органи влади стосовно окремих регіонів (областей); *на субнаціональному*: регіональна політика здійснюється регіональними (місцевими) органами влади та управління стосовно більш дрібних територій (аж до окремих населених пунктів – міста, села, селища, що знаходяться на території конкретної області (району) країни); *на міждержавному* (міжнародному): регіональна політика проводиться міждержавними інститутами, що діють у межах регіональних інтеграційних об'єднань.

Виходячи з цього, важливо відзначити, що найважливішою передумовою розбудови вітчизняної правової демократичної держави в нинішній час постає проблема співвідношення політичних змін і суспільної стабільності як на центральному так і на регіональному рівні.

Разом з тим, дослідження суспільно - політичних змін зорієнтовано стосовно проблем інтеграції України у світове співтовариство, що залишається одним із найскладніших питань і потребує більш глибокого обґрунтування. Аналіз чинного інституційно-правового поля України у сфері забезпечення збалансованого розвитку країни дозволяє визначити системні проблеми, що гальмують процес реформування державного управління як центральним так і регіональним поступом.

Зауважимо, що протягом тривалого часу незалежності, було розпочато низку важливих реформ. Але, на жаль, переважна більшість з них досі не доведена до логічного і результативного завершення. Серед першочергових завдань, що стоять перед державою, на сьогодні домінують: складна політична ситуація в країні, руйнівні процеси в економіці, агресія з боку сусідньої держави на сході країни, що потребує внутрішньої мобілізації зусиль та інтенсифікації пріоритетних векторів регіонального розвитку в цілому.

Проблеми змін і суспільної динаміки регіонального розвитку вивчають, зокрема, такі вчені, як П.Надолішній, М. Ільїн, І. Лиханова, М. Михальченко, В. Сергеев В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, О.П. Якубовський та інші. Науковцями запропоновано чимало визначень поняття „зміни в державі”. Деякі вчені поняття „суспільно-політичні зміни” розглядають у взаємозв'язку з

іншими поняттями – „політичний процес”, „регіональний розвиток”, „суспільна динаміка”.

Існує загальнонаукова думка, що поняття „політична система” і „суспільно - політичні зміни” виражають типологію політичного життя, і зміни призводять до змін у регіональному розвитку[1, с.84]. Як відомо, в нинішній надскладний час керівники підприємств, установ, приватні підприємці об'єднують зусилля по збору і наданню фінансово-матеріальної допомоги військовим, членам їх родин, наданню допомоги біженцям із зони бойових дій і т. ін. Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше зустрічаються з механізмами співпраці, що сприяє корегуванню українських зовнішньо і внутрішньополітичних проблем, адаптації до актуальних вимог світового співробітництва.

Разом з тим, на сьогодні перед Україною стоять непересічні виклики — наша країна обрала шлях побудови незалежної держави, який виявився складним і, часом, драматичним та став непростим випробуванням для українського суспільства.

Як вважають науковці, цикли відтворення політичної системи цілком природно пов'язані з реформами, тобто певними змінами. На думку М. Ільїна, необхідно ввести значно ширше поняття суспільно - політичного процесу, яке б характеризувало зміну в якості сукупного визначення як цілісних так і регіональних політичних змін в цілому[2, с.58].

І. Лиханова досліджує дві тенденції розвитку суспільної системи. Вона вважає, що в процесі свого існування соціальна система відчуває дві протилежні тенденції: з одного боку, це процеси дезорганізації, а з іншого – процеси самоорганізації і організації. Наростання внутрішніх проблем і протиріч робить суспільство несталим. Якщо суспільство перебуває у стані трансформації, то його несталий, динамічний стан у певному розумінні неминучий. Якщо суспільство перетворюється, то воно не може бути стабільним[13]. Внутрішня нестабільність соціуму призводить не тільки до зростання економічних проблем, але й характерна змінами, динамікою, що відбуваються в соціальній структурі суспільства [3, с.59].

Крім того, існує думка, що недосконалість вітчизняного інституційно-правового забезпечення створює перешкоди формуванню стратегічних орієнтирів регіонального розвитку. Загальна модель організації влади на регіональному рівні унормована в Конституції України, з орієнтиром європейських засад регіонального самоуправління (ст. ст. 5 і 132), не повною мірою відповідає принципам і положенням основного європейського документа із цих питань – Європейської Хартії. Основними з-поміж цих невідповідностей є такі:

- регіональний рівень (область, район) перебуває у віданні центральної ланки державного управління, оскільки в Конституції України, а отже, і в законодавстві загалом відсутнє положення щодо наявності виконавчого органу в районній та обласній радах;
- не визначено статус правосуб'єктності регіонів, представництво їхніх власних місцевих (локальних) інтересів, статус регіонального самоврядування

(це підтверджує редакція частини четвертої ст. 140 Конституції України, в якій зазначено, що обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не областей або районів).

Тим не менш, регіональний розвиток зазнає відчутних трансформаційних змін з часу прийняття одного з найважливіших інструментів для стратегічного планування в Україні - Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [4;5]. Обласні державні адміністрації розробили стратегії регіонального розвитку з метою забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, а також узгодження довгострокових національних пріоритетів розвитку з реалістичними стратегічними напрямками Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [8,с.1].

Але варто зазначити, що серед найбільш вагомих ризиків та явних перешкод на шляху реформування системи державного управління регіональним розвитком – поширення корупції. Високий рівень корупції на регіональному рівні є системною проблемою соціально-економічного розвитку українських регіонів (поряд із інерцією виживання за рахунок допомоги «від бюджету до бюджету» та домінуванням тактики «латання дірок» над довгостроковою політикою розвитку свого регіону). Масштаби поширення корупції в Україні не зменшуються протягом тривалого часу попри антикорупційні заходи, що вживаються на різних рівнях державної влади. Корупційні відносини руйнують засади публічності та суспільної довіри до влади, у т. ч. місцевої та регіональної. У системі державного управління регіональним розвитком корупційні прояви існують під час формування бюджетної політики, при здійсненні державних закупівель чи визначенні виконавців замовлень, що фінансуються з державного або місцевого бюджету тощо. За подібних умов корупція на регіональному рівні де-факто відіграє функцію паралельного (тіньового) державного управління. У результаті негативного впливу корупції порушується діловий клімат, спотворюються засади ринкової конкуренції, порушуються принципи прозорості обслуговування населення, приватизації державного майна, гальмується розвиток підприємництва [7; 9].

Підприємництво та громадськість на регіональному рівні дедалі частіше стикаються з механізмами відтворення кругової поруки, за якої місцеві чиновники, податкові та митні органи прикривають один одного. Корупційні дії часто супроводжують діяльність бюро технічної інвентаризації, пожежних інспекцій, СЕС, митниці, податкової інспекції та інших державних інституцій, що наділені контрольно-інспекційними та дозвільними функціями, володіють компетенцією щодо перевірки (регулювання) підприємницької діяльності.

Існуюча на сьогодні необхідність радикальних реформ та зусиль у боротьбі з корупцією, — все це вимагає нестандартних рішень в державному управлінні в цілому. Відповідно, підвищення ролі регіональної політики у функціонуванні української держави, поступовий перехід від короткострокового до середньострокового планування в галузі регіонального розвитку, підвищення вимог до подальшої децентралізації в ресурсному

забезпеченні регіонального розвитку - все це вимагає вдосконалення управління у сфері регіонального розвитку[4,с. 435].

В Україні неодноразово розглядалися ідеї щодо реформування соціальної політики, сприяння регіональному та місцевому розвитку в країні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та у межах концепції «доброго врядування». Головними принципами домінуючої в Європі системи «доброго врядування» є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті управлінських рішень[7, с. 311-313].

Таким чином, лише виконання принципів відкритості, відповідальності, ефективності та прозорості у прийнятті управлінських рішень передбачає в українських реаліях наближення управління до людей. Лише знищення ганебного явища корупції надасть можливість безпосередньої участі людей у різних формах місцевого та регіонального управління, заміну взаємовідносин за принципом «керівник–громадянин» на відносини типу «постачальник послуг – клієнт». У межах політики запобігання корупції дія демократичних принципів пов'язується із реформуванням системи державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів щодо пріоритетності особистих інтересів перед суспільними. Найбільш дієвим способом подолання корупції є запровадження регуляторних заходів, спрощення дозвільних процедур поряд з поступовою передачею більшої частини управлінських функцій на регіональний локальний рівень та приведення національного законодавства до стандартів демократичних країн. Світова практика свідчить, що такі принципи найбільш ефективно діють у країнах з децентралізованою системою управління [10]. Оптимальна організаційна структура державного управління на практиці пов'язана з проблемою вибору між централізацією та децентралізацією. Розподіл повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади є показником здатності держави щодо підвищення надання послуг населенню, а також поступу регіонального розвитку.

Поступ регіональної політики на етапі сьогодення – це перш за все трансформація системи влади на тлі визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, це підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, хочеться вірити у здійсненність створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя нашого народу.

Література

1. Надолішній П.І. Синергізм/ П. І. Надолішній// Енциклопедія державного управління:у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк(голова) та ін.– Т. 2. – К. : НАДУ, 2011.– С. 556.
2. Ильин М. Ритмы и масштабы перемен. О понятиях „процесс”, „изменение” и „развитие” в политологии // Полис. – 1993. - № 2. – С. 58, 60.
3. Лиханова И. В. Дестабилизирующие факторы политического процесса и национальная безопасность: современный теоретический дискурс // Вестник

Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 2004. - № 3. – С. 59, 60.

4. Титаренко Л. М. Соціально-політичний простір сучасності: проблеми та перспективи розвитку. Матеріали УІ Регіональної науково-практичної конференції за міжнародною участю (м.Дніпропетровськ). -2013р. - С.435.

5. Толкованов В. В. Стандарти та принципи врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність[Електронний ресурс]/ В. В. Толкованов//Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид.–2012. – No12.–Режим доступу до журн.: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>

6. <http://www.unian.ua/politics/> Європарламент синхронно з Радою ратифікував Угоду про асоціацію Інформаційне агентство УНІАН.- 16.09.2014р.

7. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: монографія/[авт. кол.: В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського.– К.; Львів: НАДУ, 2012.–368 с.

8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Кабінет Міністрів України; Постанова, Стратегія, Перелік від 06.08.2014 № 385

9. <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/19/7061790/> В.Ференц. Дві тенденції конституційного процесу. Українська правда. Четвер, 19 березня 2015р.

10. *Інформація проекту "Європейська правда"*, ЄС виділить 55 мільйонів євро на підтримку децентралізації та реформ регіональної політики в Україні. <http://www.eurointegration.com.ua/news/2014>.

Яковлева Лілія Іванівна

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат політичних наук, доцент,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

**Легітимність акторів публічного управління
як складова впровадження реформ в Україні**

Сьогодні в українських реаліях стає актуальною проблема легітимності влади та публічного управління. Українське суспільство очікує реформування усіх сфер життєдіяльності. Для впровадження ефективних реформ публічного управління потрібна підтримка та розуміння громадян. Однак, в українському суспільстві відбулася еволюція відношення громадян до економічних та соціально-політичних реформ та методів їх впровадження. Перший етап очікуваних реформ був у 1991-1998, другий етап підтримки і очікування реформ пов'язаний з Помаранчевою революцією (2004-2009 рр.), наступний етап пов'язаний з до влади команди В.Януковича (2010-2014). Кожний етап очікування реформ закінчувались розчаруванням серед громадян. Після революції „Гідності” (2014 року) - потреби і очікування реформ стали основним викликом для влади та суспільства.

Україні потрібно провести корінні реформи, а для цього потрібні демократичні легітимні інституції, зокрема децентралізація влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, надання широких прав та механізмів впливу на представників публічного управління громад, реформування судової системи, правоохоронних органів та інш. Україна потребує не тільки ефективної дискусії про реформи та децентралізацію влади у громадянському суспільстві та серед представників політико-управлінської еліти, але й прийняття ефективних легітимних рішень. Ефективність проведених реформ залежатиме від того, як вирішаться проблеми стримувань та противаг гілок влади, з соціальною справедливістю, з питанням збільшення потенціалу особистості, зменшення фатального відставання України від країн Центральної та Східної Європи - членів ЄС, з якими вона нещодавно перебувала на одому рівні розвитку.

Процес легітимації публічного управління в Україні характеризується особливостями, притаманними кризовому періоду. Можна відзначити нерівномірність темпів і рівнів перетворень, недосконалість правових процедур, непослідовність реформ, фрагментарність громадянського суспільства, недостатню ефективність діяльність влади, потенційну поліваріантність розвитку та ін.

Публічна політика виконує важливі функції підтримання балансу приватних та колективних інтересів і досягнення на цій основі суспільного блага, соціальної справедливості, презентації та артикуляції інтересів окремих

індивідів, соціальних груп та спільнот, забезпечення організації і управління різними сферами на основі права. На думку І. Малютіна «Державна влада, яку також називають публічною – це спосіб керівництва, управління суспільством за допомогою спеціального апарату примусу... Державну владу й державу не можна ототожнювати, бо державна влада – це спосіб керівництва, управління суспільством, а держава – спосіб (форма) організації суспільства. Державна влада має свою правову природу і свій початок. Вона може передаватися в спадок у монархічних формах правління, делегуватися в республіканських формах правління – традиційний легітимний спосіб здобуття державної влади, а також привласнюватися (узурпація влади, від лат. Usurpo – «захоплюю») шляхом насильного її захоплення – нелегітимний протизаконний спосіб» [4].

Легітимація публічного управління – це складний політичний процес, який визначається такими факторами, як довіра громадян, взаємне визнання та забезпечення прав і обов'язків акторів у процесі публічного управління, механізми та форми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів, демократизація вертикальної та горизонтальної політичної взаємодії, верховенство права та конституційних засобів прийняття та реалізації владних рішень та впровадження політики.

На думку Є. Бистрицького, «Легітимація – це розгорнутий у часі політичний дискурс – процес розповсюдження, обговорення, обдумування, врешті-решт доведення колективної правильності та прийнятності соціально-правових норм, що їх здебільшого стихійно встановлюють нові політики. Тому ще говорять про легітимаційний потенціал політичного дискурсу. Легітимаційний потенціал – це засади та мотиви, що можуть бути мобілізовані для публічного доведення легітимності політики, мають соціальну силу утворювати консенсус – найважливішу умову легітимації» [1].

Джерелами легітимності акторів публічного управління виступають результати виборчих кампаній, правове поле, рівень довіри у вертикальній взаємодії та управлінській структурі, ідеологічні принципи.

При цьому необхідно враховувати стан громадської думки, рівень політичної участі та політичної активності громадян. Актори публічного управління вважаються легітимними, якщо вони здатні підтримувати не лише законність влади, а й віру громадян у законність політичного режиму, його відповідальність та здатність виконувати демократичні правила політичної гри.

Легітимність передбачає спроможність акторів публічного управління створювати та відтворювати переконання, що вони є оптимальними та бажаними для суспільства. Тобто, «Легітимність є ознакою законності влади і, в свою чергу, відповідність її конституції і закону. Оскільки влада є ознакою повноважень органів держави та місцевого самоврядування, оскільки легітимність є складовою їх повноважень, адже власне через повноваження влада детермінується, встановлюється та реалізується. Народ як джерело влади володіє нею у вищому ступені і як носій суверенітету концентрує основні публічні функції» [4]. Для цього постає потреба «до встановлення демократії з активною участю громадян». Як зазначає П.Розанвалон «заклик до встановлення демократії з активною участю громадян був одним із

центральною участю громадян був одним із центральних гасел у протестних виступах американських студентів у 60-роки» [5]. Політичні рішення та публічна політика, які приймають та впроваджують органи публічного управління, завжди привертає увагу громадян та громадянського суспільства. Протягом всіх років існування України як незалежної держави, зберігає наукову актуальність тема наближеності влади до громадян. Термін «наближеність» був започаткований одним з прем'єр-міністрів Франції наприкінці 90-х рр.. XX ст., а в 2002 році - включений у закон. У Європейському Союзі цей термін став «паролем» епохи, який пов'язують з децентралізацією влади, підкреслюючи наголосом увагу до місцевої громади, а саме про «наближення» адміністративних послуг до громадян.

Влада може вважати себе легітимною і бути впевненою у підтримці громадян, якщо вона задовольняє трьома умовами, що утворюють нормативну основу легітимності:

- 1) влада відповідає прийнятим або встановленим в суспільстві правилами;
- 2) ці правила виправдані шляхом посилення на віру, яку поділяють і керуючі, і керовані;
- 3) є докази (у вигляді дій) згоди підлеглих на існуючі відносини влади. Зазначені умови утворюють три рівні легітимації, які існують у взаємозв'язку і не є альтернативними один одному.

Перший рівень складають правила, що встановлюють владу; другий - переконання (віра) в законності, виправданості встановлених правил; третій - дії відповідно до вимог влади.

Політичний процес сучасної України характеризується власними особливостями легітимації владних акторів, серед яких можна відзначити наступні:

- формування політичної та правової системи на основі радянських інститутів влади, шляхом встановлення «зверху» в інтересах порівняно невеликої групи владних акторів. На думку Є. Бистрицького «В умовах посткомунізму легітимація являє собою проблему в кількох найважливіших сенсах. По-перше, йдеться про історичне повернення до практики легітимації після майже столітнього панування нелегітимної — самолегітимної — влади. По-друге, йдеться про штучне визначення (за допомогою цілеспрямованої пропаганди, спланованої ідеологічної дії) тієї системи цінностей, що мають складатися природно-історично (в культурі, традиціях, мові, звичаєвому бутті тощо) та які утворюють легітимаційне підґрунтя та легітимаційний потенціал нової політичної системи. По-третє, посткомунізм як стан «після комуністичного суспільства» може реально опертися лише на попередні традиції та навички псевдолегітимного політичного владарювання» [1];

- використання пострадянськими акторами технологій авторитарного правління (міфологізації, ідеологізації, використання референдумів з «народної ініціативи», перекладання відповідальності, формування «партії влади» та ін.) та ігнорування демократичних принципів легітимації;

- актори публічного управління в Україні надавали перевагу міжнародній легітимності влади (при збереженні «багатовекторності» у

зовнішній політиці), аніж забезпеченню її легітимності в очах українських громадян. Наслідком цього стало, на думку О. Висоцького те, що «З одного боку, це підштовхувало їх до створення та розвитку демократичних інституцій, а з іншого – вони або ж усіляко знижували значущість цих демократичних інституцій та вихолощували їх демократичний зміст, або ж намагались повністю підпорядкувати їх собі, зробити слухняними інструментами у збереженні, укріпленні та реалізації своєї влади та, одночасно, засобами підпорядкування їй волі громадян» [2];

- недостатня політична активність громадян у міжвиборчій період, патерналізм більшості громадян. Водночас, відбувається «приватизація» публічного простору, домінування приватних інтересів у суспільному житті. Тобто, легітимність акторів публічного управління напряду залежить від їх здатності задовільнити приватні потреби електорату під час виборчої кампанії;

- фрагментація легітимності. На зміну єдиній радянській символічній «картині світу» (виходячи з якої вибудовувались пояснювальні схеми легітимності комуністичного режиму), прийшли часткові «образи реальності», які репрезентують окремі політичні актори, виходячи із власних егоїстичних (приватних) інтересів. На думку О. Сидорчука «Це призводить до того, що легітимність стає «фрагментованою», прив'язаною до конкретної політичної сили, але не до системи в цілому. Образи реальності різних політичних сил намагаються виключити своїх опонентів з такого загального поля, відмовити їм у доступі до політичної системи суспільства. Інакше кажучи, вони переконують нас у тому, що влада в державі є легітимною лише тоді, коли вона належить певній політичній силі, в іншому разі вона є нелегітимною» [6];

- у процесі посткомуністичних трансформацій легітимація діяльності акторів публічного управління напряду пов'язується із збереженням (або руйнацією) певного політичного режиму та здатністю до створення нової, демократичної форми політичного режиму. Це потребує вирішення питань консолідації суспільства на основі ліберальних цінностей, формування колективної ідентичності, подолання регіонального поділу, конструювання «картини світу» без застосування насильницьких засобів тоталітарного режиму.

Таким чином, легітимність акторів публічного управління ґрунтується на демократичних засадах і виражає довіру громадян до їх діяльності та взаємодії, а також здатність публічної влади правомірно реалізувати власні рішення. В умовах легітимного правління суспільні суперечності та конфлікти вирішуються на основі раціоналізації взаємодії акторів публічного управління та реформування (модернізації) публічної політики. Якщо ж проявляється недостатня легітимність влади, то це може мати наслідком політичну кризу та дестабілізацію політичного режиму.

Література:

1. Бистрицький Є. Державотворення: шляхи легітимації [Електронний ресурс] / Є. Бистрицький. — Українська державність у XX столітті. — К.: Політична думка, 1996. — С. 326-348. — Режим доступу: <http://bystrytsky.org/derzhukr.htm>

2. Висоцький О. Ю. Політична влада в Україні: проблеми легітимації та модернізації [Текст] : монографія / О. Ю. Висоцький. – Дніпропетровськ : Інновація, 2012. – 132 с.

3. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні [Електронний ресурс] / Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І.// **Вісник НТУУ «КПІ». Серія: Політологія. Соціологія. Право.** – Режим доступу: <http://visnyk-prsp.kpi.ua/uk/2011-1/11.pdf>

4. Малютін І. Природний феномен державної влади / І. Малютін [Електронний ресурс]// Віче. – 2012. - №14. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3216/>

5. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон. - Київ, 2009. – 287 с.

6. Сидорчук О. Легітимність влади в Україні: дві тенденції сучасності [Електронний ресурс] / О. Сидорчук // Дзеркало тижня. – 31 жовтня 2012 р. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/legitimnist_vladi_v_ukrayini__dvi_tendentsiyi_suchasnosti.html

Яроміч Світлана Анатоліївна

завідувач кафедри менеджменту організацій,
кандидат економічних наук,
*Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України,*
м. Одеса

Буряченко Олександр Євгенович,

аспірант кафедри менеджменту організацій,
*Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України,*
м. Одеса

Витоки зародження пенсійного страхування на Півдні України

Дослідники завжди стверджували, що історія сучасної пенсійної системи — це приклад самого масштабного за впливом на державні фінанси і суспільний розвиток прецеденту [1]. Соціальна безпека нації належить до найістотніших сфер державного буття. Будь-які соціально-економічні реформи приречені на невдачу, якщо не буде успіхів у вирішенні соціальних питань. Саме під таким кутом зору слід розглядати весь комплекс явищ, пов'язаних із пенсійним забезпеченням.

В загальні соціально-захисна діяльність держави охоплює сферу забезпечення і надання соціальних послуг непрацездатному населенню. В етимологічному трактуванні соціальне забезпечення означає «надання достатніх матеріальних засобів для життя будь-кому з боку суспільства» [3].

На думку О. Москаленко уявлення про те, яким має бути соціальний захист, змінювалось та удосконалювалось з розвитком людського суспільства. Проблема створення соціального забезпечення — історична, тому не можна зрозуміти сучасних державно-правових моделей соціального забезпечення, не ознайомившись із історією розвитку соціального забезпечення як інституту громадянського суспільства у світі та в Україні [3].

В суспільстві пенсійна система відіграє вагомий роль, оскільки її надійність та стійкість є запорукою соціальної та економічної стабільності. З метою оцінки нинішнього стану пенсійної системи України та можливих майбутніх змін, доцільно простежити еволюцію становлення цієї системи за допомогою ретроспективного підходу. Коли досліджуються етапи, основні елементи, принципи діяльності, стає зрозумілою логіка розвитку пенсійної системи.

Поняття страхування увійшло в українську мову нещодавно. Воно має відповідники в інших мовах: «insurance» — в англійській, «assurance» — у французькій, «versicherung» — у німецькій мовах. Філологи вважають, що цей термін має латинське походження. В основі його — слова «securus» і «sinecura», які означають «безтурботний». Отож, страхування відбиває ідею застереження, захисту та безпеки [5].

Система пенсійного страхування вводилася як механізм, що забезпечує можливість існування на випадок дожиття до пенсійного віку. Із соціального страхування виокремилося пенсійне забезпечення, що зародилося в середині 80-х років XIX століття у формі пенсійних кас - емеритальних і страхових.

Невеликий екскурс в історію Півдня України надає цікаві свідчення не тільки про зародження соціального забезпечення, а й про те, для кого воно призначалося і що вкладалося у зміст цього поняття. Слід підкреслити, що у давні часи ініціатива введення певних видів соціальної допомоги нерідко виходила від князів. Приміром свідченням цього є такі державні рішення, як укладення в 911 і 945 рр. київськими князями Ігорем та Олегом угод з греками «Про порятунок полонених», відповідно до яких передбачались зобов'язання сторін про викуп полонених русичів та греків і повернення їх на батьківщину.

Князь Володимир у 996 р. підготував Устав, відповідно до якого доручав духовенству та церковним структурам здійснювати опікування й нагляд за притулками для одиноких, лікарнями, лазнями і встановив для благодійних закладів «десятину». Князь Володимир вживав багато благодійницьких заходів: заснував училища для навчання убогих людей, богодільні, запровадив народні свята, на яких влаштовувалося «годування» бездомних, убогих, сиріт, вдів, роздавалася щедра милостиня.

Зародження пенсійного страхування на Півдні України приходить на 90-ті роки XIX століття, коли більшість підприємців почала страхувати в приватних страхових товариствах найманих робітників на випадок інвалідності, смерті та тимчасової непрацездатності. Таке страхування спочатку отримало найбільше поширення в Одесі, де в 1894 році були застраховані робітники 22 промислових підприємств. У дореволюційні роки Одеса була одним із важливих центрів страхування. В місті існували самостійні страхові товариства, а також контори іноземних страховиків. Незабаром страхування почало впроваджуватися в Миколаєві, Херсоні та інших містах півдня України [2].

В 30-х роках XIX століття виникло особисте страхування. Протягом тривалого часу страхування життя було монополією Товариства застрахованих капіталів і доходів [2]. Згідно зі Статутом товариства передбачалося страхування за чотирма видами чи розрядами:

А — страхування капіталу,

В — страхування пенсій в разі дожиття до певного строку та на користь спадкоємців,

С — страхування пенсій на користь самого страхувальника (страхування на дожиття),

Д — страхування капіталів і пенсій на користь дітей при досягненні ними певного віку.

Понад 97% припадало на страхування за розрядом А.

Прогресивно налаштовані одеські підприємці та чиновники, пов'язані з промисловістю, розробили, з урахуванням вже придбаного свого і відомого їм західноєвропейського досвіду, проект статуту першого в Україні Товариства взаємного страхування фабрикантів і ремісників від нещасних випадків з їх

робітниками. Товариство розпочало свою діяльність в 1899 р, а вже в 1902 р воно налічувало 7 тис. застрахованих.

У 1905 р, за зразком цього товариства в Одесі, було утворено Чорноморське Товариство взаємного страхування судновласників від нещасних випадків з їх службовцями і робітниками, яке діяло у всіх портах Чорного та Азовського морів і в приморських річкових портах. Крім фабрикантів і власників заводів, страхування почали застосовувати і окремі робочі виробничі організації. Так, у Миколаєві робітники суднобудівних заводів (члени кооперативного і ремісничого товариств) у 1909 р утворили спільну медичну організацію, роботу якої намагалися побудувати за зразком німецьких лікарняних кас.

Діяльність перших у країні товариств взаємного страхування (у тому числі й Одеського) сприяла офіційного визнання і заохочення страхування спочатку на добровільних засадах, бо закон про відповідальність підприємців за каліцтва робітників і відшкодування їм збитків у зв'язку з цим, у тому числі і шляхом страхування, був прийнятий тільки в 1903 р. Досвід взаємного страхування власників підприємств і миколаївських робітників, організацій, в так званий достраховий період, став також підготовчим етапом до обов'язкового страхування.

23 червня 1912 р. Третьою Державною Думою були прийняті закони:

- «Про забезпечення робітників на випадок хвороби»;
- «Про страхування робітників від нещасних випадків»;
- «Про утворення присутності по справах страхування робітників»;
- «Про утворення Ради по справах страхування робітників».

Цей пакет законів за змістом багато в чому був близький до соціально-страхових актів, прийнятих в Австрії, Німеччині, Франції. Що ж стосується страхування на випадок старості, інвалідності й безробіття, то відповідні ідеї так і залишилися на стадії обговорення. Загалом же, закони 1912 р. були покликані здійснити широкомасштабну соціальну реформу.

Обов'язкове створення кас пенсійного страхування було законодавчо започатковано у 1861 році [4]. В 1912 році були створені фабричні каси хворих для обов'язкового страхування на випадок хвороби.

Характерним при цьому була наявність двох форм:

договірної форми, коли найняті касою лікарі надавали допомогу хворим по талонній системі або за щомісячну оплату (переважала в Одесі);

і більш прогресивної форми - утворення касами власних амбулаторій (набула поширення в Миколаєві).

У період української державності на Півдні України (1917-1919 рр.) продовжували функціонувати лікарняні каси і страхове товариство.

В Україні 10 грудня 1921 року був прийнятий декрет про соціальне страхування (замість соціального забезпечення). Проте, як і у випадку з багатьма іншими великими соціальними інноваціями, вона сама стає чинником зниження рівня зайнятості в пенсійному віці.

На початку ХХ ст. в Україні було зроблено спробу створити страхове товариство “Любов”, основною спеціалізацією якого мало стати страхування

пенсії на випадок удівства та допомоги на випадок сирітства. Але воно так і не розпочало свою діяльність через недостатню кількість охочих застрахуватись.

Для співставлення у тій же період на Заході України у Львові функціонувала низка пенсійних фондів. В якості одного з найяскравіших прикладів можна привести діяльність Пенсійного фонду працівників міських електричних закладів у Львові. Відповідно до статуту метою діяльності фонду було:

- забезпечення пенсією по віку працівників міських електричних закладів;
- виплата пенсій по втраті годувальника родичам у випадку смерті працівника міських електричних закладів.

Право на вступ до Пенсійного фонду працівників міських електричних закладів мали ті працівники, хто платив внески до фонду, пройшов військову службу, не належав до інших фондів та вік при вступі до фонду не перевищував 40 років. Як факт підтвердження прийому на роботу та вступу до Пенсійного фонду, працівникам видавали Карту прийому, в якій зазначалося його прізвище, ім'я та по батькові, де і на якій посаді працював, а також період, з якого працівник робив внески у Пенсійний фонд,

Формування Пенсійного фонду працівників міських електричних закладів відповідно до статуту проводилося за рахунок:

- майна Пенсійного фонду;
- внесків (вступні та щомісячні) членів Пенсійного фонду;
- щомісячних дотацій міських чи районних електричних закладів;
- інших доходів фонду (відсотки від майна, пожертви, штрафи та пені).

Розмір пенсії формувався залежно від періоду членства у Пенсійному фонді. Так, після 10 років членства пенсія працівника становила 40% від заробітної плати і з кожним роком зростала на 2,4%. Відповідно після 35 років членства пенсійна виплата становила 100% (максимум) службових виплат [4].

Отже, перейняття досвіду щодо створення соціального захисту населення в Україні, було поштовхом для запровадження вітчизняної пенсійної системи.

Література:

1. Гайдар Е. Богатые и бедные. История пенсий / Е. Гайдар // Вестник Европы, 2003, №10. — С. 5- 23.
2. Ермилов В. Очерк истории медицинского страхования и страховой медицины на юге Украины / В. Ермилов — [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.medicine.ck.ua/p=28>
3. Москаленко О. До питання про правові витоки соціального страхування населення в Україні / О. Москаленко // Вісник Національної академії правових наук України 2014, № 2 (77). — С. 81-90.
4. Трубич С.Ю. Формування системи пенсійного забезпечення / С.Ю. Трубич, В.Є. Швець // Фінанси України. - 2000, № 2. — С.23-36.
5. Юрах В.М. Історіко-правовий аналіз страхування / В.М. Юрах // Актуальні проблеми держави і права, 2005. — С. 165-172.

**СТАТТІ
ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ
«КРУГЛОГО СТОЛУ»:**

***СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО
ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ
В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ***

Бессараб Віта Дмитрівна

начальник відділу Овідіопольської РДА

Дорош Олег Федорович

головний спеціаліст Вінницької ОДА

Дудник Віталій Петрович

слухач Одеського регіонального інституту

державного управління Національної академії

державного управління при Президентові України

Мусійовський Андрій Йосипович

головний спеціаліст Держлісагентства України

Нахтман Євгеній Володимирович

заступник начальника інспекції

Держархбудконтролю у Вінницькій області

Трусюк Валерій Михайлович

заступник начальника відділу Вінницької ОДА

Шпуняр Марина Василівна

начальник відділу Одеської ОДА

**«Бізнес-Громадяни» (B2C, BUSINESS-TO-CITIZENS)
на регіональному рівні: концептуальний погляд на проблему**

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 2 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «регіональне управління» 14.03.2015 р.)

На наш погляд, модель електронного суспільного устрою «Бізнес-Громадяни» – це відкриття для громадян структур приватних компаній шляхом вільного доступу на веб-сторінку через певні портали. Фахівці – успіх компанії. Завдяки досвіду і компетенції компанія займає лідируючі позиції на ринку. Запровадження такого модулю на регіональному рівні передбачає:

- надання е-робочих місць;
- е-послуги нотаріально-адвокатських контор;
- е-навчання;
- е-доручення;
- е-замовлення на отримання продукту.

При розроблені даного проекту було використано досвід декількох держав світу. Зокрема: **Канада** – електронне урядування на місцевому рівні реалізується через створення веб-сайтів. Такі веб-сайти містять інформацію для підвищення обізнаності населення про громадські програми й послуги та забезпечення доступу до них; бази зайнятості та працевлаштування; про професії, підготовку кадрів і галузі промисловості, що дає можливість поліпшити координацію між характеристиками робочої сили і потребами ринку праці. **Німеччина** – розробка програмного забезпечення; намагання зайняти лідируючу позицію у світі з розробки програмного забезпечення для освіти. **Бельгія** – надання послуг по електронним закупівлям. **Таїланд** – інформаційні

системи і веб-портали, в яких міститься інформація в розрізі районів країни щодо економічного стану, місцевих продуктів і послуг, сайт онлайн-послуг, сплата за послуги електро- та водопостачання. Найбільш відомі складові е-демократії в США. Використовуються такі види взаємодії, як е-консультації.

Сам проект не є витратним. При розробці нами враховувались ті ресурси, які мають всі регіони держави (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції проекту

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	матеріальне	нематеріальне	організаційно-функціональне
		Заробітна плата, премії, бонуси	Фахівці компаній, студенти, активна молодь, вчителі шкіл	Центри компетенцій, залучення в компанії кращих менеджерів, створення порталів
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Фаховість, активність, суспільна мотивація, досягнення		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	Гранти, зниження оподаткування, часткова компенсація банківської ставки по кредитуванню	Пріоритетність для видані ліцензій	Державні програми для бізнесу
	- субсидій	-	-	-
	- протекціонізму	Спонсори, меценати, благодійники	Спонсори, меценати, благодійники	Використання бізнес структур

Запровадження даного проекту дасть певні результати для широкого кола зацікавлених осіб (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати

4	Очікувані результати:			
		матеріальне забезпечення	нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
- для персоналу організації	Отримання якісного продукту, заробітна плата, бонуси, премії	Престижність, імідж	Конкурентоспроможність на ринку праці	
- для організації	Отримання прибутку	Реклама в ЗМІ, престижність, імідж	Відсутність текучості кадрів, складність робочої атмосфери	
- для громадян	Отримання е-ключів	Доступність	Скорочення часу при взаємодії з бізнесом	
- для регіонів	Прибутковий бізнес – збільшення надходжень в бюджет – зростання економіки	Підняття іміджу від покращення життя громадян, зниження емоційної напруги	Створення комітетів, комісій з представниками бізнесу	
- для держави	Прибутковий бізнес – збільшення надходжень в бюджет – зростання економіки	Підняття іміджу від покращення життя громадян, зниження емоційної напруги	Створення комітетів, комісій з представниками бізнесу	
- для бізнесу	Збільшення прибутків, використання продукту	Високий рейтинг, імідж	Залучення кращих фахівців	
- для процесів євроінтеграції	Отримання фінансування, грантів	Наближення до євростандартів	Створення наукових робочих груп з експертами з-за кордону	
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянським інформаційного суспільства	Роз'яснення через ЗМІ, навчання-консультації, соціальна реклама через ТВ		

Втім, даний проект представлено концептуально. Для його запровадження потрібно зробити певну ініціативну групу, яка зможе організувати детальне пророблення проекту. Іншими словами, провести саме проектування (табл. 3).

Таблиця 3

Загальний погляд на реалізацію проекту

6	План дій			Реалізація плану дій	
	1 Визначення можливості фахівця 2 Постановка завдання регламенту 3 Створення покрокової інструкції 4 Забезпечення умов роботи 5 Створення веб-сторінок і порталів 6 Обговорення результатів			1 Проведення зустрічей, співбесід 2 Прийняття плану дій та 3 Затвердження документу 4 Закупівля необхідного обладнання 5 Діяльність робочих груп та фахівців 6 Подання інформації через ЗМІ	
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші	
		50%	Формування нових послуг від нових спеціалістів	Формування інтернет-спільноти – Асоціації професіоналів та експертів з е-підписами	
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктури	доступ до інформації і знань	наращування потенціалу	
		Доступ в будь-якій точці, в будь-який час, широкий вибір послуг	Публічна інформація, професійна інформація	Залучення фахівців, активної молоді, студентів. Залучення громадськості до прийняття рішень	

Ми вважаємо, що дана концепція має певні переваги перед іншими (табл. 4).

Таблиця 4

Переваги даної концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції
	1 Проведення нарад, зустрічей	1 тиждень		
	2 Збір фахівців	1-2 дні		
	3 Прийняття плану дій та регламенту	1-2 дні		
	4 Діяльність робочих груп та фахівців	2-3 місяці		
	5 Обговорення результатів	1-2 місяці		
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		Розширення ринку	Матеріальні, соціальні блага	Скорочення часу при взаємодії, відкриття бізнесових структур, вільний доступ

Проаналізувавши нормативно-правове забезпечення державної інформаційної політики України [1-4], можна зробити висновок, що на теперішній час прийнято достатньо законодавчих актів щодо її розвитку.

Проте, до цього часу відсутній нормативний акт щодо системи гармонізації інформаційних продуктів згідно євростандартів.

Крім того, в Законі України «Про електронні довірчі послуги» необхідно передбачити створення спілки експертів, які маючи електронний ключ могли б надавати професійні консультації.

Це ми враховували при розробці мапи концепції (рис. 1).

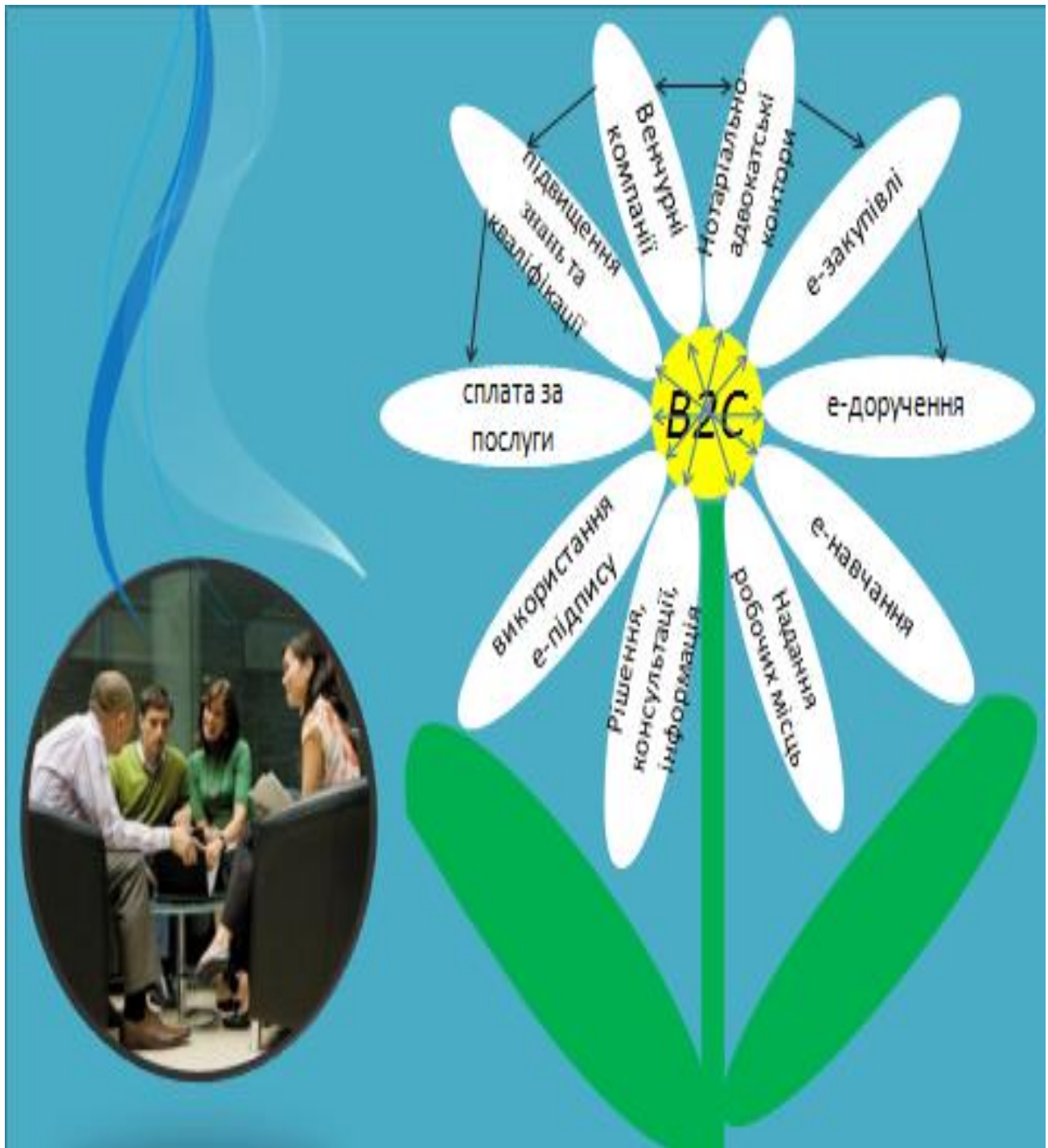


Рис. 1. Мапа концепції

Запровадження самої концепції і проекту передбачає залучення до цього процесу багатьох суб'єктів державного управління (рис. 2).

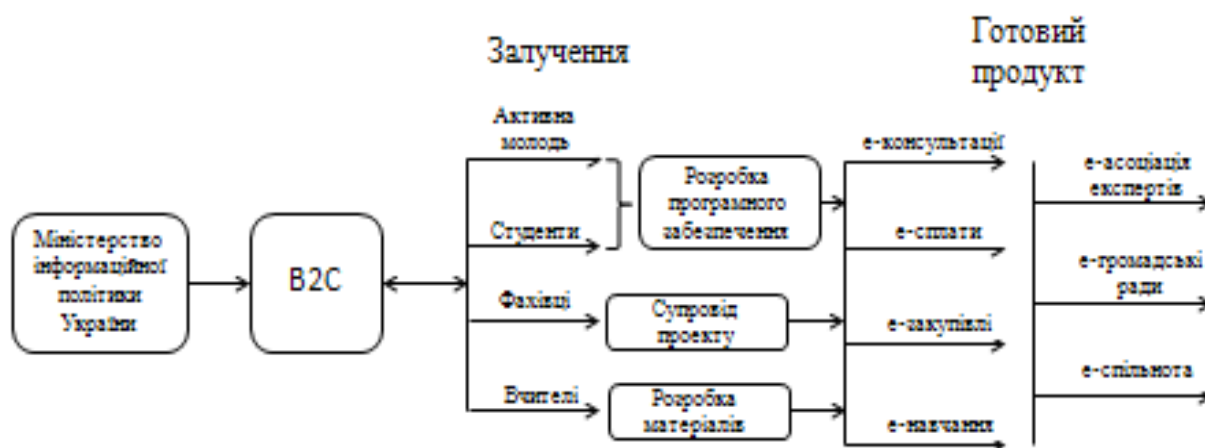


Рис. 2. Мапа запровадження концепції

Література:

1. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>
4. Постанови КМУ України від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Бессараб Віта Дмитрівна

начальник відділу Овідіопольської РДА

Дорош Олег Федорович

головний спеціаліст Вінницької ОДА

Дудник Віталій Петрович

слухач Одеського регіонального інституту

державного управління Національної академії

державного управління при Президентові України

Мусійовський Андрій Йосипович

головний спеціаліст Держлісагентства України

Нахтман Євгеній Володимирович

заступник начальника інспекції

Держархбудконтролю у Вінницькій області

Трусюк Валерій Михайлович

заступник начальника відділу Вінницької ОДА

Шпуняр Марина Василівна

начальник відділу Одеської ОДА

«Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) на регіональному рівні: концептуальні підходи до побудови взаємодії

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 2 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «регіональне управління» 14.03.2015 р.)

На наш погляд, модель електронного суспільного устрою «Уряд-Громадяни» – це надання органами державної влади соціально-інформаційних послуг громадянам, інформації про послуги, що сприяє взаємодії громадськості з урядовими агентствами, дозволяє здійснювати інтерактивні платежі, для громадян структур влади шляхом вільного доступу на веб-сторінку через певні портали.

Запровадження запропонованої концепції проекту модулю електронного суспільного устрою «Уряд-Громадяни» потребує запровадження:

- *e-інформаційних послуг;*
- *e-інтерактивних платежів;*
- *e-навчання;*
- *e-захисту персональних даних.*

При розробленні даного проекту було використано досвід декількох держав світу. Зокрема:

- **Норвегія** – послуги електронного уряду для громадян: робота пошукових послуг в бюро з працевлаштування; допомога з питань соціального забезпечення; особисті документи: паспорт і посвідчення водія; заява в поліцію; свідоцтва; оголошення переїзду; реєстрація автомобілів; заява на дозвіл будівництва; публічні бібліотеки; охорона здоров'я та пов'язані з нею послуги.

• **Фінляндія** – е - уряд для громадян: пошук роботи, послуги бюро з працевлаштування; допомога по соціальному забезпеченню; про реєстрацію автомобіля; особисті документи: паспорт водійські права; заява на дозвіл будівництва; сертифікати; медичні послуги.

Зробивши аналіз нормативно-правового забезпечення [1-4] державної інформаційної політики України, можна зазначити, що на теперішній час прийнято достатньо законодавчих актів щодо її розвитку.

Згідно Закону України «Про Національну програму інформатизації» [5] державні органи здійснюють такі функції у процесі інформатизації: встановлення стандартів, норм і правил використання засобів інформатизації; забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, визначення пріоритетних напрямків інформатизації та пільгового оподаткування.

Сам проект не є витратним. При розробці нами враховувались ті ресурси, які мають всі регіони держави (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції проекту

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	матеріальне	нематеріальне	організаційно-функціональне
		0	Студенти, викладачі, відділ інформаційних технологій	Відділ з громад кістю, відділ комунікацій
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Фаховість, досягнення, активні, зацікавлені в процесі і результаті, самомотивація.		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	Подати проект на фінансування	Приміщення обладнання	Використання тих, які є
	- субсидій	-	-	-
	- протекціонізму	метценатство	благодійність	-

Запровадження даного проекту дасть певні результати для широкого кола зацікавлених осіб (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати

4	Очікувані результати:			
		матеріальні	нематеріальні	організаційно - функціональні
	- для персоналу організації	Отримання якісного продукту	Престижність досягнень	Структура відділу організації. Передати обов'язки.
	- для організації	Заощадження коштів	Заощадження ресурсів	Створення експертної ради
	- для громадян	Отримання електронного ключа. Соціальний бонус	Доступність, зниження емоційної напруги	Спрощення і скорочення часу
	- для регіонів	Отримання електронного ключа. Соціальний бонус	Доступність, зниження емоційної напруги	Спрощення і скорочення її часу
	- для держави	Економія	Підняття рейтингу іміджу	Взаємовідносини регіонів і держави
	- для бізнесу	Використання продукту безкоштовно	Доступ до ресурсу, виклад проблеми	Об'єднуються вплив на орган. Спрощення скорочення часу
	- для процесів євроінтеграції	отримання грантів, субвенцій, фінансування, які пропонує ЄС	Наближення до євро стандартів виконання програми євро інтеграції	Зміна самої структури державного управління наближення до євро стандарту
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянськостю інформаційного суспільства	Навчання, роз'яснення, висвітлення, зацікавленість.		

Втім, даний проект представлено концептуально. Для його запровадження потрібно зробити певну ініціативну групу, яка зможе

організувати детальне пророблення проекту. Іншими словами, провести саме проектування (табл. 3).

Таблиця 3

Загальний погляд на реалізацію проекту

6	План дій	Реалізація плану дій		
	1. Визначення можливості 2. Розуміння. Постановка завдань. 3. Забезпечити умови. 4. Обговорення цілей.	1. Обговорення проекту з вищою куратор різни або партнерами. 2. Прийняти відео документ		
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		52%	Аналіз звернень і проблем	-
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктур и	доступ до інформації і знань	нарощування потенціалу
		Доступ з будь-якої точки в будь-який час широкий вибір послуг	Публічна інформація Професійна інформація	Залучити фахівців викладачів громад кість управлінські рішень залучення громадян

4). Ми вважаємо, що дана концепція має певні переваги перед іншими (табл.

Таблиця 4

Переваги даної концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції
1 Проведення засідань, зустрічей		1 тиждень		
2 Збір фахівців		1-2 дні		
3 Прийняття плану дій		1-2 дні		
4 Діяльність робочих груп та фахівців		2-3 місяці		
5 Обговорення результатів		1-2 місяці		
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		Підняття іміджу	Нові технології, Зручність	Скорочення часу. Вільний доступ.

Це ми враховували при розробці мапи концепції (рис. 1).



Рис. 1. Мапа концепції

Запровадження самої концепції і проекту передбачає залучення до цього процесу багатьох суб'єктів державного управління (рис. 2).



Рис. 2. Мапа запровадження проекту

Література:

1. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Постанови КМУ України від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
5. Закон України «Про Національну програму інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Бірюкова Ірина Олександрівна

*заступник генерального директора ОННБ ім. М.Горького,
м. Одеса;*

Голота Наталя Володимирівна

*директор Очаківського районного ЦСССДМ у Миколаївській області,
м. Очаків*

Козлов Олексій Сергійович

*генеральний директор ООО «Телекард-Прибор»,
м. Одеса*

Майданюк Павло Володимирович

*головний інспектор із захисту інформації Управління
ДССЗІ України в Миколаївській області,
м. Миколаїв*

Нестеренко Юлія Борисівна

*начальник відділу контролю апарату Херсонської ОДА,
м. Херсон*

Привалов Сергій Ігорович

*працівник ТЦ «Сади-Победы»,
м. Одеса*

Расвський В'ячеслав Миколайович

*старший офіцер відділу інформаційної політики
Управління інформаційних технологій МО України,
м. Київ*

Семенчук Алла Василівна

*головний спеціаліст відділу забезпечення документообігу
управління діловодства та контролю апарату Одеської ОДА,
м. Одеса*

Сліпенко Ольга Вікторівна

*начальник відділу організації державного нагляду
та управління охорони праці територіального
Управління Держгірпромнагляду в Одеській області,
м. Одеса*

Шарко Ганна Миколаївна

начальник відділу ведення ДРВ Фрунзівської РДА

«Е-ПОСЛУГИ 24/7» : концептуальні основи

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 11 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «регіональне управління» 03.04.2015 р.)

Модуль «Громадяни – органи виконавчої влади – державні установи – комунальні служби» - взаємодія громадян з державними установами, комунальними службами та органами виконавчої влади.

Запропонований єдиний портал 24/7 це механізм взаємодії громадян з державними установами, органами виконавчої влади, депутатами що забезпечує їх узгодженість за допомогою інформаційних технологій.

Здійснюється з метою прозорості діяльності влади, розширення участі громадян в питаннях державного управління, оптимізація надання державних послуг та підвищення ефективності діяльності державних органів в наданні послуг.

При розробці концепції нами було вивчено досвід низки держав. Ми ґрунтувались на досвіді наступних держав: **Естонія**. Державний проект «Електронна Естонія» - найпрогресивніша модель електронного урядування в Європі. Уніфікація численних реєстрів і формування централізованої інформаційної бази, впровадження принципу «єдиного вікна», за якого всі послуги населенню надаються за допомогою автоматизованих центрів обслуговування. **Грузія**. В режимі онлайн громадянину в єдиному «вікні» може бути наданий весь спектр державних послуг, від видачі посвідчення особи та свідоцтва про шлюб, до реєстрації бізнесу або майна. Характерно, що всі створені організації для реалізації проектів по наданню е-послуг є приватними і фінансуються самостійно. **Республіка Білорусь**. Розвиток державної системи надання електронних послуг організаціям і громадянам через єдиний портал електронних послуг на основі базових та інших державних інформаційних ресурсів, інтегрованих в загальнодержавну автоматизовану інформаційну систему.

Зробивши аналіз нормативно-правового забезпечення державної інформаційної політики України, можна зробити висновок, що на теперішній час прийнято достатньо законодавчих актів щодо її розвитку [1-4].

Запровадження концепції не вимагає залучення додаткових коштів. Концепція розроблена з урахуванням того ресурсу, який є у кожному регіоні держави (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції

№ н/ п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	матеріальне	нематеріальне	організаційно-функціональне
		-	Заохочення (диплом, подяка, залік, реклама)	Створення «громадського е-офісу», координаційного центру, позаштатний відділ
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Компетентність, досвід, професійні навички, креативність, комунікативність		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	Участь у програмах, грантах; дотації	Людський ресурс, приміщення, орг-технічні засоби, сервер	-
	- субсидій	Грантові проекти	-	-
	- протекціонізму	Благодійна допомога, спонсорська допомога, фонди (проекти)	Приміщення, Інтернет, комп'ютери	Органи виконавчої влади, місцевого самоврядування; депутати

На наш погляд, очікувані результати від проекту мають принести не тільки покращення системи надання послуг у державному і публічному управлінні, а й створить певні зручності для громадян (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати від запровадження проекту

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	Нематеріальне	організаційно-функціональне
- для персоналу організації		Створення продукту, дохід через створення госпрозрахункового е-підприємства, від реалізації через партнерські рахунки	Задоволення від роботи, досвід, професіоналізм	Е-офіс, координаційний центр, позаштатний відділ
- для організації		Економія коштів	Розширення зони обслуговування, доступність послуг, швидкість отримання послуг	Оптимізація структури і штатів, оптимізація організації і виконання процесів, економія
- для громадян		Економія грошей	Отримання необхідних е-послуг, економія часу, спрощений доступ, вплив на соціально-економічний розвиток	Можливість реорганізації з метою тестування і контролю за роботою модуля, в т.ч. в позаштатному режимі (позаштатний відділ, радник, експерт)
- для регіонів		-	Попереження навантаження на персонал	Модернізація структури і штатів (персонал може виконувати нові функції)
- для держави		Міжнародні грантові проекти, економія держбюджету (фонду з п)	Демонстрація IT-спроможності і е-взаємодії	Зміна структури організації, перехід на новий рівень е-управління, можливість каскадування позитивного досвіду
- для бізнесу		-	Підвищення соціального і економічного ефекту, усунення корупційної складової	Оптимізація структури і штатів (скорочення)
- для процесів євроінтеграції		Гранти ЄС	Позиціонування України як країни з розвиненими IT	Модернізація структури
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянсько інформаційного суспільства		Роз'яснення та консультування населення, популяризація е-взаємодії (клубер просвітницьких закладів)	

Також доцільно визначати контрольні показники реалізації проекту і його переваги у відповідності з властивостями регіону (табл. 3).

Таблиця 3

Контрольні показники реалізації проекту і його переваги

6	План дій 1. Аудит наявних ресурсів 2. Вивчення досвіду 3. Обговорення з громадськістю 4. Створення веб-порталу 5. Рекламна кампанія для поширення ідей та залучення інвестицій	Реалізація плану дій 1. Залучення інтелекту, матеріально-технічного забезпечення 2. Моніторинг нормативно-правової бази 3. Створення ініціативної групи із представників організації, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, депутатів, представників бізнес структур. Обговорення та створення проекту на незалежній площадці 4. Розробка та створення бета-версії порталу, тестування, запуск 5. Реклама ресурсу через соціальні мережі, веб-сайти органів публічної влади		
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		Кількість користувачів, установ, закладів в системі, е-послуг	Задоволення населення, запровадження IT, свідоме використання IT, зміни у роботі персоналу організацій та у населення, зникнення емоційного напруження, структурні зміни	Ефективність та прозорість влади, інклюзивність, прозорість влади, боротьба із корупцією, інновації
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктури	доступ до інформації і знань	наращування потенціалу
		Системи органів виконавчої влади, прилади (гаджети) громадян,	Простий доступ до інформації (спрощений інтерфейс) Доступ 7/24, можливість створення особистого кабінету користувача	Клубер освітніх інформаційно-бібліотечна мережа, соцмережі, участь у програмах міжнародних фахівців, розширення, залучення до співпраці інші регіони України, створення єдиної Всеукраїнської бази

Виокремлюються також певні переваги даної концепції перед іншими (табл. 4).

Таблиця 4

Переваги концепції перед іншими

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції
		Розробка бізнес-плану, залучення ресурсів Написання програми Тестування, впровадження та розповсюдження	1 місяць 1 місяць 1 місяць	Держава громадяни, бізнес структури
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		Безкоштовність, системність, простота, доступність	Самореалізація, кар'єрне зростання, моральне задоволення	Спрощення отримання послуг, підвищення якості життя

Нами розроблена мапа реалізації концепції, котра ґрунтується на системі дій і взаємопов'язаних видів діяльності (рис. 1).

МАПА ПРОЕКТУ «Е-ПОСЛУГИ 24/7»

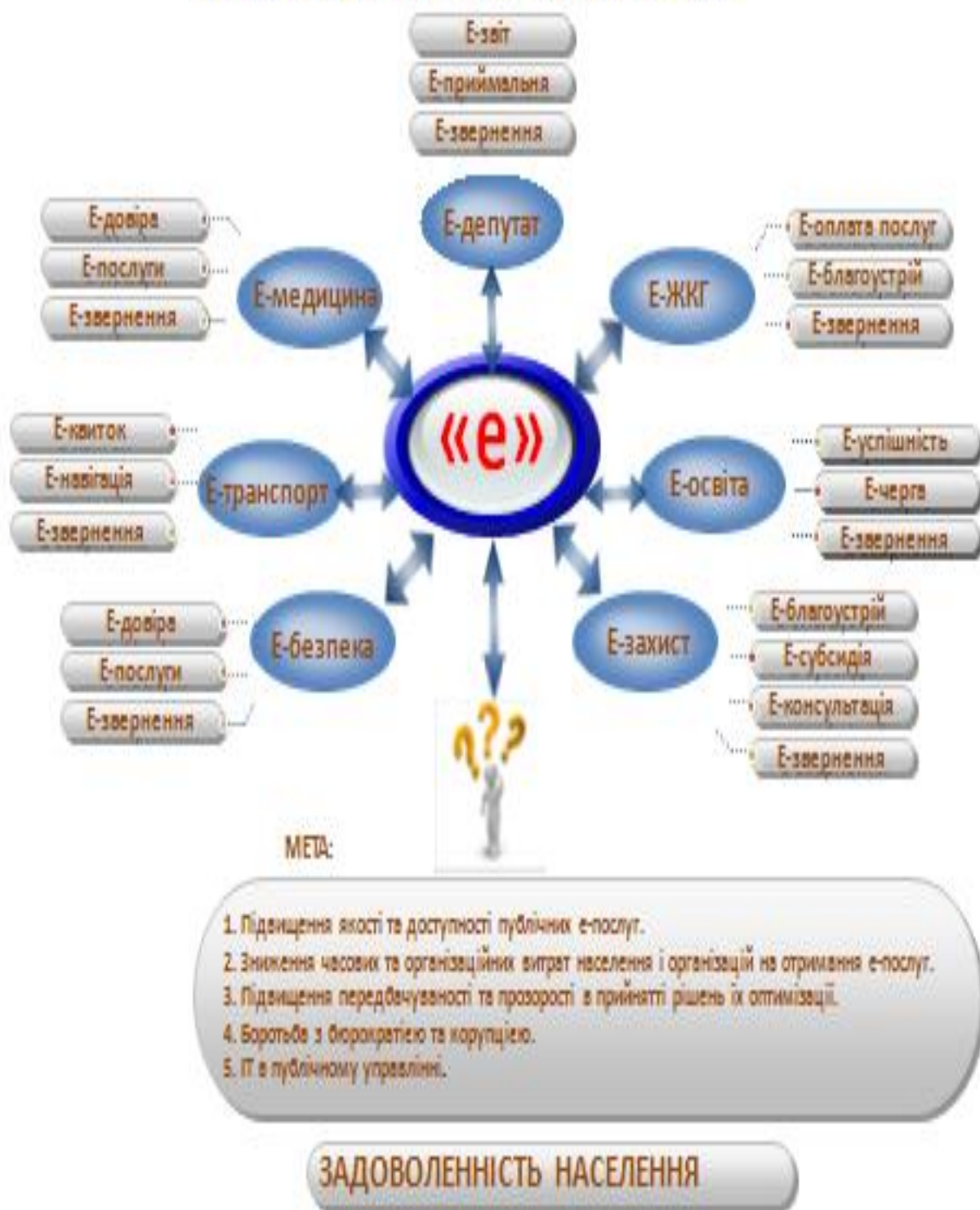


Рис. 1. Мапа проекту

Реалізація проекту передбачає взаємозв'язок органів влади з різними верствами населення й інститутами громадянського суспільства (рис. 2).

МАПА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТУ «Е-ПОСЛУГИ 24/7»

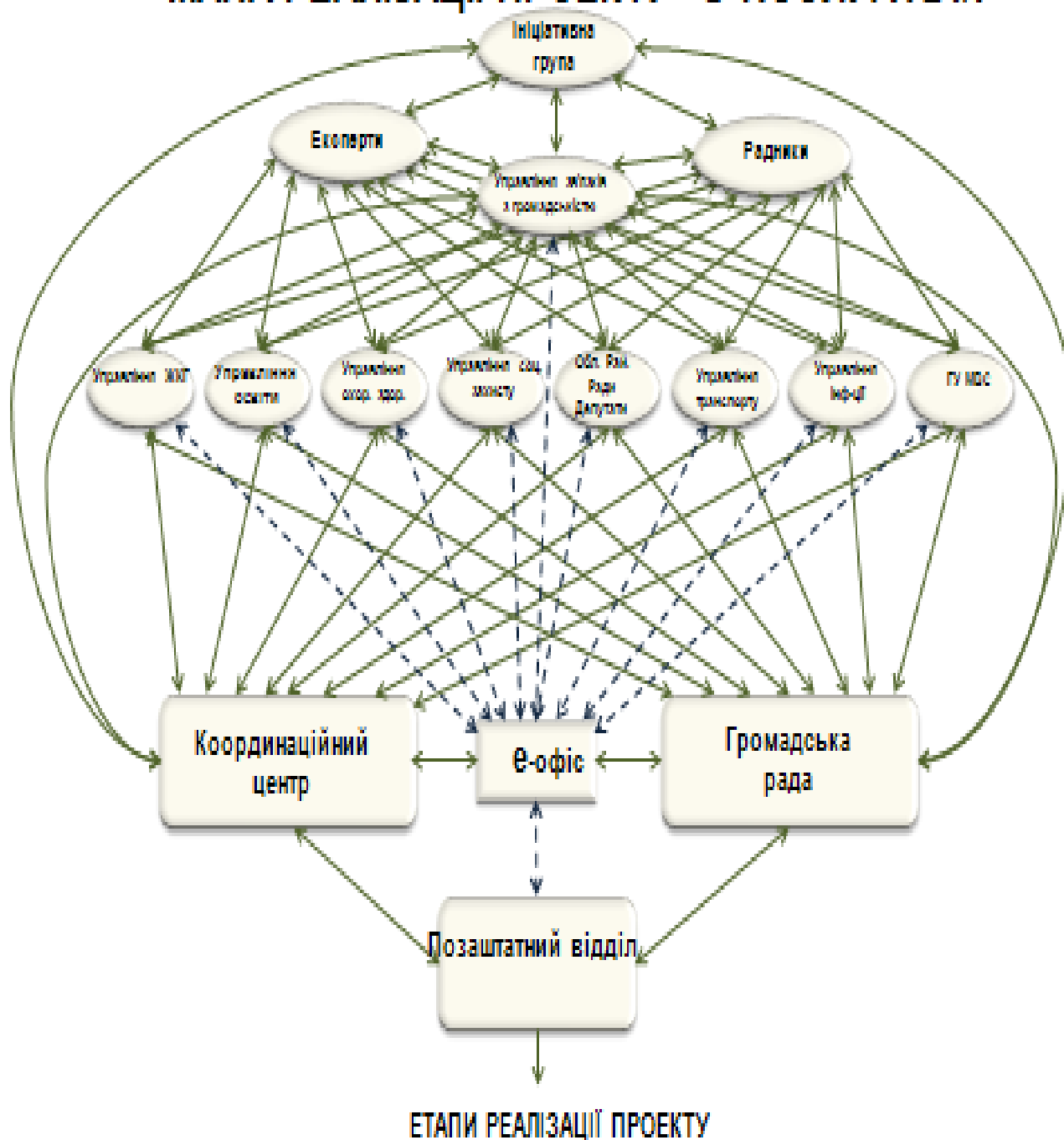


Рис. 2. Мапа запровадження проекту

Також нами було виділено етапи запровадження проекту (рис. 3).



Рис. 3. Етапи реалізації проекту

Література:

1. Постанова КМУ від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>

2. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>

3. Постанова Верховної Ради України від 03.04.2014 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>

4. Закону України «Про Національну програму інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua>

Бокал Інна Іванівна

кандидат біологічних наук,

ТОВ “Консалмед”, ВМКЦ ПР, лікар-лаборант

Михайленко Володимир Леонідович

головний лікар санаторію “Учитель”

Бацанова Світлана Миколаївна

лікар-стоматолог Котовська ВЛ

Кедик Ірини Ігорівна

головний лікар КЗ “МДЛЦ №2”

Дубонос Кирило Анатолійович

головний лікар КЗ “БРЦПМСД”

Косей Олександр Володимирович

директор ДП санаторій “Затока”

Пропозиції щодо удосконалення електронної взаємодії лікувальних закладів в Одеській області та громадян, бізнесу, організацій (електронна диспансерізація)

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 6 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «Управління охороною здоров'я» 14.03.2015 р.)

На наш погляд зміст концепції полягає в тому, що творення та обмін між державними та недержавними лікувальними закладами, громадянами електронної взаємодії при проведенні електронної диспансерізації ґрунтується на двох модулях:

- G2C —/Community Citizen/—Держава(Уряд) для громадян
- G2B —Government Governmentto Business—Держава (Уряд) для бізнесу

Електронна система взаємодій між лікувальними закладами державної форми власності з державними та недержавними підприємствами, населенням при проведенні диспансерізації спрямована на:

- ✓ Можливість завчасного виявлення захворювань та їх профілактики
- ✓ Формування єдиного електронного реєстру громадян.
- ✓ Впровадження економічних відносин в наданні мед. послуг на рівні та в напрямку співпраці з підприємствами різних форм власності.
- ✓ Популяризацію здорового способу життя та підвищення загальної поінформованості населення з питань здоров'я в рамках проекту.
- ✓ Онлайн – запис, онлайн-консультування.

Запровадження концепції не вимагає залучення додаткових коштів. Концепція розроблена з урахуванням того ресурсу, який є у кожному регіоні держави (табл. 1).

Зміст концепції

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	матеріальне	нематеріальне	організаційно-функціональне
		не має	колективи робітників, населення	лікар-статист, лікар-спеціаліст, IT-спеціаліст
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	наявність фахівців в лікувальних установах для постановки IT-спеціалісту завдання, IT-грамотність лікарів		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	грошове забезпечення на прокладання мережі	не має	кадровий ресурс
	- субсидій	не має	не має	не має
	- протекціонізму	меценати	не має	опікун. рада

На наш погляд, очікувані результати від проекту мають принести не тільки покращення системи надання послуг у державному і публічному управлінні, а й створить певні зручності для громадян (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати від запровадження проекту

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно - функціональне
	- для персоналу організації	комп'ютеризація, систематизація, звітність	практика, підвищення кваліфікації	формування еліти спеціалістів шляхом відбору
	- для організації	статистика, звітність, створення спец. фонду	імідж, ЗМІ, реклама	опікун. рада
	- для громадян	економія грошей, часу	інформація, психологічний комфорт, профілактика, завчасне звернення	не має
	- для регіонів	єдиний портал	робоч. місця	не має
	- для держави	єдиний портал	створення нових робочих місць шляхом утворення нових спеціальностей	не має
	- для бізнесу	не має	опікунська рада	поява схем взаємодії
	- для процесів євроінтеграції	отримання грантів	визнання в ЄС	оптимізація управлінських структур, їх підведення під стандарти ЄС
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянським інформаційного суспільства	Створення єдиної бази даних, навчання, онлайн-консультації, реклама, розширення спектру послуг		

Також доцільно визначати контрольні показники реалізації проекту у відповідності з властивостями регіону (табл. 3).

Таблиця 3

Контрольні показники реалізації проекту

6	План дій 1. Узагальнення даних та обґрунтування необхідності розробки та впровадження проекту 2. Збір необхідного матеріалу 3. Визначення мети та інструментів втілення проекту 4. Розгляд створення альтернативного проекту	Реалізація плану дій 1. Визначення необхідності створення електронної взаємодії уряд-громадянин, уряд-бізнес 2. Удосконалення роботи кадрів (ІТ-грамотність, навчання, онлайн-консультування). 3. Створення спец. фонду для отримання оплати при проведенні диспансерізації колективів приватних підприємств		
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		Більш 50 % звернень на електронний портал ефективні	Більш 90 % аналіз звернень	Менш 10 % зниження професійних захворювань, інвалідизації робітників
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктури	доступ до інформації і знань	наращування потенціалу
		наявність електронного підпису лікаря, формування договорів	платні онлайн-консультації, ел. Запис на проведення диспан.	підвищення кваліфікації лікарів

Окрім того, ми виокремили певні переваги концепції (табл. 4).

Таблиця 4

Переваги концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції 1. Розробка концепції проекту – до 30 діб 2. Громадське обговорення проекту – до 30 діб 3. Узагальнення та врахування зауважень громадськості, підготування остаточної редакції проекту – до 30 діб 4. Прийняття проекту рішення та затвердження проекту, виділення ресурсів на втілення проекту – до 30 діб 5. Втілення та запровадження проекту на місцях – до 90 діб	Зацікавлені сторони у прийнятті концепції Лікувальні заклади державної форми власності Департаменти охорони здоров'я обл. адмін. Міністерство охорони здоров'я
Приєднання до всесвітньої електронної мережі, підвищення якості надання медичних послуг та підведення їх до євро-стандартів		
10	Переваги даної концепції для: Організації - підвищення іміджу лікувального закладу, ефективність використання ресурсів, кадрового потенціала, економія ресурсів та робочого часу Персоналу - підвищення рівня знань, кваліфікації, комп'ютерна грамотність персоналу, поліпшення умов праці, доступність послуг, економія робочого часу, інформованість	громадськості обізнаність, доступність, збільшення можливостей щодо отримання та якості мед. послуг

Аналіз нормативно-правової та законодавчої бази щодо електронної взаємодії [1-4] продемонстрував, що попри великі можливості, необхідно:

1. Прийняти закон про перехідна електронну медичну документацію на всіх рівнях надання мед. Допомоги та оптимізації роботи системи охорони здоров'я.

2. Розробка нормативно-правових актів, які регламентують порядок користування та ступінь доступності інформації на різних рівнях медичної допомоги в рамках Закону про доступ до персональних даних.

Ми пропонуємо наступну мапу реалізації проекту (рис. 1).

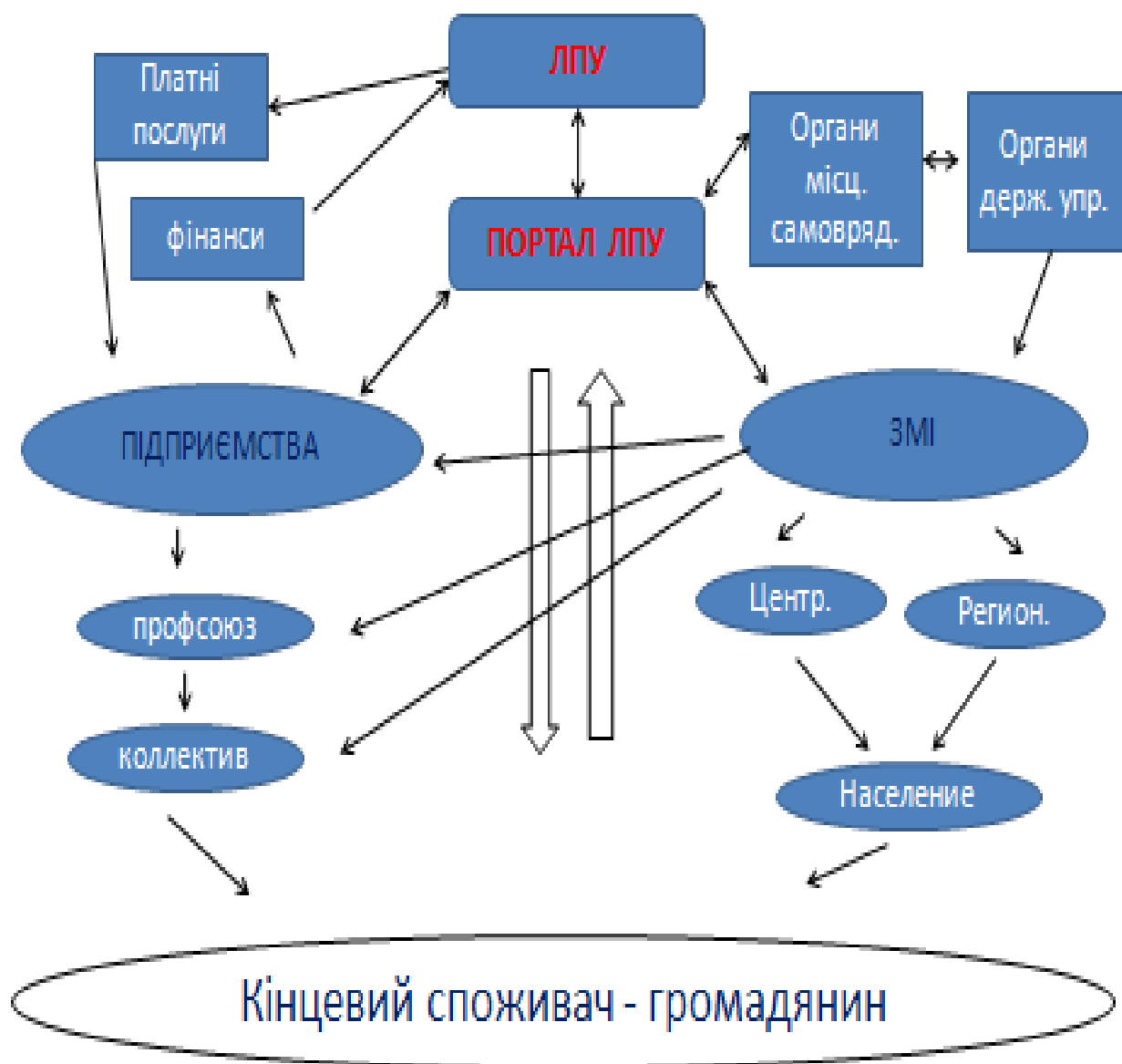


Рис. 1. Мапа запровадження проекту

Література:

1. Постанова КМУ від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Постанова Верховної Ради України від 03.04.2014 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Закону України «Про Національну програму інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Бурдейна Олена Віталіївна

заступник Голови Одеської обласної

організації Національного союзу хореографів України,

магістр державного управління, Відмінник освіти, педагог-хореограф

elena.burdejnaia@yandex.ru

Яковчук Аліна Юхимівна

методист Одеської міської Асоціації хореографічних

колективів та ансамблів народних танців,

магістр державного управління, Відмінник освіти, педагог-хореограф

alinakogan@yandex.ru

Одеський міський центр хореографічного мистецтва,

м. Одеса

**Соціокультурний проект «Багатопрофільна школа-інтернат-ПТУ
для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»
в аспекті збереження культурного потенціалу регіону**

Підтримка та розвиток обдарованості є одним із пріоритетних напрямків не лише європейської, а й сучасної української освіти. Ми ризикуємо через десяток років залишитися без культурної, творчої еліти і як нація утратити свою національну ідентичність, духовність, моральність [1-5]. Не за які капітали цього не купити. Тому необхідно запобігти культурній деградації суспільства вже зараз.

Інтелектуальні здібності підростаючого покоління потребують всестороннього розвитку і повноцінної реалізації, адже талановита молодь – головний ресурс процвітання нації в умовах панування високотехнологічної і інтелектуальної моделі світової економіки. Тому підтримка обдарованих дітей з боку держави і суспільства є найкращою інвестицією у майбутнє нації. Проект, на наш погляд, має вирішувати проблему реалізацію прав обдарованих дітей-сиріт на здобуття багатопрофільної освіти (вокал, хореографія, музика, образотворче та декоративне мистецтво) для подальшої реалізації себе у суспільстві. Мета проекту – надання профільної освіти для подальшого навчання в Вищих учбових закладах, допомога у професійному самовизначенні, здобуття внутрішньої опори для успішній реалізації своїх життєвих цілей, духовний розвиток, виховання успішних членів суспільства; готувати дітей здібних розвиватися та розвивати країну і світ. Звернути увагу соціальних інститутів і властей до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Основні очікувані результати проекту - сприяння у працевлаштуванні випускників інтернатних закладів, розповсюдження здобутків та методик проекту на загальнонаціональному рівні.

Саме впровадження проекту передбачає декілька етапів (рис.)

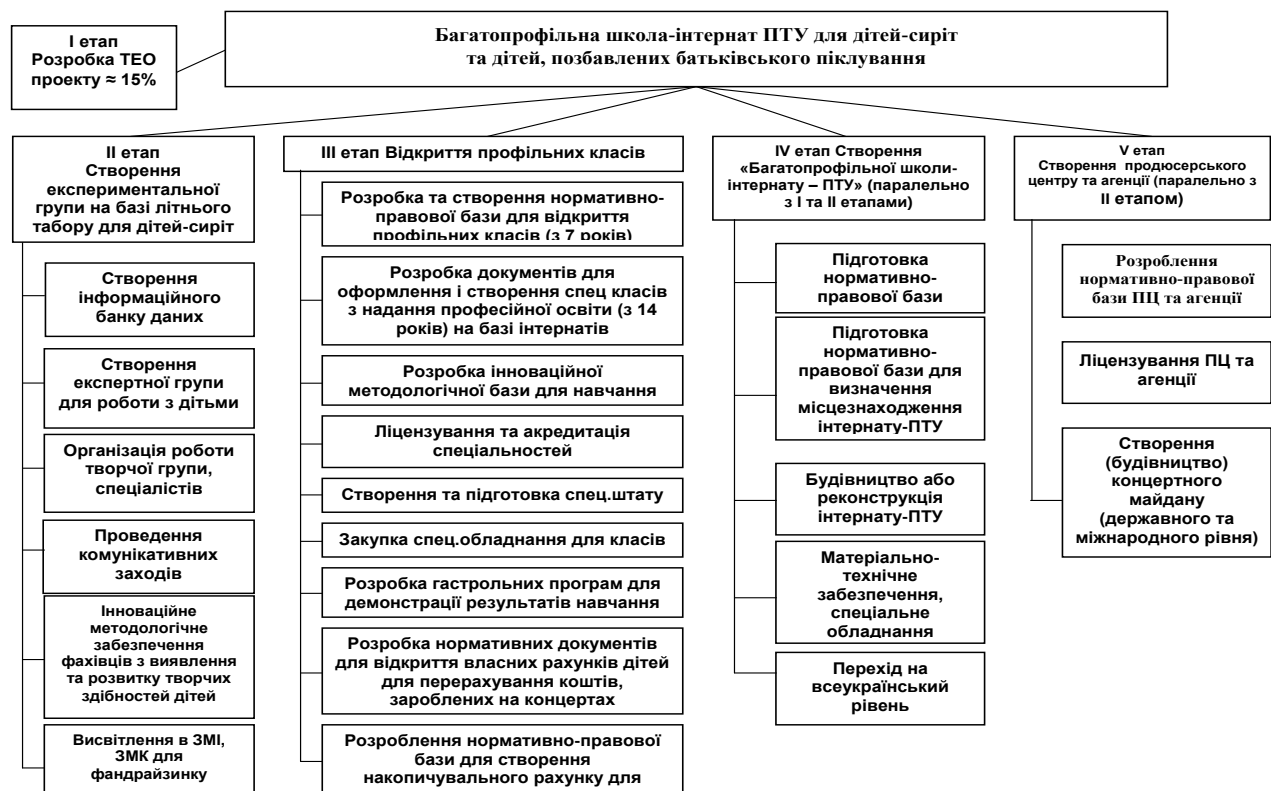


Рис. 1. Етапи запровадження проекту та їх зміст

Нами також було проведено співвіднесення контексту проекту з передбачуваними результатами щодо його запровадження (табл.)

Таблиця
Результати співвіднесення контексту проекту з передбачуваними результатами щодо його запровадження

Контекст проекту	Передбачуваний результат
Створення фонду на місцевому рівні (з переводом на всеукраїнський) як «Фонд культурної та інтелектуальної власності майбутніх поколінь»	- Акумулювання фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. - Акумулювання коштів від гастрольних програм учнів інтернату-ПТУ. - Створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ). - Створення продюсерського центру та агенції. - Проведення комунікативних заходів. - Соціальний ефект.

▪ Відкриття власних рахунків дітей для перерахування коштів, зароблених на концертах. ▪ Створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ). ▪ Створення (будівництво) концертного майдану (державного та міжнародного рівня)	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Проведення комунікативних заходів. ▪ Соціальний ефект.
▪ Відкриття власних рахунків дітей для перерахування коштів, зароблених на концертах. ▪ Створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ).	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Проведення комунікативних заходів. ▪ Соціальний ефект.
▪ Інноваційне методологічне забезпечення фахівців з виявлення та розвитку творчих здібностей дітей ▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 7 років) ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Ліцензування та акредитація спеціальностей ▪ Створення та підготовка спеціалізованого штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Підготовка нормативно-правової бази інтернату ПТУ ▪ Розроблення нормативно-правової бази ПЦ та агенції ▪ Ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вступ до вищих навчальних закладів за пільгами (працює схема: школа-ПТУ-виш). ▪ Соціальний ефект.
▪ Розробка нормативних документів для відкриття власних рахунків дітей для перерахування коштів, зароблених на концертах	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів тощо. ▪ Проведення комунікативних

▪ Розроблення нормативно-правової бази для створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ) ▪ Матеріально-технічне забезпечення, спеціальне обладнання ▪ Перехід на всеукраїнський рівень	заходів. ▪ Соціальний ефект.
▪ Інноваційне методологічне забезпечення фахівців з виявлення та розвитку творчих здібностей дітей ▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 7 років) ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Ліцензування та акредитація спеціальностей ▪ Створення та підготовка спеціалізованого штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Підготовка нормативно-правової бази інтернату ПТУ ▪ Розроблення нормативно-правової бази ПЦ та агенції ▪ Ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вступ до вищих навчальних закладів за пільгами (працює схема: школа-ПТУ-виш). ▪ Соціальний ефект.
▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 7 років) ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Ліцензування та акредитація спеціальностей	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вступ до вищих навчальних закладів за пільгами (працює схема: школа-ПТУ-виш) ▪ Соціальний ефект.

▪ Створення та підготовка спеціалізованого штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Підготовка нормативно-правової бази інтернату ПТУ ▪ Розроблення нормативно-правової бази ПЦ та агенції ▪ Ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	
▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 6 років) ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Ліцензування та акредитація спеціальностей ▪ Створення та підготовка спеціалізованого штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Підготовка нормативно-правової бази інтернату ПТУ ▪ Розроблення нормативно-правової бази ПЦ та агенції ▪ Створення та ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вступ до вищих навчальних закладів за пільгами (працює схема: школа-ПТУ-виш). ▪ Соціальний ефект.
▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Інноваційне методологічне забезпечення фахівців з виявлення та розвитку творчих здібностей дітей ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вступ до вищих навчальних закладів за пільгами (працює схема: школа-ПТУ-виш). ▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів.

відкриття профільних класів (з 6 та 37 років)	▪ Соціальний ефект.
▪ Проведення комунікативних заходів ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання у тому числі через Інтернет-ресурси ▪ Матеріально-технічне забезпечення, спеціальне обладнання	▪ Впровадження ІТ-технологій у навчальний процес. ▪ Вироблення та реалізація комунікативного продукту (диски, програми тощо) ▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів. ▪ Соціальний ефект.
▪ Інноваційне методологічне забезпечення фахівців з виявлення та розвитку творчих здібностей дітей ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Створення та підготовка спец.штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання	▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів. ▪ Соціальний ефект.
▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Розробка нормативних документів для відкриття власних рахунків дітей для перерахування коштів, зароблених на концертах ▪ Розроблення нормативно-правової бази для створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ)	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Вироблення та реалізація комунікативного продукту (диски, програми тощо) ▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів. ▪ Соціальний ефект. ▪ Працевлаштування.
▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Інноваційне методологічне забезпечення фахівців з виявлення та розвитку творчих здібностей дітей ▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 6 та 37 років)	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів. ▪ Соціальний ефект.

▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Розробка нормативних документів для відкриття власних рахунків дітей для перерахування коштів, зароблених на концертах ▪ Розроблення нормативно-правової бази для створення накопичувального рахунку для випускників закладу (інтернат-ПТУ). ▪ Створення та ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	▪ Акумуляування фінансів через фандрейзинг та залучення бюджетних коштів та коштів інших Фондів. ▪ Проведення комунікативних заходів. ▪ Адресна підтримка та розподіл ресурсів (накопичувальні ресурси). ▪ Соціальний ефект.
▪ Розробка та створення нормативно-правової бази для відкриття профільних класів (з 6 років) ▪ Розробка документів для оформлення і створення спец класів з надання професійної освіти (з 14 років) на базі інтернатів ▪ Розробка інноваційної методологічної бази для навчання ▪ Ліцензування та акредитація спеціальностей ▪ Створення та підготовка спеціалізованого штату ▪ Розробка гастрольних програм для демонстрації результатів навчання ▪ Підготовка нормативно-правової бази інтернату ПТУ ▪ Розроблення нормативно-правової бази ПЦ та агенції - Створення та ліцензування ПЦ (продюсерського центру) та агенції	▪ Проведення комунікативних заходів. ▪ Експериментальна державна база з залученням коштів. ▪ Участь у міжнародних проектах. ▪ Залучення коштів міжнародних фондів. ▪ Соціальний ефект.

Зроблений нами аналіз законодавства продемонстрував, що правові акти носять констатуючий характер і ґрунтуються на узагальненнях. Для того, щоб в умовах децентралізації говорити про розвиток соціокультурного стану регіону, на наш погляд доцільно:

- внести у пріоритетні напрями регіонального розвитку соціокультурні проекти, якими будуть опікуватись фахівці і громадськість;
- мотивувати громаду, як роботодавців для діячів культури;

- розробити механізми щодо привілеїв для громад, які частину своїх коштів спрямовують на працевлаштування працівників культури;
- створити спеціальні податкові режими для бізнесу, який сприяє соціокультурному розвитку регіону;
- створити спеціальні податкові режими для підприємств, створених асоціаціями, які спрямовані на соціокультурний розвиток регіону.

Література:

1. Конкурс «Обмін кращими практиками самоорганізації та громадської діяльності між неурядовими організаціями України» - Режим доступу : <http://www.aej.org.ua/competitions/303.html>
2. Конкурс грантів для жіночих громадських організацій України, Молдови та Білорусі - Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/grants/15527/>
3. Посібник з розвитку громад: Практичний poradник для небайдужих / Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. - Д К., Д, 2007. - 458 с.
4. Програма «Молодь в дії» затверджена 15 листопада 2006 року рішенням № 1719/2006/ЕС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу - Режим доступу : http://ec.europa.eu/youth/index_en.html
5. Програма «Доброчесність на практиці: програма врядування» - Режим доступу : <http://www.un.kiev.ua/bc/tenders/423/>

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Висоцька Анна Василівна

державний реєстратор реєстраційної служби Южненського МУЮ

Довгань Юлія Сергіївна

заступник начальника загального відділу департаменту документально-організаційного забезпечення Одеської міської ради

Котик Ірина Іванівна

секретар Чаплинської селищної ради Херсонської області

Мельшина Людмила Василівна

начальник відділу внутрішньої політики Іллічівської міської ради

Піворунас Тетяна Валеріївна

головний спеціаліст відділу по роботі зі зверненнями громадян Білгород-Дністровської міської ради

Демченко Леонід Леонідович

головний спеціаліст відділу ремонту об'єктів благоустрою Департаменту комунального господарства та благоустрою Вінницької міської ради

Добрякова Ольга Григорівна

заступник міського голови Арцизької міської ради

Загороднюк Сергій Анатолійович

перший заступник голови Іллінецької райдержадміністрації

Колесніков Дмитро Іванович

слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Кулешов Володимир Володимирович

слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Мелентєв Олександр Володимирович

головний спеціаліст оперативного реагування «Цілодобова варта» Вінницької міської ради

Пастерначенко Вікторія Вікторівна

головний спеціаліст відділу методичної роботи зі школами естетичного виховання департаменту культури та туризму Одеської міської ради

Смачний Віталій Валерійович

слухач Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Татарли Інна Олександрівна

сільський голова Мигаївської сільської ради Роздільнянського району

«Регіон-громадяни» (R2C,Z; REGION-TO-CITIZENS): концептуальний підхід щодо впровадження е-демократії на регіональному рівні

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 10 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «місцеве самоврядування» 03.04.2015 р.)

Сутність концепції полягає у забезпеченні прийняття участі громадян у демократичних процесах на місцевому рівні шляхом інтерактивного доступу до інформаційних систем та ресурсів, впровадження електронної демократії як форми забезпечення відкритості та довіри у взаємовідносинах громадянин – держава, відкритості публічного управління для громадського обговорення, ініціативи та контролю. Головне – це забезпечення на регіональному рівні: е-виборів; е-референдумів; е-звернень; е-пропозицій; е-опитування; е-обговорення. За основу було взято досвід декількох держав світу. **Швейцарія: придбайте ID на пошті.** Найбільш досконалим є Швейцарський підхід до організації голосування через Інтернет. Він забезпечує таємність і одноразовість голосування, та підтвердження виборцю того, що його голос зараховано. У Швейцарії перше голосування через Інтернет було проведено в 2004 році на федеральних виборах. Застосовувалася спеціальна ID-картка одноразового використання придбана на пошті. Кожні два місяці в країні проходять референдуми, в яких проголосувати за прийняття рішень можуть і звичайні громадяни за допомогою Інтернет-голосування.

Інтернет-вибори в парламент Естонії. Естонія стала першою країною, в якій проводилися повноцінні Інтернет-вибори в парламент. У 2007 році система отримала суспільний статус і стала повноцінною робочою системою віддаленого голосування для проведення Інтернет-виборів. На чолі системи стоїть особиста картка кожного громадянина Естонії - ID-карта, яку має близько 90% всього населення. **Великобританія: замість кабінки - комп'ютер.** У 2002 році деякі райони отримали дозвіл на проведення виборів з звичайних домашніх комп'ютерів і через SMS-повідомлення. Так проводилося вже 14 виборів в муніципалітеті. Для можливості обліку голосу, громадянин повинен отримати спеціальний PIN-код, вказавши який, можна було голосувати віддалено.

Нормативно-правове забезпечення для формування і розвитку такого виду електронних взаємовідносин в Україні вже існує, зокрема: Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [1]; Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [2]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [3]; Постанови КМУ України від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» та інші [4].

Втім, на наш погляд, доцільно розробити і прийняти Закон України «Про місцеві референдуми», а також внести зміни до Законів України: Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI [5]; Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV [6]; Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V [7]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [8]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [9]. Запровадження концепції не передбачає будь-

яких витрат. Мають бути залучені всі людські та матеріальні ресурси, які є у регіоні (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	Матеріальне забезпечення	Нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
		0 (Преміювання у перспективі)	Обдаровані учні, вчителі інформатики, громадські організації, надання права підписувати роботу як автори, публічне визнання, подяки, листи грамоти, кадрове просування, пільги при постійній роботі, характеристики, рекомендації, можливість проходити стажування закордоном.	Робоча група, координаційна рада, експертна рада, проектна група, контактна група
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Креативність, професіоналізм, досвід, інтелектуальність, працездатність, витривалість, стійкість, гнучкість, амбіційність, здібність навчатись, вміння працювати в команді.		

Ми вбачаємо декілька шляхів фінансування проекту (табл. 2).

Таблиця 2

Шляхи фінансування проекту

3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	Урядові гранти, включення в програму бюджету розвитку регіону, включення в міністерську програму, кошти під експериментальні майданчики або пілотний проект	Надання приміщення, доступ до використання серверу, обладнання	Залучення спеціалістів шляхом включення їх до Експертної ради
	- субсидій	фінансування спонсорами	Місце для роботи, технічне обладнання	Залучення працівників органів місцевого самоврядування
	- протекціонізму	державно-приватне партнерство	Відмова від зарубіжного інформаційного продукту, розроблення вітчизняних програм, конкурс проектів	Залучення бізнесу через робочі групи

Визначаються певні вагомі результати для громадян і суб'єктів державного управління (табл. 3).

Таблиця 3

Очікувані результати від запровадження проекту для громадян і суб'єктів державного управління

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно-функціональне
	- для персоналу організації	Додаткова платня (преміювання)	можливість отримання цікавої роботи, покращення продуктивності праці, психологічного клімату в колективі	оптимізація робочого процесу – утворення нового структурного підрозділу через зміну структури, модернізація
	- для організації	Економія бюджетних коштів, зменшення витрат	економія часу, доступність інформації «з перших рук», впровадження на рівні країни вподальшому,	міжрегіональні ради оптимізація структури
	- для громадян	Економія коштів	безпосередня участь в обговоренні та вирішенні пріоритетних напрямків розвитку регіонів, зручність, економія часу,	цілодобовий доступ до порталу, оперативність отримання інформації, можливість визначення рейтингу державних службовців

Також є вигоди і для регіону (табл. 4).

Таблиця 4

Очікувані результати від запровадження проекту для регіону від запровадження проекту

- для регіонів	Економія ресурсів	Економія часу, впровадження нових напрямків розвитку регіонів, винесення інформації на вищий рівень, пріоритетних проблем регіону, отримання своєчасної інформації	більш ефективне залучення населення до громадського обговорення, Визначення рейтингу службовців
- для держави	Економія коштів	стабільність в регіоні, як наслідок-шлях до стабільності в країні, можливість опори на громадську думку, зробити процес голосування максимально прозорим, моніторинг, можливість оприлюднювати рейтинги регіональної влади; більш точне оцінювання очікувань населення	оптимізація структур, скорочення кількості держслужбовців, природний відбір кращих посадовців – втілення реформування кадрової системи держави Експертна рада
- для бізнесу	«0»	Безкоштовне використання отриманої інформації для розвитку своєї послуги	Економія часу
- для процесів євроінтеграції	залучення грантів, інвестицій	Можливість вийти на рівень країн Європи Забезпечення виконання вимог програми вступу до ЄС	Оптимізація структури публічного управління, наближення до євростандартів

Сам проект передбачає певний соціальний план (табл. 5).

Таблиця 5

Соціальні завдання щодо реалізації проекту

5	Соціальні завдання щодо прийняття громадськістю інформаційного суспільства	Навчання, роз'яснення, пропаганда, зацікавлення громадян		
6	<u>План дій</u> 1. Визначення можливостей, цілей. 2. Постановка завдання. 3. Створення робочої групи 4. Розробка програмного забезпечення 5. Запуск веб-порталу	<u>Реалізація плану дій</u> 1. Створити робочу групу 2. Обговорення проекту 3. Презентація програми в ЗМІ та на офіційних веб-сайтах місцевих органів влади та місцевого самоврядування всіх рівнів регіону 4. Проведення пропаганди в навчальних закладах, в організаціях та підприємствах регіону 5. Проведення навчання всіх зацікавлених сторін		
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		збільшення до 100 % користувачів протягом року	певні скарги (порушення строків та ін.)	Прозорість влади, інновації, боротьба з корупцією
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктури	доступ до інформації і знань	наращування потенціалу
		комп'ютери, смартфони, термінали, кабінети у місцях загального користування, доступ 0/24	через портал електронної взаємодії, електронний документообіг	Збільшення кількості залучених в процес, зміна формату роботи та персоналу

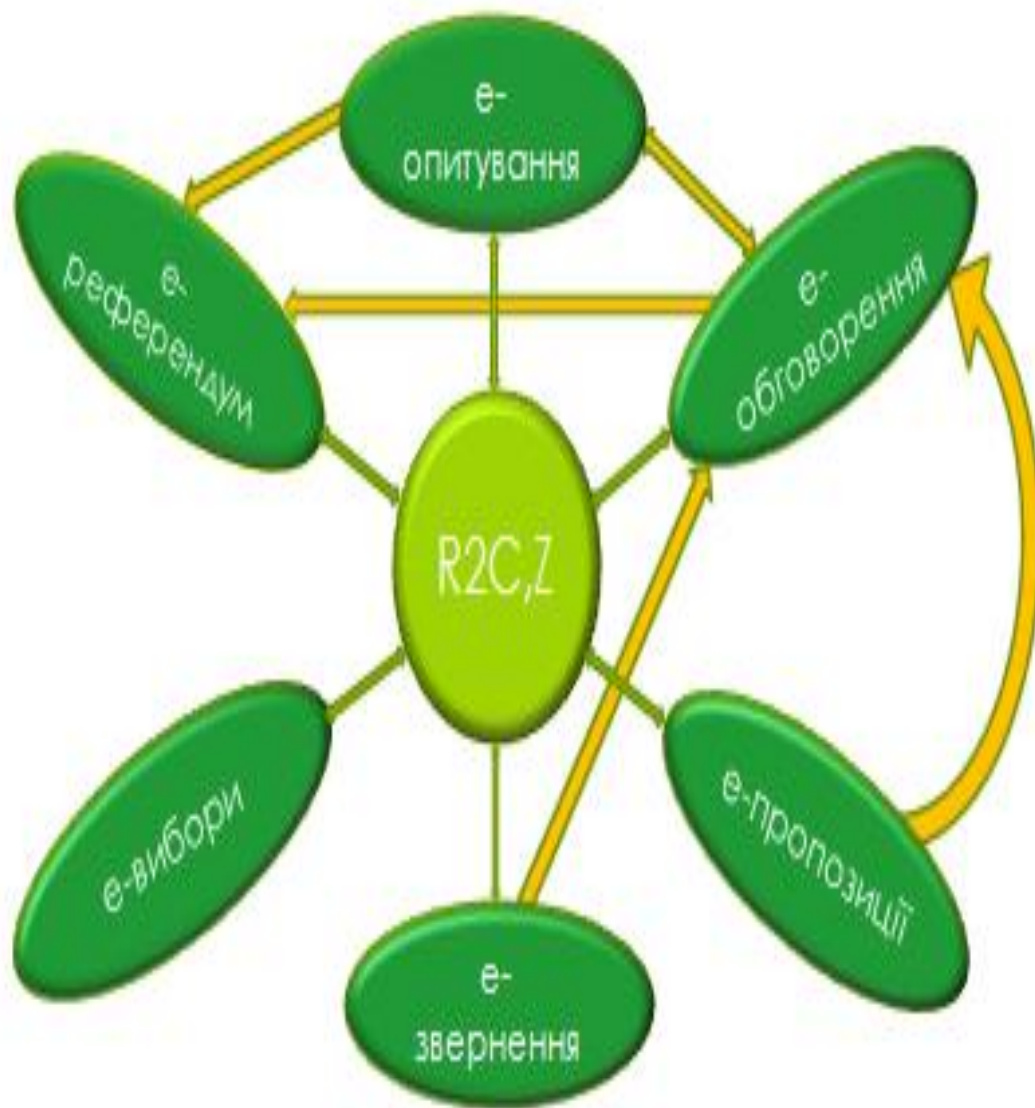
Ми також визначаємо переваги даної концепції над іншими (табл. 6).

Таблиця 6

Переваги даної концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції
		1 етап Презентація проекту 2 етап Розробка порталу та його тестування 3 етап Підбір, навчання персоналу, забезпечення матеріально-технічної бази 4 етап Зацікавлення споживачів. Функціонування порталу	Квітень 2015 року Травень-липень 2015 року Серпень-вересень 2015 Жовтень 2015	Зацікавлені студенти, учні, викладачі, бізнес-структури Уряд, громадяни
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		- зміна структури, - економія коштів, часу - оптимізація робочого процесу - зручність	- отримання якості за короткий час, - зниження перевтоми, - зменшення психологічного тиску, - зростання ефективності праці	- зручність, - доступність - економія часу та коштів

Будь-яка концепція має певні взаємопов'язані складові, які складають собою певну мапу. Ми розробили таку (рис. 1).



Основа: e-паспорт

Рис. 1. Мапа концепції

Деталізація цієї моти дає нам можливість більш детально показати досвід зарубіжних держав, який доцільно запровадити в Україні як найшвидше (рис. 2).

Мапа концепції

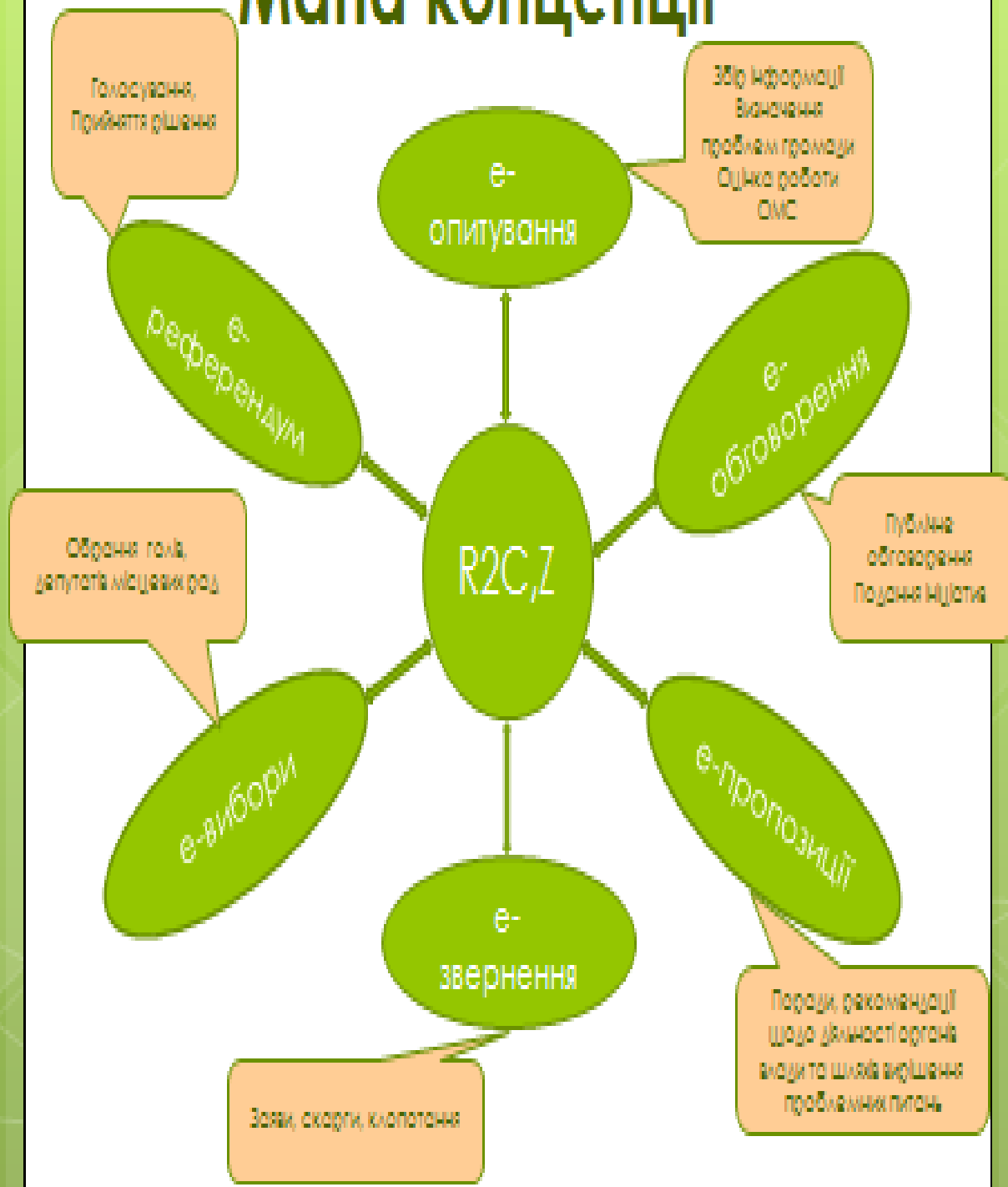


Рис. 2. Деталізована мапа концепції
Нами були визначені основні взаємозалежні елементи (рис. 3).

Мапа запровадження самої концепції

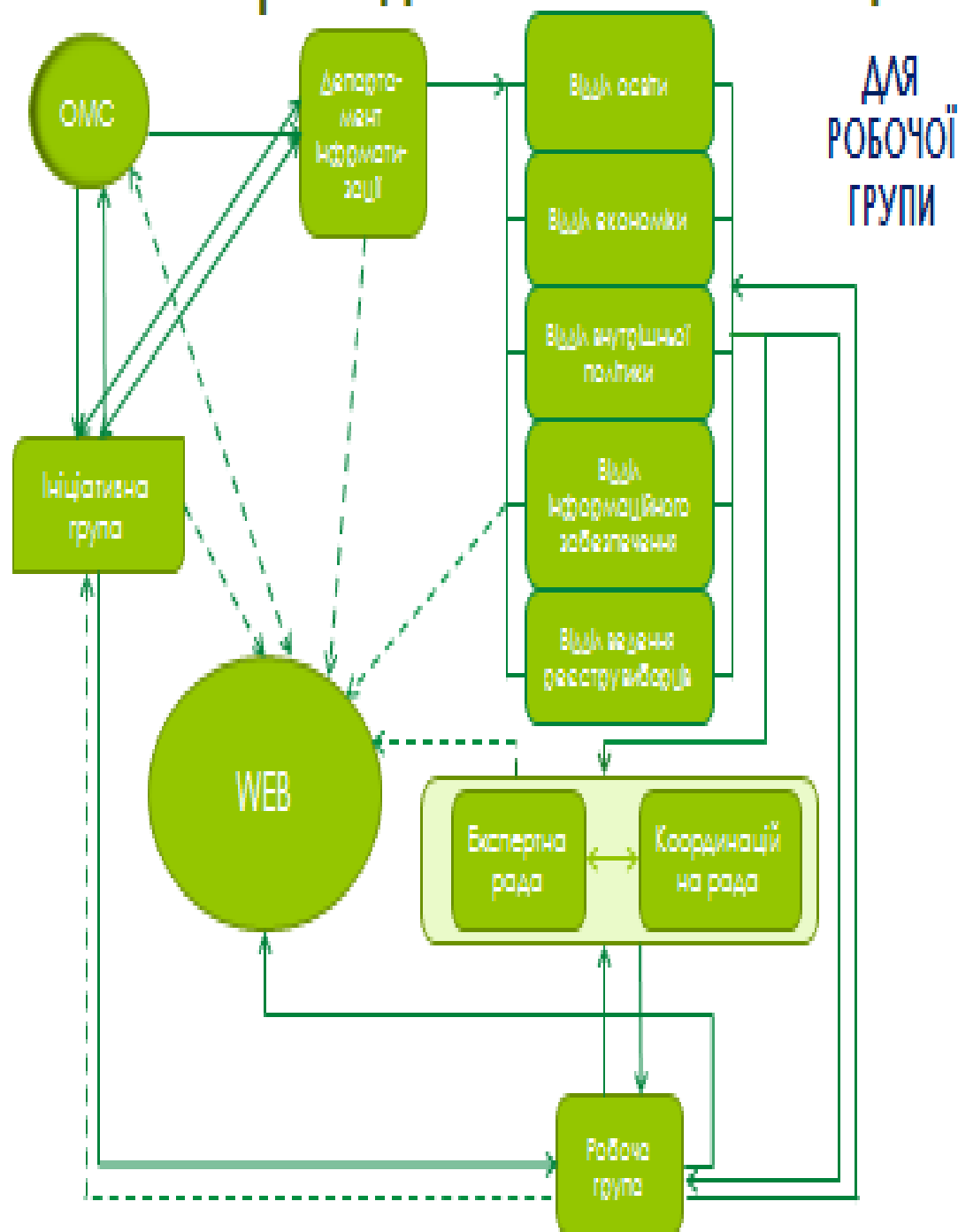


Рис. 3. Мапа запровадження концепції для робочої групи

Також нами була розроблена і пропонується для запровадження мапа запровадження концепції для органів влади (рис. 4).

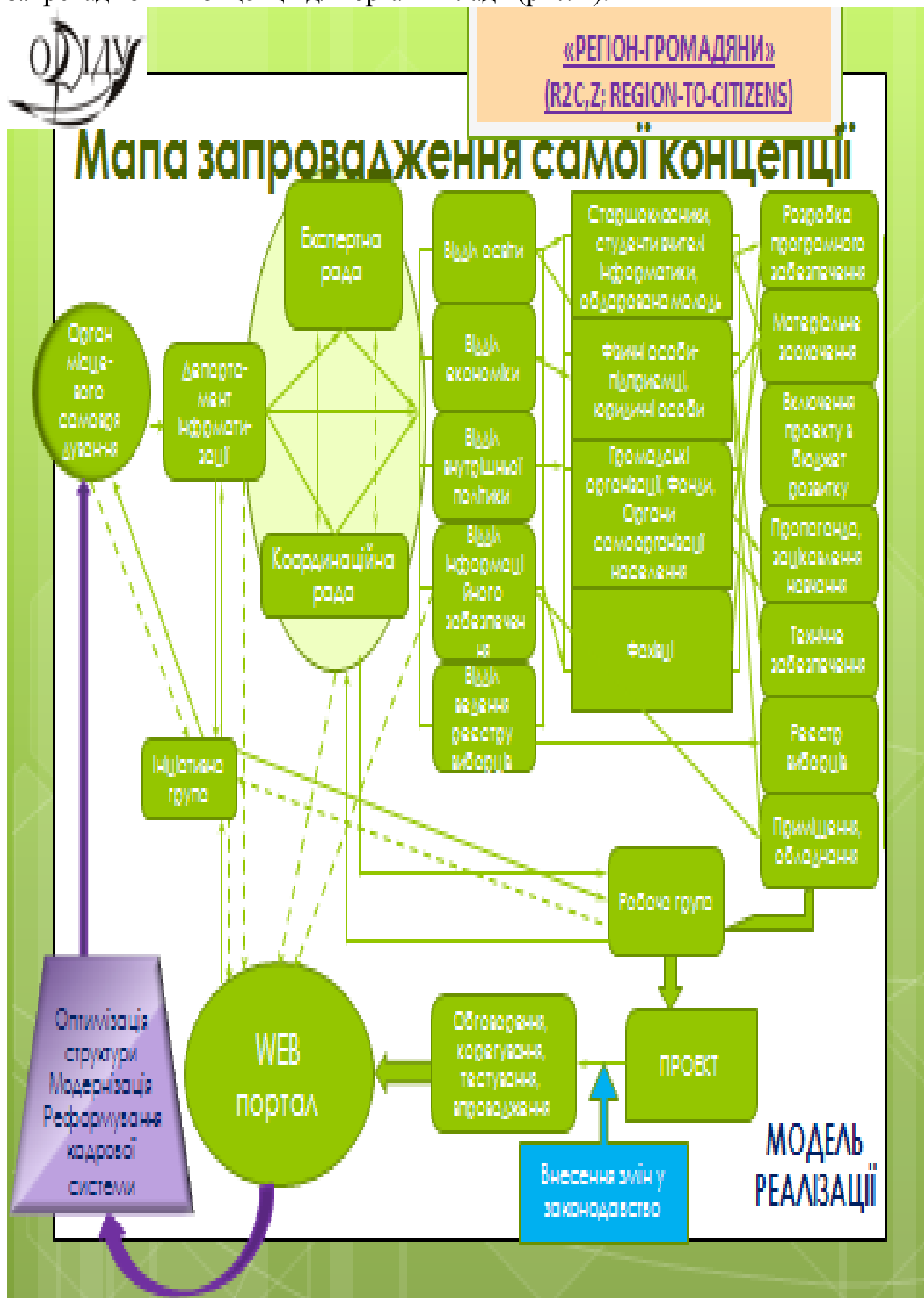


Рис. 4. Модель реалізації концепції

Література:

1. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Постанови КМУ України від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
5. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
6. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 № 1932-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
7. Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
9. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор, кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор

Заболотна Наталя Михайлівна

*аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президенті України,
м. Одеса*

Підготовка молоді до громадської діяльності на місцевому рівні (на прикладі Вінницької області)

Складні реформаторські завдання, які сьогодні стоять перед Україною, вимагають мобілізації та об'єднання зусиль усіх верств суспільства і, передусім, молоді – найпотужнішого ресурсу поступу країни. Від того, наскільки повноцінно молоде покоління буде включене в політичні, соціально-економічні й культурні процеси, вирішальною мірою залежить успішність зазначених суспільних перетворень [1, с. 5].

Серед сучасних дослідників молодіжної політики «участь молоді» розглядається як можливість молодих людей висловлюватися і допомагати у вирішенні проблем, плануванні та процесах прийняття рішень, які безпосередньо впливають на дітей і молодих людей, і у відношенні яких вони здатні приймати рішення. Такий підхід до розуміння поняття «участь молоді» чи «молодіжної участі» виходить далеко за рамки «пасивної участі» і в той же час включає залучення і відповідальність в різних питаннях.

У Щорічній доповіді Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2011 року) «Участь молоді в суспільному житті: досвід, можливості, бар'єри» зазначено, що у сучасній системі державного управління та міждержавній співпраці щодо роботи з молоддю доречно застосовувати уніфіковане поняття «забезпечення участі молоді», під яким розуміється «свідома цілеспрямована діяльність молодої людини чи групи молодих людей, що пливає на чиєсь життя та/чи на життєдіяльність суспільства й орієнтована на дотримання високої якості соціальних умов, власну соціалізацію та формування своїх соціальних якостей, ініціативність у розробці та залученні до важливих процесів у державному управлінні та громадянському суспільстві» [2, с.12].

Досліджуючи участь молоді у розвитку місцевих громад, науковці виділяють такі основні проблеми: стереотип сприйняття молоді, що принижує ефективність її участі; формалізація молодіжної участі та перетворення її на інструмент особистого кар'єрного зростання (відноситься до молодіжних лідерів); брак інформації про можливу участь на різних рівнях; відсутність у молоді мотивів участі у розвитку громади; брак часу через первинну і вторинну зайнятості молоді; маніпуляція молоддю з боку політичних груп [3, с.91].

За твердженням вітчизняної дослідниці Бені О.Т., одним із інститутів громадянського суспільства, який виконує функцію посередника між державою і громадськістю, в обличчі молоді є молодіжні громадські організації [4, с.341].

Практика державного управління у сфері молодіжної політики доводить, що участь молодіжних організацій як суб'єктів державної політики є дієвою та

результативною тоді, коли керівники та члени цієї організації мають необхідні знання, уміння та досвід у сфері державного управління, управління проектами, ведення адвокасі-кампаній, бюджетування тощо.

Тож перед органами державної влади, відповідальних за підтримку та розвиток молодіжних громадських організацій, зокрема, Міністерство молоді та спорту України та відповідні структурні підрозділи обласних, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, стоїть першочергове завдання – створення умов для громадської освіти молодіжних лідерів.

Відповідні зрушення наразі відбуваються на рівні нормативно-правового регулювання. Так, у проекті Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки передбачено окремий пріоритетний напрямок «Розвиток неформальної освіти», робота за яким буде спрямована на формування у процесі співпраці вітчизняних і міжнародних громадських об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування цілісної системи неформальної освіти молоді задля сприяння громадському діалогу та створення додаткових умов для розвитку і самореалізації особистості.

Реалізація цього пріоритету здійснюватиметься за п'ятьма основними напрямами роботи:

1) «Молодіжний працівник». Мета: формування системи підготовки фахівців для сфери молодіжної роботи з числа державних службовців та лідерів молодіжних громадських об'єднань;

2) «Молодіжні центри». Мета: створення Будинку молоді України, обласних поліфункціональних осередків формування і реалізації молодіжної політики та центрів, у тому числі студентських;

3) «Навчальні табори та стаціонарні навчальні осередки». Мета: створення тимчасових і постійнодіючих осередків неформальної освіти дітей та молоді; підготовка волонтерських кадрів, лідерів молодіжного та дитячого громадського руху;

4) «Молодіжний інформаційний та навчальні портали». Мета: інформаційне забезпечення молодіжної політики та комунікацій молоді у межах України і зарубіжжя;

5) «Молодіжний паспорт». Мета: створення європейського інструменту презентації знань, досвіду і кваліфікації молодої особи для підвищення її соціальної мобільності.

Втім, на місцевому рівні є ряд напрацювань щодо реалізації різного роду проектів (програм, заходів, акцій тощо), мета яких полягає у набутті молодими людьми знань та навичок для їхньої ефективної участі в громадській суспільно значущій діяльності.

Так, у Вінницькій області є низка постійно діючих програм, які допомагають молоді побачити свою унікальну роль у суспільстві, зрозуміти важливість своєї участі в житті громади та власного внеску в її розвиток. Однією з таких є створення та підтримка діяльності Студентського Парламенту Вінниччини, який діє з 2010 року як консультативно-дорадчий орган при голові облдержадміністрації та обласної ради.

За 5 років свого існування цей орган став гідною платформою для набуття нового досвіду та знань, участі студентської молоді у проведенні обласних, всеукраїнських заходів, міжнародних обмінах студентів та забезпечення змістовного студентського дозвілля. Основна мета його діяльності полягає у забезпеченні участі студентської молоді Вінниччини у формуванні та реалізації державної молодіжної політики в регіоні. Тож перед його депутатами у пріоритеті їхньої роботи є налагодження конструктивної та ефективної взаємодії між студентами Вінницької області та органами державної влади.

Виходячи із цього, на питання – що таке Студентський Парламент Вінниччини, можна відповісти так: «Це ретранслятор проблем, запитів та ідей студентства Вінницької області перед обласною владою». Втім, успішність його діяльності, не в останню чергу, залежить і від самих студентів, а саме від їхньої активності як у виборах своїх депутатів, так і у діяльності самого Студпарламенту.

Варто зазначити, що Студпарламент – це перший в Україні консультативно-дорадчий орган, який обирається шляхом прямих виборів. Кожен вищий навчальний заклад I-II та III-IV рівнів акредитації Вінницької області обирає депутатів Студпарламенту з числа своїх студентів. Вибори депутатів проходять один раз на півтора роки за мажоритарно-пропорційною системою. Вибори депутатів у вищих навчальних закладах з кількістю виборців до 1000 осіб проводиться за мажоритарною системою. На території таких навчальних закладів формується один мажоритарний округ. Вибори депутатів у вищих навчальних закладах з кількістю виборців від 1000 осіб проводиться за пропорційною системою. Балотуватись має право особа, яка навчається у вищому навчальному закладі Вінницької області, має передвиборчу програму та створила команду на вибори у кількості не менше 10 осіб. Участь у голосуванні можуть брати всі студенти відповідного вищого навчального закладу. Вибори проходять шляхом загального таємного голосування.

Наразі діє новообраний склад Студпарламенту, який було обрано на виборах у листопаді – грудні 2014 року. Діючий склад Студпарламенту нараховує 69 депутатів.

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту Вінницької облдержадміністрації поставило перед собою завдання посилити участь студентської молоді у суспільному та громадському житті області, сформувати у студентів активну життєву позицію та навички реалізації громадянських прав та обов'язків, що потребує цілого комплексу знань, умінь та навичок, зокрема у сфері роботи з молоддю. Саме тому для новообраних депутатів Студентського Парламенту Вінниччини управління у справах сім'ї, молоді та спорту облдержадміністрації ініціювало проведення комплексного навчання задля ефективності роботи цього консультативно-дорадчого органу в цілому, так і окремих депутатів на місцях у своїх навчальних закладах.

Депутати Студпарламенту мали змогу пройти триденний вишкіл із суспільно-громадської активності під назвою: «Студентський лідер нового формату». Програма вишколу, яка розроблялась за участю досвідчених лідерів

та активістів громадських організацій Вінницької області, передбачала вирішення таких завдань:

- сформуванню у студентських лідерів навички командотворення,
- ознайомити із практичними аспектами проектного менеджменту,
- виробити певні навички управління проектами та таймменеджменту.

Один із тренінгових днів вишколу цілком було присвячено підвищенню рівня обізнаності учасників щодо ключових компетенцій молодіжного працівника – особи, яка працює з молоддю, задля молоді та разом з молоддю, формуванню позитивного іміджу до самовдосконалення та розвитку необхідних якостей для ефективної роботи у якості депутата студентського Парламенту Вінниччини.

Під час вже наступного вишколу - навчально-практичного модулю під назвою: «Механізм участі Студентського Парламенту Вінниччини у вирішенні проблем студентства», депутати дізнались про принципи та методи фандрейзингу, познайомились із логічною матрицею проектів та її розробкою.

Результатом такої інтенсивної навчально-практичної роботи стала більш ефективна, планомірна та систематична діяльність новообраних депутатів, у порівнянні із попередніми каденціями. Усі знання, отримані під час проходження такого навчання, вони одразу змогли використовувати на практиці. За півроку своєї каденції Студпарламент ініціював, організував та провів низку навчально-просвітницьких, культурно-масових, патріотичних заходів:

- семінар для представників студентського самоврядування ВНЗ усіх рівнів акредитації м.Вінниці на тему «Участь студентів у забезпеченні якості вищої освіти»;
- тренінг на тему «Студентське самоврядування. Секрети успіху»;
- інформаційний тренінг на тему «Основи інтернет-журналістики»;
- загальноміську акцію до Міжнародного дня спонтанного прояву доброти;
- загальноміський студентський марш пам'яті Героїв Небесної Сотні;
- соціально-благодійні заходи до Дня визволення Вінниці від німецько-фашистських загарбників.

Підсумовуючи викладене, слід акцентувати увагу, що «молодіжний працівник» - а це і державний службовець, який реалізує державну молодіжну політику, і лідер молодіжної організації, взагалі, будь-який фахівець, який працює з молоддю, повинен мати необхідний набір компетенцій та системно працювати над їх удосконаленням. Відповідно до стандартів молодіжної політики Європейського Союзу, зміст (ядро) навчання активних молодих громадян повинно включати формування й розвиток таких ключових компетенцій:

- етичні навички;
- вираження компетенцій;
- комунікативні навички;
- когнітивні компетенції [5, с.14].

Саме тому система підготовки молоді до громадської активності повинна включати кілька рівнів: учнівське самоврядування (початковий рівень), студентське та молодіжне самоврядування, волонтерство (базовий рівень), а також систему неформальної освіти (вищий рівень). Впровадження в Україні такої системи дозволить забезпечувати підготовку молодих лідерів для їхньої ефективної діяльності у молодіжних громадських організаціях як суб'єктів державної політики в Україні.

Література:

1. Стратегічні пріоритети молодіжної політики: освіта, зайнятість, житло: щоріч. доп. Президенту України, Верховній Раді України про становище молоді в Україні (за підсумками 2013 року) / М-во молоді та спорту України, Держ. ін.-т сімейної та молодіжної політики; [редекол.: Надтока Г.М., д.істор.н., гол.ред.колегії; Болтівець С.І., д.псих.н.; Рябенко В.О., к.філос.н.; Митрофанський С.В., Білий А.І., Галайко Б.М., канд..істор.н.]. – К., 2014. – 368 с.

2. Участь молоді в суспільному житті: досвід, можливості, бар'єри : щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2011 року) / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державна служба молоді та спорту України. – К., 2012. – 222 с.

3. Кочнев С. В. Участие молодежи в развитии местного самоуправления / С.В. Кочнев // ЗПУ. 2010. №1. – С. 86-91.

4. Бень О.Т. Молодіжні громадські організації: концептуалізація поняття, функції, класифікація / О.Т. Бень // Вісник Львівського університету. Сер. соціол. – 2008. – Вип. 2. – С. 338–345.

5. Siurala L. A European framework for youth policy / Lasse Siurala [Електр. ресурс] // Режим доступу: // <http://book.coe.int/eur/en/>.

Рецензент – Яковлева Лілія Іванівна,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Заболотний Олександр Юрійович

*завідувач сектору надання адміністративних послуг
Бершадської райдержадміністрації*

Лозовський Олександр Сергійович

приватний підприємець

Коваленко Анатолій Анатолійович

приватний підприємець

Бабич Олександр Володимирович

приватний підприємець, депутат міської ради

Хитренко Володимир Володимирович

*головний спеціаліст відділу автомобільного транспорту
та безпеки руху управління морегосподарського комплексу,
транспорту та зв'язку Одеської облдержадміністрації*

Концептуальні підходи до розробки моделей електронного суспільного уряду «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) і «Уряд-Бізнес»(G2C, GOVERNMENT-TO-BUSINESS) для регіонального рівня

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 7 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «регіональне управління» 03.04.2015 р.)

На наш погляд, моделі електронного суспільного устрою на регіональному рівні повинні мати певні визначення. Нами для розроблення було взято дві моделі: «Уряд-Бізнес» та «Уряд-Громадяни». Ми вважаємо, що ці моделі мають тлумачитись таким чином:

✓ «УРЯД-Бізнес» - така взаємодія передбачає здійснення через ІКТ усіх трансакцій (господарської діяльності), які потребують «втручання» (реєстрація, ліцензування, укладання договорів тощо) органів влади.

✓ «УРЯД-Громадяни» - це надання органами державної влади електронних послуг громадянам, інформації про них шляхом вільного доступу до єдиного порталу електронних послуг. З введенням систем громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками і формами. Бюджет заощаджує при цьому значні ресурси на адміністрування типових процедур, а громадяни — час і свої гроші.

Ці моделі за нашою думкою повинні мати наступні елементи:

- ✓ е-суди
- ✓ е-юридичні консультації
- ✓ е-звернення,
- ✓ е-демократія
- ✓ е-закупівлі,
- ✓ е-благодійність,
- ✓ е-бізнес, податки, фінанси.

При розробці концепції нами було вивчено досвід низки держав. Ми ґрунтувались на досвіді наступних держав:

✓ **Австрія** – першим важливим місцем в австрійському сегменті Інтернету з питань електронних адрес відомств, карти громадянина та служб E-Government є Інтернетпортал HELP.gv.at. Він функціонує з 2001 року та пропонує Online-послуги по принципу «One-Stop». На ньому функціонують система електронного резервування термінів відвідувань, відповідним чином адаптовані інформаційні пропозиції для мобільних терміналів, інформація для різних специфічних груп. Через прямі зв'язки можна швидко знайти рішення власних проблем.

✓ **Бельгія** – надання послуг по електронним закупівлям.

✓ **Канада** – електронне урядування на місцевому рівні реалізується через створення веб-сайтів. Такі веб-сайти містять інформацію для підвищення обізнаності населення про громадські програми й послуги та забезпечення доступу до них; бази зайнятості та працевлаштування; про професії, підготовку кадрів і галузі промисловості, що дає можливість поліпшити координацію між характеристиками робочої сили і потребами ринку праці.

✓ **Німеччина** – розробка програмного забезпечення; намагання зайняти лідируючу позицію у світі з розробки програмного забезпечення для освіти.

Зробивши аналіз нормативно-правового забезпечення державної інформаційної політики України, можна зробити висновок, що на теперішній час прийнято достатньо законодавчих актів щодо її розвитку [1-4]. Згідно, Закону України «Про Національну програму інформатизації» [5] державні органи здійснюють такі функції у процесі інформатизації: встановлення стандартів, норм і правил використання засобів інформатизації; забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, визначення пріоритетних напрямків інформатизації та пільгового оподаткування.

Запровадження концепції не вимагає залучення додаткових коштів. Концепція розроблена з урахуванням того ресурсу, який є у кожному регіоні держави (табл. 1).

Зміст концепції

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	Матеріальне забезпечення	Нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
		0	Студенти, викладачі, активна молодь, фахівці в сфері надання послуг	Створення робочих груп, координаційних рад, комітетів (програмісти, управлінці, працівники центрів)
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Професіоналізм, досягнення, активність, зацікавлені в процесі і результаті, само мотивація, компетентність, творчість, освіта, нестандартне мислення.		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	Участь у програмах місцевих бюджетів, грантах	Приміщення, технічне обладнання	органи місцевого самоврядування, комунальні та державні підприємства

На наш погляд, очікувані результати від проекту мають принести не тільки покращення системи надання послуг у державному і публічному управлінні, а й створить певні зручності для громадян (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати від запровадження проекту

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно - функціональне
	- для організації	Підвищення зарплати персоналу, можливість участі у світових фондах, зменшення рівня корупції, заощадження коштів за рахунок скорочення персоналу, канцелярських витрат,	Економія матеріальних і часових ресурсів, удосконалення структури, управління ефективністю працівників, зменшення ризиків порушення законодавства, удосконалення адміністративних процесів, оптимізація структури і штату	Органи державної влади, місцевого самоврядування, судові органи, державні підприємства, ТОВВ
	- для громадян	Економія коштів, зменшення рівня корупції	Доступність послуг, обмежений контакт, економія часу та ресурсів, зниження емоційної напруги, Обмежений доступ до баз даних, створення громадських приймалень	е-кабінети, е-термінали, інтернет-клуби, особисті електронні пристрої
	- для регіонів	Економія коштів за рахунок видалення ланок, економія на тендерах	Модернізація системи, розвиток надання послуг, регулювання суспільних та удосконалення адміністративних процесів, підвищення якості кадрів, залучення фахівців	Зміна структури державного управління

Виокремлюються соціальні завдання (табл. 3).

Таблиця 3

Соціальні завдання концепції

4	- для держави	Економія державного бюджету, покращення інвестиційного клімату	Підняття рейтингу, розвиток євроінтеграційних процесів, демонстрація IT-спроможності	Зміна та удосконалення структури державного управління.
	- для бізнесу	Економія коштів, зменшення рівня корупції	Економія матеріальних і часових ресурсів, доступність та прозорість послуг	оптимізація державних установ
	- для процесів євроінтеграції	отримання грантів, субвенцій, фінансування, які пропонує ЄС	Наближення до євро стандартів виконання програми євро інтеграції	Зміна структури державного управління наближення до євро стандарту
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадськістю інформаційного суспільства		Навчання, роз'яснення, висвітлення, зацікавленість, пропаганда, агітація.	
6	<u>План дій</u> 1. Розробка програмного забезпечення. Організація громадян. 2. Інформування населення. 3. Створення єдиного порталу електронних послуг. 4. Запуск системи в роботу		<u>Реалізація плану дій</u> 1. Організація плану дій щодо створення єдиного порталу електронних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування. 2. Інформування громадян про діяльність органів влади через ІКТ 3. Створення технічної інфраструктури для доступу громадян до електронних послуг органів влади через ІКТ. 4. Надання електронних послуг через ІКТ	

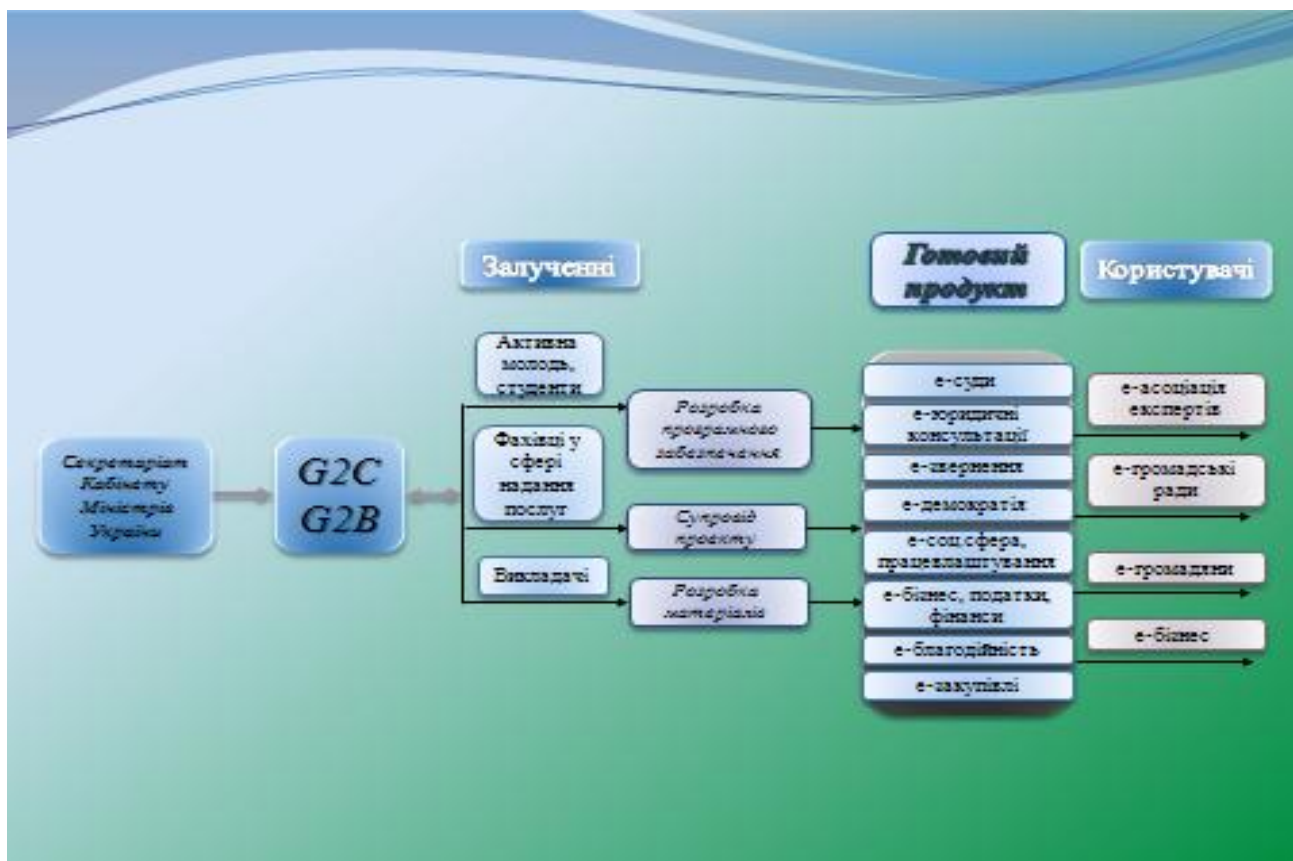
Також доцільно визначати контрольні показники реалізації проекту і його переваги у відповідності з властивостями регіону (табл. 4).

Контрольні показники реалізації проекту і його переваги

Нами розроблена мапа реалізації концепції, котра ґрунтується на системі дій і взаємопов'язаних видів діяльності (рис. 1).



Зміст концепції ґрунтується на декількох елементах (рис. 2).



Реалізація проекту передбачає взаємозв'язок органів влади з різними верствами населення й інститутами громадянського суспільства (рис. 3).

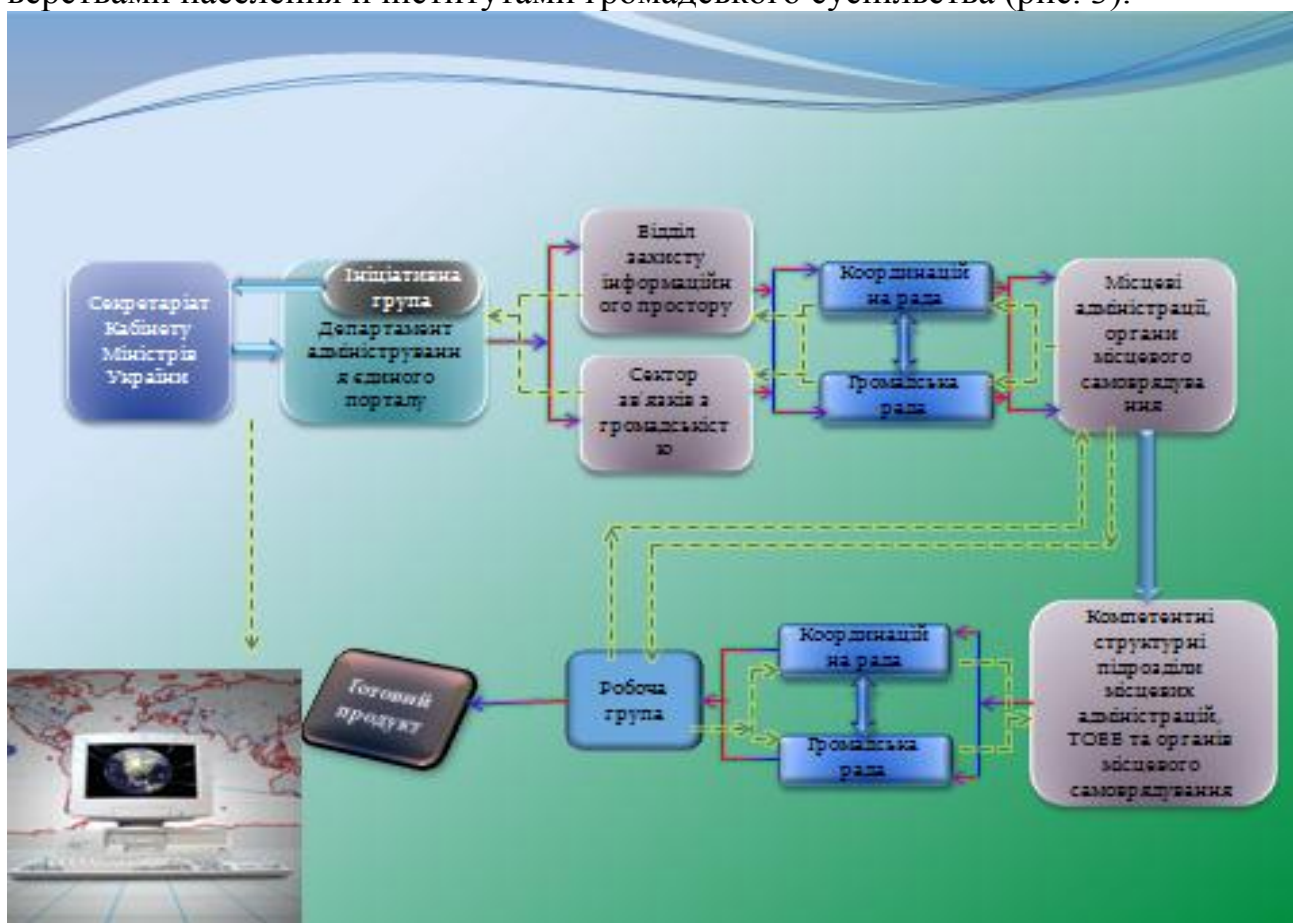


Рис. 3. Мапа запровадження проекту

Література:

1. Постанова КМУ від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

2. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

3. Постанова Верховної Ради України від 03.04.2014 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

4. Закону України «Про Національну програму інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор, кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор

Каліберська Інна Андріївна

*помічник заступника голови
Вінницької ОДА*

Снігова Тетяна Вікторівна

завідувач сектора мобілізаційної роботи

Лобан Антон Анатолійович

*начальник відділу надання адмін. послуг
Комнтерновської РДА*

Мельников Андрій Вікторович

спеціаліст Одеської міської ВД ФСС з ТВП

Кашин Михайло Олександрович

*слухач Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України*

Гуменяк Роман Іванович

*слухач Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України*

Потапов Артур Софіанович

*слухач Одеського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України*

**Дистанційне навчання щодо користування електронним урядуванням:
концептуальний підхід щодо модулю електронних суспільних відносин
G2C «Уряд – громадяни»**

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 2 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «регіональне управління» 14.03.2015 р.)

Процес приєднання України до світового інформаційного простору має на меті залучення населення до отримання електронних послуг і тим самим, створення певних зручностей. Ми вважаємо, що такий перехід повинен бути основний на інформаційній грамотності населення навіть у віддалених куточках держави. Цього можна досягти шляхом запровадження дистанційного навчання користуванню електронними послугами.

За нашим поглядом, модуль електронного суспільного устрою G2C «Уряд – громадяни» слід розуміти, як створення умов для навчання користування електронним урядуванням з метою зменшення інформаційного розриву, відкриття для громадян структур влади шляхом доступу на веб-сторінку через певні портали.

Нами за основу було взято досвід декількох держав: **НІМЕЧЧИНА:** вільний транскордонний обмін інформацією; високий рівень розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій; наявність відповідного законодавства. **США:** масовий розвиток ІТ -технологій; - комплекс систем захисту інформації;

збереження, передача і поширення інформації; підтримка розробок у сфері інформатизації.

На наш погляд, законодавство [1-4] в цілому відповідає вимогам і потребам концепції, але потребує гармонізації інформаційних зв'язків між органами влади.

Запровадження концепції не вимагає залучення додаткових коштів. Концепція розроблена з урахуванням того ресурсу, який є у кожному регіоні держави (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	Матеріальне забезпечення	Нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
			Викладачі інформатики, аспіранти, студенти.	Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення організації
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Високий рівень знань, конкретні досягнення, зацікавленість в результаті, бажання підвищити кваліфікацію		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	0	Забезпечення матеріально-технічним обладнанням	Використання наявних ресурсів
	- субсидій	-	-	-
	- протекціонізму	Участь у розробках програм на спів фінансування	Іноземні інвестори	-

На наш погляд, очікувані результати від проекту мають принести не тільки покращення системи надання послуг у державному і публічному управлінні, а й створить певні зручності для громадян (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати від запровадження проекту

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно - функціональне
	- для персоналу організації	Зменшення навантаження, перерозподіл обов'язків, збільшення зарплати	Отримання більшої кількості користувачів, престижність	Економія часу, підвищення кваліфікаційного рівня
	- для організації	Економія коштів	Отримання більшої кількості користувачів, збільшення рейтингових показників, престижність	Створення координаційної ради при органі влади
	- для громадян	Отримання безкоштовної освіти	Підвищення інтелектуального рівня, зручність, підвищення рівня комп'ютерної грамотності	-
	- для регіонів	Економія коштів	Отримання більшої кількості користувачів, збільшення рейтингових показників, престижність	Покращення взаємодії між органами влади
	- для держави	Економія коштів	Отримання більшої кількості користувачів, збільшення рейтингових показників, престижність	Покращення взаємодії між органами влади
	- для бізнесу	Підготовлені, освідчені фахівці	конкурентоспроможність	-
	- для процесів євроінтеграції	Гранти, субвенції, додаткове фінансування від ЄС	Реалізація та впровадження програм на шляху до євростандартів	Прискорення трансформації інформаційного суспільства в європейське
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянським інформаційного суспільства	Роз'яснення, соціальна реклама, висвітлення в ЗМІ, кластери, конференції, розвиток нових секторів послуг, які базуються на відкритих джерелах інформації		

Також доцільно визначати контрольні показники реалізації проекту у відповідності з властивостями регіону (табл. 3).

Таблиця 3

Контрольні показники реалізації проекту

6	План дій -обговорення та затвердження концепції -визначити потенційних фахівців; -правильно та чітко поставити завдання; -забезпечити умови праці та матеріально- технічну базу; -обговорення цілей та обмін досвідом; -написання плану дій; -написання плану дій; -робота над продуктом; -апробація продукту; -робота над помилками, доопрацювання; -путь в життя.		Реалізація плану дій -обговорення основної мети та засобів реалізації з кураторами вищого рівня; -обговорення з громадськістю; -затвердження плану дій та фінансування; -розробка продукту; -розповсюдження інформації про продукт (онлайн-реклама); -безпосередньо використання.	
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		Кількість користувачів серед різних прошарків суспільства	Аналіз звернень, моніторинг користувачів	Все що не було враховано у кількісних і якісних
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	Інфраструктури	доступ до інформації і знань	наторування потенціалу
		Доступ до продукту з будь-якої точки світу в будь-який час	Професійна інформація, наукова інформація	Залучення громадськості, фахівців, аспірантів

Ми також вважаємо, що даний концептуальний підхід має певні переваги перед іншими (табл. 4).

Таблиця 4

Переваги запропонованої концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції
		1.Обговорення концепції 2.Затвердження концепції. 3.Розробка концепції. 4.Реламна компанія. 5.Застосування концепції.	1 місяці 1 місяць 3 місяців 1 місяці довготермінове	Держава, бізнес, громадяни, суспільство
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		Економія коштів на навчанні персоналу, економія часу	Отримання безкоштовних знань, економія часу, підвищення кваліфікації	Зниження бюрократії та корупції, покращення діалогу між громадою і владою, підвищення рівня комп'ютерної грамотності.

Нами розроблена мапа реалізації концепції, котра ґрунтується на системі дій і взаємопов'язаних видів діяльності (рис. 1).

Мапа концепції

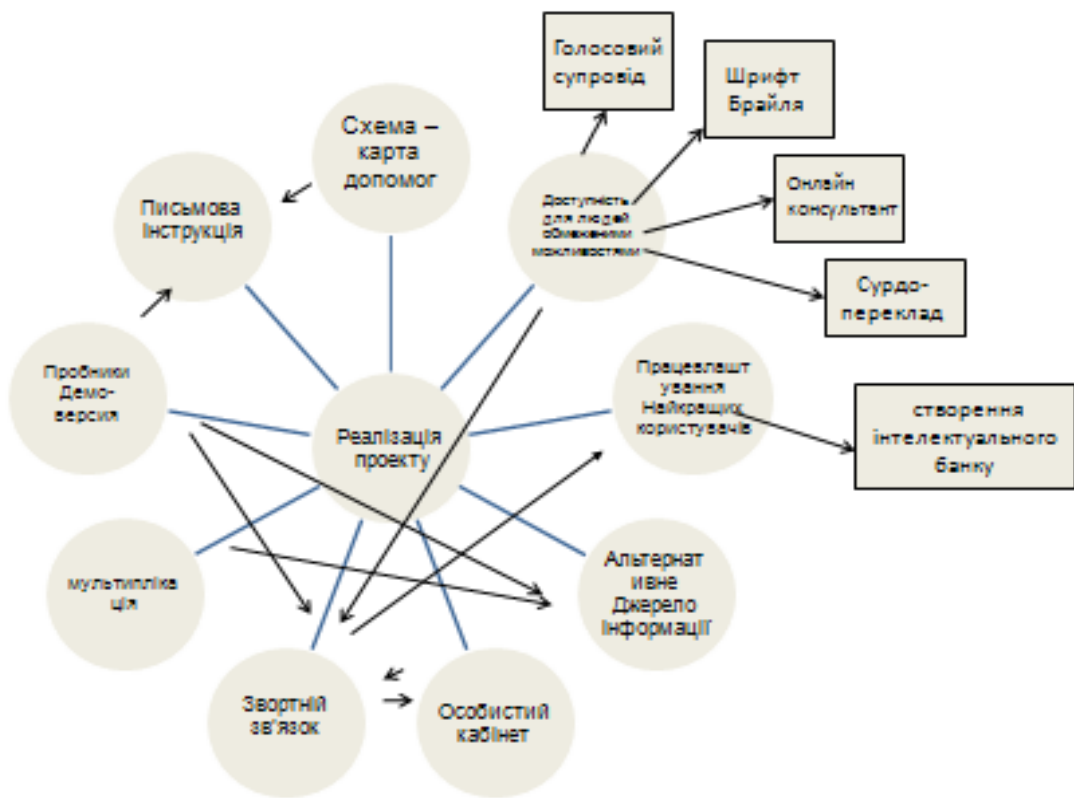


Рис. 1 Мапа концепції

Реалізація проекту передбачає взаємозв'язок органів влади з різними верствами населення й інститутами громадянського суспільства (рис. 2).

Мапа реалізації концепції



Рис. 2. Мапа реалізації проекту

Література:

1. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Постанови КМУ України від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Каплинська Олена Володимирівна

головний спеціаліст відділу координації діяльності
загальноосвітніми навчальними закладами Управління освіти
магістр державного управління, Відмінник освіти України
Миколаївська міська рада,
м. Миколаїв

**Роль особистісних якостей, професійної підготовки державних службовців,
посадових осіб у сталому розвитку регіону**

Серед національних пріоритетів української державної політики визначено проведення певної кількості реформ, зокрема реформування **державної служби та служби в органах місцевого самоврядування**, як елементу розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури органів влади, їх здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі. Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн - кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів "належного врядування", які закріплені рішеннями Ради Європи [6]. За сучасними умовами існування українського суспільства особлива увага приділяється кваліфікації керуючих, їхньої здатності в процесі керування враховувати міжнародні аспекти розвитку держави.

В Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" Президента України Петра Порошенка також йдеться про побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [5].

Один з основоположників утопічного соціалізму Томас Мор вивчав наслідки поганого управління і переконався в справедливості своїх висновків на власному досвіді. Стан ситуації з порушеного питання потребує особливої уваги й зараз. Універсальна проблема, яка стосується кожного громадянина нового тисячоліття, - мати якісну освіту, належні знання та компетентності для забезпечення гармонійної взаємодії з інформаційним суспільством [3, с. 51]. Водночас ця проблематика є надзвичайно актуальною і всеосяжною, оскільки ми всі є керівниками якщо не колективів, то принаймні власного життя, і щодня займаємося само менеджментом, що є спонукою до пізнання і проведення дослідження [3, с. 11]. Статистичні дані свідчать, що на початку 2014 року в Україні тільки 3,1% службовців мають вищу професійну (державно-управлінську) освіту від їх загальної кількості. Отже до керівників зараз

висуваються вимоги щодо структурованої компетентності, враховуючи соціально-психологічну, спеціальну й функціональну здібності.

Тому загальна управлінська культура керівника – це сукупність цінностей (організаційних принципів), яка визначає характер внутрішнього впорядкування професійних намірів і дій керівника, а також оцінок результатів власної діяльності та діяльності об'єкта (об'єктів) управління і постійно об'єктивується в артефактах його професійної діяльності на всіх етапах управлінського циклу [4, с. 88].

У даному контексті можна привести слова Ойген Херрігеля, якій написав, що «Шлях до майстерності тернистий» [7, с. 16], «стріляти з лука вчать не тільки для того, щоб потрапити в мішень; меч виймають з піхов не для того, щоб вразити супротивника; танцюють не для того, щоб здійснювати ритмічні рухи тіла; всі ці заняття спрямовані на досягнення гармонії між свідомістю та несвідомим» [7, с. 1].

Резерв та потенціал є і в нашій країні. З цього приводу згадуються слова Ніцше: «Від майбутнього віє непомітно вітер». Так значущим фактором, який переконує в можливості позитивних змін є дані представлені у доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) про стан людського розвитку, що була презентована 24 червня 2014р. у Клубі Кабінету Міністрів України. Індекс людського розвитку (ІЛР) України за 2013 р. становить 0,734. Цей показник належить до високої категорії людського розвитку, що ставить нашу країну на 83-му позицію з 187 країн і територій. За період з 1990 до 2013 р. значення ІЛР України зросло з 0,705 до 0,734, або на 4,1%, тобто у середньому приблизно на 0,18% за рік [2]. У рейтингу «Індексу глобальної конкурентоспроможності 2014-2015» Україна знаходиться на 76 місці (минулого року посідала 84 місце).

Науковці Іжа М.М., Надолішний П.І., Попов С.А., Осадчий І.Г. та інш. у своїх роботах наголошують на тому, що саме зараз з'являється потреба в підготовлених та дипломованих за магістерською програмою керівниках. Випускники Національної академії державного управління при Президентові України в Києві, Дніпропетровського, Львівського, Одеського, Харківського регіональних інститутів державного управління, ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України, Чорноморського державного університету імені Петра Могили зможуть приймати рішення на основі якісної аналітики, ефективно використовувати державні кошти, забезпечувати прозору взаємодію з громадянами.

Використання власного людського капіталу керівника є складовою соціального капіталу держави тому необхідним є забезпечення надпрофесійної кваліфікації, яка поєднує спеціальну кваліфікацію та раціонально реалізує управлінську діяльність з використанням креативного менеджменту. У роботах Якубовського О.П. підкреслюється важливість забезпечення безперервного навчання управлінських кадрів, моральний аспект роботи керівника (відповідальність, підзвітність, відкритість, чесність), соціальний та правовий їх захист. Один із головних напрямків змісту освіти відповідно до Концепції розвитку освіти України на період 2015-2025 років є вміння самостійно

оволодівати знаннями протягом життя та застосовувати це знання в практичній діяльності. Реалізація якісної підготовки керівників може бути через використання технологій e-learning. Мається на увазі: використання онлайн-бібліотек, онлайн-тестування, участь у мережних професійних спільнотах, використання віртуальних освітніх спільнот, як платформ для саморозвитку та вдосконалення працівників.

Висока культура управління забезпечує модернізацію управлінської діяльності. Прикладом може бути управлінський досвід освітньої галузі м. Миколаїв, яка має стабільні кількісні та якісні показники, позитивні тенденції розвитку, відповідає вимогам сучасного суспільства, в обласному рейтингу три останніх роки поспіль посідає почесне перше місце. З досвідом роботи управління освіти Миколаївської міської ради можна ознайомитися на сайті управління за електронною адресою http://osvita-mk.org.ua/index/pro_menja/0-4. 9% керівників навчальних закладів мають диплом магістра зі спеціальності «Управління навчальним закладом». Отримання відповідної підготовки сприяло формуванню стратегічного мислення керівників, використанню сучасних технологій управління та формуванню стратегії розвитку шкіл. Як наслідок: високий рівень державної атестації навчального закладу, учні-переможці учнівських предметних олімпіад, призери Малої академії наук, інших інтелектуальних конкурсів. Кращі напрацювання освітніх установ міста високо оцінені колегами під час міжнародних, всеукраїнських, обласних семінарів, конференцій, виставок.

Спеціалісти управління освіти беруть участь у розробці програм, які сприяють економічному та соціальному розвитку міста, позитивному діалогу з громадськістю. Ефективність управління – це продуктивна взаємодія ЗНЗ з органами місцевого самоврядування й громадськістю. Результатом такої взаємодії є створення сприятливих умов для забезпечення якісної освіти для дітей різних категорій та соціальна реабілітація дітей з особливими освітніми потребами [1, с. 126].

Від якісної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування залежать умови життя конкретної територіальної громади. Все це засвідчує вагоме значення, яке набувають питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців, захист їх прав для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращання якості соціальних послуг, що надаються громадянам. Саме вони повинні бути ініціаторами демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні, ефективними менеджерами, лідерами команд, що їх реалізують.

Література:

1. Деркач Г.І., Освіта Миколаєва. Інформаційний огляд за підсумками 2013-2014 навчального року/за заг.ред. Г.І. Деркач. – Миколаїв: Іліон, 2014. – 230с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita-mk.org.ua/index/pro_menja/0-4

2. Доповідь про людський розвиток за 2014 рік „Забезпечення сталого прогресу людства: зменшення уразливості та формування життєстійкості”

Програми розвитку ООН, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247480975&cat_id=244277212

3. Калініна Л.М. Теоретико-прикладні аспекти формування інформаційної культури керівника загальноосвітнього навчального закладу : монографія / Л.М. Калініна. – К.: Педагогічна думка, 2012. – с.

4. Осадчий І.Г. Соціально-філософські аспекти формування загальної культури керівника загальноосвітнього навчального закладу: монографія / Осадчий І.Г. – К.: Педагогічна думка, 2012. – 148 с.

5. Програма розвитку України «Стратегія-2020», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31305.html>

6. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-shvalennja-strategiyi-reformuvannja-derzhavnoyi-sluzhbi--doc222855.html>

7. Херрігель Ойген. Дзен в искусстве стрельбы из лука [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://book.tr200.net/v.php?id=1533389>

Каташінська Інна Валеріївна

*заступник головного лікаря комунального закладу «ЦПМСД»,
лікар – дерматовенеролог*

Шаповал Катерина Миколаївна

*кандидат медичних наук,
лікар акушер-гінеколог, пологовий будинок №5, м. Одеса*

Марущенко Валентина Леонідівна

*лікар акушер-гінеколог,
комунальна установа «Комінтернівська ЦРЛ»*

Садковський Олег Володимирович

головний лікар комунальної установи «Ізмаїльська ЦРЛ»

Трояненко Ігор Євгенович

*лікар-реаніматолог, кардіолог,
комунальна установа «ООКБ»*

Тимофєєв Олексій Юрійович

*лікар-хірург судинний,
комунальна установа «ООКБ»*

Лукашев Дмитро Вікторович

*лікар-гінеколог,
комунальна установа «МКЛ №10»*

Фомін Дмитро Анатолійович

*лікар-хірург,
комунальна установа «ООКБ»*

Електронна система взаємодій між лікарнею та підприємством для надання профілактичної медичної допомоги на регіональному рівні

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 6 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «Управління охороною здоров'я» 14.03.2015 р.)

На наш погляд електронна система взаємодії між лікарнею та підприємством для надання профілактичної медичної допомоги на регіональному рівні має включати в себе низку елементів:

1. Онлайн - консультації;
2. Профілактика професійних захворювань;
3. Профілактика захворювань під час епідемії (реєстр);
4. Єдина електронна база л/н;
5. Соціальна реклама;
6. Дистанційне навчання;
7. Інформування робітників;
8. Благодійність.

Аналіз законодавства продемонстрував, що існує вся необхідна нормативно-правова база для запровадження запропонованого проекту [1-8].

Запровадження концепції не вимагає залучення додаткових коштів. Концепція розроблена з урахуванням того ресурсу, який є у кожному регіоні держави (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організації	Матеріальне забезпечення	Нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
		немає	залучення учнів шкіл, студентів вищих навчальних закладів, лікарів	лікар інформаційно-аналітичного відділу; лікар-спеціаліст; мережевий адміністратор;
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організації	Наявність: лікаря-спеціаліста, лікаря інформаційно-аналітичного відділу, мережевого адміністратора. ІТ-грамотність лікарів		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	-	-	-
	- субсидій	-	-	-
	- протекціонізму	меценати, філантропи	студенти, інтерни, лікарі, викладачі	опікунська рада (меценати, філантропи, вдячні пацієнти)

На наш погляд, очікувані результати від проекту мають принести не тільки покращення системи надання послуг у державному і публічному управлінні, а й створить певні зручності для громадян (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати від запровадження проекту

4	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно – функціональне
	- для персоналу організації	немає (при розширенні спектру платних послуг отримання неоподаткованого додаткового прибутку)	гарні умови праці, новий рівень надання послуг, підвищення кваліфікації лікарів	довантаженість усіх ставок лікарів, віртуальний зв'язок, утворення елітної групи спеціалістів (онлайн-клініка)
	- для організації	-	поліпшення процесів виробництва; імідж; визнання на ринку послуг;	опікунська рада
	- для громадян	- доступність послуг; - економія коштів; - економія часу	- надання інформації; - підвищення комфорту; - своєчасне звертання за допомогою	-
	- для регіонів	- розвиток регіону; - отримання гранту;	- отримання нових робочих місць, спеціальностей; - поліпшення умов охорони здоров'я	- опікунська рада; - скорочення окремих структур охорони здоров'я; - модернізація структури охорони здоров'я; - інтернет-асоціація спеціалістів

Виокремлюються соціальні завдання (табл. 3).

Таблиця 3

Соціальні завдання концепції

	Очікувані результати:			
		матеріальне	нематеріальне	організаційно - функціональне
	- для держави	теж, що і для регіону, але у масштабах країни	теж, що і для регіону, але у масштабах країни	теж, що і для регіону, але у масштабах країни, окремих спеціальностей (ІТ-менеджер, фахівець з медичних питань)
	- для бізнесу	-	поліпшення стану здоров'я працівників, підвищення ефективності праці, зменшення витрат на непрацездатність	нові схеми взаємодії з лікувальними закладами, партнерство, опікунська рада
	- для процесів євроінтеграції	отримання гранту	визнання України на тлі європейської медицини	оптимізація систем управління, наближення до рівня європейських стандартів
5	Соціальні завдання щодо прийняття громадянською інформаційного суспільства	- створення Єдиної електронної мережі між МОЗ та організаціями, - поліпшення якості наданих послуг, - розширення спектру послуг - отримання інформації		

Також доцільно визначати контрольні показники реалізації проекту у відповідності з властивостями регіону (табл. 4).

Контрольні показники реалізації проекту

6	План дій Створення та розробка концепції	Реалізація плану дій		
	1. Аналіз проблеми та необхідності проекту. 2. Збір первинних даних. 3. Визначення цілей та мети проекту. 4. Розгляд альтернативного варіанту проекту	1. Вивчення необхідності онлайн-консультацій лікаря для співробітників підприємства, необхідність підвищення кваліфікації лікарів 2. Кількість співробітників підприємства та лікарів, здатних здійснювати онлайн-консультування 3. Наявність функціонуючого онлайн-порталу, поліпшення якості наданих послуг, розширення спектру послуг 4. Створення платної онлайн-клініки		
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		52% звернень ефективні	аналіз звернень	зніження загальної захворюваності, інвалідизації, професійних захворювань
8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	інфраструктури	доступ до інформації і знань	нарощування потенціалу
		електронний ключ лікаря (підпис)	платні електронні консультації	підвищення кваліфікації лікарів

Окрім того, ми виокремили певні переваги концепції (табл. 5).

Таблиця 5

Переваги концепції

9	Етапи впровадження концепції	терміни прийняття та впровадження концепції	зацікавлені сторони у прийнятті концепції	
	1. Розробка концепції проекту 2. Розгляд та затвердження концепції 3. Прийняття рішення про початок проекту (залучення спеціалістів: створення посади лікаря інформаційно-аналітичного відділу, мережевого адміністратора, IT-менеджера) 4. Запуск та обробка тестової моделі концепції 5. Запуск основної робочої версії порталу 6. Аналіз ефективності проекту (онлайн анкетування, відвідуваність порталу, зменшення захворюваності на підприємстві)	45 днів	підприємство, лікарня, регіон, держава	
Приєднання до всевітньої електронної мережі. Перенаправити контроль фінансування.				
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		підвищення іміджу, підвищення ефективності праці, економія коштів та часу	підвищення рівня знань, кваліфікації, поліпшення стану здоров'я та умов праці, доступність послуг, економія коштів та часу, інформованість, своєчасне звернення за медичною допомогою	Зручні послуги

Ми виокремлюємо певну структуру концепції (рис. 1).

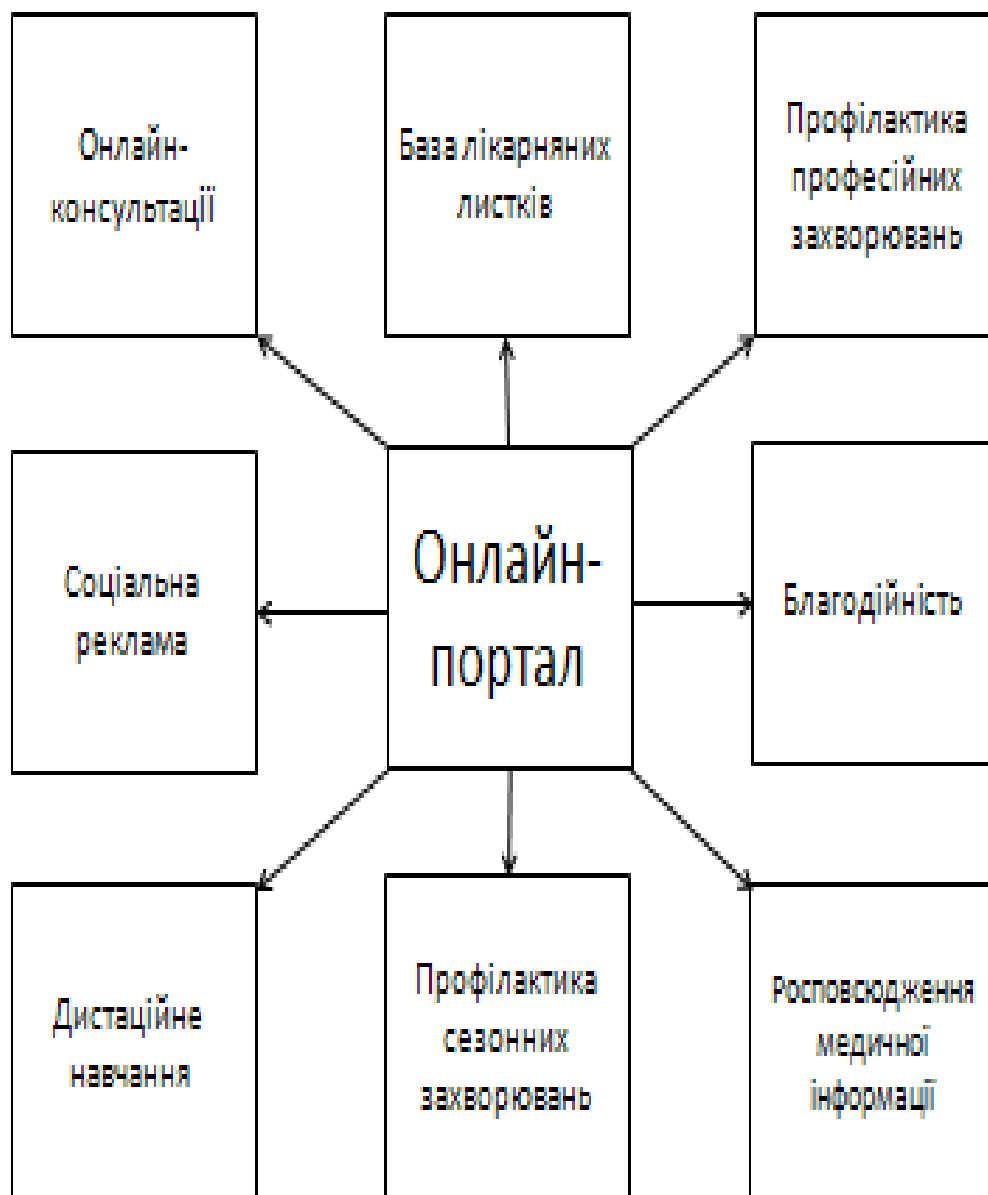


Рис. 1. Структура концепції

Нами розроблена мапа реалізації концепції, котра ґрунтується на системі дій і взаємопов'язаних видів діяльності (рис. 2).

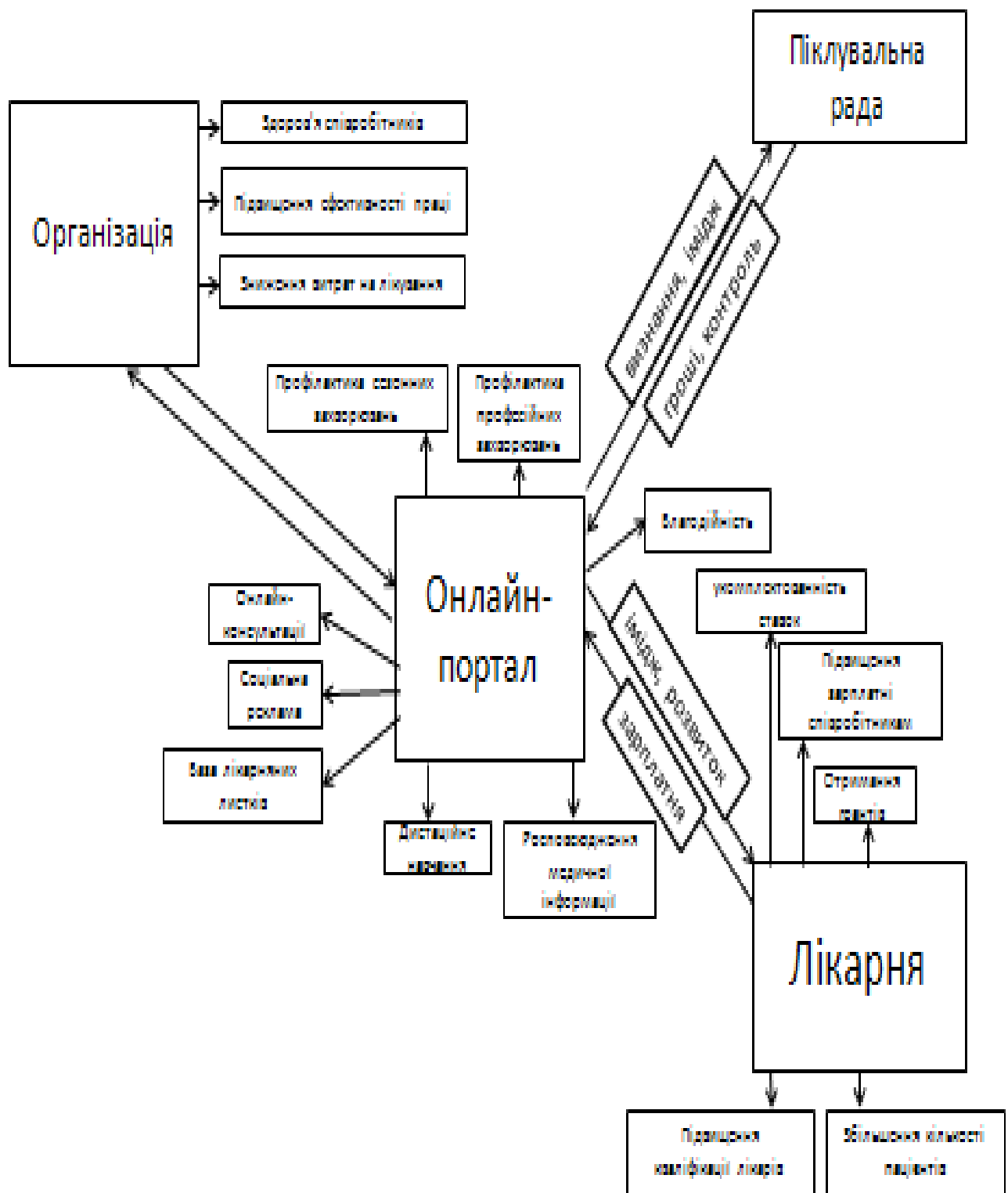


Рис. 2. Мапа концепції

Також ми пропонуємо мапу розвитку проекту (рис. 3).

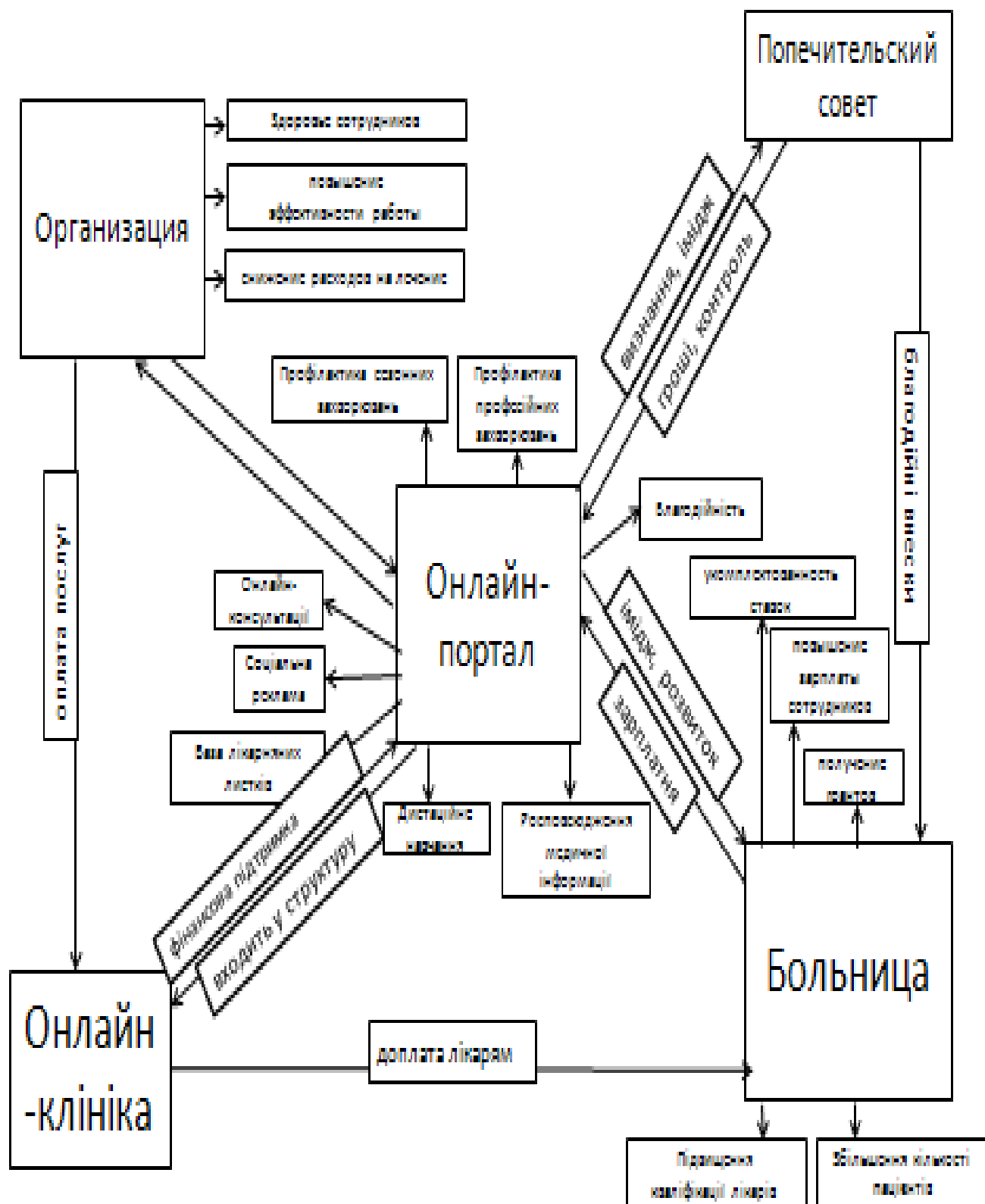


Рис. 3. Мапа розвитку проекту

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підключення до глобальних мереж передачі даних» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Закон України «Про електронний цифровий підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
5. Постанова КМУ від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
6. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
7. Постанова Верховної Ради України від 03.04.2014 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
8. Закону України «Про Національну програму інформатизації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.н.держ.упр., професор,
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління Національної
академії державного управління при Президентіві України, професор

Кравець Ольга Іванівна

директор Тиврівського районного центру
соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді,
магістр державного управління,
м. Тиврів, Вінницька область

Соціальний проект «Дитячий дім змішаного типу – реабілітаційний центр для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї»

Реалії сьогодення вимагають вироблення спільного, консолідованого бачення пріоритетів становлення громадянського суспільства. Наголос робиться на новій формі організації взаємодії як між суб'єктами органів влади усіх рівнів, так і між інституціями громадянського суспільства задля вироблення технології щодо побудови взаємовідносин держави та суспільства, державної влади з об'єднаннями й організаціями громадян. Дієвим інструментом даної форми виступає технологія соціального проектування. Це специфічний процес налагодження взаємоузгодженості, співпраці між усіма гілками влади та об'єктами її впливу. Актуальність процесу проектування забезпечує вирішення наступних завдань: налагодження результативного діалогу між владою, неурядовими організаціями та громадянами; створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства; вчасне і публічне реагування органів державної влади на ініціативи та звернення громадськості; формування партнерської взаємодії серед гілок влади; уникнення дублювання функцій у професійній діяльності суб'єктів органів виконавчої влади; раціональне використання ресурсів у рамках часового та фінансового обмеження.

Це сприяє новому стилю державно-управлінської діяльності органів влади.

Теоретичний аналіз підходів і розуміння соціального проектування у багатьох галузях життя суспільства довів, що загалом дослідження спрямовані на: характеристику та розуміння проекту, формування концептуальних підходів до визначень, опису і трактування його як технічної документації побудови споруди чи створення технічного засобу у різноманітних сферах застосування проектів [1-4].

Використання розробок щодо методології проектування сприяли розробці соціального проекту «Дитячий дім змішаного типу – реабілітаційний центр для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї», який має авторські права свідоцтво про авторські права від 11.09.2008 р. (свідоцтво Міністерства освіти і науки України Державного департаменту інтелектуальної власності про реєстрацію авторського права на твір № 25622 від 11.09.2008 р). **Місія проекту** – створення умов для реалізації права кожної дитини сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, на виховання в

сім'ї. **Мета проекту** – забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розвиток сімейних форм виховання дітей та їх реабілітація для підготовки повернення дитини в сім'ю, усиновлення або створення прийомної сім'ї. **Цілі проекту** - розширення соціально-правових гарантій дітей; створення належних умов для фізичного, інтелектуального і духовного розвитку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Завдання проекту: запровадити *інноваційні* програми щодо:

- виховання та утримування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом родинності;
- забезпечення виявлення, добору обдарованих дітей серед зазначеної вище категорії;
- надання соціально-педагогічної підтримки даній категорії дітей;
- забезпечення захисту майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей;
- створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги цим дітям;
- формування системи соціальної адаптації вихованців дому;
- формування інститутів волонтерського руху, благодійництва, меценатства, «названих батьків» тощо;
- запровадження креативних форм щодо висвітлення питань соціального та правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, проблем, що стоять перед такими дітьми;
- запровадження пропагування пресою позитивного досвіду усиновлення та виховання дітей у прийомних сім'ях;
- створення системи заохочення та підтримки усиновителів.

Результат проекту - адаптація дитини до сім'ї та сім'ї до дитини, її виховання та розвиток; повернення дитини у біологічну сім'ю або її усиновлення.

Структура проекту складається з 5 напрямів, які в той же час можуть виступати в ролі підпроектів:

1 напрям – це підготовка дітей, позбавлених батьківської опіки та піклування, та їх батьків до повернення у біологічну сім'ю. Проблема повернення дитини в біологічну сім'ю є актуальною і досить складною. Останнє обумовлено тим, що біологічні батьки характеризуються дезадаптацією, деструктуризацією особистості, соціальною небезпечністю. Між дітьми, позбавленими батьківської опіки та піклування, є біологічний зв'язок, але втрачений психологічний зв'язок.

2 напрям - пошук родичів (далеких, близьких) дітей-сиріт та підготовка їх та родичів до повернення у сім'ю або створення прийомної сім'ї. Для цього напряму характерна неготовність родичів спілкуватись з дитиною; неготовність нести за неї відповідальність; відсутність зв'язку (психологічного, сімейного). Необхідно формувати ставлення до дитини і готовність прийняти її у сім'ю.

3 напрям - формування інституту „названих батьків” для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, підготовки їх до повернення у

сім'ю або створення прийомної сім'ї. Цей напрям передбачає формування у суспільства потреби і зацікавленості в розвитку дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки. Втім, необхідно подолати незацікавленість суспільства в постійному вихованні; неготовність людей, які співчують дитині, здатні епізодично допомагати їй, забрати дитину в сім'ю на постійне проживання. Необхідно формувати ставлення до дитини і готовність прийняти її у сім'ю.

4 напрям - пошук усиновителів та опікунів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки та піклування, підготовки їх до повернення у сім'ю або створення прийомної сім'ї. Цей напрям характеризується, з одного боку, готовністю усиновителів та опікунів взяти дитину в сім'ю, але, з іншого боку, - відсутністю психологічного та сімейного зв'язку та неповним розумінням відповідальності за дитину. Важливим є формування ставлення до дитини і готовність прийняти її у сім'ю.

5 напрям - створення інституту волонтерів для допомоги в адаптації дітей - сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, підготовки їх до повернення у сім'ю або створення прийомної сім'ї. Передбачається залучення до постійної роботи з дитиною громадян, які зацікавлені в такому виді роботи.

6 напрям – соціальний супровід дитини в сім'ї.

Проект *управляється координаційною радою*, до складу якої входять: служба у справах дітей; кримінальна міліція у справах дітей; центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; відділ освіти; відділ охорони здоров'я; відділ у справах молоді та спорту; ЗМІ; управління юстиції; директор, заступник директора дитячого будинку – реабілітаційного центру для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї. Її очолює – *голова координаційної ради*. У його відсутність обов'язки виконує *заступник голови координаційної ради*.

До виконання проекту залучаються як *працівники підрозділів*, так і *фахівці*, які виступають в ролі волонтерів.

Основні завдання спеціалістів при реалізації такого соціального проекту:

- набуття досвіду вирішення місцевих проблем; громадянських дій, демократичної поведінки та ефективного спілкування;
- розвиток у громадськості емоційно-ціннісного ставлення до значення колективного життя;
- формування у фахівців умінь та навичок конструктивно-критичного мислення, ініціативи, самостійності, уміння приймати рішення та оцінювати їх.
- розвиток уміння здобувати і критично аналізувати інформацію, давати власну оцінку та формулювати незалежні судження;
- розвиток уміння висловлювати, аргументувати та доводити власні погляди;
- формування навичок ефективно спілкуватись, вести переговори, досягати компромісу та консенсусу; застосовувати ненасильницькі методи розв'язання проблем і конфліктів;

- формування навичок брати участь у житті громади;
- уміння впливати на політику та процес прийняття рішень (подання петицій, лобіювання);
- уміння робити вибір;
- уміння займати власну позицію;
- уміння приходити до колективного рішення;
- уміння брати на себе відповідальність;
- уміння оцінювати результати власної діяльності;
- здатність розмежовувати повноваження та стандартизувати робочі процеси.

Виконання робіт чітко контролюється, так як є конкретні виконавці по кожній з програм проекту та її складових. Спеціально розроблялася діаграма Ганта, яка виключає дублювання функцій структурними підрозділами та чітко регламентує час виконання завдання. Є роботи, які необхідно проводити паралельно декількома підрозділами водночас, а є робота, без виконання якої гальмуються всі наступні дії по проекту.

Дана схема взаємодії влади і громадянського суспільства при реалізації проекту (демократичне врядування) на регіональному рівні *дає можливість*:

- забезпечити подальший розвиток громадянського суспільства та зміцнення його інститутів;
- налагодити комунікації між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;
- підвищити рівень громадянської культури суспільства, активізувати участь громадян у діяльності інститутів, формуванні та реалізації державної політики;
- розвинути волонтерський рух, благодійництво і меценатство.

Соціальне проектування виступає технологією вирішення питань управління на регіональному рівні: дати громадянам реальну можливість бути учасниками процесу державотворення і бути почутими владою; забезпечити свободу дій та вираження особистості; сприяти взаємодії влади і громадськості; підтримувати стабільність в регіоні; надати можливість громадянам доводити та висловлювати свої інтереси; здійснювати громадянам свої юридичні права; врегульовувати суперечності; виконувати більш ефективно обов'язки суб'єктами державного управління; зосереджувати зусилля на переговорах і подоланні труднощів, ніж на підпорядкованості та нав'язуванні волі; поєднати зусилля влади і громадянського суспільства для досягнення цілей розвитку регіону тощо.

Такі можливості соціального проектування щільно співвідносяться з принципами демократичного врядування: участі народу, прозорості з правом вільного доступу до правдивої інформації, відповідальності. Впровадження технології соціального проектування сприяє реалізації зазначених принципів демократичного врядування і приведе до певних практичних наслідків: переосмисленню ролі держави та розподілу функцій між державою та громадянським суспільством, розширенню участі народу в гарантуванні громадянам реальної влади в самоуправлінні.

Соціальне значення проекту для району. Цей проект виступає як складова *громадянської освіти* в районі та й в цілому в державі. Ця освіта спрямована на створення умов виховання людини, для якої демократичне громадянське суспільство є осередком для розкриття її творчих можливостей, задоволення особистих та суспільних інтересів. Визначальною характеристикою такої людини має бути *громадянськість*. Вона передбачає усвідомлення власної ролі в житті суспільства, активне прагнення до його вдосконалення у відповідності до демократичних норм і цінностей.

Активний громадянин, на формування і розвиток особистості якого й спрямована громадянська освіта, не лише компетентна в сфері демократії людина, це ще й особа, яка має **досвід громадянської дії**, досвід активної участі в розв'язанні суспільних проблем.

Результати дослідження апробовані на науково-практичних конференціях, у публікаціях фахових видань, на засіданнях секцій, семінарах, нарадах, засіданнях координаційних рад, засіданні колегій Вінницької облдержадміністрації та Тиврівської райдержадміністрації. Найбільш вагомими з них: науково-практична конференція за міжнародною участю на тему «Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід» (Київ, 2008 р.); науково-практична конференція за міжнародною участю на тему «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 31.10.2008 р.), науково-практичний семінар на тему «Ефективність впровадження соціального проектування в діяльність суб'єктів органів виконавчої влади» (Тиврів, 26.04.2008 р.), науково-практична конференція на тему «Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку» (Київ, 2008), 19 сесія обласної ради (Вінниця, 18.09.2008 р.), 12 сесія районної ради (Тиврів, 24.07.2008 р.), виїзне засідання координаційної ради з питань місцевого самоврядування в м. Свалюву (26-27 вересня 2008 р.), громадські слухання (16.05.2008 р.), виступи на телебаченні та радіо на тему «Виклики ХХІ століття: проектування в діяльності органів влади на регіональному рівні» (Вінниця, 14.08, 28.08. 2008 р.), засідання колегії районної ради (16.01.09 р.). Також проект було презентовано на фестивалях соціальних проектів : на II Всеукраїнському Фестивалі соціальних проектів (м. Київ, 2009 р.), на I обласному Фестивалі соціальних проектів (Вінниця, 2010 р.).

Продемонстровано звуженість погляду на соціальне проектування в державному управлінні. Зокрема, соціальне проектування в системі впливів і взаємодій державного управління на рівні регіону не відіграє провідної ролі. Його не сприймають, не трактують і не використовують як засіб реалізації цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів влади, в тому числі органів влади на регіональному рівні.

Запропоновано розглядати соціальне проектування як особливу, неповторну за своєю суттю діяльність, що відіграє провідну роль у побудові інтерактивної взаємодії органів влади та громадян, яка сприяє оптимізації системи державного управління на рівні регіону.

Запропоновано законодавчо закріпити на загальнодержавному рівні основні положення щодо врегулювання соціального проектування в діяльності органів влади на усіх ієрархічних рівнях, в тому числі на регіональному.

Доведено, що соціальне проектування сприяє налагодженню ефективного діалогу, тісної співпраці між органами державної виконавчої влади, іншими державними структурами й організаціями та громадськістю на районному рівні. Суть полягає у новизні, втілення в життя якої характеризується певною специфікою в методах управління та організацією робіт.

Запропоновано модель соціального проектування у вимірі методів, технік, технологій для формування нового стилю державно-управлінської діяльності на рівні регіону, що виключає дубляж функцій та декларативність в діяльності органів виконавчої влади. Основними завданнями спеціалістів при реалізації соціального проекту на регіональному рівні є:

- набуття досвіду вирішення місцевих проблем; громадянських дій, демократичної поведінки та ефективного спілкування;
- розвиток у громадськості емоційно-ціннісного ставлення до значення колективного життя;
- формування у фахівців умінь та навичок конструктивно-критичного мислення, ініціативи, самостійності, уміння приймати рішення та оцінювати їх.
- розвиток уміння здобувати і критично аналізувати інформацію, давати власну оцінку та формулювати незалежні судження;
- розвиток уміння висловлювати, аргументувати та доводити власні погляди;
- формування навичок ефективно спілкуватись, вести переговори, досягати компромісу та консенсусу; застосовувати ненасильницькі методи розв'язання проблем і конфліктів;
- формування навичок брати участь у житті громади;
- уміння впливати на політику та процес прийняття рішень (подання петицій, лобіювання);
- уміння робити вибір;
- уміння займати власну позицію;
- уміння приходити до колективного рішення;
- уміння брати на себе відповідальність;
- уміння оцінювати результати власної діяльності;
- здатність розмежовувати повноваження та стандартизувати робочі процеси.

Дана модель демонструє раціональне використання ресурсів в рамках часового та фінансового обмеження та показує способи залучення до активної співпраці інститутів громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень.

Обґрунтовано, що успішна реалізація цілей проекту за результатами, вартістю, часом й задоволенням зацікавлених учасників проекту забезпечується його управлінням. Професійне управління процесом проектування розглядається як мистецтво керівництва - управлінців нової генерації – координувати зусилля людей і використовувати ресурси із застосуванням

досягнень сучасної науки й сучасних технологій. Виявлено, що управління проектами на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, яка продовжує швидко розвиватись. Обґрунтовано, що більшість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, причетних до вирішення соціально-економічних завдань, не усвідомлюють провідного значення впровадження «проджект менеджмент» в практику своєї роботи. Показано ідентичність в розумінні щодо традиційного управління заходами у досягненні певної мети і в управлінні проектами, в яких також вбачають усталені форми організації роботи по виконанню запланованого.

Доведено, що управління проектами відрізняється від звичайного управління діями за планом на виконання заходів по програмам в системі державно-управлінської діяльності «проджект менеджмент» вимагає від суб'єктів органів влади гнучкості, динамізму та різноманітності форм і методів управлінської діяльності, системного мислення, моделювання, володіння технологією організаційної роботи з формування проектів. Доведено, що очікувані результати розвитку регіону, зміна методів управління, залучення громадськості до даних процесів, розробка ефективної моделі фінансового та матеріально-технічного забезпечення розвитку регіону можливе лише при методологічно-правильному управлінню проектами, при застосуванні технології управління проектами.

Пропонується науково обґрунтувати особливості та специфіку застосування «проджект менеджмент» в державному управлінні, виробити універсальний порядок дій щодо управління процесом реалізації проектів, з метою вирішення проблем та подолання кризових явищ у суспільстві в цілому, та на регіональному рівні зокрема.

Показано важливість застосування методологічної основи соціального проектування в реалізації задумів у сфері державного управління, в систематизації процесу впровадження проекту, в сприянні вихованню населення на засадах демократії. Практика розробки та впровадження соціального проекту на рівні району довела провідну роль використання суб'єктами органів влади технології соціального проектування та управління нею у ефективному здійсненні аналітичних, організаційно-управлінських і консультаційно-методичних функцій в соціально-культурній сфері, у взаємовідносинах держави та суспільства, державної влади з об'єднаннями та організаціями громадян.

Доведено, що застосування проектного підходу в діяльність суб'єктів державного управління на районному рівні дає можливість переходу від державоцентричної моделі управління до людиноцентричної, в рамках якої має місце більш широкий розподіл державної влади і авторитету людини як суб'єкта управлінських відносин. В даному аспекті показано пріоритети переговорного характеру управління, що сприяє інноваційному творчому пошуку нестандартного вирішення питань чи проблем району.

Пропонується теоретичне та практичне обґрунтування доцільності впровадження в діяльність органів влади на рівні району проектів задля

розширення реальної участі в управлінні інститутів громадянського суспільства щодо вирішення актуальних проблем місцевого значення з метою постійного вдосконалення розвитку району.

Література:

1. Драгомирецька Н.М. Інноваційні соціальні технології у діяльності районних державних адміністрацій (впровадження наук. розробок) / Н.М. Драгомирецька, В.І. Томчук, О.І. Кравець // Вісн. НАДУ. Вип. 3, № 3.- 2008 - С. 3-5.

2. Драгомирецька Н.М. Управління соціальними проектами на регіональному рівні як технологія демократичного врядування / Н.М. Драгомирецька, В.І. Томчук, О.І. Кравець // Вісн. НАДУ. - № 3. – 2008 - С. 150-158.

3. Драгомирецька Н.М. Управління соціальними проектами на регіональному рівні у контексті демократичного врядування / Н.М. Драгомирецька, В.І. Томчук, О.І. Кравець // Новітні тенденції демократичного врядування: світовий та український досвід: Матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю, - 30 травня 2008 р. – К.: НАДУ. – 2008. - Т. 3.- С. 7-8.

4. Кравець О.І. Узгодженість діяльності структурних підрозділів виконавчої влади при розробці соціальних проектів / О.І.Кравець // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації. Матеріали щорічної науково-практичної конференції. 31 жовтня 2008 року у 2-х томах. - Т. 2. - Одеса: ОРІДУ НАДУ. - 2008. - С. 168-170.

Крупник Андрій Семенович

ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»,
кандидат політичних наук, доцент

Участь громадськості у розвитку ЖКГ в Україні: організаційно-правове забезпечення

Однією із ключових реформ, яка визначена державою як пріоритетна на найближчі роки, є реформа системи житлово-комунального господарства (ЖКГ). Адже стан цієї галузі найбільшою мірою відображається на умовах та якості життя мільйонів громадян.

Але сподіватися на швидке вирішення наболілих проблем ЖКГ українцям не варто, оскільки більшість із них є системними і застарілими. Незважаючи на те, що реформа ЖКГ триває вже майже 20 років, реальних результатів у цій сфері досягнуто мало.

Непослідовна і неефективна політика у цій галузі зумовила хронічну і дедалі зростаючу збитковість підприємств ЖКГ, зниження якості житлово-комунальних послуг (ЖКП) при підвищенні їхньої вартості. Погана керованість, неконтрольованість та низька якість роботи підприємств цієї галузі стали звичними темами для критики і приводом для громадського незадоволення та зростання соціальної напруги.

На думку фахівців, покращити стан справ у цій сфері неможливо без створення належних умов для всебічного залучення громадян та їхніх об'єднань до планування робіт, обґрунтування та встановлення тарифів, контролю за наданням послуг та використання коштів, запобігання зловживанням в цій сфері.

Одним із основних інститутів громадянського суспільства, діяльність якого спрямована на захист прав громадян за місцем проживання, зокрема, прав як споживачів ЖКП є органи самоорганізації населення (ОСН). Відповідно до п. 6 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», вони можуть здійснювати контроль за якістю ЖКП, надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності цих органів, та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (ст. 9) також передбачає можливість здійснення громадського контролю органами самоорганізації населення. Значні повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів передбачені також Законом України «Про благоустрій населених пунктів».

Враховуючи наявні в ОСНів повноваження, вони потенційно могли би спростити перехід обслуговування певної категорії будинків до об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), створення яких визнано сьогодні одним із пріоритетних напрямків реформування ЖКГ. Крім того, ОСНи можуть забезпечити громадський контроль за діяльністю правління ОСББ у будинках, де вони діють одночасно із ОСББ. І таку схему варто

використовувати для зменшення ризиків виходу правління ОСББ з-під контролю мешканців будинку.

Разом із тим, хоча окремими нормами законодавства і передбачається можливість здійснення громадського контролю у сфері надання ЖКП, через *відсутність механізмів* реалізації цих норм шляхом закріплення вказаних повноважень у підзаконних актах (перш за все, на рівні Кабінету Міністрів України (КМУ), Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіону), Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (Міненерго), а також Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), ОСНи та громадськості не може повною мірою реалізувати свої права у цій сфері.

Така ситуація створює серйозні перешкоди на шляху задоволенню життєвих потреб та інтересів мешканців та гальмує виконання ОСНами своєї місії щодо захисту прав населення.

Було проаналізовано ключові закони України, які регламентують питання здійснення *громадського контролю* в житлово-комунальній сфері. Це, зокрема, Конституція України Житловий Кодекс Української РСР, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Закони України: «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів», «Про теплопостачання», «Про природні монополії», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків».

Проведений аналіз законів засвідчив, що в них міститься чимало норм, які прямо чи опосередковано регламентують питання участі представників громадськості, ОСНів у здійсненні контролю за якістю надання ЖКП населенню. У своїй сукупності ці та інші закони створюють мінімально необхідну законодавчу основу для здійснення цього різновиду громадського контролю.

Але разом із тим, у проаналізованих законах виявлено відсутність положень щодо громадської участі для розвитку на рівні підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, на рівні актів ЦОВВ у житлово-комунальній сфері. Особливо це зауваження стосується популяризації різних форм громадського контролю за якістю надання ЖКП, які майже не знаходять свого відображення на інформаційних ресурсах КМУ та Мінрегіону.

Крім того, громадські експерти здійснили аналіз чинних актів КМУ, Мінрегіону, Міненерго та НКРЕ на предмет їх придатності для забезпечення реалізації громадськістю, органами самоорганізації населення своїх повноважень у житлово-комунальній сфері [1].

Поглибленому аналізу був підданий загалом 21 чинний підзаконний нормативно-правовий акт КМУ, Мінрегіону, Міненерго, НКРЕ, а також акти їх попередників (зокрема, Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства, Міністерства з питань ЖКГ України тощо).

Для аналізу були відібрані акти, які містять норми, що регулюють відносини у сфері надання ЖКП населенню, зокрема ті, що регламентують відносини сферах державного регулювання тарифів на ЖКП, надання ЖКП, взаєморозрахунків, нормування якості ЖКП та ін.

Встановлено, що жоден з існуючих порядків формування тарифів на ту чи іншу ЖКП не містить норм, які б дозволяли громадськості, ОСНам брати участь у процедурі формування тарифів на вказані послуги. Споживачі постають перед фактом вже встановлених тарифів і вимушені лише у судовому порядку вимагати їх скасування.

Відсутність механізмів впливу на прийняття інвестиційних програм підприємств теплопостачання та здійснення контролю за їхнім виконанням створює передумови для зловживань з боку представників влади та виробників послуг, у т.ч. корупційних змов, які призводять до безпідставного підвищення тарифів та не сприяють покращенню якості ЖКП.

Затверджені урядом Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення [3] не містять легітимних процедур визначення уповноважених житлових будинків підписувати вказані акти від імені їх мешканців. Крім цього, вказані Правила не містять чітких норм, яким чином має здійснюватись відбір споживачів, що підписуватимуть акт-претензію, а порядок перевірки якісних та кількісних показників послуг не передбачає участі інших споживачів, ніж споживач-заявник. А необхідність кожному мешканцеві будинку скласти окремий акт у разі відсутності житлово-комунальної послуги у всьому будинку значно ускладнює механізм захисту прав цих споживачів.

Чинні підзаконні нормативно-правові акти також не містять дієвого механізму впливу споживачів на відбір виробників / виконавців ЖКП. Встановлений порядок проведення конкурсу з надання ЖКП створює передумови для змови учасників конкурсу та конкурсної комісії між собою та не сприяє створенню ринку ЖКП, не стимулює виробників / виконавців до підвищення якості послуг та оптимізації їх вартості.

Правила надання послуг з електро- та газопостачання населенню взагалі не містять навіть формальних механізмів контролю з боку громадськості. Деякі з проаналізованих нормативно-правових актів прямо суперечать законодавству України. Це стосується, зокрема, Постанови КМУ від 16.11.2011 № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів» та Наказу Мінбуду від 22.11.2005 № 4 «Про затвердження Порядку відключення окремих житлових будинків від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води при відмові споживачів від централізованого теплопостачання» (в редакції від 06.11.2007 № 169).

Таким чином, навіть за наявності бажання громадськості, ОСНів здійснювати контроль якості надання населенню ЖКП, сучасний рівень регламентації цих процесів знаходиться переважно на середньому або незадовільному рівнях. Особливо це стосується регламентації контролю надання таких комунальних послуг, як електро- та газопостачання, та визначення виробників / виконавців ЖКП.

Справедливість висновків за результатами аналізу нормативно-правових актів (НПА) було перевірено шляхом проведення експертного опитування майже 600 експертів в містах Запоріжжі, Києві, Луганську, Львові, Миколаєві та Одесі. В якості експертів були представники ОСНів, громадських організацій та ініціативних груп, які використовують наявні механізми громадського впливу на забезпечення населення якісними ЖКП, а також співробітники органів місцевого самоврядування, які виконують повноваження у сфері ЖКГ, та представники підприємств різних форм власності, що надають населенню ЖКП.

Вивчалась думка експертів стосовно: якості ЖКП, які надають житлові підприємства, та фінансових можливостей населення оплачувати їх за існуючими тарифами; роботи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб зі скаргами і зверненнями громадян на незадовільну якість ЖКП та високі тарифи; можливостей населення, громадських структур впливати на роботу комунальних служб, ЖЕКів та інших підприємств, які надають ЖКП.

На думку найбільш активних і поінформованих представників громадськості, у системі забезпечення якості та організації надання ЖКП комунальними та приватними підприємствами існує цілий ряд серйозних *проблем і недоліків*.

Так, переважна більшість жителів в цілому *незадоволені* якістю одержуваних ЖКП. Відзначається низький рівень інформованості населення про діяльність органів місцевого самоврядування, ЖЕКів та підприємств, що надають ЖКП. Ще гірше люди обізнані про те, яким чином вони могли би брати участь у підготовці та прийнятті рішень цими органами та підприємствами щодо поліпшення стану справ.

Повсюдно спостерігається малоефективна реакція посадових осіб та комунальних підприємств на звернення мешканців зі скаргами, проханнями та пропозиціями, спрямованими на поліпшення справ у сфері ЖКП. За даними опитування, лише менше, ніж на половину таких звернень слідує адекватна реакція відповідних служб, а в ряді випадків автори подібних звернень взагалі залишаються без відповіді.

Практично відсутня конструктивна, творча взаємодія між населенням, громадськими структурами, що представляють його інтереси, з одного боку, та комунальними службами, ЖЕКами і підприємствами, що надають ЖКП, – з іншого.

Вкрай обмежені можливості особистої участі громадян у підготовці та прийнятті рішень і розпоряджень міськради, міськвиконкому, ЖЕКів, та підприємств, що надають ЖКП. Зокрема, практично не використовуються можливості впливу на вирішення зазначених вище проблем такого потужного засобу соціального управління, як громадський контроль.

Усі ці причини об'єктивного і суб'єктивного характеру гальмують реформування системи надання ЖКП в напрямку більш повного врахування та задоволення інтересів споживачів, а також перешкоджають реалізації державної політики у цій сфері, визначеної законами України «Про житлово-комунальні послуги», «Про державну програму реформування і розвитку

житлово-комунального господарства», «Про теплопостачання», «Про захист прав споживачів», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про органи самоорганізації населення» та іншими законами, а також підзаконними актами Кабінету Міністрів України та центральними органами виконавчої влади у сфері ЖКГ.

На підставі узагальнення результатів аналізу стану регламентації різних інструментів участі громадськості, ОСНів у забезпеченні населення якісними ЖКП, запропоновано внести до підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання якості ЖКП, комплекс змін, які би забезпечили дієві механізми здійснення споживачами контролю якості цих послуг.

Крім того, пропонується ухвалити нові підзаконні нормативно-правові акти, зокрема затвердити Постановою КМУ Положення про забезпечення участі членів територіальної громади у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та врахувати його норми у Типовому договорі про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, затверджене Постановою КМУ від 20.05.2009 № 529. Пропонується також видати наказ Мінрегіону «Про затвердження Положення про обговорення тарифів на житлово-комунальні послуги».

Через невідповідність чинному законодавству та низьку управлінську якість пропонується скасувати:

- Постанову НКРЕ від 17.02.2011 № 242 «Про затвердження Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання» як таку, що прийнята з порушенням вимог статті 19 Конституції України (поза межами власних повноважень, оскільки згідно п. 1 ст. 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» порядок формування тарифів встановлюється Кабінетом Міністрів України);

- Постанову КМУ від 16.11.2011 № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів», як таку, що суперечить вимогам Закону України «Про здійснення державних закупівель» (підп. 4 та 27 п. 1 ст. 1 та п. 1 ст. 2);

- Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 «Про Порядок визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді», у зв'язку із тим, що цей акт не встановлює принципово нових норм, а лише здійснює додаткове навантаження у правовому регулюванні відносин у сфері ЖКГ;

- Наказ Мінрегіону України від 11.12.2009 № 390 «Про затвердження Положення про громадського інспектора у сфері житлово-комунального господарства» та запропонувати нову редакцію Положення про громадського інспектора у сфері ЖКГ, в якій передбачити механізм висування кандидатів загальними зборами / представниками мешканців певної території або збору підписів мешканців відповідної території на підтримку кандидата у громадські інспектори. Крім цього, у новій редакції Положення необхідно передбачити регулярне звітування громадського інспектору не тільки перед органами влади, але й перед мікрогромадою, яку він представлятиме.

ОСНІ в Україні визнані на конституційному (ч. 6 ст. 140 Конституції України) та законодавчому (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення») рівнях. Але на практиці на місцях у переважній більшості громад вони не мають можливостей бути ефективними елементами системи місцевого самоврядування, реалізовувати надані законом повноваження та покладені на них обов'язки.

Причин цього декілька. Серед них, в першу чергу, ставлення органів місцевого самоврядування до ОСНів не як до партнерів, а як до конкурентів, а також недостатня активність громадян щодо створення і діяльності ОСНів. Важливою причиною є і недостатнє ресурсне забезпечення діяльності ОСНів. Усе це не сприяє залученню енергії громадян для вирішення проблем за місцем проживання, гальмує рух самоорганізації населення на територіях міських та сільських населених пунктів.

Що робити за цих умов? Перш за все, треба забезпечити необхідні *інституційні форми* громадської діяльності в територіальній громаді. Так, реалізація прав та повноважень громадськості та ОСНів в житлово-комунальній сфері неможлива без забезпечення дієвості різних форм безпосередньої демократії.

Виключну важливість в цьому процесі відіграють *загальні збори* громадян за місцем проживання. Згідно ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок проведення цих зборів визначається законом та статутом територіальної громади. Але на сьогодні закону про загальні збори громадян за місцем проживання не існує, а статут територіальної громади є навіть не в кожному місті (близько 80% територіальних громад не мають статуту).

Крім цього, необхідно постійно пам'ятати, що діяльність підприємств ЖКГ є послугою. А в ринковій економіці дієвим інструментом забезпечення якості (та вирішення переважної більшості інших проблем) є *конкуренція*. Запровадження у ЖКГ механізму конкуренції підвищить якість надання послуг та зменшить їх вартість. Той факт, що переважна більшість підприємств цієї сфери є природними монополістами, не перешкоджає конкуренції, оскільки ця проблема долається за допомогою *механізму концесії*. Проведення періодичних конкурсів з передачі комунальних підприємств, що надають житлово-побутові послуги, в концесію дозволить запровадити конкуренцію на цілком бізнесових засадах.

Запровадження до ЖКГ певних елементів *приватної власності* дозволить подолати безгосподарне відношення до об'єктів ЖКГ. Це, нарешті, дозволить виховати дбайливе ставлення до майна, яке зникло за часи гіпертрофованого колективізму. Відхід від безвідповідального принципу «Все вокруг колхозное – все вокруг мое!» буде найважливішим наслідком запровадження цивілізованих механізмів господарювання у сфері ЖКП.

Важливим механізмом господарювання, вартим запровадження в ЖКГ, є *контрактні відносини* зі споживачами ЖКП. Саме укладення індивідуальних договорів дозволить сформувати стандарти ЖКП. Контрактні відносини забезпечать не тільки вчасну сплату за ЖКП, але й гарантують безперебійність

надання послуг необхідної якості. Це забезпечить належний контроль якості та, з іншого боку, гарантує запровадження індивідуального обліку.

В той же час, найголовнішим аспектом запровадження цивілізованих механізмів господарювання є *виховання свідомості громадян*. Безгосподарність та безвідповідальність є сьогодні домінуючими характеристиками у сфері ЖКГ. А як стверджував Михайло Булгаков вустами професора Преображенського, «Розруха розпочинається та завершується в головах». У сфері виховання свідомості громадян роль ОСНів максимально велика. Адже саме самоорганізація населення здійснює популяризацію та запровадження новітніх форм управління ЖКГ та нових механізмів його функціонування.

Мінрегіон сьогодні працює над створенням стандартів якості послуг з утримання та обслуговування житлових будинків і прибудинкових територій. Розпочато роботу з порядку перерахунків за ненадані та неякісно надані послуги з утримання будинків та прибудинкових територій. Готується методика вимірювання якісних показників комунальних послуг. Коли питання доходить до оформлення таких перерахунків, починаються скандали, тому немає чітких критеріїв, як проводити і оцінювати всі ці виміри.

Специфічність ЖКП полягає в тому, що як правило, переважна більшість з них надається не окремим споживачам, а невизначеному колу споживачів суб'єктами підприємницької діяльності, які є природними монополістами або належать до суб'єктів господарювання на суміжному ринку, або ринок вказаних послуг достатньо закритий. Все це вимагає від держави як від регулятора суспільних відносин вживати заходів впливу з метою узгодження інтересів усіх сторін і, в першу чергу, захисту прав та інтересів споживачів.

Експерти Асоціації припустили, що за умов, коли соціально-захисна роль держави послаблена, у якості компенсатора, механізму підтримання належного балансу інтересів усіх учасників процесу надання ЖКП має виступити саме інститут самоорганізації населення. Самоорганізація дає можливість поєднати зусилля не тільки власників житла, а й орендарів, концесіонерів, управителів тощо.

Серед механізмів участі громадськості у наданні ЖКП слід назвати і *інститут громадських уповноважених житлових будинків*, які наділятимуться загальними зборами мешканців повноваженнями контролю якості ЖКП та захисту прав їх споживачів. Принциповою позицією Асоціації є забезпечення рівності прав усіх власників житлових та нежитлових приміщень незалежно від того, в якому будинку вони мешкають та яка організаційно-правова форма суб'єкту управління житловим фондом або виробника чи постачальника послуг.

Щодо придатності місцевих НПА для участі громадськості у забезпеченні належної якості ЖКП характерним є приклад Києва. Для проведення аналізу механізмів залучення ОСНів і громадськості до процесу забезпечення населення ЖКП було досліджено 81 локальний нормативно-правовий акт м. Києва. Лише у 18 актах були зазначені механізми залучення громадськості та ОСНів столиці до процесу забезпечення киян ЖКП, що становить лише 22% від

їх загальної кількості. При цьому вплив ОСНів на столичну владу досі залишається формально мінімальним, а насправді – відсутній [3, с. 60-65].

У міській комплексній програмі «Сприяння місцевому самоврядуванню та розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2012-2016 рр.» зазначено, що *проведення консультацій з громадськістю* сприяє налагодженню системного діалогу органів міської влади і громадськості, підвищує якість підготовки та прийняття рішень з важливих питань міського та суспільного значення з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Разом із тим у міській цільовій програмі не розписаний механізм цих консультацій.

Ще однією з форм громадського контролю як ОСНів, так і громадських організацій є *громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади*. «Правилами благоустрою міста Києва», які затверджені рішенням Київради від 25 грудня 2008 року № 1051/1051, передбачається, по-перше, *проведення громадського обговорення* при прийнятті даних Правил, і, по-друге, *діяльність громадських інспекторів благоустрою міста*. Ці інспектори мають, зокрема, право проводити перевірки і складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо порушень вимог законодавства у сфері благоустрою тощо. Тим не менш, Правила не містять відповідних норм щодо участі ОСНів у їх виконанні.

Неабиякий інтерес викликає досвід м. Дмитрова Донецької області. Це 50-тисячне місто на 100% покрито мережею ОСНів. Це мікрорайонні та квартальні комітети. Голови всіх цих комітетів входять до складу координаційного комітету органів самоорганізації м. Дмитрова [4].

Один з основних напрямків діяльності Комітету – житлово-комунальне господарство. Другий напрямок – адміністративні правопорушення, транспорт. Всі перевізники постійно перевіряються. Ці повноваження делеговані місцевою радою.

ОСНи приймають на особистих прийомах найбільшу кількість людей. Більше навіть, ніж місцева влада. Всі комунальні та житлові питання вирішуються на рівні ОСНів. Це стосується і тепла, і води, і керуючих компаній. Всі комунальні служби подають інформацію про виконану роботу в ОСНи.

Налагоджено співпрацю комунальних підприємств з ОСНом, зокрема: з мешканцями будинків проводиться роз'яснювальна робота щодо створення будинкових комітетів, їх прав та обов'язків; будинковому комітету надається роз'яснення порядку розрахунку тарифу на обслуговування будинків, споруд та прибудинкової території; проводяться консультації по нарахуванню плати за комунальні послуги; складається акт фактичного виконання робіт тощо.

Голова будинкового комітету має можливість долучатись до планування поточного ремонту будинку. Він контролює якість та приймає виконані роботи і підписує акти виконаних робіт. Щомісячно проводяться збори голів будинкових комітетів для обговорення різних тем. Під час кожної зустрічі з головою будинкового комітету ведеться протокол.

Серед адрес корисного практичного досвіду громадської участі у забезпеченні належної якості ЖКП можна навести також ухвалені рішенням Одеської обласної ради від 04.07.2013 № 824-VI Методичні рекомендації **«Про забезпечення участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст Одеської області у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій»**, а також затверджений рішенням Херсонської міської ради від 12.09.2014 № 1505 «Порядок здійснення контролю з боку будинкових комітетів за обсягом та якістю надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій».

Література:

1. Аналітичний звіт за результатами аналізу придатності актів центральних органів виконавчої влади для забезпечення реалізації громадськостю, органами самоорганізації населення їх повноважень у житлово-комунальній сфері / за заг. ред. Є.Г. Абрамової, А.С. Крупника. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2012. – 64 с.

2. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: постанова КМУ від 21 липня 2005 р. № 630. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>

3. Матеріали сьомої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань само-організації населення «Громадський контроль в житлово-комунальній сфері: роль органів самоорганізації населення. Збірник матеріалів». Львів, 29-30 вересня 2012 року / Під редакцією А.С. Крупника, Є.Г. Абрамової. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2012. – 196 с.

4. Ми – представники громади! Збірник практик діяльності та розвитку органів самоорганізації населення в Україні / Під редакцією Г.С. Трепалюк. – Одеса: ПП „Євродрук”, 2011. – 136 с.

Луц Ольга Миколаївна

*Голова правління Одеської Обласної Організації Інвалідів
«Інваліди Надії В Майбутнє»,
м. Одеса*

Роль объединений инвалидов в защите прав и интересов инвалидов региона

В конце 19 – первой четверти 20 столетия все больше людей с ограниченными физическими возможностями пожизненно изолировались в спец учреждения или отдавались стерилизации. Существовали специальные школы и дневные интернаты которые не позволяли «инвалидам» и «обычным» людям совместно расти и совместно существовать.

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН одобрила «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов». Во многих странах они были использованы для разработки национального законодательства.

«Стандартные правила» имели включительно рекомендательный характер, однако в отсутствии международного договора в сфере защиты прав людей с инвалидностью, они были единым универсальным документом, который признавал и гарантировал права людям с инвалидностью.

Инвалидность живет в государстве, а не в себе.....Инвалидность возникает в результате большой суммы барьеров, которые строит государство в отношении людей с инвалидностью, например, такие как дискриминация, недостаточная доступность услуг по охране здоровья и реабилитационных услуг или проблем доступности транспорта и информации.

Множество людей с инвалидностью считают, что полученные деньги от благотворительности должны направляться на создание возможностей полноценного участия и интеграции людей с инвалидностью в жизни государства как равноправных граждан, которые нуждаются в уважении наравне с другими.

Коррупция в медучреждениях и в МСЭК

Группа инвалидности оформляется через МСЭК, то это самая коррумпированная сфера медицины и коррупция здесь заложена изначально, с самого верха. Дело в том, что государство крайне не заинтересовано в предоставлении групп инвалидности, это лишние траты из бюджета, а он у нас сегодня пустой. Но тут государство и человеческий фактор вступают в противоречие. Каждый чиновник, имеющий право накладывать резолюции заинтересован в получении дополнительных доходов, заинтересованы в этом и простые врачи. Но точно также заинтересованы в получении дополнительной прибыли и простые граждане страны, особенно, учитывая уровень наших зарплат и пенсий. Образуется замкнутый круг, в котором каждая из заинтересованных сторон покрывает другую. Здесь работает система откатов. Пациент, если он не имеет основания для получения группы инвалидности,

должен «простимулировать» своего врача, чтобы он создал такие основания. В свою очередь врач должен занести деньги заведующему отделением или руководителю МСЭК, чтобы они преподзакрыли глаза на имеющиеся погрехи и нестыковки в документации. Руководители районных и областных МСЭК в свою очередь должны занести откаты облздрав и в министерство, чтобы там закрывали глаза на растущий уровень инвалидности.

Больше всего злоупотреблений происходит с назначением чернобыльских групп, так как они приносят больше денег своим владельцам и дают целый ряд льгот. Причем чернобыльскими группами обзавелись люди, не имевшие никакого отношения к аварии. В первый год после катастрофы все чиновники оформляли себе командировки в Чернобыль, приезжали туда на несколько часов, пили красное вино, для нейтрализации действия свободных радикалов, совершали какой-нибудь обход или проводили совещание и уезжали назад, после чего получали статус ликвидатора, соответствующие этому льготы и нарисованный в амбулаторной карте букет болячек, дававший право на группу инвалидности. При этом мнимых ликвидаторов намного больше чем реальных. Дело в том, что многие настоящие ликвидаторы призывались через военкомат или были военнослужащими срочной службы. Впоследствии документы, подтверждающие их участие в ликвидации последствий аварии уничтожались и они оставались со своими проблемами со здоровьем наедине с бюрократической машиной, пытаясь доказать свою причастность к тем событиям.

Еще одна категория инвалидов чернобыльцев расплодилась в незалежной Украине. Те, у кого были деньги обращались в медицинские учреждения, врачи ставили им диагнозы и привязывали их к последствиям Чернобыльской аварии. И таких мнимых инвалидов на просторах страны действительно множество, а бюджет не резиновый. Существует даже такса на предоставление чернобыльской группы инвалидности и все заинтересованные знают о том, сколько нужно заплатить. Таким образом, откаты и заносы в этой области медицины, это обыденное явление, с которым согласны все стороны.

В то же время, человеку, страдающему серьезным заболеванием, требующим группы инвалидности, но не имеющим денег и напористости, зачастую довольно сложно добиться справедливости и получить группу. Все же государство заинтересовано в уменьшении выплат из бюджета и поэтому старается контролировать численность инвалидов, всячески затрудняя получение группы. Более того, иногда ее получение требует такого здоровья, что не под силу и физически крепкому человеку.

Кроме того, даже добившись заслуженной группы, ее потом необходимо периодически подтверждать и проходить повторную комиссию. В последнее время хотя бы немного облегчили этот процесс и дают пожизненные группы инвалидности безногим и безруким. Чиновники от медицины наконец сообразили, что новые конечности у людей не отрастают, как хвост у ящерицы. В большинстве же случаев каждый год приходится подтверждать, что ты болен. Пациент ежегодно должен проходить стационарное лечение и получать эпикриз, который обязан предъявить в МСЭК. Происходит это даже в тех

случаях, когда профилактический курс терапии можно провести амбулаторно. Это приводит к перегруженности наших стационаров, когда действительно больные люди вынуждены ожидать своей очереди для госпитализации.

В связи с этим, для защиты законных прав и интересов людей с инвалидностью, необходимо в состав МСЭК включать представителей из областных общественных организаций инвалидов, для своевременного отстаивания прав и законных интересов людей с инвалидностью. В частности в нашей организации есть члены с медицинским образованием, которые готовы включаться в работу и отстаивать своевременно права людей с инвалидностью.

Теперь посмотрим на ситуацию по стране связанную с многомиллиардным бизнесом, а именно попрошайничеством, якобы на медицинские цели.

Билборды, объявления в транспорте, прессе, телевиденью, ящики в супермаркетах, по городу ходят молодые люди с коробками, все это для сбора денег на лечение детей. Вот так бизнес, появился сравнительно недавно. В маршрутки также заходят женщины и показывая медицинские документы просят о помощи для своих детей, с абсолютно одинаковой интонацией, которой их обучают естественно на тренингах.

Задумаемся глобально о проблеме: деньги просят на лечение, которое по закону в Украине бесплатное. И только люди, сами давая деньги врачам, плодят коррупцию, тоже касается и гаишников и т.д.

Но нет! Деньги же они собирают на диагностику или лечение в Австрии или в Израиле или в Швейцарии. Суммы крупные например 100000 долларов США. То есть наши медицинские ВУЗы выпускают бездарных врачей, которые не умеют делать операции, диагностику? Технические ВУЗы выпускают инженеров, которые не способны изготовить передовую медицинскую аппаратуру, надо покупать у иностранцев за неподъемные деньги? Не верю!

Поставить на контроль инвалидов общественных организаций обеспечение реабилитации людей с инвалидностью санаторно-курортным лечением по карте реабилитации МСЭК:

Сегодня хотелось бы затронуть вопрос о неудовлетворительном состоянии обеспечения путевками на санаторно-курортное лечение инвалидов, предусмотрено их индивидуальной картой реабилитации в районных и районных в городах управлениях труда и социальной защиты населения в Одесской области. Дело в том, что лицам с инвалидностью не предоставляют информации о возможности и порядке получения путевки, или вообще отказывают в ее предоставлении, хотя согласно статье 38 Закона Украины «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» от 21. 03. 1991 Инвалиды и дети-инвалиды при наличии медицинских показаний имеют право на бесплатное обеспечение санаторно-курортными путевками и пункта 2 Порядка обеспечения санаторно-курортными путевками некоторых категорий граждан органами труда и социальной защиты населения утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 22.02.2006 Органы труда и социальной защиты населения обеспечивают за счет средств государственного бюджета бесплатными путевками в санаторно-курортных учреждений:

инвалидов всех категорий за счет средств, предусмотренных Минсоцполитики. То же самое касается и учреждений здравоохранения, поскольку согласно пункту 3 порядке обеспечения санаторно-курортными путевками детей-инвалидов утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 03.12.2009 Путевками обеспечиваются дети-инвалиды, которые находятся на учете в учреждении здравоохранения по зарегистрированному месту жительства. Также наблюдается отсутствие уведомления инвалидов о возможности предоставления компенсации вместо санаторно-курортной путевки и стоимости самостоятельного санаторно-курортного лечения и ее получение, однако статьей 29 Закона Украины «О реабилитации инвалидов в Украине» предусмотрено, что денежная компенсация вместо санаторно-курортной путевки и компенсации стоимости самостоятельного санаторно-курортного лечения выплачивается инвалидам, законным представителям детей-инвалидов на основании медицинских рекомендаций согласно законодательства, определяет их право на бесплатное обеспечение санаторно-курортным лечением и разделом 2 стандарта предоставления услуги по назначению и выплате некоторым категориям инвалидов денежной компенсации вместо санаторно-курортной путевки и стоимости самостоятельного санаторно-курортного лечения утвержденного приказом Минсоцполитики Украины от 23.03.2012 и пункта 2 порядка выплаты некоторым категориям инвалидов денежной компенсации вместо санаторно-курортной путевки и стоимости самостоятельного санаторно-курортного лечения утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 07.02.2007 право на компенсацию имеют лица, инвалидность которых связана с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием, требующих лечения сопутствующих заболеваний в соответствии с медицинскими рекомендациями, если в течение трех календарных лет такие лица не получали бесплатной путевки в санаторно-курортное учреждение и не выплачивалась за это денежная компенсация за путевку и за самостоятельное лечение в указанный период Фондом социального страхования от несчастных случаев на производстве профессиональных заболеваний; другие инвалиды, если они в течение трех календарных лет не получали бесплатной путевки в санаторно-курортного учреждения.

Исходя из выше приведенного считаем, что возникает необходимость в делегировании полномочий общественным организациям инвалидов Одесской области по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Украины районными управлениями труда и социальной защиты населения в Одесской области по предоставлению путевок и компенсации вместо санаторно-курортной путевки и стоимости самостоятельного санаторно-курортного лечение.

Поставить на контроль инвалидных общественных организаций обеспечение прозрачности целевого использования денежных средств, которые предоставляются государством на поддержку уставной деятельности инвалидных общественных организаций в Одесской области:

Следует обратить внимание на вопросы контроля областными общественными организациями инвалидов за надлежащим выполнением областной целевой программы «милосердие в действии» на 2011-2013 гг. утвержденной решением Одесского областного совета народных депутатов от 18 февраля 2011 г; поскольку в соответствии с ней из областного бюджета выделяются средства на финансовую поддержку уставной деятельности общественных организаций и финансовую поддержку общественных организаций ветеранов, инвалидов и других общественных организаций в осуществлении ими мероприятий по реабилитации инвалидов, зато такую поддержку безосновательно и необоснованно получают не все общественные организации инвалидов по непонятным критериям и признакам, что порождает дискриминацию некоторых общественных организаций инвалидов, непропорциональное распределение между организациями и непрозрачность целевого использования средств, предусмотренных для обеспечения выполнения выше указанной программы.

Таким образом, мы имеем желание, чтобы процесс предоставления средств был прозрачным и справедливым, поэтому для этой цели мы предлагаем осуществлять общественными организациями инвалидов контроль за прозрачностью целевого использования этих средств, т.е. чтобы они направлялись на цели, необходимые для функционирования и достижения намеченной цели общественной организации. Этого можно достичь, например, с помощью представления отчетов о размерах и целевом использовании в общественных организациях инвалидов таких средств.

Любич Алексей Алексеевич

*підприємець, слухач заочної форми навчання
факультету менеджменту,
спеціальність «управління проектами»,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса
lyubich_aleks@mail.ru*

**Социальный бізнес-проект в развитии автотоспорта
в Одесской области**

Внимание общественности и городских властей Одессы привлекают такие неприятные инциденты как скоростная езда и маневры на Приморском бульваре по вечерам, скоростные маневры в центральной части города, ночные нелегальные гонки и прочие проявления автохулиганства, что являются проблемой любого крупного города.

Подобная ситуация является неприемлемой. Особое возмущение и досаду вызывают сборы и лихачество в центральной части города, которая, между прочим, является объектом культурного наследия и местом где прогуливаются одесситы и гости города, многие - с маленькими детьми.

Представить себе такую вакханалию, которая иногда происходит у Дюка, в любом европейском городе очень сложно. Там жители любят свой город и уважают его традиции и памятники. С уважением относятся к окружающим.

На примере, Саудовский принц Бандар Аль-Фейсал Аль-Сауд построил трассу специально для стритрейсеров, чтобы снизить аварийность, ночные нелегальные гонки и прочие проявления автохулиганства на дорогах королевства. По количеству ДТП Саудовская Аравия занимает одно из первых мест в мире. Монарх считает, что популяризация автотоспорта изменит ситуацию с дорожными авариями. "Я построил эту арену для того, чтобы передать ее новому поколению. Они очень любят технику и высокие скорости. Поэтому мы открыли для нашей молодежи трассы и академию водительского мастерства. Пусть гоняют здесь", - сказал РИА Новости принц Бандар Аль-Фейсал.

На сегодняшний день автоспорт в мире – это огромная инфраструктура, не менее сложная и запутанная, чем, например, система денежного обращения или система отбора космонавтов. Эта инфраструктура объединяет в себе спортивные состязания разных видов, масштабов и значимости, отношения между странами, даёт людям новые рабочие места и является движущей силой прогресса в автомобилестроении и многих смежных отраслях.

Бизнес-идея социального инвестиционного проекта базируется на концентрации комплекса специализированных спортивных услуг по проведению авто и мотогонок и предоставление культурных услуг в одном месте и предполагает формирование инфраструктуры, обеспечивающей полную

гамму инструментов ведения бизнеса в сфере экстремальных видов спорта и развлечений.

Строительство автотоспортивных комплексов позволит: создать благоприятные условия для организации детско-юношеских картинговых секций. Привлечь прогрессивную молодежь к занятиям любительским и профессиональным автоспортом. Убрать с улиц нелегальных гонщиков. Воспитать, обучить, взрастить талантливых пилотов, которые будут достойно защищать честь Украины на европейских и мировых первенствах. Создать тысячи рабочих мест. Привлечь серьезных инвесторов. Укрепить высокое и достойное место Украины на мировой арене.

Почему же украинцы не разделяют мировой любви к автоспорту? Спорт становится интереснее, когда имеешь возможность заниматься им на аматорском уровне. Во всем мире многие поклонники автогонок – представители среднего класса, которые могут купить спортивный автомобиль или отдать ребенка на секцию по картингу. В Украине этот спорт для большинства населения недоступен. Отсюда и стереотип: автоспорт – это для богатых.

Автогонки тоже могли бы стать предметом украинской национальной гордости. Если появятся национальные звезды среди гонщиков, спорт имеет все шансы заинтересовать широкую аудиторию. Первый, хотя и небольшой, но повод для гордости уже есть: впервые в истории украинская команда, состоящая преимущественно из украинских гонщиков, завоевала "золото" в европейском турнире ["GT Sprint International Series"](#).

Сегодня в Украине существует значительный вакуум в сфере проведения автотосоревнований, а то немногое, что присутствует на рынке, автотосоразвлечений, пришло из прошлого или сводится на нет недоступными для большинства людей услугами, ценами и нашим "ненавязчивым сервисом".

Для развития автотоспорта нужно место, без среды не будет развития. В нашей стране нет продукта под названием «украинский автоспорт». Это такой аморфно-вяло-текущий эмбрион, развивающийся непонятно в какую сторону. Чтобы подобные ситуации сводить к минимуму, нужны, трассы, автотреки, нужны деньги, специалисты, большой ресурс материально-технического обеспечения.

Зарубежный опыт свидетельствует, что все эти развлечения по своей массовости (по числу зрителей и участников) не идут ни в какое сравнение с автомобильными гонками. Соревнования по автогонкам по количеству присутствующих зрителей значительно опережают такие массовые развлечения, как футбол, хоккей, теннис, концерты рок-музыкантов, различные театрализованные представления.

На Западе профессиональные автогонки проводятся практически с начала века, с момента появления серийных автомобилей. Традиция проведения соревнований в течение 90 лет сформировала целую отрасль бизнеса развлечений. В силу того, что подобные соревнования всегда притягивали к себе огромное число зрителей, автогонки стали прекрасным местом, где автомобилестроительные фирмы могли демонстрировать

потенциальным покупателям свои последние достижения: новые автомобили, авторезину, аксессуары и прочие.

В Европе и США автогонки популярны уже давно. Огромное количество зрителей собираются на трибунах гоночных соревнований, а ещё больше - у экранов телевизоров. "Королеву автогонок" - "Формулу-1" смотрят 500 миллионов человек в 187 странах мира. За почти столетнюю историю автогонок в мире развились более десяти разных типов соревнований – ралли, кольцевые гонки, гонки на выносливость, дрифт, трофи – самые популярные из них. Некоторые из национальных первенств так популярны, что их смотрят во всем мире.

На Украине нет ни одного трека, где можно было бы и соревноваться, и тренироваться, и который банально отвечал бы нормам безопасности, не говоря уже про международный уровень. Для развития успеха нужна масштабная работа.

Давно назрела потребность создать в Одессе функциональную тренировочную базу для автолюбителей, которая будет безопасна и доступна всем и сможет принимать различные авто мероприятия в организованном формате. Любовь к автогонкам объединяет всех - от искушенных автолюбителей, до людей, жаждущих поболеть за победу родной команды. Постоянная гонка технологий только усиливает ажиотаж.

Построить автодром — все равно, что открыть новый завод, ведь автоспорт — это целая индустрия. На Одесском автодроме будут круглый год проводиться соревнования по автоспорту и картингу, шоу, концерты, выставки, автосалоны. Автодром даст толчок для развития в Одессе нового туристического бизнеса, гостиничного хозяйства, сферы услуг, рекламы, предприятий общественного питания и торговли – на новом высоком уровне. В Одессе будут приезжать с России, Белоруссии, Болгарии, Молдавии и Европы, и конечно же со всей Украины: команды — на тренировки и тесты, болельщики — на соревнования, туристы — посмотреть на увлекательное зрелище. Для простых людей это означает увеличение рабочих мест, рост зарплаты, изменение к лучшему качества жизни, для многих детей и взрослых путевкой в жизнь профессиональной гоночной карьеры.

«Автодром» необходимо включить в перспективную программу социально- экономического развития Одесской области. Строительство автодрома напрямую связано с развитием инфраструктуры и пополнением местного бюджета.

Регион, построивший ее, совершит серьезный прорыв в развитии авто туризма и новых рабочих мест.

Литература:

- 1.<http://budilka-zp.livejournal.com/8175.html>
- 2.<http://www.lancer.com.ua/forum/viewtopic.php?t=106556>
- 3.http://www.evorus.ru/articles/detskiy_avtosport/
- 4.<http://38a.ru/art/view/motorsport-in-irkutsk-region/>
- 5.<http://4x4.by/forum/viewtopic.php?p=68459>

6. <http://ignitione.ru/content/blogsection/1/2/>
7. http://www.ussr-autosport.ru/tracks_index.html
8. <http://ua.autoreview.ru/archive/2009/08/chayka/>
9. http://www.driversmedia.ru/articles/auto-moto/auto-moto_239.html

Мотречко Віра Володимирівна

начальник відділу у справах сім'ї, молоді та спорту

Сумської міської ради,

аспірант кафедри регіонального розвитку

та місцевого самоврядування

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління

при Президентові України

м. Суми, м. Харків

Розвиток мережі молодіжних центрів: досвід ЄС для України

Безумовно молодь, як соціальна група, відіграє важливу роль у суспільному житті будь-якої держави. Тому розробка й реалізація сучасної державної молодіжної політики є актуальним і складним завданням. Воно також ускладнюється й за рахунок можливої інтеграції до європейської спільноти.

У квітні 2015 року Міністерство молоді та спорту України в рамках проекту ЄС «Програма підтримки молодіжної політики країн Східного партнерства» (далі – ППМП) провело Національний семінар з питань молодіжної політики (з особливим акцентом на питанні розвитку мережі молодіжних центрів в Україні) [1].

Наприкінці 1990-х років Рада Європи почала створювати молодіжні центри в Європі. А з 2008 року, було затверджено проект з просування Європейських молодіжних центрів Ради Європи в якості інструментів по встановленню стандартів та прикладів належних практик у сфері молодіжної політики. Діяльність таких центрів в Європі дозволяє вирішувати такі завдання:

- залучати молодь, через створення молодіжних центрів до сфери молодіжної політики й молодіжної роботи;
- розширювати можливості молодих людей брати активну участь в демократичних процесах та сприяти просуванню основних європейських цінностей;
- сприяти обміну знаннями та сприяння мережевій роботі між молодіжними центрами по всій Європі.

Молодіжний центр (далі – Центр) – це заклад, який забезпечує роботу із ефективного впровадження системи правових, соціально-економічних, організаційно-методичних, інформаційних заходів з реалізації державної молодіжної політики.

Метою діяльності Центру є сприяння соціалізації та самореалізації молоді, сприяння її життєвому самовизначенню, інтелектуальному, моральному, духовному розвитку, реалізації творчого потенціалу, сприяння працевлаштуванню та зайнятості у вільний час, підтримка молодіжного підприємництва, забезпечення правової просвіти у молодіжному середовищі, сприяння формування здорового способу життя.

Центр утворюється місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування.

Прикладом таких центрів є молодіжні центри Ради Європи в Будапешті та Страсбурзі. Саме вони виступають освітніми лабораторіями для розробки стандартів якості молодіжної роботи та центрами зосередження інновацій у питаннях формування молодіжної політики. За допомогою Європейських молодіжних центрів Рада Європи пропонує молодим людям, а також формальним і менш формальним структурам молодіжного громадянського суспільства в континентальній Європі та за її межами, високоякісну освітню підтримку, захищений фізичний простір та умови для проживання, а також доступ до всіх секторів Ради Європи. Учасники користуються цими можливостями з метою дослідження питань, які їх хвилюють, і відстоювання своїх інтересів, щоби стати активними суб'єктами соціальних змін. Програма роботи Європейських молодіжних центрів представляє собою унікальне поєднання формування політики, навчання, досліджень та освітніх інновацій. Ці центри передових знань є головним стрижнем репутації Директорату у справах молоді та спорту Ради Європи як законодавця стандартів у молодіжному секторі. Підхід Європейських молодіжних центрів до мультиплікативності ключових людських цінностей серед молоді залишається унікальним у міжнародному молодіжному секторі, а також серед аналогічних міжнародних організацій. Маючи можливості поселення учасників на час проведення заходів, Європейські молодіжні центри можуть досягати того, що неможливо досягти лише за допомогою фінансової підтримки у формі грантів: Європейські молодіжні центри залишають по собі слід у біографії та створюють спогади, будують стійкі зв'язки і співробітництво, займаються розвитком і накопичують масиви знань. Ці знання служать джерелом інформації для молодіжної політики і програм держав-членів Ради Європи, а також інших країн та інших міжнародних організацій, зокрема Європейського Союзу і Організації Об'єднаних Націй, та неурядових партнерів у міжнародному молодіжному секторі [2].

З метою покращення роботи таких молодих центрів Рада Європи запропонувала «Знак якості для молодіжних центрів». Отримання Знаку Якості Ради Європи для молодіжних центрів відбувається на основі якісної оцінки на підставі певних критеріїв, а саме:

Критерій 1. Центр має в якості основної місії, мету служити молодіжному сектору та молоді.

Критерій 2. Центр сприяє розвитку міжнародного співробітництва в молодіжному секторі.

Критерій 3. Центр має чіткі завдання від органів державної влади.

Критерій 4. Центр повинен мати внутрішній педагогічний персонал для підтримки діяльності.

Критерій 5. Центр володіє житловими приміщеннями в межах одного кампусу з робочими зручностями.

Критерій 6. Центр пропонує толерантне й безпечне робоче середовище, повагу людської гідності.

Критерій 7. Центр пропонує відповідні робочі умови для діяльності молодіжного сектору.

Критерій 8. Центр надає мінімальні вимоги до інфраструктури, що підходить для міжнародних заходів з різними групами учасників.

Критерій 9. Центр сприяє розвитку якості роботи з молоддю.

Критерій 10. Центр забезпечує участь молодих людей, молодіжних організацій та об'єднань у розвитку їх концепцій і програм.

Критерій 11. Центр сприяє орієнтації молодіжної політики.

Критерій 12. Центр поділяє і впроваджує цінності Ради Європи.

Критерій 13. Центр сприяє програмам Ради Європи.

Критерій 14. Центр має прозорі фінансові процедури і механізми управління.

Критерій 15. Центр є орієнтованим на роботу і клієнта [].

Процедура отримання Знаку Якості відбувається в кілька етапів:

Етап 1 – «Заява», де Центр-кандидат готує вираз зацікавленості в отриманні Знаку Якості. Заяви приймаються на постійній основі. Кандидати отримують форму заяви від секретаріату.

Етап 2 – «Оцінка заяви» – заява розглядається експертною групою, що складається з членів Європейського керівного комітету з питань молоді, Консультативної ради у справах молоді, співробітників відділу у справах молоді та обраних консультантів. Експертна група приймає рішення щодо попередньої придатності центра-кандидата для ознайомчої поїздки відповідно до передумов, про які говорилося вище. Кандидати, які не відповідають критеріям, далі не беруть участі у відборі. Кандидати, які вважаються прийнятними, інформуються про деталі ознайомчого візиту експертів протягом трьох місяців з дня подання заяви.

Етап 3 – «Дослідницький візит групи експертів». Експертна група відвідує центр-кандидат для оцінки того, як центр вже відповідає вищенаведеним критеріям, та робить рекомендації щодо доопрацювання. Ця оцінка відбувається в діалозі з керівництвом центру, через відкрите обговорення усіх аспектів критеріїв. На основі візиту експертна група готує свій проміжний оціночний звіт. Цей звіт: підводить підсумки критеріїв, яким вже відповідає центр; надає рекомендації щодо доцільності подальшого наміру отримати відзнаку; надає пропозиції щодо поліпшень / змін, які дозволили б нагородження. Експертна група надсилає кандидату проміжний звіт про оцінку протягом двох місяців від ознайомчої поїздки.

Етап 4 – «Розробка» – на цій стадії центр-кандидат робить інфраструктурні, адміністративні, управлінські та політичні поліпшення відповідно до рекомендацій проміжної рекомендаційної доповіді експертної групи.

Етап 5 – «Другий візит експертної групи». В кінці фази розвитку, коли центр-кандидат і група експертів вважають, що всі необхідні поліпшення було зроблено, для оцінки досягнень може бути організований другий візит.

Етап 6 – «Нагородження Знаком Якості». На основі ознайомчої поїздки (поїздок), експертна група робить рекомендацію Європейському керівному

комітету у справах молоді з присудженням Знаку Якості зацікавленому центру. Остаточне рішення про присудження Знаку приймається Європейським керівним комітетом у справах молоді на основі рекомендації і звіту експертної групи. Група експертів включає в себе члена Консультативної Ради у справах молоді. Присудження Знаку Якості відбувається на церемонії, під час якої центр отримує нагороду, сертифікат і почесний знак [2].

Знак якості надається на початковий період в три роки, під час якого від центру очікується, що він буде підтримувати ті стандарти, яких потрібно дотримуватися на підставі затверджених критеріїв. Після закінчення перших трьох років в обов'язковому порядку потрібно подати заявку на відновлення Знаку Якості. Ця заявка повинна включати документи, що свідчать про те, як підтримуються критерії якості, і які інші поліпшення були зроблені у зв'язку з цим. Для повторної оцінки ситуації в центрі може бути організовано відвідування з боку групи експертів. У деяких випадках це може призвести до нової фази розвитку, до того як Знак Якості буде підтверджений. Центр може бути також позбавлений Знаку Якості в тих випадках, коли він явно більше не відповідає критеріям (наприклад, у разі зміни орієнтації від молодіжного центру до іншого типу центру).

Знак Якості Ради Європи для молодіжних центрів надається тим центрам, які відповідають умовам, на безоплатній основі. Міжурядова програма Ради Європи в молодіжній сфері буде покривати основні витрати, пов'язані з участю групи експертів. Очікується, що під час двох відвідувань з боку групи експертів центри-кандидати будуть оплачувати витрати на їх харчування та проживання.

Враховуючи прагнення України до інтеграції в ЄС, можна зробити висновок, що у найближчій час на регіональному та місцевому рівнях необхідно буде створювати подібні молодіжні центри, що відповідають вищезазначеним критеріям. Для цього потрібно буде не тільки підготувати фахівців, які у них працюватимуть, а й забезпечувати діяльність таких центрів за рахунок місцевих бюджетів.

Література:

1. Міністерство молоді та спорту України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsmsu.gov.ua/index/ua/material/17394>.
2. Council of Europe [Electronic source] – Access mode: www.coe.int/youth.

Полюлях Руслан Анатолійович

*аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

**Перспективи запровадження на регіональному рівні зарубіжного досвіду
державного управління електронною медициною
в умовах децентралізації**

Стосовно питань державного управління електронною медициною, то тут є великі проблеми, про які говорять як науковці, так і практики. Запровадження новітніх технологій проводиться не системно, а експериментально. Як наслідок - окремі лікарняні заклади, у відповідності зі своїми можливостями і поглядами на процеси управління та організації основної виробничої діяльності, запровадили елементи електронної медицини, котрі не можуть бути використані іншими, ніяким чином не впливають на процеси державного управління, не дають можливості взаємодіяти з суб'єктами державного управління, і головне, - не відповідають світовим стандартам централізації електронних відносин держави та суспільства, а також їх контролю.

Слід зазначити, що аналіз авторефератів дисертацій в Україні продемонстрував, що жодне наукове дослідження не було присвячено питанням розвитку системи державного управління електронною медициною, втім, як і розвитку загальної системи державного управління електронними галузями. Аналіз було проведено за науковими напрямками: державне управління, медицина, технічні науки. У державному управлінні акцент зроблено на розвиток електронного уряду, електронного урядування, електронної реклами і паблік рилейшинз, електронного документообігу суб'єктів державного управління. У медицині наголошується на проблемах телемедицини, запровадження комп'ютерних мереж, використання в практиці можливостей Інтернет, проведення телеконференцій. У технічних науках мова йде про удосконалення програмних продуктів, які могли б забезпечити запровадження електронного урядування і електронних галузей.

Фахівці виокремлюють ідеологічні, політичні, законодавчі аспекти державного управління електронною медициною. Також, деякі дослідники визначають, що інформаційні технології, котрі сьогодні активно впроваджуються в Україні і в усьому світі, відкривають для нашої держави нові можливості здійснення внутрішньої і зовнішньої політики. Громадяни отримують дієвий важіль впливу на розвиток суспільства, держави, економіки [1].

Деякі аспекти державного управління електронною медициною висвітлюються у Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) [2]. Найбільш

грунтовною й найбільш важливою є «Резолюція A58/21 «eHealth/Електронна охорона здоров'я», в якій чітко визначені переваги, можливості і направлення розвитку подальшої інформатизації. Зокрема, в ній вказано, що електронна система охорони здоров'я має вплинути на системи охорони здоров'я шляхом підвищення ефективності медичного обслуговування і поліпшення доступу до медико-санітарної допомоги, особливо у віддалених районах, для інвалідів та осіб похилого віку. Також вона має: принести користь провайдерам медико-санітарних послуг, фахівцям і кінцевим користувачам за рахунок підвищення якості обслуговування і укріплення здоров'я; позитивно вплинути на вартість медичної допомоги у результаті скорочення кількості зайвих обстежень та їх дублювання тощо.

Укріплення охорони здоров'я за допомогою системи електронної охорони здоров'я може сприяти реалізації основних прав людини у результаті підвищення рівня справедливості, солідарності, якості життя і медико-санітарної допомоги [3]. Запровадження принципів електронної медицини передбачено Програмою Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [4].

Поза межами уваги дослідників залишились найважливіші питання, котрі стосуються самої системи державного управління і ролі цієї системи в управлінні електронними процесами в державі. Захопленість фахівців процесами внутрішньоорганізаційного електронного забезпечення окремих суб'єктів державного управління, а також галузевих установ, у тому числі і медичних, призвела до того, що не враховуються загальна система державного управління та суспільство, його готовність і зацікавленість, а також цілеспрямовані впливи держави на суспільство при побудові взаємовідносин держави і суспільства. Саме ці питання потребують наукового дослідження й вироблення обґрунтованої, доречної системи державного управління електронними процесами в Україні.

Державне управління електронною медициною у вітчизняній практиці здійснюється на підставі декількох теоретичних підходів: інформатизація виробничих процесів (підрозділ кібернетики); теорії адаптивного управління; теорії загального інформаційного простору. Так, *теорії кібернетики щодо інформатизації виробничих процесів* лягли в основу поглядів на нові можливості збереження та обміну медичною інформацією. До них відносять електронну історію хвороби, медичну картку та персональний портал пацієнта [5]. Основна мета таких заходів, як наголошується фахівцями, — удосконалення процесу збереження медичної інформації та поліпшення якості надання медичної допомоги. У багатьох країнах (*США, Великій Британії, Бельгії, Данії, Канаді, Австралії*) впровадження електронної медичної картки (ЕМК) пацієнта стало державною програмою. Тут перехід на електронний документообіг вважається основним елементом підвищення безпеки пацієнтів. Електронний формат медичних карток та історій хвороби має певні переваги: можливість зберігання великого обсягу інформації, швидкий та зручний доступ незалежно від часу та місця перебування лікаря і пацієнта, отримання вибірових даних (за певною ознакою або набором ознак), можливість

оперативного обміну медичною інформацією. Також це дозволяє оцінювати якість надання медичної допомоги (клінічний аудит), розраховувати статистичні параметри та готувати звіти у напівавтоматичному режимі тощо. В англomовній медичній літературі застосовують два терміни: Electronic Medical Record (EMR) та Electronic Health Record (EHR) [6-10].

На практиці застосування теорії кібернетики щодо інформатизації виробничих процесів виражається у виробленні та продажу спеціальних програм щодо: комплексної автоматизації лікувально-профілактичних закладів; інформаційних систем для аптечних закладів; забезпечення номенклатурного обліку, який повністю забезпечує життєвий цикл роздрібного фармацевтичного підприємства; забезпечення страхових медичних організацій.

Є дослідження, у яких більш широко розглядаються можливості різних систем ведення реєстрів та документообігу в системі охорони здоров'я [11]: електронні архіви; системи управління образами, документообігу, управління контентом, електронного управління документами; Workflow-системи; корпоративні системи електронного документообігу. Особливе місце посідають автоматизовані системи управління персоналом, інформаційні системи бухгалтерського обліку, маркетингові інформаційні системи, автоматизовані системи управління проектами.

Теорії адаптивного управління простежуються у розумінні категорії «електронна медицина», яка визначається як переклад всієї медичної документації і всіх медичних послуг з паперової в електронну форму. Багато фахівців відзначають, що не можна створити загальнодержавну систему електронної медицини, оскільки є протидія самих медиків. Втім, визначаючи категорію «електронна медицина» спеціалісти твердять, що вона відноситься до сфери високих технологій, на які зараз роблять ставку у всьому світі. У цьому випадку пропонується інший блок автоматизованих програм, що забезпечать адаптивне управління і знаходяться на межі медицини і інформаційно-комунікативних технологій: електронні медичні реєстри, які дають можливість передавати дані про пацієнта від первинного до третинного ланцюга і є принципово новим підходом до реформування медичної галузі в Україні; електронна рецептура, яка передбачає наявність у лікаря електронного цифрового підпису і відповідно запровадження електронної взаємодії з аптечними закладами; телемедицина, як найбільш сучасний и найбільш ефективний метод надання медичних послуг там, де відстань є критичним фактором; кібермедицина – консультування через Інтернет тощо.

Є також розуміння електронної медицини як синтезу розвитку медичних та інформаційних технологій. Цей напрям складається з багатьох перспектив: від створення відкритих цифрових реєстрів пацієнтів до лікування хворих на відстані [12].

Як зазначають спеціалісти, за останній рік в Україні було висвітлено кілька проектів, щодо впливів на швидкість і доступність медичних послуг завдяки Інтернету. Для опису дистанційної передачі медичних даних, часто використовують термін «телемедицина». Розрізняють клінічну (лікар–лікар) та індивідуальну (пацієнт–лікар) телемедицину. Вітчизняні експерти все ще

обережно ставляться до використання індивідуальної телемедицини, адже її діяльність викликає ряд професійних, етичних та юридичних суперечностей. Проте, стверджують дослідники-науковці, вже можна знайти приклади її вдалого застосування. Втім, в Україні набагато ширше розвинена **клінічна телемедицина**. Існує чимала кількість різноманітних проектів у цьому напрямку. Прикладом є проекти, які дозволяють лікарям *Дніпропетровської, Донецької, Одеської, Волинської областей* користуватися для консультацій з колегами регіональними телемедичними мережами. У національній мережі теле-електрокардіографії за останні 5 років між спеціалістами було проведено понад 150 тисяч сеансів зв'язку.

Окрім каналів, які прискорюють і спрощують надання медичних послуг, напрям електронної медицини включає в себе створення спеціальних інтернет-порталів, які систематизують і роблять більш відкритою медичну інформацію і є запровадженням *теорій приєднання до єдиного світового інформаційного простору*. У цьому плані показовими вважаються наробки Київських фахівців. Зокрема, у Києві в рамках [«Стратегії розвитку 2025»](#) була запропонована концепція «Київська медицина майбутнього». Згідно з нею, планувалося впровадити електронні медичні карти, створити можливість запису на прийом до лікаря через Інтернет, а також запустити сайт, на якому б користувачі могли інтерактивно оцінювати якість медичних послуг у столиці [13].

Подібний сайт почав діяти в тестовому режимі. [Проект «Мій лікар»](#) запропонував киянам через Інтернет обрати собі сімейних лікарів. Очікується, що спеціалісти широкого профілю будуть обслуговувати до 60-80% медичних звернень, а на одного сімейного лікаря припадатиме приблизно 1500 пацієнтів. Функція дистанційного самостійного вибору лікаря є гарним прикладом нових можливостей електронної медицини. Крім того, завдяки сайту, кияни можуть залишати відгуки про роботу спеціалістів і мати перелік усіх лікувально-профілактичних закладів столиці.

Більш масштабний погляд у фахівців, які розглядають систему електронної охорони здоров'я у контексті використання інформаційно-комунікаційних технологій для оптимального рішення завдань системи суспільної охорони здоров'я, як у даному конкретному місці, так і на відстані. Вважається, що зміцнення охорони здоров'я за допомогою системи електронної охорони здоров'я може сприяти здійсненню основних прав людини в результаті підвищення рівня справедливості, солідарності, якості життя і якості медико-санітарної допомоги. Електронна охорона здоров'я виражається в цифрових продуктах, системах і послугах медико-санітарного призначення [14-16].

Спеціалісти та дослідники виокремлюють основні суспільно-соціальні тенденції з врахуванням їх впливу на формування інформаційного права [17]: поглиблення і розширення інформаційної підтримки процесів розумової праці; збільшення кількості зайнятих в інформаційній сфері (окремих осіб і невеликих фірм); сполучення децентралізованих і централізованих процесів формування і використання інформаційних технологій; залучення державних і недержавних (корпоративних) інформаційних ресурсів; розширення децентралізації інформаційного обслуговування; посилення контролю за конкуренцією в сфері

надання інформаційних послуг (на противагу прагненню до монополізації, централізації і твердості в регламентації доступу до інформаційних ресурсів); удосконалення форм і методів промислового шпигунства, збору персональних даних і посилення адміністративного обмеження доступу до інформації; підвищення вимог до інформаційної безпеки. Зазначається, що правове регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері має особливе, пріоритетне значення і покликане враховувати сучасні реалії та необхідність вироблення нових підходів до формування спеціального права інформаційного суспільства.

Зарубіжний досвід формування електронних суспільних відносин і державного управління ними демонструє велику кількість моделей. Найбільш цікавим прикладом фахівці вважають роботу системи електронної медицини у *Хорватії*, де лікарі взагалі нічого не пишуть, а користуються єдиною системою eHealth, яка поєднує в собі електронні картки пацієнтів, електронну рецептуру й електронні направлення лікарів, що у підсумку дозволяє зекономити 1 млн. євро на рік тільки на канцелярських приладах. У 2 рази зменшилась кількість контактів пацієнтів з лікарями і з самою системою охорони здоров'я. Зазначається, що лікарня, котра приймає більш 250 тис. амбулаторних пацієнтів на рік має 450 лікарняних комп'ютерів, які «зав'язані» в локальну мережу, котра, у свою чергу, інтегрована в центральну систему охорони здоров'я. Лікарняна система включає в себе реєстрацію і виписку пацієнтів, електронні карти, документацію медичних сестер, систему харчування, аптеки й фінансове обслуговування. Паперові носії практично не використовуються, окрім випадків, коли пацієнт вимагає надати йому паперовий варіант медичної карти. Такі випадки поодинокі, оскільки пацієнт завжди може отримати доступ до своєї карти через Інтернет. Окрім того, всі звіти для органів контролю та страхових компаній формуються автоматично.

Запровадження системи електронної медицини допомагає вирішити проблему віддаленості записів, оскільки лікарня обслуговує малозаселену область (щільність населення – приблизно 10 осіб на 1 кв. км., радіус обслуговування – близько 70 км.). Тому лікар з меншої лікарні через електронну систему може швидко записати пацієнта на обстеження в загальній лікарні. При цьому таке направлення в особисту електронну карту пацієнта можна внести з будь-якого медичного закладу.

До центральної системи охорони здоров'я у Хорватії підключені також аптеки. Кожен громадянин має пластикову картку медичного страхування, яка одночасно виконує функцію рецепта і платіжного засобу. Через таку картку покупця фармацевт може «побачити» рецепт, виданий лікарем, в централізованій системі. Оплата препарату також відбувається за допомогою карти в межах страхового лікарського забезпечення.

Хорватія почала запроваджувати проект eHealth у 2002 р. і за 10 років на його реалізацію витратила приблизно 15 млн. євро.

Інший підхід був у *Новій Зеландії*. У 2011 р. уряд країни почав створювати зрозумілу й доступну для населення систему телемедицини, запустивши перший пілотний проект. На теперішній час там існує

консультаційні лінії, на які за рік поступає приблизно 2 млн. дзвінків. Втім, ці служби не зв'язані між собою, у кожній з них існує власний колл-центр, окремий номер телефону і окрема система сортування викликів. Міністерством охорони здоров'я Нової Зеландії створюється 9 консультаційних ліній, робота яких буде організована за тематикою запитів населення: травми, стани депресії, отруєння тощо. Окрім того, новозеландці зможуть отримати консультації за допомогою онлайн-чата, електронною поштою або через мобільні повідомлення. Пріоритетом для нової телефонної служби буде підвищення якості життя і поради при отриманні травм.

Естонія, Мальта, Польща та Словенія вже мають достатньо розвинуті системи, що дозволяють одержувати та надсилати офіційні урядові форми за допомогою Інтернет [18]. В *Австрії* електронна медицина також базується на основних підходах к системі державного управління [19]. Всі дії проводяться через центральний обліковий реєстр. Центральний обліковий реєстр дає можливість використовувати ідентифікаційні коди та додатковий реєстр. Всі фізичні особи, які не зареєстровані в Австрії, або юридичні особи, які не внесені в реєстр організацій або в Центральний реєстр об'єднань, можуть бути зареєстровані в додатковому реєстрі.

У *Бельгії* [20] з 2013 року відбувається робота щодо забезпечення «технологіями добробуту» лікарень. Діятиме загальна база даних про пацієнтів, доступ до якої матимуть усі лікарі та заклади охорони здоров'я, що сприятиме тіснішій співпраці у цифруванні органів державної влади. Люди похилого віку в *Норвегії* [21], особливо жінки, є лідерами в Європі з використання мережі Інтернет. 54% норвезьких жінок віком понад 55 років використовують Інтернет кожного тижня порівняно з 19% у країнах ЄС. Інтернет-користувачі серед норвезьких чоловіків тієї ж вікової групи – до 61%, в той час як у ЄС – 31%. 95% у віковій групі від 16 до 24 р. користуються Інтернетом кожного тижня порівняно з 79% молодих громадян в ЄС. Саме тому у цій державі найбільш широкі можливості запровадження електронної медицини і широкий попит на такі послуги як інтерактивні консультації з питань доступності послуг в різних лікарнях та призначення лікування.

У *Південній Кореї* [22] он-лайн сервісний стіл представляє докладні процедури одержання послуг щодо охорони здоров'я. Міністерствами та іншими урядовими організаціями *Сінгапуру* [23-25] через урядовий портал надаються послуги щодо здоров'я.

Україна, на жаль, далеко позаду за передовими у цьому напрямку державами: *Кореєю, Нідерландами, Великобританією, США, Францією, Швецією, Норвегією, Фінляндією* та ін.

Таким чином, на наш погляд, сама модель державного управління електронною медициною включає в себе визначення ролі, місця і значення таких її елементів, як: управління в медичному закладі; управління медичними та фармацевтичними підприємствами; облік і управління аптечними закладами; страхова медицина; сімейна медицина; управління медициною суб'єктами державного управління.

Розбудова вітчизняної моделі державного управління електронною медициною передбачає: побудову моделі адаптивної системи управління для державного управління медициною, її гармонізація з іншими системами; розробку правової моделі для державного управління електронною медициною; вироблення Концепції вітчизняного державного управління електронною медициною.

Фактично мова йде про побудову взаємовідносин держави та суспільства через продукт діяльності інших людей (інформаційні технології). Враховуючи визначення категорії «суспільні відносини» [26], особливістю яких є потреба певних груп людей вступати, за необхідності, в актуальний взаємозв'язок через діяльність і її продукти, доцільно розглядати електронну медицину не у площині інформаційних відносин, а з позицій її ролі в державному управлінні, як системи електронних суспільних відносин та побудови нового формату взаємовідносин держави та суспільства. У цьому і є сенс подальших наукових розвідок.

Література:

1. Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/7546>; http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=2251559
2. Декларація принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) // Міжнародний союз електрозв'язку, - серпень 2006. – 81 с.
3. Электронная медицина : чрезмерное бремя или спасательный круг? – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/ru/elektronna-medicina-nadmirnij-tyagar-chi-ryativnij-krug/>
4. Європейська стратегія здоров'я – 2020. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/>
5. Нові можливості збереження та обміну медичною інформацією / Д.Д. Дячук, О.Л. Зюков, І.М. Гідзинська та ін. – Режим доступу: <http://therapia.ua/therapia/2014-/1-87/novi-mozhlyvosti-zberezhennya-ta-obminu-medychnoyu-informatsiyeyu-elektronna-istoriya-khvoroby-medychna-kartka-ta>
6. Electronic Office. – Режим доступу : <http://www.electronicoffice.net/>
7. What is the Electronic Office? – Режим доступу : <https://seu.gencat.cat/en/que-es-seu.html>
8. [History of the Electronic Medical Record system](http://www.nasbhc.org/atf/cf/{CD9949F2-2761-42FB-BC7A-CEE165C701D9}/TA_HIT_history%20of%20EMR.pdf) – Режим доступу : [http://www.nasbhc.org/atf/cf/{CD9949F2-2761-42FB-BC7A-CEE165C701D9}/TA_HIT_history of EMR.pdf](http://www.nasbhc.org/atf/cf/{CD9949F2-2761-42FB-BC7A-CEE165C701D9}/TA_HIT_history%20of%20EMR.pdf)
9. [The Era of Electronic Medical Records - US News](http://health.usnews.com/health-news/most-connected-hospitals/articles/2011/07/18/most-connected-hospitals) – Режим доступу : <http://health.usnews.com/health-news/most-connected-hospitals/articles/2011/07/18/most-connected-hospitals>

10. [What Is an Electronic Medical Record \(EMR\)? - HealthIT.gov](http://www.healthit.gov/providers-professionals/electronic-medical-records-emr) – Режим доступу : <http://www.healthit.gov/providers-professionals/electronic-medical-records-emr>
11. Селіверстов Р. Г. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Інформаційні системи в менеджменті». – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 46 с.
12. Телюк О. Електронна медицина в Україні : як це працює / О. Телюк. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/society/2012/11/12/115593/>
13. Впровадження «електронної» медицини у столиці почнуть з Дарниці. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua/news/5720.html>
14. Лобас В. М. Електронні засоби державного управління охороною здоров'я : [навч. пос.] / В.М. Лобас, А. В. Владзимирський, В. В. Мозговой. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2012. – 222 с.
15. Лазоришинець В. В. Інформатизація охорони здоров'я та розвиток телемедицинських технологій : [монографія] / В. В. Лазоришинець, Г. О. Слабкий, О. С. Коваленко та ін.; під. ред. : З. М. Митник. – К., 2010. – 250 с.
16. Мінцер О. П. Інформатизація охорони здоров'я. Особливості аналізу інформації в реабілітаційному процесі / О. П. Мінцер, Л. Ю. Бабінцева, О. А. Панченко // Мед. інф-ка та інженерія. - 2013. - № 3. - С. 5-10.
17. Савельев Д. А. Информационное право и электронное государство. Вводный курс : [учебн. пос.] / Д. А. Савельев. - СПб. : НИУ ИТМО, 2012. – 71 с.
18. Камінський А. Естонія / А. Камінський // Зарубіжний досвід впровадження електронного урядування / [за заг. ред. С. А. Чукут]. – К., 2008. – С. 25-40
19. Радченко П. Австрія / П. Радченко // Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування : кращі зарубіжні практики / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2011. – С. 5-19.
20. Соболева Т. Бельгія / Т. Соболева // Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування : кращі зарубіжні практики / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2011. С. 21-72.
21. Кузнецов В. Норвегія / В. Кузнецов // Кращі практики впровадження електронного урядування : зарубіжний досвід : [методичні матеріали до навчальної дисципліни : «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування»] / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2010 – С. 72-90.
22. Зелений А. Південна Корея / А. Зелений // Кращі практики впровадження електронного урядування : зарубіжний досвід : [методичні матеріали до навчальної дисципліни : «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування»] / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2010 – С. 91-110
23. Голік В. Сингапур / В. Голік // Кращі практики впровадження електронного урядування : зарубіжний досвід : [методичні матеріали до навчальної дисципліни : «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування»] / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2010 – С. 119-130.

24. Стаднік В. Сінгапур / В. Стаднік // Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування : кращі зарубіжні практики // [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К., 2011. С. 109-144.

25. Мажак Н. Сінгапур / Н. Мажак // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування [«День електронного урядування – 2008»]; (Київ, 14 трав. 2008 р.) // Збірн. матер. наук.-практ. конф. / [за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської]. – К. : Майкрософт, 2008. – С. 113-143

26. Макаренко Е.М. Суспільні відносини / Е.М. Макаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. / Т. 1 : Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін.]. – 2011. – С. 628-629.

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., професор
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України, професор

Северіна Ніна Вікторівна

*співробітник Управління СБ України в Одеській області,
слухач Одеського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України*

Бринчак Іван Іванович

*співробітник Управління СБ України в Одеській області,
слухач Одеського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України,
м. Одеса*

**Концепція електронного інформування дитячих дошкільних закладів щодо
протистояння терористичним загрозам
(модуль електронного суспільного устрою: «Уряд-Суспільні установи»)**

(розроблено і запропоновано слухачами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 2 групи, заочної форми навчання, факультету «Державне управління», спеціалізації «європейська інтеграція» 14.03.2015 р.)

Нами було визначено наступну мету концепції:

- формування суспільної свідомості населення, громадської відповідальності щодо серйозності терористичних загроз;
- формування поняття того, що вказаному можна протистояти, доклавши зусиль.

При розробці концепції було використано досвід декількох держав, зокрема:

- **Німеччини:** однією із складових програм проекту «Німеччина в Мережі» (2005р.) є інформаційна система для ефективного управління просуванням інноваційних проектів в сферах освіти, науки, економіки і техніки. Комп'ютерна біржа «Торговий майданчик для шкіл» (1991-2001pp.): Федеральне міністерство науки і освіти: створення веб-вузла для підвищення оснащеності шкіл ІТ-ресурсів та обладнання, налагодження контакту між школами. «Нові інструменти в освіті» (2000-2005pp.): Федеральне міністерство науки і освіти: розробка програмного забезпечення; намагання зайняти лідируючі позиції у світі з розробки ПЗ для освіти; розробка освітнього мультимедійного контексту якісно більш високого рівня для всіх сфер освіти.

- **Сінгапуру:** через урядовий портал: освіта, навчання та працевлаштування.

- **Ірландії:** інформування молоді щодо психічного здоров'я і благополуччя.

- **Фінляндії:** е-уряд: зарахування у сфері вищої освіти (в університет).

- **Південної Кореї, Таїланду, Індії:** е-освіта.

Запровадження концепції не передбачає фінансові витрати. Все ґрунтується на тих можливостях і резервах, які має кожний регіон. Головне – це залучення до процесу розробки проекту е-інформування широких верств населення (табл. 1).

Таблиця 1

Зміст концепції проекту

№ н/п	Складові концепції	Зміст концепції		
1	Заохочення інтелекту людського ресурсу організацій	Матеріальне забезпечення	Нематеріальне забезпечення	організаційно-функціональне забезпечення
			активісти місцевих громадських об'єднань; батьківські комітети; вихователі з активною позицією; дитячі колективи; профспілки; "хакери"; студенти; вчителі інформатики; волонтерські організації; мешканці населеного пункту з активною громадською позицією; зацікавлені представники бізнес-структур регіону.	Організація (до 20 осіб), діяльність якої спрямована на впровадження та налагодження ефективної роботи інформаційного продукту на території регіону. Приміщення площею до 40 кв.м, обладнане комп'ютерною технікою (12 шт.). Комунікації: Wi-Fi, міжміський телефонний зв'язок.
2	Критерії конкурентоспроможності людського ресурсу організацій	Професійність учасників процесу. Орієнтованість на результат. Вміння працювати в команді.		
3	Шляхи залучення фінансування:			
	- державного фінансування	отримання грантів; участь у державних програмах; кошти фондів.		
	- субсидій			
	- протекціонізму			приміщення; організаційні ресурси.

Сучасність вимагає від науковців та практиків на новому рівні, і з новими підходами, осмислити реальність, яку диктує становлення та формування вітчизняного державного управління. Це передбачає: корегування орієнтирів повсякденного життя, побуту; правильну розстановку акцентів на пріоритетах у довгостроковій перспективі. Особливій загрозі піддаються діти, які не мають соціального досвіду. На нашу думку, вони, як складова соціуму, не можуть бути виділені із нього, не дивлячись на недитячий характер проблеми. У науковій літературі з державного управління цій проблемі не приділяється уваги. Не має наробок щодо інформаційних впливів на дітей. Відсутні дослідження щодо державної політики антитерористичної інформаційної діяльності з дошкільнятами, які не тільки мають бути обізнані у даному аспекті, а повинні мати певні уміння, навички та сформовану поведінку. Розуміючи, що проблема дискусійна та може викликати велику кількість критичних зауважень, вважаємо за доцільне зауважити, що така робота ніяк не має викликати страху, агресії або

зміни плину розвитку психічних станів дошкільнят. Запровадження даного проекту дасть певні результати для широкого кола зацікавлених осіб (табл. 2).

Таблиця 2

Очікувані результати				
4	Очікувані результати:			
		матеріальні	нематеріальні	організаційно - функціональні
	- для персоналу організації	Якісний інформаційний продукт для здійснення роботи.	Можливість проявити свою громадську позицію; придбання досвіду праці в такому форматі; підвищення особистого професійного рівня; налагодження співробітництва з висококваліфікованими спеціалістами різних сфер життя.	Переформатування з часом функціональних обов'язків. Запровадження програми в інших регіонах держави.
	- для організації	Конкурентноспроможний інформаційний продукт, який можна пропонувати на ринку такого рода послуг.	Постійне оновлення інформаційної бази за вказаним напрямком. Налагодження співробітництва з колом інших установ, організацій, об'єднань.	Вдосконалення структури організації. Співробітництво з іншими структурами, закладами.
	- для громадян		Отримання повної та актуальної інформації щодо терористичних загроз з урахуванням особливостей конкретного регіону. Інформаційна платформа для діалогу з дитиною. Можливість долучитись до діяльності громадських рухів. Формування активної життєвої позиції. Вплив на регіональну політику через процес	

		запровадження програми. Налаштування на конструктивні речі шляхом переключення уваги.	
- для регіонів		Об'єднання активної частини населення регіону в одному напрямку. Взаємодія активної громадськості та представників бізнес-структур регіону з метою досягнення конкретного результату.	
- для держави	Залучення грантів, коштів фондів, працюючих в розрізі вказаної тематики.	Гасіння "градусу" незадоволення населення країни. Побудова цивілізованого правового суспільства.	Утворення міжвідомчої комісії при РНБО України з метою впровадження вказаної державної політики.
- для бізнесу		Завдяки розміщенню на бізнесових Інтернет-ресурсах посилання на інформаційний портал програми збільшиться кількість відвідувачів та час відвідування Інтернет-ресурсів.	
- для процесів євроінтеграції		Розширення меж співпраці з інституціями держав ЄС; інтегрування в продвинуті інформаційні суспільства	

5	Соціальні завдання щодо прийняття громадськістю інформаційного суспільства	Формування суспільної свідомості населення, громадської відповідальності щодо серйозності терористичних загроз. Формування поняття того, що вказаному можна протистояти, доклавши зусиль.

Для запровадження проекту необхідно зробити певні кроки (табл. 3).

Таблиця 3

Основні блоки процесу запровадження концепції

6	План дій		Реалізація плану дій	
	1) Вивчення проблеми;		5) Узгодження;	
	2) Оцінка своїх можливостей;		6) Внесення змін до планів;	
	3) Оцінка можливостей інших;		7) Затвердження;	
	4) Експертна оцінка.		8) Публікація;	
			9) Перемови, оговорення	
7	Контрольні показники реалізації плану дій у відповідності з властивостями регіону (організації)	кількісні	якісні	інші
		Серед мешканців регіону активними користувачами інформаційного порталу є: 50% - дитячі колективи регіону, 30% - дорослого населення.	Інформаційний продукт, покликаний донести серйозність терористичних загроз та можливість їм протистояти.	Активне використання інформаційного порталу у соціальних мережах. Стаціонарні та мобільні електроні приймальні (в режимі on-line). Діалог між колективами (в першу чергу, дитячими), проведення вікторин, змагань, бмін досвідом у форматі відео-конференції.

Особливе місце посідають інфраструктурні питання запровадження концепції (табл. 4).

Інфраструктурні питання запровадження концепції

8	Конструктивні блоки інформаційного суспільства	Інфраструктури	доступ до інформації і знань	нарощування потенціалу
		Міжвідомча група при РНБО України. Відділення у регіонах інформаційного порталу "Антитерористичний" (ВРПА). Об'єднана ініціативна депутатська група (обласна, районна, селищна ради, а також міська), до складу якої входять представники ВРПА та районних адміністрацій міста. Оснащення державних та приватних дитсадків комп'ютерним обладнанням, за допомогою якого дитячі колективи та вихователський склад отримують інформацію. Е-приймальні в режимі on-line — доступний обратний зв'язок.	Форма подання інформації зрозуміла для дітей і дорослих. Значний обсяг інформації розподілений на блоки для поступового Просте користування інформаційним порталом. Єдиний підхід до організації робочого місця користувача. Доступ до інформації 7/24.	Проведення відео-конференцій між колективами. Групи в соціальних мережах. Комп'ютерна мережа з висвітлювання порталу у багатьох громадських місцях (кінотеатри, інтернет-клуби, медичні установи, громадський транспорт тощо). Перенесення вказаної моделі у навчальні шкільні заклади. Запровадження правової освіти як складової вказаного напрямку діяльності.

Розробити і запровадити такий проект за певної проектної організації роботи можна за 1,5 місяці. Дана концепція має певні переваги над іншими, на нашу думку (табл. 5).

Переваги концепції

9	Етапи та терміни прийняття та впровадження концепції	етапи прийняття та впровадження концепції I етап: формування завдань, розподілення блоків та сфер, встановлення термінів (часові рамки). II етап: вирішення технічного завдання, написання програмного продукту III етап: тестування IV етап: пілотний проект Загальний термін втілення в життя проекту 3.5 місяці.	терміни прийняття та впровадження концепції 1 місяць 1 місяць 1.5 місяця 1.5 місяця	зацікавлені сторони у прийнятті концепції Держава Громадскість
10	Переваги даної концепції для:	організації	персоналу	громадськості
		Вирішення функціональних державних задач через іноваційний проект. Залучення до використання порталом широких верств населення через цільову аудиторію — дитячу. У випадку вдалої реалізації та отримання стійкого ефекту роботи даного проекту — отримаємо піар-акцію.	Задоволення від результатів якісно та своєчасно зробленого труда. Професійний ріст. Особиста самореалізація. Отримання стимулів для кар'єрного росту.	Актуальність порушеного питання. Відкритість структури. Переключення уваги з невдоволення на конструктивні дії та заходи. Отримання площадки для діалогу між владою та громадськістю. Особиста обізнаність.

Це ми враховували при розробці мапи концепції (рис. 1).

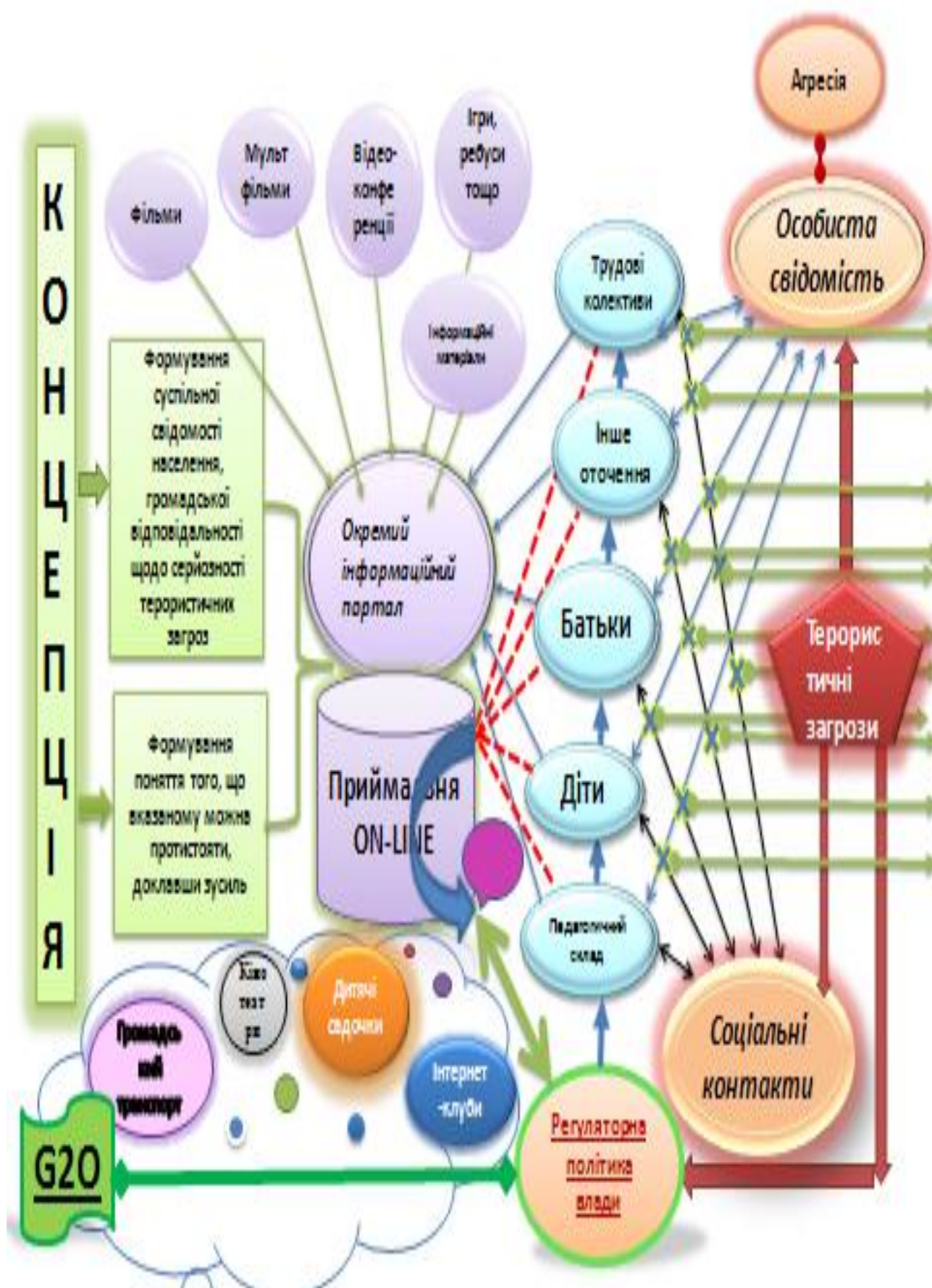


Рис. 1. Мапа концепції

Запровадження самої концепції і проекту передбачає залучення до цього процесу багатьох суб'єктів державного управління (рис. 2).

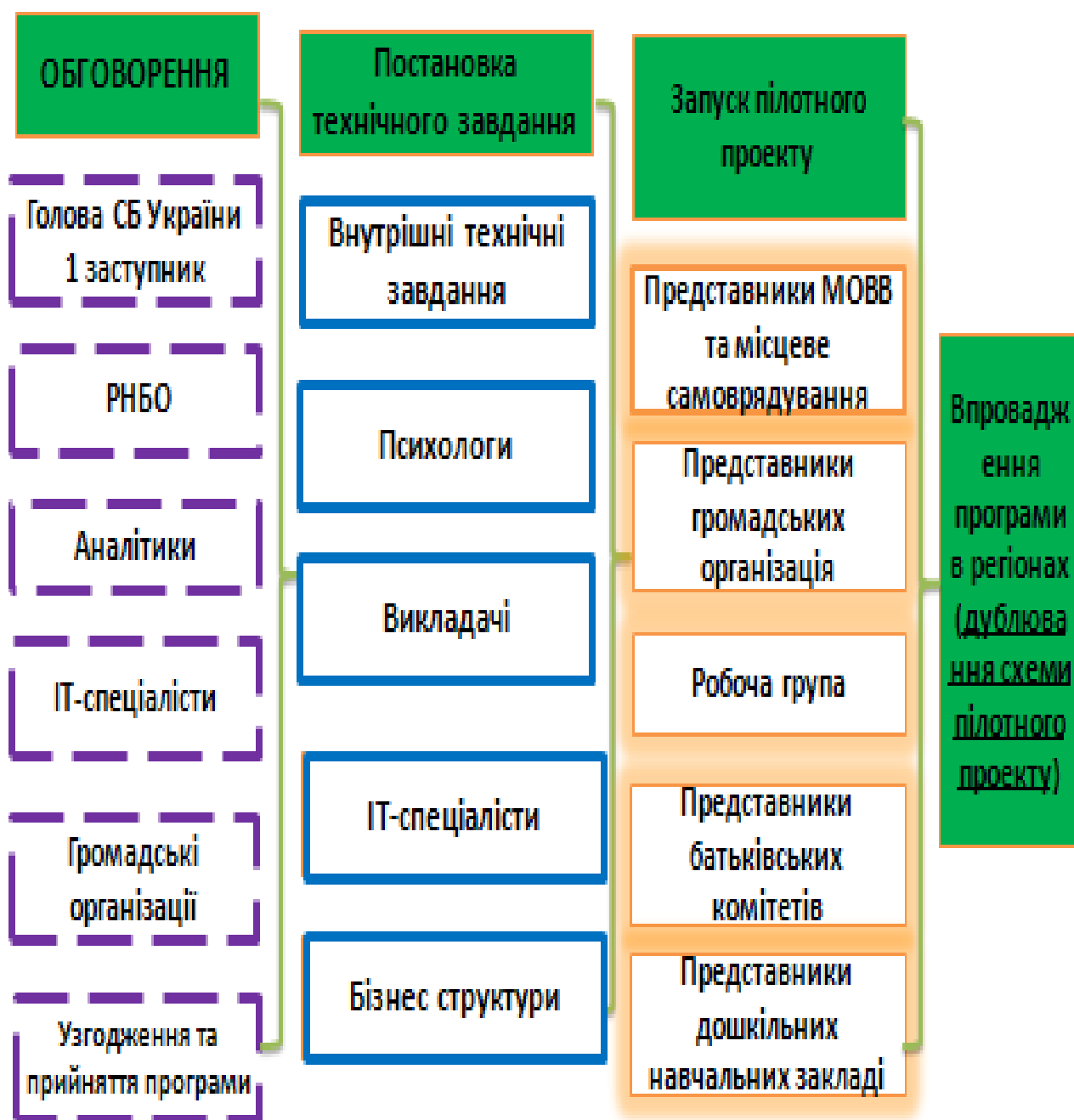


Рис. 2. Мапа запровадження концепції

Для запровадження цієї концепції існує повна база законодавчих та нормативно-правових актів [1-4].

Література:

1. Закону України «Про Службу безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
2. Постанова КМУ від 11 вересня 2013 р. № 718 «Про створення єдиного інформаційного середовища соціальної сфери та забезпечення обміну інформацією між центральними органами виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
3. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)
4. Постанова Верховної Ради України від 03.04.2014 р. «Про Рекомендації парламентських слухань на тему : «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.zakon 4. rada. gov. ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua)

Рецензент: Драгомирецька Н.М. – д.держ.упр., професор
кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України, професор

Скурта Анна Юріївна

*слухач факультету державного управління,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

Пахомова Тетяна Іванівна

*професор кафедри права і законотворчого процесу
доктор наук з державного управління, професор,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
м. Одеса*

**Попередження та профілактика професійного стресу
і синдрому вигорання на державній службі**

Діяльність державного службовця, яка належить до сфери «людина - людина», через перенасиченість її стресогенними факторами вимагає від спеціаліста потужних резервів самовпорядкування і саме тому, як свідчить низка наукових досліджень, вона належить до найбільш напружених в емоційному плані видів праці. Вивчення індивідуальних відмінностей переживання професійного вигорання державних службовців надає можливість запровадити цільову програму його психопрофілактики, яка враховує психологічні особливості виникнення та перебігу цього явища.

На сьогоднішній день синдром вигорання розглядається як довготривала стресова реакція, яка виникає як наслідок дії на людину хронічних професійних стресів середньої інтенсивності. У зв'язку з цим, синдром вигорання розглядається як “професійне вигорання”, що потенціює деформацію особистості професіонала. [3, 16]

Групи ризику виникнення синдрому професійного вигорання серед державних службовців становлять працівники, які:

- нещодавно приступили до роботи і ще недостатньо адаптувалися до своїх службових обов'язків, колективу, корпоративної культури;
- досить довго працюють, у яких виникли вже стереотипи сприйняття і поведінки, виконання завдань;
- мають низький рівень професійної компетентності;
- мають дуже високий рівень домагань, перфекціоністи і “трудоголіки”;
- мають високий рівень таких психологічних властивостей: невротизму, тривожності, конфліктності і низький рівень самооцінки, самоефективності;
- мають постійні проблеми за межами роботи (здоров'я, сім'я тощо).

Наведемо індивідуальну технологію профілактики та подолання професійного стресу і вигорання Т.В.Зайчикової і Л.М. Карамушки, яка складається з двох фаз і системи конкретних прийомів [4].

I фаза профілактики вигорання — аналіз професійної ситуації, який полягає в когнітивній оцінці ситуації (виявлення стрес-факторів, аналіз власної стресової реактивності чи толерантності тощо) та зниження впливу стресорів. Це передбачає застосування системи спеціальних прийомів, які є бар'єрами розвитку стресу. До таких прийомів належить:

1) розпізнавання стресу. З цією метою слід навчитися ідентифікувати деякі сигнали, які попереджають про стрес;

2) здійснення глибокої когнітивної оцінки ситуації, а саме з'ясування основних стрес-факторів у професійній ситуації людини та здійснення спроб “усунути” їх;

3) ведення “Щоденника стресових подій”, де збирається інформація за 7 компонентами щоденно (стреси цього дня, реакції на кожен стресор, що з'явився, способи адаптації до стресора, кращі способи адаптації, прийоми релаксації, які використовувалися Вами в цей день, ефективність цих прийомів релаксації, відчуття, які були в цей день);

4) аналіз того, чи мають місце в конкретній ситуації глобальні професійні (життєві) зміни (наприклад, реорганізація на роботі; зміна місця проживання та 450н..);

5) визначення основних стрес-факторів, які викликають емоційне вигорання, та укладення контракту із самим собою щодо використання певних прийомів подолання стресу протягом певного часу та визначення певної системи винагород або покарань для самого себе;

6) визначення основних мотивів здійснення людиною професійної діяльності. Для цього необхідно скласти перелік усіх причин (реальних та абстрактних), які спонукають працівника виконувати дану роботу;

7) прийняття рішення про те, чи продовжувати працівнику працювати на даному робочому місці;

8) тимчасове зниження навантаження та опанування навичок раціональним управлінням своїм часом;

9) здійснення спроби змінити свій імідж “трудоголіка” за допомогою спеціальних прийомів та засобів;

10) складання списку під назвою “Я дійсно хочу цим займатися”;

11) демонстрація асертивної (впевненої) поведінки, адже впевненість у собі — це здатність виражати себе та задовольняти свої власні потреби;

12) визначення свого розуміння успіху в житті;

13) створення групи соціальної підтримки. Соціальна підтримка — це почуття причетності, почуття того, що тебе приймають та люблять таким, яким ти є, а не тому, що ти можеш що-небудь зробити для когось;

14) турбота про правильне харчування. Визначення для себе збалансованої дієти.

II фаза профілактики — сприймання професійної ситуації як стресової (такої, що викликає стурбованість). На даній фазі слід використовувати прийоми, які виступатимуть бар'єрами на шляху до стресу:

1) стратегія вибіркового сприймання;

2) сприйняття життя як свята;

- 3) використання гумору як буфера між стресовою ситуацією та людиною;
- 4) визначення типу поведінки в ситуації стресу, який притаманний для людини (тип А чи тип Б);
- 5) аналіз впевненості у собі та своїх рішеннях, оскільки це уможливлює успішний контроль за власним життям;
- 6) аналіз локусу контролю в управлінні стресом (локус контролю — це ступінь контролю, який дає можливість людині керувати подіями її життя);
- 7) застосування різних технік медитації та аутогенного тренування, а також фізичних вправ, які слід вибирати та використовувати із врахуванням індивідуально-психологічних особливостей [4, 124-133].

Отже, для ефективної профілактики професійного стресу і синдрому вигорання на державній службі для початку досить визначити групи ризику виникнення синдрому професійного вигорання серед державних службовців та «взяти на озброєння» індивідуальну технологію профілактики та подолання професійного стресу і вигорання.

Література:

1. Водопьянова Н.Е., Старченкова Е.С. Синдром выгорания: диагностика и профилактика. 2-е изд. / Водопьянова Н.Е., Старченкова Е.С. // — СПб.: Питер, 2008. — 336 с.
2. Лаврова К., Левин А. Синдром выгорания: профилактика и управление. Пособие для сотрудников, работающих в программах снижения вреда / Лаврова К., Левин А. // — Сеть снижения вреда Центральной и Восточной Европы (ССВЦВЕ). 2006. — 69 с.
3. Логвиненко В.П. Профілактика професійного стресу та синдрому вигорання у державних службовців: навч.-метод. розробка теми. — К. : ІПК ДСЗУ, 2013.
4. Синдром «професійного вигорання» та професійна кар'єра працівників освітніх організацій: гендерні аспекти / За наук. ред. С.Д. Максименка, Л.М. Карамушки, Т.В. Зайчикової. — К.: Міленіум, 2006. — 368 с.
5. Фирсова А.В., Павлова А.М. Изучение и профилактика эмоционального выгорания у педагогов// Психология сегодня : Материалы XI региональной научно-практической конференции студентов и аспирантов. / Фирсова А.В., Павлова А.М. //— Екатеринбург, 2009. — 261с.

Сокіл Ігор Анатолійович

*підприємець, віце-президент громадської організації
«Південноукраїнський екологічний союз»,
слухач факультету менеджменту заочної форми навчання,
спеціальність «управління проектами»,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
м. Одеса.*

Роль громадськості у вирішенні екологічної кризи регіону

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання необхідності децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів. Тому за таких умов особливої актуальності набуває проблема вирішення екологічної кризи регіонів.

Сучасний стан довкілля є результатом діяльності усіх суб'єктів регіону: громадян, підприємств, державних органів влади.

Необхідно відмітити поширення серед значної частини населення відчуття байдужості до стану навколишнього природного середовища та домінування споживчого відношення до природних ресурсів.

Разом із тим громадська участь є інструментом захисту навколишнього середовища, вирішення ключових екологічних проблем на місцевому рівні.

До основних механізмів участі громадськості у вирішенні екологічних проблем, плануванні та реалізації екологічної політики належать: створення екологічних громадських організацій; громадська експертиза; громадська інспекція; оцінка впливу на навколишнє середовище.

Населення, передусім, зацікавлено у швидкому реагуванні на екологічні чинники, що сприяють виникненню екологічних проблем на території проживання.

Лише громадськість (мешканці певних територіальних громад) унаслідок безпосередньої наближеності до епіцентрів місцевих, регіональних екологічних проблем повинна виконувати дві основні функції щодо захисту навколишнього середовища:

- особисте здійснення природоохоронних дій (озеленення, благоустрій, реконструкція систем водопостачання, каналізації, використання альтернативних джерел обігріву власних осель, зменшення користування власним автотранспортом тощо);

- контроль за впровадженням більш екологічно чистих, ресурсозберігаючих технологій на підприємствах регіону [1].

В аспекті здійснення цих функцій особливої актуальності набуває проблема формування й розвитку екологічної свідомості населення як найважливішого чинника зміни екологічного стану області, збереження екологічної рівноваги між суспільством і природою.

Населення готове активізуватися в діяльності щодо покращення навколишнього середовища, проте недостатньою є поінформованість населення щодо екологічного стану, можливостей щодо прийняття рішень та дій у цій сфері.

Рівень впливу громади на екологічну політику залежить від двох основних чинників:

- свідомого бажання громадян впливати на покращення екологічного стану території (рівень екокультури);
- створення умов на державному та локальному рівнях для безперешкодної участі громадян в екополітиці.

Вплив громади реалізується переважно лише через діяльність екологічних громадських організацій. Прикладом громадської організації екологічного спрямування в нашому регіоні є Південноукраїнський екологічний союз.

На базі Південноукраїнського екологічного союзу створена науково-екологічна експертна рада, в склад якої входять видатні вчені Одеси та України з питань екології. Це команда професіоналів, створена для спільної продуктивної роботи в вирішенні проблем екологічного характеру в регіоні.

Серед основних форм діяльності Південноукраїнського екологічного союзу є організація акцій екологічного протесту у формі мітингів, демонстрацій; ековиховної роботи та просвітницьких екологічних проектів.

Члени Південноукраїнського екологічного союзу виступили проти сваволі ряду підприємств, що забруднюють повітря в Одесі, надавши рекомендації щодо прийняття конкретних рішень на місцевому рівні.

За ініціативою Південноукраїнського екологічного союзу при підтримці Партії Зелених України була створена екологічна міліція, проведено акції в захист Тилигульського та Куяльницького лиманів.

Південноукраїнський екологічний союз впроваджує і поширює практику ековиховання та екоосвіти серед населення, приділяючи особливу увагу підростаючому поколінню. Завдяки сприянню даної організації зародився молодіжний рух Young Green Odessa [3].

Висновки:

Несприятлива екологічна ситуація в Одеській області вимагає громадськості не залишатись байдужою та вирішувати питання охорони та оздоровлення навколишнього середовища.

Державна екологічна політика потребує контролю з боку громадськості.

Недооцінка ролі громади державою, збереження пасивності населення щодо екології є шляхом акумулювання поширених екологічних криз у масштабну регіональну екологічну катастрофу.

На нашу думку, недоліки реалізації механізмів правового регулювання, низький рівень екологічної свідомості та екологічної культури населення,

недостатня поінформованість громадян про стан довкілля, їх необізнаність із власними екологічними правами потребують якнайшвидшого об'єднання зусиль громадськості та регіональних державних структур влади у недопущенні погіршення екологічного стану регіону.

Література:

1. "Вплив громади на подолання екологічної кризи старопромислових регіонів, на прикладі Донецької області". Аналітична записка [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/272/>. – Назва з екрану.

2. Іванков Р.Ш. Роль і місце громадськості в екологічному управлінні [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12IRSHGEU.pdf>. – Назва з екрану.

3. Інформація про Південноукраїнський екологічний союз. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://ecosoft.in.ua/1250-yuzhnoukrainskiy-ekologicheskij-soyuz.html>. – Назва з екрану.

Хоролець Тетяна Іванівна

*Член Аудиторської палати України,
директор Аудиторсько-консалтингової компанії "Авіста",
Голова Всеукраїнської громадської організації «Союз податкових
консультантів України» в Одеській області,
м. Одеса*

Проскура Катерина Петрівна

*доцент кафедри аудиту,
доктор економічних наук, доцент,
Київський національний економічний інститут ім. В.Гетьмана,
м. Київ.*

Сущность, методика и исторические аспекты развития социального аудита

В контексте развития социального предпринимательства возникает необходимость в развитии нового вида независимого аудита – социального аудита, ориентированного на проверку и раскрытие информации о деятельности социально ориентированных предприятий и об источниках финансирования их деятельности.

Социальный аудит — это способ всесторонней и объективной оценки состояния социальных отношений на различных уровнях (корпоративном, муниципальном, отраслевом, региональном, национальном), позволяющий выявить потенциальные угрозы ухудшения социального климата, вскрыть резервы развития человеческих ресурсов.

Рассмотрим некоторые аспекты истории развития социального аудита. Впервые понятие «социальный аудит» применялось в 40-х годах прошлого века в США профессором экономики Теодором Ж. Крепсом. США заслуженно можно считать «родиной» социального аудита. Среди европейских ученых вопросами социального предпринимательства занимались выдающиеся экономисты и социологи, а именно: Кандо П., Претти Ж.М., Ландье У., Игалес Ж. И др. Первопричиной развития социального аудита в большинстве стран мира послужило обострение социальных отношений на предприятиях. Так, в США в 1977 году вышел закон об инвестициях банками денежных средств в социальные сферы, который обязывал каждый банк отчитаться о своей деятельности и по результатам отчетности составлялся рейтинг социально активных банков. Эти рейтинги публиковались крупнейшими печатными изданиями, и результат превзошел все ожидания — самые крупные вклады осуществлялись в те банки, которые занимали первые места рейтинга. Во Франции в это же время появляется закон, который обязывал предприятия публиковать социальную отчетность ежегодно. В Германии зарождение социального аудита также датируется 1977 годом - законодательством этой страны предусмотрено, что компании на добровольной основе публикуют социальную отчетность. Отдельно следует выделить Великобританию, так как

здесь впервые появилось такое понятие как «общественный аудит» (по инициативе Института нефинансовой и этической отчетности). Суть общественного аудита заключалась в следующем: собиралась специальная авторитетная комиссия, в состав которой входили представители заинтересованных сторон, они просматривали отчетность, анализировали ее и подтверждали ее достоверность. В то время данный метод не получил мирового признания, однако со временем этот метод стал преимущественным во многих странах мира.

В нынешнее время социальное направление аудита наиболее активно развивается в Европе, где лидером является Англия, а также в Северной Америке, где необходимо выделить Канаду как самую активную страну в области формирования нефинансовой отчетности и социального аудита, в Азиатском регионе следует выделить Японию и Южную Корею.

Следует отметить, что публичное раскрытие социальной отчетности и социальный аудит — это процедуры добровольные в большинстве стран, лишь некоторые страны, например Франция, законодательно определили данные процедуры обязательными для отдельной категории предприятий. По результатам исследования данного вопроса Международной организацией «GlobalScan Inc» было установлено, что большинство граждан поддерживают добровольный характер таких мероприятий, так как такие действия вызывают больше доверия.

Существует множество определений понятия «социальный аудит», однако, несмотря на столь активное развитие аудита в социальной сфере, в отдельных странах и во всем мире официальное определение данного понятия на сегодняшний день не закреплено.

Социальный аудит градируется на: внутренний и внешний, отраслевой, корпоративный, региональный или местный. Социальный аудит может быть частичным, выборочным, развернутым, полным, а также носить временной характер (краткосрочный, разовый, долгосрочный, периодический, непрерывный).

Социальный аудит может быть проведен либо профессиональной аудиторской организацией (т.е. как проведение нефинансового аудита), либо методом общественного заверения.

– Нефинансовый аудит — подтверждение достоверности информации, предоставленной в “социальной отчетности/нефинансовой отчетности”, осуществляемое профессиональной аудиторской компанией. Результатом такой проверки является аудиторский отчет с предоставлением аудиторского заключения в соответствии с требованиями стандартов верификации нефинансовой отчетности с обязательным проведением аудиторских процедур аудиторских доказательств и с формированием рабочих аудиторских документов.

– Общественное заверение — экспертиза отчета представителями внешних заинтересованных сторон. Цели проведения общественного заверения могут быть различны, например: оценка значимости и полноты предоставленной в отчете информации; подтверждение того, что процедура

подготовки отчета происходила с учетом мнения заинтересованных сторон и т.д. Результатом такой проверки является публикуемое в отчете заключение об общественном заверении, которое подписывают представители заинтересованных сторон.

В некоторых случаях компания может провести «социальный аудит» как путем привлечения аудиторских компаний, так и с помощью общественного заверения одновременно. Таким образом, нефинансовая отчетность компании будет иметь две формы общественного заверения.

Результатом проведения социального аудита является составление отчета, в котором отражаются выявленные отклонения, несоответствия законодательству, ошибки, оценка эффективности социально-ориентированной деятельности предприятия.

Отчет (заключение) состоит из трех частей: вводной, аналитической и заключительной.

- Вводная часть содержит общие сведения (название документа, дата, данные о заказчике, данные об аудиторской компании, ФИО аудиторов, данные об их квалификации и др.)

- Аналитическая часть содержит информацию о результатах проверки: состоянии нефинансового учета и отчетности, действенных достижений в области социэкономических показателей, соблюдение законодательства в проверяемой области и др.

- Итоговая часть представляет мнение проверяющих о достоверности социэкономической отчетности объекта социального аудита.

Вводная и аналитическая части носят конфиденциальный характер. Для заинтересованных лиц доступна только итоговая часть отчета. В зарубежных странах предпочтение отдается экспертному заверению.

Часто под термином «социальный аудит» понимают социальную отчетность (social reporting), как правило внешнюю. Компании отчитываются перед значимыми для них внешними стейкхолдерами. Для западных компаний это прежде всего акционеры, инвесторы, клиенты, а также органы власти, СМИ и общественное мнение в целом.

Органам власти оценка объективного вклада компаний в развитие местных сообществ позволит активизировать приток инвестиций в регионы, повысить их инвестиционную привлекательность, снизить социальную напряженность и связанные с ними риски, повысить качество жизни людей.

Большинство передовых компаний и консультантов используют термин «социальный аудит» для обозначения внутренней (по отношению к компании) эффективности социально связанной деятельности.

Рассмотрим более детально объект социального аудита – социальное предпринимательство. Социальные инвестиции во всем мире являются одним из самых выгодных видов инвестирования. Оценка возврата по инвестициям (Return on Investment, ROI) в отношении социальной деятельности компаний позволяет бизнесу оценивать влияние социальных инвестиций на бизнес-показатели. Любая внешняя система социального аудита должна начинаться с

внутренней системы оценки эффективности социальной активности компаний, т. е. с оценки выгоды для бизнеса от социальных инвестиций.

Социальная отчетность в общепринятом понимании касается всего спектра влияния компании на общество: от контроля за качеством продукта до «социального пакета» для сотрудников. Социальные отчеты как описание того, что сама компания считает социальным, могут предоставляться, во-первых, в свободной форме (например как раздел). Этот вариант крупные компании уже практикуют. Другой вариант - более формализованный комплексный отчет по принципу triple bottom line (в примерном переводе - тройной итог). Такой вариант оценки фокусируется на добавленной социальной стоимости (added social value), произведенной компанией в экономической, социальной и экологической сфере. Самый строгий вариант - стандартизованные отчеты по установленному набору индикаторов. Самые известные стандарты Global Reporting Initiative (GRI), Domini Social Index, UN Global Compact, SA 8000, AA 1000.

таблица 1

Сравнительная характеристика финансовой и нефинансовой отчетности

Критерии для сравнения	Финансовая отчетность	Нефинансовая отчетность
Пользователи	Внутренние и внешние	Внутренние и внешние
Направленность на пользователя	Абстрактная (уверенность в продолжении деятельности)	Конкретная: качество полезного продукта для пользователей
Цель составления	Предоставление информации о финансовом состоянии, финансовые результаты и пр. (о стабильной устойчивости либо неустойчивости предприятия)	Предоставление информации о мероприятиях и результатах деятельности в социальной сфере, влияние на экологию и пр.
Предметная составляющая	Экономические результаты (рентабельность и пр. Финансово-экономические показатели)	Экономические, социальные и экологические последствия деятельности (в комплексе)
Временная направленность	Достигнутые результаты на конкретную дату	Достигнутые результаты и перспективные планы

Степень открытости информации	Ограниченный (пользователь не все данные отчетности может правильно оценить)	Полная
Влияние на стоимостную оценку бизнеса	Финансовая составляющая стоимости	Нематериальная составляющая стоимости
Уровень регулирования	Национальное законодательство по бухгалтерскому учету, МСФО	Международные нормы (ISSO и пр. АА, AS и т.д.)
Статус регулирующих документов	Обязательный для выполнения (законодательно)	Рекомендованный к выполнению (отсутствие законодательства)
Необходимость предоставления	Обязательный	Добровольный (будет больше оценена пользователями)
Уровень ответственности	Одноразовая материальная, административная, уголовная согласно законодательству и внутреннему регламенту	Не определена законодательством Украины, отсрочена и пролонгирована, оказывает влияние на дальнейшие взаимоотношения со стейкхолдерами
Виды измерителей	Стоимостной (единый денежный измеритель)	Стоимостной, количественный, и качественный
Виды показателей (индикаторов)	Финансовые (экономические)	Экономические, экологические и социальные
Информационная база	Данные финансового учета, сравнительный анализ	Данные финансового и управленческого учета, а также прочая открытая информация о сфере деятельности.
Содержательное наполнение	Характеристика: - хозяйственных ресурсов; - собственного и привлеченного капитала; - расходов, доходов и финансового результата	Характеристика продукции и услуг (для клиентов). Оплата труда, гарантия занятости и охрана здоровья (для

	по видам деятельности предприятия; - изменений в собственном капитале; - движения денежных средств	работников). Финансовые показатели, влияние на внешнюю среду, количество созданных рабочих мест, инвестиции в развитие региона и тому подобное.
Формы отчетности	Комплексная отчетность: - баланс; - отчет о финансовых результатах; - отчет о собственном капитале; - отчет о движении денежных средств; - примечания к финансовой отчетности	Параллельные формы отчетности: - отчет о социальных или экологических проектах компании (отчет о КСВ); - отчет о прогрессе; - отчет по GRI стандарту; - отчет по стандарту AA1000 и пр.;
Точность числовой информации	Не допустимы существенные отклонения от фактических данных	Не допустимы существенные отклонения от фактических данных
Периодичность предоставления	Поквартальная (годовая) ситуационная	Раз в 1-2 года или с даты введения новых технологий

Социальный аудит оценивает поведение компании в сфере человеческих ресурсов: экологии, охраны здоровья и безопасности (EHS), отношений с местным сообществом. Социальный аудит оценивает все сферы деятельности компании и сопоставляет ее систему ценностей, поведение компании в вопросах бизнес-этики, внутреннюю операционную практику, систему менеджмента с ожиданиями ключевых стейкхолдеров: сотрудников, собственников, поставщиков, потребителей и местных сообществ. Такой аудит выявляет несоответствия заявленных целей компании ее реальной практике, служит системой «раннего оповещения» для выявления назревающих проблем, позволяет компаниям добиваться финансовой отдачи от социально ответственного поведения. Аудит социальной ответственности оценивает потери от «социально безответственного» поведения компаний в отношении сотрудников, вскрывая потери, скрытые в текущих расходах, потери прибыли при страховых выплатах и штрафах.

Компании часто жалуются, что методология социального аудита слишком расплывчата и не дает количественных оценок. Чтобы преодолеть этот недостаток, в последние годы были созданы новые методики. Ведущие из

них разработаны The New Economic Foundation (NEF, UK) и консалтинговой компанией SmithOBrien (US).

NEF фокусируется на восприятии компании ключевыми стейкхолдерами. Методика SmithOBrien оценивает отношения компании со своими заинтересованными сторонами, причем эти отношения сопоставляются с основными показателями компании. Такой подход позволяет дать количественную оценку результатов политики компании по отношению к ключевым стейкхолдерам, а также оценить стратегический и финансовый эффект операционной практики компании.

Методика SmithOBrien представляет собой интегрированную систему аудита корпоративной устойчивости Corporate Responsibility Audit (аудит корпоративной ответственности, CRA). CRA комплексно оценивает деятельность компаний по пяти основным экономическим и социальным показателям:

- системы менеджмента качества;
- энергосбережение и охрана окружающей среды;
- отношения с персоналом;
- трудовые отношения и права человека;
- отношения с местным сообществом.

CRA оценивает основные показатели компании по отношению к системе ценностей компании, этике бизнес-поведения, внутренней операционной практике, системе менеджмента и ожиданиям ключевых стейкхолдеров (собственников, сотрудников, клиентов, поставщиков и местных сообществ). Кроме того, система дает компаниям возможность увеличивать репутационный капитал, повышать прибыльность, эффективность и производительность труда, проводит количественный анализ стратегического и финансового эффекта от активной и ответственной практики бизнеса с учетом интересов всех стейкхолдеров. Эта методика интегрирована во все основные международные системы рейтингов социальной ответственности бизнеса.

CRA оценивает “скрытую стоимость” социально безответственного поведения компаний, включающего в себя затраты на утилизацию отходов, затраты на набор, содержание и увольнение персонала, привлечение новых клиентов, поддержание качества продукции и производительности труда.

Среди основных причин, по которым компании внедряют социальный аудит, - необходимость улучшения бизнес-показателей социально-ориентированной деятельности. В связи с этим CRA делает акцент не столько на социальных вопросах, сколько на социально-экономических и экономических последствиях управленческих решений и связанной с ними политики компании. Кроме того, социальный аудит нужен компании, чтобы соответствовать ожиданиям социально ориентированных инвесторов (пенсионных и инвестиционных фондов), имеющих собственные системы оценки социальной ответственности компаний. Самый известный фондовый индекс социальной ответственности Domini Social Index 400 разработан компанией Kinder, Lydenberg, Domini (KLD). Он оценивает 400 ведущих

компаний по десяти категориям, включающим отношения с персоналом, местными сообществами, потребителями, экологию, отсутствие дискриминации.

Дополнением к системе аудита корпоративной ответственности является Econometric Impact Index (Индекс эконометрического эффекта), разработанный все той же SmithOBrien. Эта методика позволяет оценивать суммарный эффект, который компания оказывает на местные сообщества, где она оперирует. Эта система применима как для самих компаний, так и для органов местной власти, озабоченных оценкой влияния компаний на местные сообщества, в том числе в вопросах сокращения или расширения производства, регулирования налогов и цен, зонирования, влияния компаний на принятие ключевых для территорий решений.

В сфере менеджмента качества выясняются следующие вопросы: как измеряется эффективность деятельности компании, система менеджмента, система реагирования на запросы потребителей, отношения с поставщиками и ритейлерами, уровень вовлеченности менеджеров разного уровня и сотрудников в менеджмент качества. Другие возможные вопросы: контроль за ингредиентами, распространение независимой экспертизы качества и сертификации, ответственность (обязательства соответствия) продукта, устойчивое развитие, процесс статистического контроля.

Сфера управления человеческими ресурсами оценивается по следующим показателям: практика набора персонала, отсутствие дискриминации, здоровье и безопасность, текучесть кадров, практика продвижения и карьерного роста, зарплаты и выплаты, в том числе социальный пакет, процедура принятия решений, практика реагирования на насилие, на сокращение производства, аутсорсинг. Собирается детальная информация о поставщиках, главных ведущих акционерах, аналитиках и наблюдателях активов, выясняются связи со СМИ и должностными лицами.

Когда проблемы определены, команда аудиторов выясняет скрытые затраты. Например, перемещение недовольного сотрудника связано с дополнительными потерями времени на рассмотрение резюме, интервью, рекламу и принятие решений. Если сотрудникам недоплачивают за сверхурочные, производительность их работы падает, растет количество жалоб со стороны клиентов, компания теряет прибыли.

Часто менеджеры компаний с подозрением относятся к социальному аудиту, считая, что социально ответственное поведение всегда связано с затратами и не приносит компании никакой выгоды. В действительности социальный аудит и социально ответственная практика позволяют компаниям экономить деньги и создавать новые возможности увеличения прибыли. Наблюдения показывают, что компании, прошедшие социальный аудит, окупили его стоимость в 6-12 раз за период от шести месяцев до трех лет.

В последние два десятилетия в мире и в странах СНГ компании стараются привлечь наиболее квалифицированных специалистов, постоянно повышая их уровень квалификации путем непрерывного обучения. В результате стало востребованным такое направление социального аудита как

аудит системы управления человеческими ресурсами, основная цель которого — анализ социальной и экономической эффективности системы управления персоналом, а также проверка ее соответствия законодательству, корпоративным стандартам, обоснование путей совершенствования.

Основными направлениями аудита системы управления человеческими ресурсами являются: аудит формирования персонала, аудит организации и нормирования труда, аудит оплаты труда, аудит системы управления развитием персонала, оценка эффективности управления, аудит охраны труда.

Аудит системы управления человеческими ресурсами может осуществляться по следующей программе:

- 1) сбор информации о состоянии социально-трудовых отношений на предприятии с целью оценки реальных и потенциальных угроз его социальной стабильности, возможных рисков обострения социально-трудовых отношений;
- 2) оценка рисков персонала;
- 3) оценка социальной и правовой защищенности персонала;
- 4) оценка социального климата;
- 5) разработка мероприятий, направленных на обеспечение социальной безопасности персонала, повышение уровня защищенности персонала с целью формирования социальной политики организации.

Данное направление социального аудита, на наш взгляд, является обязательным для применения с целью повышения эффективности деятельности предприятия. Однако лишь одна оценка социальной безопасности наемного персонала при социальном аудите предприятия носит односторонний характер, так как не учитывает интересы предприятия. Рассмотрим общую примерную схему социального аудита на предприятии.

На первом этапе обычно происходит согласование с руководством предприятия и получение от них согласия на участие в социальном аудите (социальный аудит проводится по инициативе компании, без принуждения на то государством).

На втором этапе формируется группа по проведению социального аудита. В эту группу должны входить представители собственника предприятия (менеджеры по управлению персоналом) и представители трудящихся (члены профсоюза рабочих предприятия), а также возможно привлечение внешних экспертов в области социально-трудовых отношений. Данная группа разрабатывает программу проведения аудита, различные вопросники, определяет процедуры и методы проведения социального аудита.

На третьем этапе непосредственно исследуется корпоративная культура исследуемого предприятия, выявляются ее проблемные места. Это, например, может быть сложившаяся специфика отношений с персоналом, поставщиками, покупателями, взаимоотношения с органами власти в отношении исполнения законодательства, с инвесторами компаниями, пути привлечения новых инвесторов.

На четвертом этапе возможно более глубокое исследование выявленных проблем на основе устных опросов заинтересованных лиц (соответствие их ожиданий выполняемым ими функциями).

На пятом этапе разрабатываются пути устранения или улучшения (если невозможно полное их устранение) выявленных проблем. Это может быть совершенствование заключаемых договоров между субъектами социально-трудовых отношений, различные взаимные уступки сторон.

Заключительным этапом является составление отчета о результатах проведения аудита для руководителя предприятия. Данный отчет обычно является коммерческой тайной предприятия и не подлежит разглашению за пределы предприятия.

По нашему мнению, данную программу следует дополнить:

- до начала формирования группы по проведению социального аудита предприятию следует определиться в выборе субъекта проведения социального аудита; функции по проведению данного вида аудита должны быть возложены на специализированную организацию или специалиста-аудитора. Так как это, во-первых, поможет избежать субъективности и возможной подтасовки данных в пользу интересов заинтересованных лиц и, во-вторых, профессиональная помощь специалистов поможет провести аудит предприятия грамотно и эффективно ;
- помимо корпоративной культуры необходимо обратить внимание на социально-бытовые условия работы, статистику заболеваемости рабочих и влияние данных факторов на финансовые результаты предприятия;
- изучить статистику трудовых споров, судебных разбирательств и их влияние на финансовые результаты предприятия;
- исследовать возможное влияние конкурентов на социально-трудовой климат предприятия, изыскать возможные пути его устранения.

Выводы. На современном этапе главной целью предприятия является минимизация издержек и максимизация на этой основе прибыли. Мы считаем, что проведение социального аудита поможет руководству предприятия найти причины, влияющие на увеличение издержек и подскажет пути их устранения.

Так, проведение социального аудита поможет предприятию:

- сократить операционные расходы;
- расположить к себе потребителей;
- улучшить деловую репутацию компании;
- снизить текучесть кадров;
- повысить мотивацию персонала;
- привлечь инвесторов.

Литература:

1. Глобальный договор ООН «UN GLOBAL COMPACT)/
<https://www.unglobalcompact.org/>
2. Кодекс законов о труде Украины [Электронный ресурс]
от 10.12.1971 № 322-VIII-Режим доступа
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
3. О бухгалтерском учете и финансовой отчетности в Украине
[Электронный ресурс] Закон Украины от 16.07.1999 № 996-XIV - Режим
доступа <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

4. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] Закон Украины 22.03.2012 р. № 4572-VI – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Проект закона о социальных предприятиях [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10610&skl=7.
6. Международный стандарт ИСО 9004:2000. Системы менеджмента качества (Quality management systems guidelines for performance improvements). Рекомендации по улучшению деятельности.
7. SA 8000, Social Accountability 2000, Social Accountability International 220 East 23 rd. Street 605, New York, Ny 10010, USA: <http://sa-intl.org/>.
8. Социальное предпринимательство в Украине [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.socialbusiness.in.ua/>.
9. Кусик Н.Л., Ковалевская А.В. «Корпоративная социальная ответственность» Учебник – 2014 год.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПРОПОЗИЦІЇ
І Всеукраїнської науково-практичної конференції
«СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ РОЗВИТОК
ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ:
ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ»

Сучасні процеси децентралізації влади, спрямовані на розвиток регіонів, вимагають змін у підходах до стратегій суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіонів, з врахуванням як геополітичних і внутрішніх викликів, так і соціокультурної ідентичності регіонів, наявності національних меншин та етнічних груп.

УЧАСНИКИ КОНФЕРЕНЦІЇ КОНСТАТУЮТЬ:

1. У багатьох країнах світу сьогодні спостерігається ситуація, в якій нові способи організації територіального (регіонального й місцевого) рівня управління запроваджуються з метою вдосконалення ефективності й демократії, незважаючи на те що обстоюються і старі шляхи та підходи; тому регіональний і місцевий рівні управління стають усе складнішими.

Децентралізаційні та регіоналізаційні явища і процеси, як більш демократичні, мають поступово наповнюватися якісно новим змістом, пронизаним історичними, етнопсихологічними, соціально-економічними, політико-правовими та іншими особливостями і традиціями, що віками супроводжують українську державність.

2. Процеси децентралізації, які відбуваються в сучасній Україні, сприятимуть вирішенню низки проблем регіонів за рахунок власного потенціалу територій, реалізуючи ефективну державну регіональну політику і, як наслідок, сприятиме підвищенню рівня життя населення, інтеграції економічного, інформаційного, освітнього, культурного регіонального простору до загальноукраїнського та міжнародного простору, де будь-яка особа зможе самореалізовуватися.

Відбувається переорієнтація системи державного управління на розв'язання не тільки проблем та завдань загальнодержавного характеру, а й подолання несприятливих тенденцій або реалізації певних стратегічних напрямів соціально-економічного, соціально-політичного та культурного розвитку окремих територій.

Підвищення ролі локальної політики через регіональні стратегії розвитку надасть можливість розв'язувати проблеми на окремих територіях та досягати перспективних цілей їх соціально-економічного розвитку.

3. З точки зору правового забезпечення цивілізаційного вибору України як держави, що прагне долучитися до європейських традицій на практиці, за останній час зроблено чимало роботи. Звичайно, попереду ще дуже багато треба зробити, у тому числі – з точки зору права.

Є низка процедурних питань, які недостатньо деталізовані і потребують досконалого методичного забезпечення, зокрема, розробки таких документів, як:

- методики оцінювання та урахування основних умов добровільного об'єднання територіальних громад;
- методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- методики розробки, попереднього погодження та ухвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- рекомендацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної стосовно змісту плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад;
- Типового Положення про старосту.

4. Соціальна політика є дуже проблематизованою сферою, оскільки думки щодо її суті радикально розходяться. Як будь-яка публічна політика, соціальна політика є відповіддю, реакцією на існуючі проблеми. Водночас, кожна національна стратегія виробляється з урахуванням не лише внутрішніх, але й зовнішніх факторів.

5. Проблема пільгових виплат в Україні завжди стояла досить гостро, право на всі передбачені законами держави пільги має 43 % населення України, річні потреби на їх фінансування становлять майже 65 % дохідної частини бюджету. У цьому зв'язку ще десять років тому робота зі створення системи пільгових карт, що надають повну інформацію про пільговиків, справді велася. Була навіть ідея створити електронний паспорт для всіх без винятку громадян, тому що кожен із нас у той чи інший період життя може претендувати на пільги: як студент, як мати малолітніх дітей, як пенсіонер тощо. Проте до кінця проекту адресності та монетаризації пільг тоді так і не довели. Більш того, з 2010 і до початку 2014 року про це питання взагалі не згадували. В нинішніх умовах важливо визначитися не лише з кількістю пільг, а і з обсягом фінансів, які держава готова на ці пільги витратити.

6. Завдяки певним операціям з податками держава може стимулювати (прискорювати) темпи відтворення або обмежувати (стримувати) розміри нагромадження капіталу, науково-технічний рівень виробництва, розвиток певних галузей тощо. Однією із функцій, що відображають найважливіші суттєві ознаки, властивості, специфічне суспільне значення податків, є контрольна функція, яка пов'язана з можливостями кількісного визначення податкових надходжень до бюджету та зіставлення їх з потребами держави у фінансових ресурсах. Податкова реформа передбачає виконання значної кількості завдань, вирішення яких сприятиме процесам децентралізації.

7. Враховуючи сучасні тенденції запровадження досвіду багатьох розвинених держав щодо модернізації публічної адміністрації доцільно відійти від експериментальних підходів, котрі демонструють непрогнозований результат через декілька років, а перейти до соціального проектування, оскільки в ньому відбудовується бажане майбутнє, здатне ефективно забезпечити реалізацію потреб суб'єктів і ті дії, які заплановані суб'єктами для

реалізації. Це дасть можливість спроектувати параметри всієї системи, а не окремих її підсистем або блоків, що вирішить проблему модернізації шляхом моделювання більш досконалого стану системи; розробити систему соціальних вимог та здобутків як для органів влади, так і для громадськості; виробити комплекс цілеспрямованих, організованих, науково обґрунтованих соціальних дій, спрямованих на створення, функціонування і розвиток об'єктів, явищ, процесів, видів діяльності задля отримання бажаного результату на основі науково визначеного стану майбутньої соціальної системи при запровадженні будь-якого іноземного досвіду в діяльність органів влади.

8. Децентралізація управлінських функцій потребує поступового перенесення центру відповідальності за прийняття рішень на місцевий рівень, а саме: на органи місцевого самоврядування. Відтак, масштаби та складнощі сьогодення, а також нові завдання, які потрібно вирішувати на місцевому рівні, вимагають пришвидшеного формування та оновлення управлінської мережі, залучення до роботи в органах місцевого самоврядування молодих, енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні вимагає нових посадових осіб у системі органів місцевого самоврядування, які мають відігравати ключову роль у здійсненні реформ на місцевому рівні. Вони повинні стати ініціаторами та проектувальниками демократичних перетворень, ефективними менеджерами, лідерами команд. Сьогодні не достатньо мати необхідні знання в економічній, правовій та соціально-гуманітарній сферах, навички та вміння застосувати їх на практиці. Посадова особа органу місцевого самоврядування, депутати місцевих рад мають володіти численними управлінськими та комунікативними навичками.

УЧАСНИКИ КОНФЕРЕНЦІЇ ПРОПОНУЮТЬ:

1. Провести ґрунтовний аналіз спроможності об'єднаних територіальних громад щодо наближення до споживача найбільшої кількості соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) в межах визначеної території, і насамперед, на її базовому рівні.

2. У контексті розбудови правового поля держави з питань регіонального розвитку сприяти законодавчому врегулюванню запровадження нової форми органу транскордонного співробітництва – об'єднання єврорегіонального співробітництва, визначеної у Протоколі № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва та ін.

3. Сформувати спільні робочі групи постійних комісій обласної ради з залученням науковців, практиків державного управління, представників громадських об'єднань та бізнесу задля вироблення стратегій суспільно-політичного та соціокультурного розвитку регіону.

4. Здійснити перехід від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах для розв'язання проблем їх розвитку до системного й комплексного підходу до

розвитку територій на основі концентрації фінансових ресурсів, залучення людського ресурсу регіону і запровадження соціального аудиту.

5. Доцільно провести монетизацію пільг з урахуванням наступних пропозицій:

- чітко визначити, які саме пільги будуть монетизовані;
- на сьогодні доцільно розглянути можливість монетизації лише транспортних і житлово-комунальних пільг;
- провести заміну натуральної форми пільг грошовою варто здійснювати поступово і на добровільній основі;
- встановити адекватну вартість грошової компенсації пільговикам, навіть якщо для цього потрібно буде піти на часткове скорочення пільг окремим (працевдатним) пільговим категоріям;
- має бути проведена активна роз'яснювальна робота щодо змін у пільговому забезпеченні громадян.

6. Запровадити нову методику надання соціальних послуг з урахуванням нових науково-практичних наробок за активної участі громадських об'єднань, неурядового сектору, бізнесу та зростання ролі обласних і общинних влад.

Зокрема, це стосується розробки та сприяння прийняттю Закону України «Про соціальний бізнес та соціальне підприємництво», який стане основою для розвитку соціальної економіки, соціального капіталу, громадського господарства через підприємства громадських об'єднань, які за 10 років можуть дати до 7% у ВВП держави. Дієве громадсько-державне партнерство, при якому громадськість знаходиться у центрі уваги не з політичних позицій, а з позицій надання можливості громадськості приймати участь у соціально-економічному розвитку держави, поповнювати бюджети різних рівнів, стати власниками засобів виробництва.

У цьому вбачається певні вигоди для держави: економія державних коштів за рахунок вирішення громадськими об'єднаннями загальнодержавних проблем (зайнятості, малозабезпечених, хворих, інвалідів, молоді, нужденних тощо) за рахунок і за кошти громадських об'єднань (без державних коштів, грантів тощо) через розподілення прибутку не між власниками, а з реінвестування на виконання статутних завдань громадського об'єднання. При цьому громадські об'єднання отримують фінансову незалежність не за рахунок меценатів, благодійників, філантропів та грантів різних фондів тощо, а від роботи власних підприємств. У такому випадку є користь і для звичайного бізнесу, зокрема отримання статусу «соціального інвестора» з поверненням інвестицій.

Для соціальних підприємств доцільно передбачити пільги з податку на прибуток у вигляді звільнення від оподаткування в перші 5 років існування соціального підприємства, здійснення ним певних соціально значимих видів діяльності; встановлення зниженої ставки 10 % з податку на прибуток; звільнення від сплати авансових внесків з податку на прибуток підприємств. Крім того, передбачити звільнення соціальних підприємств від сплати ПДВ.

7. Вирішення багатьох регіональних проблем у ситуації децентралізації сприятиме розроблена і запроваджена система інтерактивних комунікацій задля надання електронних послуг. При цьому доцільно розробити робочі програми розвитку інформаційного суспільства в регіоні з врахуванням позицій Європейського Союзу, зокрема щодо електронної ідентифікації, закупівель, електронної охорони здоров'я, мобільності і соціальної безпеки для створення конкретних зручностей та вигід для громадян, підприємств і урядів у Європі. Це дасть можливість:

- зробити простіше життя для громадян і у той же час підняти державні стандарти у реалізації побажань громадян;
- сформувані політику, орієнтовану на громадян, які мають доступ до тієї інформації і послуги, яка їм потрібна зараз і тепер;
- самоорганізуватись громадянам, фахівцям у місцевих мережах для створення суспільного значення за межами традиційної сфери громадських організацій;
- сформувані нову культуру співробітництва на основі обміну інформацією і підключенням даних між урядовими і державними відомствами, а також громадянами, підприємствами тощо;
- контролювати широкою громадськістю процеси державних закупівель у режимі он-лайн з перевіркою зворотного зв'язку з користувачами тощо.

Для запровадження необхідно:

- змінити культуру як населення, так і державних службовців;
- сформувані певні навички різних людей;
- розробити і запровадити різні політики;
- сформувані інформаційну грамотність.

Це важливо у періоди обмеженості бюджетів, оскільки можна зробити більше за менші кошти, оскільки до розроблення проектів залучаються широкі кола населення і державних службовців на альтруїстичній основі. Державні і суспільні послуги стануть більш дієвими та ефективними.

Враховуючи це, слухачами Одеського регіонального інституту державного управління, факультету державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заочної форми навчання, було розроблено концепції і моделі запровадження декількох проектів, які не потребують коштів, а залучають можливості громади. Зокрема, це проекти - «Бізнес-Громадяни» (B2C, BUSINESS-TO-CITIZENS) на регіональному рівні»; «Електронна диспансерізація»; «Регіон-громадяни» (R2C,Z; REGION-TO-CITIZENS)»; «Уряд-Громадяни» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS) на регіональному рівні»; «Уряд-Бізнес»(G2C, GOVERNMENT-TO-BUSINESS) для регіонального рівня»; «Дистанційне навчання щодо користування електронним урядуванням»; «Електронна система взаємодій між лікарнею та підприємством для надання профілактичної медичної допомоги на регіональному рівні»; «Електронне інформування дитячих дошкільних закладів щодо протистояння терористичним загрозам».

8. Впровадження теоретичних підходів до соціокультурного проектування в практику діяльності суб'єктів державного управління щодо побудови взаємодії з громадськістю спрямовано на створення умов виховання людини, для якої демократичне громадянське суспільство є осередком для розкриття її творчих можливостей, задоволення особистих та суспільних інтересів. Визначальною характеристикою такої людини має бути громадянськість. Остання передбачає усвідомлення власної ролі в житті суспільства, активне прагнення до його вдосконалення у відповідності до демократичних норм і цінностей. Враховуючи це, пропонується розглянути можливості запровадження соціального і соціокультурного проектів, розроблені магістрами державного управління, випускниками Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: «Багатопрофільна школа-інтернат-ПТУ для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки»; «Дитячий дім змішаного типу – реабілітаційний центр для підготовки повернення дитини в біологічну сім'ю з кризової, влаштування в прийомну сім'ю, усиновлення та здійснення соціального супроводу дитини в сім'ї».

9. Визначаючи роль громадськості та громадських об'єднань в процесах децентралізації пропонується зробити наголос на можливостях громадських об'єднань, створених для захисту соціально незахищених прошарків населення, зокрема інвалідів. Пропонується поставити на контроль громадських об'єднань інвалідів забезпечення прозорості цільового використання грошових коштів, які надаються державою для підтримки статутної діяльності громадських об'єднань інвалідів в Одеській області. Необхідно делегувати повноваження громадським об'єднанням інвалідів Одеської області по здійсненню контролю за дотриманням законодавства України районними управліннями праці і соціального захисту населення в Одеській області щодо надання путівок і компенсації замість санаторно-курортної путівки, а також вартості самостійного санаторно-курортного лікування. Цього можна досягти за допомогою надання звітів про розміри і цільове використання таких коштів громадськими об'єднаннями інвалідів.

10. На сучасному етапі розвитку держави є необхідність розробляти і запроваджувати не тільки специфічні механізми реалізації податкового контролю, а й враховувати напрями, притаманні ЄС. Методологічною базою для розробки механізмів реалізації податкового контролю в державі є теоретичні здобутки вітчизняних і зарубіжних вчених і практиків у галузі економіки, менеджменту, теорії систем, теорії управління, теорій державного і публічного управління. При формуванні організаційних елементів механізму реалізації податкового контролю доцільно використовувати адміністративно-правові методи владних повноважень і методи рекомендацій.

11. Необхідно розробити регіональну кадрову стратегію, яка складається з декількох етапів. Її розробку можна було здійснити у чотири етапу.

Першим і необхідним етапом є розробка концепції регіональної кадрової політики як системи провідних ідей, цілей, принципів і пріоритетів, про які мова йшла вище і які розкривають наукові основи роботи регіональних

державних органів з кадрами. Необхідно, щоб розробка її велась на базі новітніх наукових досягнень, передусім у філософії, управлінні, політології, соціології, психології, менеджменті, та інших науках. Науковий підхід потребує також критичного осмислення і творчого використання вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи з кадрами, оцінки адоптації цього досвіду до умов регіону. Такою же мірою заслуговує на увагу і досвід підбору управлінських кадрів набутих в останні роки.

Зміст самої регіональної кадрової політики повинен мати наступні суттєві риси. Вона повинна бути науково обґрунтованою і творчою, яка б максимально враховувала потреби регіону в кадрах; зорієнтованою на сталий розвиток регіонів; комплексною, базуватися на єдності цілей, принципів і методів роботи з кадрами, перспективною, гласною та демократично; гуманною, моральною, та правовою, стати інтегральною частиною соціально-економічної політики регіону, включаючи такі елементи, як прогнозування потреби кадрів різного профілю, фінансові витрати, організаційне підкріплення всієї кадрової роботи тощо. Тут у різноманітних формах та зв'язках переплітаються у складні взаємодії політичні, економічні, психологічні, організаційні, правові умови і фактори.

За своїм змістом і підходами регіональна кадрова політика покликана сприяти найповнішому розкриттю можливостей і здібностей кожної людини в соціально – професійній сфері у відповідності до його кваліфікації незалежно від полу, віку, національності, віросповідання, соціального положення, місця проживання тощо. Особливо чутливе питання – національний склад кадрового потенціалу регіону при формуванні якого повинно враховуватись представництво різних етносів. Інтересів національних меншин, але не на шкоду професіоналізму компетентності заслуг.

Розробка та проектування конкретних кадрових програм як регіонального рівня, так і планів кадрового забезпечення окремих сфер галузей та організацій. У них відбувається матеріалізація, конкретизація, і технологізація завдань регіональної кадрової політики її пріоритетів в реальну матеріальну форму. При цьому, усі ці програми повинні бути органічно пов'язанні із загально державними програмами та концепціями. Програмами міністерств, цілями та завданнями регіонів, планами їх соціально-економічного розвитку.

Утворення і вибір стосовно різних рівнів та галузей механізмів реалізації кадрової політики. Дуже важливо, в цілях підвищення ефективності кадрової політики налагодити стійкі надійні механізми і технології роботи з кадрами.

До невід'ємних складових елементів механізмів кадрової роботи в умовах реформування місцевого самоврядування і децентралізації влади можна віднести: регіональні вибори; систему співбесід і консультацій при відборі кандидатів на посаду; відкриті конкурси на заміщення вакантних посад; кваліфікаційні екзамени і тестування; стажування, атестація, навчання в системи резерву, службовий та громадський контроль за діяльністю посадових осіб. Важливим є вивчення. Аналіз, узагальнення і розповсюдження позитивного досвіду кадрової роботи, моральне і матеріальне заохочення працівників тощо.

Ефективний кадровий контроль дасть змогу встановити перешкоду на шляху до бюрократизму, корупції, різного роду зловживань з боку посадових осіб регіону при цьому важлива технологічна та організаційна забезпечити безперервність і дієвість контролю у т.ч. через представницькі органи, політичні партії та об'єднання, ЗМІ, шляхом розширення гласності та відкритості кадрової діяльності.

Державна кадрова політика в регіоні повинна реалізовуватись на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих, вивірених практикою вимогах. Напрями її реалізації повинні узгоджуватися із пріоритетами і основними положеннями державної кадрової політики. Лише за таких умов РКП має шанс стати більш професійною і змістовною, відповідати опейським критеріям та надавати якісні управлінські послуги громадянам.

Наукове видання

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ РОЗВИТОК ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

[Електронний ресурс]

*Збірник статей
для проведення
I Всеукраїнської науково-практичної конференції*

21-22 травня 2015 року

Електронне наукове видання

Підписано до друку 18.05.2015.
Формат 60х84/16. Гарнітура «Times».
Обл.-вид.арк. 28,3. Зам. № 20/05.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua