

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРІЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ,  
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

[Електронний ресурс]

*Матеріали V Міжнародної наукової конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління*

15 травня 2014 року

**Одеса – 2014**

**УДК 351(477)**  
**Д 36**  
**ББК 67.9(4Укр)301**

Рекомендовано до друку Науково-експертною радою  
Одеського регіонального інституту державного управління  
НАДУ при Президентіві України.

*Протокол № 3 від 23 травня 2014 року*

**Д 36** **Державне** управління в Україні: історія державотворення, виклики та  
перспективи [Електронний ресурс] : матеріали V Міжнар. наук.  
конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 15 трав.  
2014 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 315 с.

**ББК 67.9(4Укр)301**

*Матеріали публікуються в авторській редакції*

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентіві України, 2014.

**ПРИВІТАННЯ  
УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ**

## ***Шановні учасники та гості конференції!***

*Щиро вітаю вас з початком роботи Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи».*

*Сучасний розвиток Української держави характеризується процесами національного будівництва та суспільної трансформації, що зумовлюють появу таких ситуацій, за яких традиційні системи державного управління демонструють свою нездатність оперативно і якісно вирішувати назрілі питання. Організуючий вплив державного управління на суспільні процеси не є адекватним потребам соціально-економічного розвитку країни, становлення громадянського суспільства, формування демократичної, соціально-правової держави. Розрив між очікуваннями населення і реальною управлінською практикою стає все відчутнішим. Усе це обумовлює потребу у впровадженні наукових підходів до державно-управлінського реформування з орієнтацією на світові стандарти та з урахуванням євроінтеграційних і глобалізаційних впливів.*

*Переконаний, що дана конференція посилить інтеграцію науки і практики, забезпечить взаємне збагачення вітчизняного досвіду концептуальними підходами щодо підвищення ефективності системи державного управління та сприятиме подальшому згуртуванню зусиль у дослідженні актуальних питань теорії і практики, стане дієвим поштовхом для втілення нових, цікавих ідей для оптимізації нашої спільної діяльності. А фаховий і представницький рівень учасників конференції надасть можливість виробити конкретні пропозиції та рекомендації, які матимуть практичне впровадження на шляху реформування системи публічного управління.*

*Бажаю всім плідної роботи, конструктивних дискусій, натхнення та наснаги в науково-дослідній і практичній діяльності!*

**Іжа Микола Михайлович,  
Заслужений працівник освіти України,  
професор, доктор політичних наук,  
директор Одеського регіонального інституту  
державного управління НАДУ  
при Президентіві України**

## ***Шановні учасники та гості конференції!***

*Ми раді вітати Вас на нашій, тепер вже щорічній, міжнародній конференції, присвяченій обговоренню проблемних питань забезпечення організуючого впливу державного управління на суспільні процеси, адекватного глобалізаційним викликам, потребам соціально-економічного розвитку країни, становлення громадянського суспільства, формування демократичної, соціально-правової держави з урахуванням історичних уроків державотворення.*

*Об'єктивні процеси розвитку трансформаційних процесів, перехід від традиційної моделі державного управління до розбудови механізму держави на засадах демократичного врядування обумовлює вибір Україною курсу політичних та адміністративних реформ, безперервний пошук таких форм і методів державного управління, які б забезпечили його результативність і ефективність. Адже на часі в Україні ще не вдалося досягти такого рівня організації публічної влади, за якого б її органи забезпечували функціонально достатню і структурно несуперечливу систему управління. Це потребує кардинального поліпшення діяльності органів управління, адже загальна криза системи державного управління стає гальмом на шляху ринкових перетворень, що спонукає до реформування державного сектору, застосування адекватних ринковим умовам способів використання ресурсів, недостатність яких завжди спостерігається при впровадженні стратегій розвитку й реалізації окреслених цілей.*

*Ми, ініціатори та організатори, вважаємо, що Інтернет-конференції є чудовою нагодою для спеціалістів і науковців, не тільки обмінятися досвідом, новими напрацюваннями, досягненнями, відкриттями, а й ознайомитися із сучасною практикою державотворення. І сподіваємося, що всі її учасники отримують неабияке задоволення від наукової та фахової дискусії, а віртуальний робочий простір конференції перетвориться на реальну платформу для подальшої системної роботи із розбудови незалежної, демократичної і соціально-правової держави.*

*Бажаємо всім учасникам Міжнародної конференції творчої наснаги, успішної роботи, міцного здоров'я та успіхів у подальшій спільній діяльності!*

Приходченко Людмила Леонідівна,  
Голова оргкомітету конференції,  
професор, доктор наук з державного управління,  
завідувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ  
при Президентіві України

**СЕКЦІЯ №1**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Бельська Тетяна Валентинівна,**  
*к.держ.упр., докторант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами  
НАДУ при Президентіві України*

## **ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

Особливістю формування та реалізації державної політики в Україні є значне зростання невизначеності та нестабільності, що спричинене насамперед впливом глобалізації.

Насамперед, слід з'ясувати, що ми розуміємо під терміном «державна політика». Узагальнивши підходи до визначення державної політики західними вченими, в першу чергу Джеймса Е. Андерсона, Е. Янга і Л. Куїнн, Реймонда А. Розенфельда, представимо систематизацію поняття «державна політика». Таким чином, державна політика – це:

– *повноважні дії влади (способи реалізації)* – це дії, що їх реалізує державний орган, який має законодавчі, виконавчі, судові, політичні та фінансові повноваження це робити;

– *реакція на реальні державні потреби чи проблеми*, тобто спроба реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, організацій громадянського суспільства, окремих громадян чи органів влади;

– *орієнтованість на досягнення цілей* – визначення цілей з метою розв'язання певних проблем чи потреб в конкретному суспільстві;

– *напрямок (курс) дій* – це стратегія або ретельно розроблений підхід, окреме рішення чи реакція;

– *вироблення і прийняття рішення* щось робити або рішення нічого не робити – це політика, що може привести до дій у спробі розв'язати проблему або може базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, а отже, не привести до жодних дій;

– *обґрунтування дій* – це пояснення логіки, на якій ґрунтуються політичні дії [1.4, с. 5–6];

– *наука*, що досліджує процес вироблення і прийняття рішень, зміст державної політики та впровадження політики.

Розглянемо більш детально окремі аспекти державної політики. Науковці Б. Гогвуд та Л. Ган вказують, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [1.2, с. 34–35, 39]. Слід зауважити, що державна політика є системою послідовних рішень. Накопичення таких рішень впродовж певного часу може скласти певний ланцюг політики. Процес вироблення і прийняття рішень як суспільна проблема приводить до створення державної програми, що її спрямовано на розв’язання певної проблеми.

Дослідження змісту державної політики включає проблеми, варіанти їх розв’язання та оцінювання політики з тим аби визначити, до яких дій слід вдатися органам влади, і чи дії влади є успішними чи ні. Як наука «державна політика» виросла з політичних наук, і вивчення змісту державної політики передбачає розгляд трьох різних аспектів: 1) проблеми суспільства; 2) варіанти розв’язання чи зменшення проблем; 3) оцінювання політики [1.3, с.11].

Розглядаючи питання науково-методологічного наповнення змісту поняття «державної політики», В. Тертичка наголошує, що державна політика як багатовекторна система відтворює динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя; під час формування державної політики вкрай важливо враховувати вплив на її зміст соціально-економічних та політичних чинників [1.4, с. 33].

Процес вироблення державної політики передбачає простеження факторів впливу на проблему, відстеження множинних зв’язків між багатьма індивідами, групами та організаціями. На вироблення державної політики сьогодні, безумовно, впливає глобалізація.

Глобалізація – це комплексне геополітичне, гео економічне і геокультурне явище, яке впливає на всі сторони життєдіяльності національних держав; новий



етап суспільного розвитку, який характеризується поширенням взаємозалежності між країнами в економічній, політичній і культурній сферах; історичний процес зближення націй і народів, між якими поступово стираються традиційні кордони і людство починає усвідомлювати свою цілісність. Р. Робертсон у 1992 році дав тлумачення феномена і виклав основи своєї концепції у роботі «Глобалізація: соціальна теорія і глобальна культура». Глобалізація має два аспекти: глобальна інституціоналізація життєвого світу і локалізація глобальності. Аби підкреслити цю дуальність глобалізації, співвіднесеність і взаємопроникнення глобального і локального, Р. Робертсон, власне, і вводить (1992) спеціальний термін – «глокалізація».

Доцільно виділяти шість своєрідних проявів-напрямків (характеристик) глобалізації: інтернаціоналізація, лібералізація, універсалізація, модернізація, детериторізація, віртуалізація, що безумовно впливають на державну політику національних держав [1.1].

Розглянемо, що передбачають ці напрямки. Інтернаціоналізація розуміється як компліментарна світова тенденція, що є зростанням міжнародних обмінів і взаємозалежності у відносинах між країнами світу і несе в собі вихідну інтенцію щодо поширення правил і норм на якомога більший простір і побудову нового світу, де панують гармонія та порядок. У всепланетарному масштабі поступово виробляється загальне розуміння основних принципів життєстрою, що становить ідеологію глобалізації – систему поглядів й ідей, включаючи політичні, правові, моральні, естетичні, релігійні, філософські.

Лібералізація визначається як зняття державних обмежень та створення відкритого світового простору без кордонів та демократизація владно-суспільних відносин. За допомогою нових форм соціальних взаємодій, що стало можливим завдяки Internet, громадяни можуть миттєво висловити свою позицію з різних політичних питань.

Універсалізація розглядається як процес взаємопроникнення цивілізацій та крос-культурної взаємодії. У західних наукових колах глобалістів вельми

популярною є концепція вестернізації або макдональдизації світу, тобто поширення у світі характерних для західної цивілізації цінностей і норм поведінки. Кожна зі світових цивілізацій має власну концепцію глобалізації. Крім «вестернізації», існують ще «азіацентризм», «афроцентризм», створення «глобального ісламського суспільства», «китайський виклик глобальному капіталізму і новому світовому порядку». Пропагуючи кращі досягнення своєї культури, народи вбирають кращі традиції інших цивілізацій.

Модернізація трактується як поширення по всьому світу структурних елементів ринкових відносин, раціоналізму, індустріалізму та ін. Модернізація передбачає оновлення, створення умов для зміни політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах, визнання принципів демократії, верховенства права, ринкової економіки, усталених міжнародних норм співіснування країн у всьому світі. Розвиток науки на основі найсучасніших технологій супроводжується проникненням новітніх розробок науки та техніки у сферу комунікації та інші сфери життя, особливо в освіту, медицину, побут.

Детериторізація, призводить до «ре конфігурації» географічного простору. Глобалізація – процес взаємозв'язку, який означає, що наше життя все більше проходить під впливом подій, що відбуваються, але рішення приймаються на великій відстані від нас. Головною ознакою глобалізації є те, що географічна відстань як доцільність і територіальні межі між національними державами стають менш важливими.

Глобалізація як віртуалізація характеризується волею сучасного суспільства до віртуальності. Internet виступає засобом трансформації особи та суспільства в цілому. Інтенсивний розвиток мережі Інтернет перетворив людство на велике «глобальне село» і дав можливість для спілкування людям із різних частин планети. Віртуальні комунікації здаються значній частині людей більш привабливими, ніж безпосереднє вербальне людське спілкування. Поява віртуального середовища приводить до змін форм і стилю соціальних взаємодій.

Враховуючи вищевикладене, ми можемо зробити висновок, що на державну політику національних держав впливає глобалізація, яка проявляється у інтернаціоналізації, лібералізації, універсалізації, модернізації, детериторізації, віртуалізації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бельська Т. В. Глобалізація / Т. В. Бельська // Політологія : сучасні терміни і поняття. Короткий навчальний словник-довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації. – 3-є вид., випр. і доп. / за наук. ред. д-ра соціол. н., проф. В. М. Пічі і д-ра політ. н., доц. Н. М. Хоми – Львів : Новий Світ-2000, 2014.
2. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; [пер. А. Олійник]. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
3. Розенфельд Реймонд А. Лекції з державної політики / А. Реймонд Розенфельд. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2002. – 60 с.
4. Тертичка В. Аналіз державної політики і політологія // Політичний менеджмент. – 2004. – № 6 (9). – С.3-22.

***Булгаков Ігор Миколайович,***

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,  
перший заступник начальника територіального управління  
Державної служби гірничого нагляду  
та промислової безпеки України в Одеській області*

## **СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ**

**(XIX – ПОЧАТОК XX ст.)**

Гірниче виробництво є традиційною галуззю господарства України. Розвитком гірництва опікувалися ще гетьмани України. У другій половині XVIII ст. були відкриті промислові родовища залізної руди в Криворізькому

басейні [3, с. 88]. Початком індустріального Донбасу слід вважати будівництво Луганського гірничого (ливарного) заводу (1795-1807 рр.), що започаткував розробку в 1795 р. вугільних родовищ поблизу Лисичого Байраку (зараз м. Лисичанськ) [6, с. 341]. Вже з XVIII ст. великі роботи проводилися на соляних озерах та копалинах Бахмута (сьогодні м. Артемівськ) [8, с. 32]. У XIX ст. розробляються Микитівське ртутне і Нікопольське марганцеве родовища. Зрозуміло, що бурхливому розвитку гірництва відповідало прагнення держави якимось чином впорядкувати зазначену діяльність, що призвело до формування масиву правових актів та формування спеціальних органів управління та нагляду за зазначеною сферою.

Ще у 1719 р. у складі органів державного управління Російської імперії Петром I був утворений Берг-колегіум [7], діяльність якого була спрямована на створення належних умов для розвитку гірничої справи. Відповідно до Берг-привілею [1] та Берг-Регламенту [2], Берг-колегія володіла різними функціями, включно з адміністративними та судовими. Місцевій адміністрації (губернаторам) заборонялося втручатися у справи гірничої промисловості. Важливо зазначити, що до компетенції Берг-колегії належало надання технічної допомоги власникам заводів та копалин під час їх будівництва та експлуатації, а також розгляд скарг на власників заводів [4, с.14].

Для управління гірничою справою у 1806 р. створюється Гірничий департамент, що був віднесений до відання Міністерства фінансів. Гірничому департаменту були доручені загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю, керівництво державними копалинами та металургійними заводами, контроль за діяльністю приватних гірничих заводів, збір гірничих податей. До 1861 р. Гірничий департамент також опікувався справами державних та кріпосних гірничозаводських селян. У 1811 р., після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [5].

У 1834 р. відбулася досить важлива реформа у вищій гірничій адміністрації – був утворений Корпус гірничих інженерів, Міністр фінансів отримав звання головнокомандувача цим корпусом, а при ньому була утворена посада начальника штабу корпусу гірничих інженерів [9]. У 1867 р. Корпус гірничих інженерів був перетворений у цивільне відомство та влився до системи Гірничого департаменту.

Організація Гірничого департаменту протягом його існування зазнала значних змін, але у загальному вигляді він очолювався директором та складався з колегіального органу – Гірничої ради та робочого апарату – Гірничої експедиції для вирішення суто адміністративних та господарських справ. При департаменті існувало ряд лабораторій, наукова установа – Геологічний комітет, видавався «Гірничий журнал», а також був утворений спеціальний навчальний заклад – Гірничий кадетський корпус (з 1833 р. – Гірничий інститут).

Поступово, з метою впорядкування гірничої справи, розвивалося гірниче законодавство. У 1806 р. був затверджений проект Гірничого положення. Відповідно до нього закладалися нові принципи управління гірничою галуззю – гірничі населені пункти відділялися від інших й повинні були перебувати під управлінням особливих органів [10]. У 1857 р. був прийнятий перший комплексний Гірничий Статут, що [11] у подальшому доповнювався різноманітними правилами, інструкціями та циркулярами.

Для здійснення місцевого управління гірничою справою Російська імперія поділялася на гірські округи, чисельність та межі яких постійно змінювалися. Зокрема у 1806 р. серед 6 гірничих округів був утворений округ Олонецьких та Луганських заводів, до складу якого входила територія сучасної Східної України. У 1852 р. був утворений окремий Луганський гірничий округ, що став основою для південноросійського гірничого округу. Наприкінці XIX ст. територіальна організація Гірничого відомства була дещо ускладнена. Були утворені гірничі області, які у свою чергу поділялися на гірничі округи.

Від самого початку до компетенції Гірничого відомства було віднесене здійснення нагляду за технічним станом копалин та гірничих заводів, за умовами безпеки праці. Зазначена функція обумовлювалася високим рівнем виробничого травматизму та численними аварійними ситуаціями, що супроводжували гірничу діяльність [10]. Функція гірничого нагляду та дотримання охорони праці покладалася на гірничих інженерів, а також на місцеві органи Гірничого департаменту.

У зв'язку з прийняттям нового Гірничого Статуту в 1857 р. та наступних змін до нього, а особливо після Великої селянської реформи 1861 р., що призвела до швидкого розвитку капіталістичних відносини та промислового виробництва, почалося поступове перетворення системи управління гірничим наглядом. Гірниче відомство було позбавлене великої кількості функцій, що не були безпосередньо пов'язані з гірничим виробництвом. Зокрема особлива відомча гірнича поліція на гірничих заводах була скасована, а всі поліцейські справи були передані до Міністерства внутрішніх справ та до діяльності загальної поліції. У зв'язку з звільненням селян та запровадженням земських інститутів гірниче відомство позбавлялося питань соціального забезпечення благоустрою. Таким чином, до початку ХХ ст. склалася певна система державного гірничого нагляду. Створений у першу чергу для забезпечення промислової безпеки гірничих підприємств він був обтяжений і іншими функціями нагляду щодо гірничого, фінансового, земельного тощо законодавства, що потребує окремого дослідження.

#### **Список використаних джерел:**

1. Берг-привелегія // ПЗС (первое). – Т. V. – №3464.
2. Берг-регламент // ПЗС (первое). – Т. X. – №7766.
3. Гайко, Г. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) / Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура. – Донецьк: УКЦентр, Донецьке відділення НТШ, «Редакція гірничої енциклопедії», 2009. – 296 с.

4. Лоранский, А. М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700-1900 гг. / А. М. Лоранский – СПб., 1900. – 120 с.
5. Об открытии Департамента горных и соляных дел // ПЗС (первое). – Т. XXXI. – ст. 24927
6. Об устройении литейного завода в Донецком уезде при реке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля // ПЗС (первое). – Т. XXIII. – №17408. – С. 815
7. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). – Т. V. – №3464
8. Пірко, В. О. Соляні промисли Донеччини в XVII – XVIII ст. (Історико-економічний нарис і уривки з джерел) / В. О. Пірко, М. В. Литвиновська. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2005. – 136 с.
9. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). – Т. IX – ст. 6685
10. Проект Горного Положения // ПЗС. – Т. XXIX (первое). – №22208. – Ст. 805. – С. 602
11. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. – Т. VII.

*Буряченко Олександр Євгенович,  
аспірант кафедри менеджменту організацій  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України,  
перший заступник начальника головного управління  
Пенсійного фонду України в Одеській області*

## **ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ**

Обговорюючи пенсійну реформу в Україні, ми неодмінно озиремося на зарубіжний досвід – а як у них? Адже нерідко те, що у нас тільки формується, вже успішно застосовується в інших країнах не один десяток років [4].

Проблема старіння, коли людина стає не в змозі підтримувати себе чи свою сім'ю, завжди була природно присутня в історії людства. Горезвісним рішенням древніх спартанців цієї проблеми було вбивство літніх німецьких людей, кидаючи їх зі скал в море, або, що є не менш сумним, що й до деяких пір це практикувалось і в 18 віці. В Скандинавії, усуваючи людини від суспільства, не стали використовувати стандартні процедури лікування літніх людей. У більшості цивілізацій доля літніх людей була об'єктом турботи окремих осіб, сімей і всього суспільства.

У 1601 році в Англії був прийнятий Єлизаветинський Закон для полегшення життя бідним, в силу якого зобов'язували парафії піклуватися про бідних, у тому числі про літніх людей. Хоча у Великій Британії була створена перша система професійного пенсійного страхування для державних службовців ще в 1810 р., вона охоплювала лише тих, хто став інвалідом. Проте, у світовому масштабі до 1815 р. мало хто був знайомий з грошима, тому було б нерозумно очікувати організацію системних рішень по доходам з метою пенсійного забезпечення по старості [4].

В історичній перспективі, думаючи про майбутнє у відношенні при неможливості заробити собі на життя у зв'язку з похилим віком, до кінця ХІХ віку були реалізовані за правилом так звані природні пенсійної системи. Це



означало підтримку професійно неактивних людей похилого віку їх власними дітьми.

Проте, в першій половині XIX віку з'явилися деякі ознаки змін. У Великій Британії в 1834 році у сфері занятості була створена пенсійна система, яка охоплювала всіх державних службовців принаймні віком 45 років. Вводилась в експлуатацію ненакопичувальна пенсія в розмірі 1/60 від минулих винагород за кожен рік служби. У самій же Великій Британії у середині XIX віку була створена перша професійна пенсійна схема для робітників у вигляді дружньої спілки «В. Надуніак».

У Європі з середини XIX віку почали започаткуватися ідеї забезпечення доходом тих, хто більше не міг працювати. В Німеччині католицький єпископ Майнца Вільгельм Еммануель фон Кеттелер виступив з пропозицією, щоб роботодавці були зобов'язані виплачувати компенсацію тим робітникам, які втратили працездатність, тимчасово або постійно, не зі своєї вини, а під час роботи, по яким він і заклав основи католицької соціальної науки. Тим паче, більшість підприємств у цій області були стурбовані інвалідністю, а не неміччю по старості, і покривали лише вибрані професійні групи або навіть пенсії співробітників однієї конкретної компанії.

Перша переміна в цій області була введена в 1889 році в Німеччині, коли канцлер Отто фон Бісмарк змусив змінити державну пенсійну систему шляхом внесення внесків для пенсійного віку. Спочатку рішенням Отто фон Бісмарка було передбачено внесення внесків і ресурсів з інвестицій.

У 1891 році в Данії і в 1908 році у Великій Британії було прийнято 10 соціальних пенсійних систем, які на відміну від Німеччини, були фінансовані за рахунок податків.

Рішення Бісмарка були прийняті в більшості європейських країн, а пізніше, і в неєвропейських також. Ще до Першої світової війни в Бельгії (1900), Нідерландах (1901), Австрії (1906), Франції (1910), Люксембургу (1911) і Румунії (1912) були введені суспільні пенсійні системи, засновані на ідеях Бісмарка. Більш того, в багатьох країнах з'явилися додаткові професійні

пенсійні системи, які регулювалися угодами між роботодавцями та працівниками. Більшість таких угод передбачені на виплату пенсійних фондів певного значення, і саме тому вони називаються системами з встановленими виплатами.. Іноді, деякі країни розробляли професійні схеми з встановленими внесками, в яких розмір допомоги залежив від результату внесків із інвестицій.

У 1913 році в Швеції було прийнято змішане регулювання з посиленням на державні пенсії, які, передбачали співіснування двох елементів: безвзносних з одного і внесків з другого. Пенсійний вік був визначений у 67 років. У тому ж році Німеччина знизила пенсійний вік до 65 років, яка згодом була прийнята і в інших країнах. Після Першої світової війни суспільні пенсійні системи, засновані за ідеями Бісмарка, з'явилися в Іспанії (1919), Італії (1919), Литві (1922), Латвії (1922), Словенії (1922), Болгарії (1924), Естонії (1924), Польщі (1927), Угорщині (1928), і в 1930 році – в Греції (1934), Португалії (1935) і в Фінляндії (1937). У всіх цих країнах початкові рішення були капітального типу і були засновані на занесенні на рахунок та інвестування внесків, а потім виконувались виплати пенсій з доходів від цих інвестицій. Активи декількох пенсійних фондів виявилися непереборною спокусою для військових урядів Німеччини і Італії в 1930-х і 1940-х роках і стали використовуватися для озброєння.

Щодо України, то Західна Україна майже півтора століття (1775–1940 рр.) жила в умовах відносно ліберальних економічних і політичних ринкових режимів. Спочатку це була Австрійська імперія з її економікою, що ґрунтувалася на ринку, приватній власності та владі закону, а потім ця територія України була окупована Польщею, яка теж, у цілому, була достатньо демократичною, з ринковою економікою [2]. Тобто приблизно 10 мільйонів населення, яке проживає тепер на цій території, має європейську пенсійну поведінку.

У Російській імперії зародження пенсійного забезпечення традиційно пов'язують з реформами Петра I, складовою частиною яких була реформа державної служби. Пенсійне забезпечення виражалось в наданні окремим

відставним державним службовцям або членам їх сімей певної частини одержуваного ними на службі утримання. Але законодавчих норм із цього приводу ще не існувало – усе залежало від царської милості [2].

Перші нормативні положення про пенсійне забезпечення з'явилися в Морському статуті для військових чинів (1720 р.), Положенні про пенсійне забезпечення військовослужбовців сухопутних військ (1758 р.). З 1765 р. пенсійне забезпечення розповсюдилося й на цивільних урядовців, що залишали службу за вислугою років, було започатковано складання спеціальних пенсійних капіталів, з яких на виплату пенсій відраховували тільки відсотки [1]. Із цього часу можна вести відлік формування пенсійних накопичень і прибуткового розміщення пенсійних капіталів. У 1827 р. був затверджений Загальний статут про пенсії та одноразові допомоги чиновникам і членам їх сімей, а також статuti про пенсії по гірському та інших відомствах [3].

В Україні на межі XIX–XX ст. стихійно почали виникати страхові пенсійні й ощадно-допоміжні каси, що залучили у сферу пенсійного забезпечення широке коло найманих робітників. Спочатку ці каси були створені лише на Донбасі та в деяких великих містах [5].

Отже, характер пенсійного забезпечення в Україні в цей період (XVIII – початок XX ст.) визначався соціальною політикою держав до складу яких належали українські землі. Загальні закономірності її полягають у тому, що вона мала стимулюючий характер для держслужбовців і підтримуючий – для найманих робітників.

Таким чином, виявлено, що національна пенсійна система є внутрішнім елементом економічної системи суспільства, а принципи її організації визначаються типом соціально-економічних відносин. Отже, новітня історія пенсійної системи України свідчить про те, що пенсійне забезпечення все більше еволюціонує в бік ринкових відносин.

### Список використаних джерел:

5. Грызлова А., Яненко Е. Обзор зарубежных пенсионных систем. /А. Грызлова // Отечественные записки, № 3,2005Надточій Б. Пенсійне страхування в Україні: історичний аспект [Електронний ресурс]
6. Надточій Б. Пенсійне страхування в Україні: історичний аспект [Електронний ресурс] / Б. Надточій // Інтернет-журнал про страхування «Соціальний захист». – Режим доступу до журн. :<http://spilka.us.org.ua/library/sikora.html> .
7. Сікора В. Напрями еволюції українського економічного розвитку в процесі становлення «Нового Консенсусу» і теорії про «Соціальний Капітал» [Електронний ресурс] / В. Сікора. – Режим доступу : <http://spilka.us.org.ua/library/sikora.html>
8. Poteraj Jaros Law Pension systems in 27 EU countries / Poteraj Jaros law // IAssociation of Polish Scientists of Lithuania Vilnius, 2008, September 2008 561 p.

*Кальниш Юрій Григорович,*

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри державного управління  
та політичної аналітики  
Чорноморського державного університету  
імені Петра Могили*

### **ФЕДЕРАЛІЗМ І ДЕРЖАВНИЙ РЕГІОНАЛІЗМ:**

#### **ПРО ВІДМІННІСТЬ ПОНЯТЬ**

Останнім часом в Україні аж надто багато ведеться різного роду дискусій про можливість федералізації країни. У зв'язку з цим слід зазначити, що в сучасному світі принципи федералізму дійсно використовуються дуже широко. Свого роду «вибух федералізму» зараз відбувається і в Європейському Союзі як на рівні місцевої влади, так і на державному рівні. Дійсно, в умовах інтеграції

суспільного життя федеративна форма державного устрою стає досить актуальною. При цьому першорядну роль набуває соціокультурна складова федералізму.

Пер за все, слід усвідомити, що федералізм – це не тільки форма державного устрою, а надзвичайно різноманітне поняття. Це: і політична ідеологія, і державотворча доктрина (сукупність переконань, традицій і прагматичних міркувань) і певного роду соціально-культурний феномен, і перманентний суто політичний процес пошуку компромісів між центром і регіонами тощо. Суть федералізму – компроміс між прагненням нації до єдності і різноманітності.

У політології ХХ ст. домінувала думка про те, що федералізм, як форма державного устрою найчастіше використовується в країнах з строкатим національним складом населення і компактно розміщеними етнічними меншинами [1]. Дійсно, у таких країнах федералізм служить не стільки метою створення суспільства на певних принципах (етнічних, національних, ліберальних), скільки засобом збереження територіальної цілісності. Тим часом, сучасна політична історія свідчить, що федералізм зовсім не може служити панацеєю для вирішення «національного питання». Федералізм не тільки не є гарантією державної єдності, але, навпаки, може підірвати її.

Федеративними є і відносно однорідні за етнокультурного складу населення країни (РФ, США, ФРН тощо). Але, слід звернути увагу, що федеративний устрій цих країн склався історично – протягом тривалого періоду і під впливом безлічі різноманітних обставин. Втім, я не готовий назвати багато історичних прикладів (за винятком хіба що Австрії), коли б добровільно ферералізувалася унітарна країна.

Типологічно чиста форма федералізму передбачає виникнення федерації в результаті об'єднання кількох самостійних держав. Саме на такому підході заснована правова теорія федералізму, де особлива увага приділяється первинному характеру державності суб'єктів федерації, які лише передають деякі повноваження на федеральний рівень. Однак, у «чистому» вигляді ця

модель не працює. Більшість сучасних федерацій у своєму історико-політичному процесі, або поєднували договірне формування з централізованим приєднанням інших територій (США), або оформлялися як федерації в процесі деколонізації (Індія), або ж фактично децентралізовані зверху, вдавшись в силу політичної кон'юнктури до формально договірному процесу (РФ).

Слід звернути увагу також на те, що в сучасних федеративних державах ідея державної єдності переважає над ідеєю союзу. Посилення цієї тенденції дозволяє говорити про таке явище, як «унітарний федералізм» де формальна федералізація прикриває повновладдя федерального центру, залишаючи органам влади суб'єктів федерації переважно господарські та виконавчі функції.

З іншого боку, сама ідея держав у державі провокує сепаратизм (пр. Велика Британія). Уникнути сепаратистських настроїв, часто масових, не зуміла жодна з існуючих федерацій, у багатьох випадках для збереження єдності федерації знадобилося використання військової сили (США, Швейцарія, РФ, Індія тощо).

Нарешті, результатом еволюції класичних форм державного устрою (унітарної і федеративної) стала поява в Європі нової форми – **регіоналізованих** держав або «держав автономій». Цю форму державного устрою, вже реалізовану на практиці в Іспанії та Італії, можна розглядати і як компроміс між федеративним та унітарним устроєм, і як відмову від класичних форм державного устрою. З точки зору унітаризму, регіоналізована держава, це – абсолютизація автономій, які в унітарних державах існують як винятки із загального правила. Усі адміністративно-територіальні одиниці набувають статусу автономій: самостійні повноваження в різних сферах і право на винятковість, по відношенню до сусідніх територій. З точки зору федералізму, регіоналізована держава, це – фактична федерація, що «маскуються» під унітарну державу шляхом збереження «унітаристської декларації» в конституції. Однак, ця прихована федерація принципово асиметрична: набір прав, повноважень і привілеїв у кожній території суто індивідуальний, частіше

за все обумовлений її історичними, етнічними, соціокультурними і (що дуже важливо) економічними особливостями.

Таким чином, сучасні форми державного устрою еволюціонують настільки, що формальні відмінності між федералізмом і унітаризмом втрачають свій сенс: держави розрізняються швидше конкретними параметрами, ніж приналежністю до загальних типів.

Наведена нижче порівняльна таблиця ілюструє основні відмінності між формами державного устрою [2]:

	Унітарні держави	Федеративні держави	Регіоналізовані держави
Загальні принципи	Державна влада єдина. Єдина система законодавчої, виконавчої і судової влади	Державна влада подвійна (центральна й місцева) Подвійна система законодавчої, виконавчої і судової влади	Державна влада формально єдина, але існує два рівні законодавчої, інколи – виконавчої і судової влади
Територіальний поділ і територіальні одиниці	Адміністративно-територіальні одиниці утворюються, змінюються й реформуються зверху	Суб'єкти федерації утворюються і трансформуються самостійно	Автономії утворюються, трансформуються і реформуються самостійно за згодою центру
Наявність виборних органів виконавчої влади	Не обов'язково	Обов'язково	Обов'язково
Визначення повноважень і механізму формування територіальних органів влади	Визначається зверху (законом)	Визначаються самостійно (урахуванням федеральних конституційних обмежень)	Визначаються самостійно, але затверджуються на центральному рівні (законом)

Видання правових актів	Сфера дії визначається зверху (законом)	Діє «презумпція компетенції суб'єкта» (З будь яких питань, не віднесених до виключно федерального рівня рішення приймаються самостійно)	За делегованими з центра повноваженнями або через узгодження з центром
Атрибути державності	Як правило нема. Інколи – власна символіка.	Власні конституції (статути тощо), часто – офіційна мова, власне громадянство, державна символіка, воєнізовані формування й правоохоронні органи	Статути затверджуються центром (законом). Інколи – офіційна мова (як друга)
Різноманітність організації влади, повноважень і статусів	Уніфікація	Рівноправна різноманітність	Асиметрія
Приклади (Європа)	Данія, Франція, Швеція ...	Німеччина, Швейцарія	Італія, Іспанія, Англія (в досяжній перспективі)

Отже (*замість висновку*), чи не варто в Україні вже зараз, принаймні в науковій дискусії, перемінити лексикон і говорити не про вкрай небезпечну для державної єдності федералізацію, а про **регіоналізацію** країни.

#### Список використаних джерел:

1. Понятие и формы современного федерализма [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://txtb.ru/96/16.html>.



2. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах : Курс лекций / Я.Ю. Старцев [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/GMU\\_zar\\_Startsev/49365.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49365.htm).

*Лесик Олена Василівна,*

*головний спеціаліст відділу енергетики, енергозбереження  
та зв'язку департаменту ЖКГЕтаІ  
Вінницької обласної державної адміністрації*

## **ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЯ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Ступінь розвитку демократії дедалі більшою мірою стає умовою ефективного управління, а останнє, у свою чергу, є гарантом послідовності демократичних перетворень, стабілізації демократичного політичного режиму, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації та діяльності апарату державного управління. Надії суспільства на поліпшення умов життя більшості населення можуть бути здійснені лише за високого ступеня ефективності державного управління, що діє в конституційно-правових рамках демократії. Методологічне підґрунтя ефективного державного управління складають сучасні теорії публічного адміністрування та концепція демократичного врядування. Органічно вбираючи найцінніші надбання зарубіжної науки і спираючись на вітчизняну демократичну традицію, концепція демократичного врядування суттєво змінює підходи до процесу організації управлінської діяльності органів публічної влади у контексті розбудови соціально-правової, демократичної держави[5].

Попри наявну значну традицію демократичного врядування в Україні до неї звертається досить незначна кількість вітчизняних науковців, надаючи перевагу вивченню досвіду зарубіжних країн. Так, серед таких вчених

І.Козюра, Н.Ротар, І.Бурдяк, М.Лендєл, О.Мірошніченко, І.Пресняков, Ю.Саленко, О.Татаревський, В.Чумак, Н.Шаповалова, І.Шевляков, але попри наявні значні напрацювання в їх роботах досить мало уваги приділено питанням практичного використання цього досвіду в нашій країні.

На ряду з вищезгаданими цілий ряд науковців роблять у своїх дослідженнях акцент на визначенні особливостей українського національного принципу демократичного врядування. Серед них П.Надолішній, Л. Приходченко, З. Балабаєва, Е.Вигода та інші. В зв'язку з цим все більшого значення набуває питання поєднання національних історичних традицій демократичного врядування із сучасними європейськими вимогами щодо демократизації державного управління.

На думку З.Балабаєвої, врядування – це використання нерегуляторних інструментів, участь неурядових акторів, що працюють з урядом або самостійно, незалежно від них. Спрямованість держави на взаємодію з суспільними інститутами в процесі управління викликала появу поняття «демократичне врядування». Демократичне врядування припускає перехід від державоцентричної моделі управління до моделі, в рамках якої має місце більш широкий розподіл та дисперсія [1].

Професор П.Надолішній визначає демократичне врядування (у вузькому його значенні) як «реалізацію владних повноважень державними органами і органами місцевого самоврядування (органами публічної влади) в органічному взаємозв'язку і за безпосередньої участі громадян, їх організацій у виробленні та реалізації публічної політики»[4]. Демократичне врядування – це механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації державної влади, завдяки якому досягаються: відповідність державної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні й реалізації державної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів для вирішення ключових соціально-економічних проблем; постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою.

Аналізуючи вітчизняну традицію демократизму, вчені значно розходяться в своїх поглядах. Так, одні знаходять початок зародження демократичної традиції врядування ще в XI столітті до н.е. за часів Кімерійського царства, визначаючи традиції, які склалися в той час підвалинами для становлення державного організму Київської Русі [3]. Інші визначають, що реалізація ідей демократичного врядування розпочинає свій відлік із доби козаччини. Так, яскраво це ілюструє те, що однією з перших європейських демократичних конституцій вважаються «Пакти і Конституції законів та вольностей Війська Запорозького», укладені 5 квітня 1710 року між гетьманом П.Орликом та Військом Запорозьким (народом України).

Аналіз історичного розвитку демократії в Україні приводить до висновку щодо природності демократії для України та її народу, що є вкрай важливим для сучасного процесу державотворення. За будь-якого державного правління, у будь-який час демократія на теренах сучасної України завжди була присутня й іноді мала досить розвинені форми. Широке залучення громадськості до процесу прийняття рішень було тим стрижнем, навколо якого будувалась українська ментальність та державність взагалі. Так, система місцевого самоврядування, яка почала розвиватися на теренах сучасної України ще в VIII – X ст., як і адміністративно-територіальний поділ, може бути прикладом і сьогодні [6].

Узагальнивши риси, притаманні вітчизняній демократичній традиції, до основних засад організації і функціонування публічної влади можна віднести демократизм; первісне формування і співіснування двох видів публічної влади (державної і самоврядної), державного і муніципального управління; правовий характер і соціальну спрямованість держави та діяльності її органів; формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів стримувань і противаг; інститут одноосібного глави держави; організацію діяльності адміністративного апарату на принципах: субординації і підзвітності посадових осіб, їх відповідальності під присягою на вірність батьківщині, чесну відданість главі держави і за

виконання службових обов'язків; відкритості (прозорості) і контролю на усіх рівнях; попередження впливу на вирішення публічних справ суб'єктивних чинників (особистих уподобань, родинних чи дружніх зв'язків, особистої залежності), ін. [3].

Співставивши ці особливості з провідними принципами ефективного врядування, запропонованими Європейською Комісією, як керівних для країн ЄС (відкритість, громадська участь, відповідальність, ефективність, узгодженість [2]) варто зазначити, що кожен з них певною мірою притаманний і вітчизняній традиції.

На часі відбувається певна переорієнтація державно-управлінської системи на забезпечення ефективності управління: посилюється взаємодія приватного, громадського та публічного секторів; удосконалюється процес надання послуг населенню; проводиться оцінювання організаційного потенціалу органів влади; запроваджується програмно-цільовий метод бюджетування, аудити ефективності. Разом з тим, ці заходи мають дискретний характер, нормативно-правову неузгодженість, що обумовлюється недостатністю наукового супроводу діяльності органів влади, професійною невідповідністю та інертністю кадрів, відсутністю належного діалогу між соціальними партнерами[5].

Водночас Україна, об'єктивно не є повноцінною демократією, про що яскраво свідчить те, що у рейтингу, складеному Economist Intelligence Unit, за рівнем демократії Україна займає лише 80 позицію серед 167 країн та відноситься до країн з перехідним режимом. Саме цей факт відсилає нас до європейського досвіду розбудови демократичного врядування.

Так, відповідно до концепції демократичного врядування, європейські інститути почали не з розробки нового законодавства, а зі створення умов для більшої відкритості процесу прийняття рішень. Для цього було запропоновано ряд інструментів, за допомогою яких формується законодавча база [2]:

- налагодження постійного діалогу з представниками регіональної та місцевої влади;

- використання гнучкості під час застосування законодавства про місцеві органи влади з урахуванням регіональної та місцевої специфіки;
- встановлення партнерської взаємодії в деяких галузях;
- використання різних інструментів здійснення політики;

Вагоме практичне значення для розбудови демократії є наявні в ряду європейських країн схожих принципів та інститутів врядування, які є базовими і роблять ці країни демократичними (Іспанія, Канада, Румунія, Франція, Швеція і ін.). серед таких інститутів[6]:

- професійна державна служба (відділена і захищена від політиків);
- парламентська опозиція (має гарантовані права на участь у врядуванні, навіть якщо вони і не прописані у відповідних нормативних актах);
- жорстка партійна дисципліна всередині парламентських фракцій і наявність постійного діалогу між основними політичними силами в країні.

Управлінська діяльність, переорієнтована на кінцевий результат – задоволеність громадян публічними послугами, поліпшенням умов їх життєдіяльності, є основною метою реформування вітчизняного державного управління в відповідності до принципів демократичного врядування. Переорієнтація на поєднання інтересів нинішніх і майбутніх поколінь, раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів відповідно до концепції сталого розвитку сприятиме адаптації традиційних механізмів діяльності органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, приватного сектору до нових реалій і цінностей. Використання Європейського досвіду, який було набуто в процесі реформування ряду демократичних країн, з врахуванням особливостей вітчизняної традиції дозволить побудувати ефективну систему державного управління відповідно до концепції демократичного врядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Балабаєва З. В. Суб'єкти демократичного врядування : регіональний рівень /З. В. Балабаєва // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми

- реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. 31 жовт. 2007 р. : [у 2 т.] / [редкол. : М. М. Іжа та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса, 2007. – Т. 1. – С. 264-266.
2. Белей Ірина. Зарубіжній досвід демократичного врядування та можливості його застосування в українській практиці // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. -Вип. 2 (5) / 2010. – – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10bimzup.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf)
3. Надолішній П.І. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Вип. 12. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. – С. 40 – 58.
4. Надолішній П.І. Концепція демократичного врядування: сутність і проблеми формування і реалізації // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. Вип. 2 (30). – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2007. – С. 46 – 55.
5. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування. – Рукопис. – Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2010.
6. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : наук.-метод. матеріали / [авт. кол. : В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
7. Уроки демократії для України// Вісн. центру: інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2007. – №27. – Режим доступу: [www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)

*Мельник Людмила Анатоліївна,  
к.держ.упр., доцент кафедри  
управління охороною суспільного здоров'я,  
заступник начальника відділу прийому слухачів  
та розподілу випускників НАДУ при Президентіві України*

## **ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Невід'ємною складовою соціального та економічного розвитку будь-якої держави є зайнятість населення, адже саме працюючі особи є основним джерелом наповнення бюджету різних рівнів. Тому на кожному історичному етапі свого розвитку держава була зацікавлена у зайнятості населення і намагалася цьому сприяти.

Вивчення історичного розвитку державної політики зайнятості населення дасть нам можливість зрозуміти з якими проблемами стикалося незайняте населення та як держава намагалася їх врегулювати.

Слід зазначити, що історично першою формою зайнятості була самозайнятість населення, а наймана праця прирівнювалася до втрати свободи. Однак у 1397 році почали розрізняти наймання зі збереженням повної свободи для наймита і наймання з обмеженням стану свободи [6]. Тому необхідність державного сприяння зайнятості на даному етапі обумовлено переходом суспільства від самозайнятості більшої частини громадян до використання найманої праці зі збереженням при цьому власної свободи.

До 1861 року законодавство, що врегульовувало трудові відносини, відображало риси феодально-кріпосницької системи, де переважало натуральне господарство, за майже повної відсутності вільного ринку праці капіталістичного типу [2].

Наступним етапом розвитку зайнятості населення стало проведення у 1861 році селянської реформи та скасування кріпосного права, у результаті чого

більшість селян опинилися без засобів до існування і змушені були переїжджати в міста, де найматися на заводи і фабрики. Згодом, 17 жовтня 1905 року було прийнято Маніфест, який дозволяв робітникам створювати профспілки [4].

У цей час умови трудової діяльності почали визначатися укладенням індивідуального договору найму з видачею розрахункової книжки та затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку, установленням певних державних вимог до робочого часу. Тому із впевненістю можна стверджувати, що державне регулювання зайнятості населення поступово набувало сучасних рис.

Новий історичний етап розвитку державного регулювання зайнятості населення почався після революції 1917 року. Саме в цей час почали створюватися перші біржі праці, діяльність яких регулювалась постановою Тимчасового уряду «Про затвердження Положення про Біржі праці» від 19 серпня 1917 року. Відповідно до цього Положення біржі праці сприяли працевлаштуванню безробітних та виплачували допомогу. Державна політика у сфері зайнятості населення здійснювалася на єдності державного підходу однак методи, які застосовувалися в регулюванні трудових відносин, були насильницькими, непослідовними, внаслідок чого відбувалося значне гальмування розвитку трудових відносин, що ставало на заваді переходу цих відносин на новий економічний етап.

24 грудня 1917 року було затверджено Положення про страхування на випадок безробіття, відповідно до якого із заробітної плати почали утримуватися внески на випадок безробіття, а безробітнім виплачувалася грошова допомога. У 1922 році було прийнято Кодекс законів про працю, яким запроваджувалася трудова повинність [3].

11 жовтня 1930 р. було прийнято постанову «Про негайне посилення безробітних на роботу та припинення виплати допомоги з безробіття» [1], у результаті виконання якої відбулося загальнодержавне переміщення трудових ресурсів та поступове зниження кількості безробітних на обліку в біржах



зайнятості. На кінець 30-х років на обліку в біржах зайнятості не залишилося жодного безробітного.

З метою підсилення виконання вищезазначеної постанови, у 1936 році було прийнято Конституцію СРСР, відповідно до якої закріплювалися право та обов'язок працювати.

Аналіз літературних джерел дає нам можливість встановити основні способи вирішення проблеми безробіття того часу: а) законодавче закріплення загального трудового обов'язку (повинності) та встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за його порушення; б) рівномірний розподіл робочої сили по всій території країни; в) скасування грошової допомоги безробітним і зняття їх з обліку; г) запровадження жорсткого державного обліку потреби в кадрах, із визначенням галузей виробництва і спрямування всіх кадрових резервів на задоволення цих потреб.

Подальший історичний етап розвитку державної політики у сфері зайнятості населення пов'язаний із прийняттям 22 грудня 1987 року постанови Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про забезпечення ефективної зайнятості населення, вдосконалення системи працевлаштування і посилення соціальних гарантій для трудящих» № 1457. Даною постановою передбачалося проведення індивідуальної трудової діяльності [5].

Сучасний етап розвитку державної політики у сфері сприяння зайнятості населення розпочався із прийняттям Закону УРСР «Про зайнятість» від 1 березня 1991 року, яким було передбачено право вільного обрання виду зайнятості, заборону на примушування до праці в будь-якій формі, основні принципи державної політики у сфері зайнятості населення, серед яких особливо слід відмітити міжнародну співпрацю у вирішенні проблем зайнятості населення, зокрема працю громадян Української РСР за кордоном та іноземних громадян в Українській РСР, державні гарантії на вільний вибір виду діяльності тощо.

Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року вніс низку змін у законодавство України про зайнятість населення, зокрема в

частині, що стосується квотування робочих місць для громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Отже, як бачимо на кожному етапі свого розвитку держава шукала особливі шляхи подолання безробіття. На нашу думку, в нинішніх умовах основна увага держави повинна приділяється подоланню тіньової зайнятості, стимулюванню роботодавців на створення нових робочих місць, заохоченню до роботи працівників в окремих галузях господарства та встановленню додаткових гарантій працевлаштування окремим категоріям безробітних.

### **Список використаних джерел:**

1. *Боровик В. С.* Занятость населения : [учебное пособие] / В. С. Боровик, Е. Е. Ермакова. – Ростов н/ Д.: Феникс, 2006. – 232 с.
2. *Киселев И. Я.* Трудовое право России. Историко-правовое исследование : [учебное пособие] / И. Я. Киселев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 384 с.
3. *Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г.* // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/kodex\\_22.htm](http://www.hist.msu.ru/Labour/Law/kodex_22.htm)
4. *Музиченко П. П.* Історія держави і права України : [навч. посіб.]. – 2-ге вид., випр. і доп. / П. П. Музиченко. – К. : т-во «Знання», КОО, 2000. – 662 с.
5. *Об обеспечении эффективной занятости населения, совершенствовании системы трудоустройства и усилении социальных гарантий для трудящихся:* постановление ЦК КПСС, ВЦСПС от 22 декабря 1987 г. № 1457 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_346/doc346a799x473.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a799x473.htm)
6. *Оспенников Ю. В.* Виды договора найма на Северо-Западе Руси в XII-XV веках / Ю. В. Оспенников // Актуальные проблемы правоведения. – 2005. – № 1. – С. 46-52.

*Піроженко Наталія Вікторівна,  
к.держ.упр., доцент, доцент кафедри  
державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Кризові явища останніх десятиліть надали достатню кількість аргументів, які дозволяють науковому співтовариству говорити про те, що світове господарство увійшло в період багатовекторної трансформації соціально-економічного розвитку. Майбутній суперечливий і складний етап економічної турбулентності пред'являє безліч викликів системам державного управління. При цьому, державні структури можуть як підвищити ефективність соціально-економічної трансформації, так і створити суттєві перешкоди.

В даний час актуальність теми державних послуг, їх якості та ролі в соціально-економічному розвитку послідовно посилюється в наукових дослідженнях. Багато в чому це викликано проведенням заходів адміністративної реформи, змінами в бюджетній системі, впровадженням електронного уряду, вступом в 2012 році в силу Закону України «Про адміністративні послуги».

Соціально-економічні явища, що стали наслідками недавньої світової фінансової кризи, наочно показали досить низьку ефективність державного управління в сучасній глобальній економіці. Практично в жодній країні державні структури не змогли ефективно захистити господарюючі суб'єкти і домашні господарства від фінансових потрясінь і підтримати якість використання обмежених виробничих ресурсів на гідному рівні [1].

При цьому, ретроспектива кількох останніх десятиліть світового суспільного прогресу відображає явний тренд перманентної і істотної зміни змісту і функцій державних органів та інститутів. Національні держави, з

одного боку, все більш активно інтегрують глобальні відносини і структури, з іншого боку, самі перетворюються на безпосередніх виробників суспільних послуг на внутрішніх ринках. Відбувається певне зміщення активності державної економічної діяльності від механізму перерозподілу в бік забезпечення населення сукупністю суспільних благ, для чого формується і розвивається соціально орієнтована система надання державних послуг.

Дані процеси відбуваються в єдності і на тлі пріоритетного відтворювального розвитку сфери послуг у постіндустріальній економіці в умовах її трансформації в економіку знань. Крім того, необхідно оцінювати результати так званої інформаційної революції, які дозволяють багаторазово збільшувати ефективність управлінської діяльності. Зміст і можливості нових інформаційних технологій дозволяють не тільки розширювати і покращувати державне управління, а й значною мірою трансформувати сам зміст інституту держави, насамперед можливістю безпосереднього діалогу та взаємодії з кожним членом суспільства. Неабияку роль в цих процесах відіграє персональний та інституційно-організований громадський контроль діяльності органів публічної влади.

Відповідно, створюються передумови реальної трансформації функцій і стратегічних завдань державотворення, для чого додатково буде потрібно формування нових цінностей і переваг в суспільній свідомості.

Водночас, вітчизняна практика реформування інституту держави не повною мірою використовує і інтегрує вищевідзначені можливості. Так цілі адміністративної реформи, що почалася майже десятиліття тому, були орієнтовані на обмеження і оптимізацію функцій держави в соціально-економічному розвитку нашого суспільства. Особливо наголошувалося на необхідності викорінення факту зайвого державно-адміністративного регулювання. Більш того, на першому етапі розглянутої реформи було розкрито, що більшість обов'язків і повноважень у всіх без винятку державних органах та установах були ірраціональними за своїм змістом і, отже, абсолютно зайвими для подальшого розвитку суспільства.

Однак, багато чого в ході перетворень стало здійснюватися переважно формально і не відбилося на самій сутності держави. Низькоефективними виявилися і антикризові складові державної економічної політики, оскільки в роки останньої глобальної фінансової кризи показники падіння загальних обсягів виробництва України стали одними з найбільш високих в світовому господарстві. Стан справ істотно погіршується через зростання корупції в державних структурах, незважаючи на значну кількість спеціально проведених заходів. Так, за даними Генеральної прокуратури України, протягом січня – вересня 2013 року у сфері державних закупівель внесено 1 489 подання, за якими скасовано 82 акта, відшкодовано близько 6,2 млн. гривень та притягнуто до відповідальності 1 506 посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, з яких 251 – працівники контролюючих органів. З метою забезпечення захисту інтересів держави заявлено позовів на загальну суму 146,7 млн. грн. та розпочато 375 кримінальних справ [2].

Відповідно підвищується актуальність дослідження проблем державного управління в контексті нових функціональних форм та участі в процесах соціально-економічної трансформації. При цьому, доцільно посилити заходи з розвитку системи надання державних послуг з відповідною зміною суспільного сприйняття діяльності держави як такої.

У даному контексті слід враховувати, що наразі відбувається трансформація змісту держави в нові форми громадянського суспільства, пов'язані з перспективою персоналізації та індивідуалізації взаємин між владою і населенням, що відкриваються завдяки можливостям сучасних інформаційних технологій. Дані обставини обумовлюють перетворення сервісних функцій держави в головний компонент соціальної орієнтації сучасної ринкової економіки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Сохроков Т.Х. Специфика содержания категории «государственные услуги» / Материалы Международной научно-практической конференции «Научно-

правовое обеспечение развития инновационной экономики и модернизации промышленной политики России». Научный институт им. Вайцмана, Реховот (Израиль, 5-9 февраля 2012г.). – Нетания, 2012.- 0,5 п.л.

2. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні». Аналітична записка. // Дзеркало тижня. – 2012. – 11 трав. – Режим доступу: [http://news.dt.ua/ECONOMICS/vlada\\_perevershila\\_samu\\_sebe\\_obsyag\\_derzhzakupi\\_vel\\_viris\\_u\\_3,8\\_razi-101919.html](http://news.dt.ua/ECONOMICS/vlada_perevershila_samu_sebe_obsyag_derzhzakupi_vel_viris_u_3,8_razi-101919.html). – Назва з екрану.

*Соколік Лариса Олексіївна,  
здобувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РОЗВИТОК ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

На початку XXI ст., в постіндустріальну епоху, для якої характерні явища зростання економічної глобалізації ринкових відносин, товарообміну і товаровиробництва, глобальної взаємодії факторів попиту і пропозиції та міграції робочої сили суттєво змінилася конфігурація і взаємодія двох головних суб'єктів регулювання: держави і ринку.

На початку 90-х років XX ст. у науковому співтоваристві розпочалася дискусія про особливу роль і економічні функції держави як головного політичного управлінця – менеджера в системі ринкових відносин.

Проте, як вірно зазначають Н. Шаргородська та І. Бардук, забезпечення форсованого розвитку в умовах постсучасної рефлексивної модернізації за жорсткого ресурсного обмеження потребує концентрації на пріоритетних напрямках, масштабного ресурсного маневру, гнучкого використання здібностей

населення, високого ступеня зацікавленості кожного та якісного стратегічного бачення [1].

Факт всесвітнього розповсюдження ринкових принципів ведення економічних операцій виводить питання долі участі та регулювання, перш за все, влади та бізнесу, як головних учасників розвитку країни, оскільки саме між ними розгортається основна боротьба за розповсюдження свого впливу на всі важливі сфери життєдіяльності суспільства. Державне регулювання економіки можна розглядати у двоякій площині: з теоретичного погляду; з практичного погляду.

З теоретичного погляду державне регулювання економіки (ДРЕ)- це система знань про сутність, закономірності, дії та правила застосування типових методів та засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики.

З практичного погляду ДРЕ – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики.

Об'єктами державного регулювання економіки є :

- економічна система держави (агрегований об'єкт ДРЕ);
- економічні підсистеми (економіки регіонів, народногосподарських комплексів, галузей; сектори економіки; стадії відтворення);
- соціально-економічні процеси (економічні цикли, демографія, зайнятість, інфляція, науково-технічний прогрес, екологія, кон'юнктура і т.д.);
- відносини (кредитні, фінансові зовнішньоекономічні тощо );
- ринки( товарів, послуг, інвестицій, цінних паперів, валюти, фондів, капіталів і т.д.).

Складність втілення названих об'єктів державного регулювання в чіткі організаційні форми зумовлює, як правило, опосередкований вплив держави на розвиток підсистем, процесів, відносин, ринків і т. п. Тому безпосереднім об'єктом державного регулювання є діяльність підприємств, державних органів, домашніх господарств.

В структурі державного управління у сфері підприємництва перебуває в тісній взаємодії дві системи – «влада» і «бізнес», які взаємно впливають одна на одну. Регулювання можна назвати ще політикою впливів, що народжується з двох основ – зі знання природи регульованого об'єкта, на який спрямовані впливи, та з чіткого бачення бажаного майбутнього образу цього об'єкта, який планується досягти за допомогою певних регуляторів [2].

Процес регулювання розділяється на суб'єкт – владу і об'єкт – бізнес. Але влада також виступає не лише регуляторною, але й регульованою системою з боку бізнесу. Тобто суб'єкт і об'єкт, взаємодіючи, постійно обмінюються ролями. Державне регулювання – це процес двосторонніх взаємовпливів між бізнесом і владою. І лише в їхній взаємодії кристалізуються економічно ефективні регуляторні форми і методи їх взаємовпливів [2].

Ідеологія й практика державного регулювання у сфері підприємництва повинна впливати з науково – обґрунтованого знання соціально–економічних, соціально–психологічних і соціокультурних засад підприємництва. Оскільки головними рисами потенційного підприємця є вміння раціонально ризикувати, балансувати між реальними витратами і можливими вигодами, та здатність розробляти і впроваджувати новий конкурентоспроможний продукт, регуляторна політика держави повинна не пригнічувати, а, навпаки, стимулювати ці дві найголовніші соціальні цінності – вміння ризикувати і створювати нове, які складають основу підприємницького капіталу нації, її здатність до творення економічної ініціативи [2].

Існує суперечлива взаємодія ринку як форми реалізації індивідуальних інтересів в умовах поділу праці та держави як виразника спільних соціальних інтересів, що виникають із сумісної, опосередкованої ринком діяльності всіх членів суспільства. Ринок і держава виконують свої, специфічні та незамінні, функції. За такого підходу питання про пріоритетність ринку або держави, про «провали» або «втручання» взагалі не виникають. Отже, «на зміну механістичному гаслу «чим менше держави, тим краще для економіки» має прийти синергетичне гасло «більше економіки й більше держави» [3, с. 7].



Зокрема, в подальшому вдосконаленні організаційних форм соціального партнерства, соціальної відповідальності бізнесу, державно-приватного партнерства тощо.

У даний час неможливо сформувати успішну економіку, яка розвивається, без тісних зв'язків бізнесу з публічними органами управління. Налагоджування природних зв'язків придбало гостроту надзвичайної важливості сьогодення. По суті, проблема подібних зв'язків стає як проблема розвитку бізнесу, а в решті решт і економіки країни на основі знов усвідомлюваних можливостей конкурентного ринку. При всіх обставинах, взаємовідношення влади і бізнесу залишаються абсолютно необхідними і взаємозалежними.

Організація тісних зв'язків бізнесу з публічними органами управління забезпечує довгострокове формування продуктивного середовища розвитку країни та відкриває можливості сумісної зацікавленої участі в створенні та реалізації суспільно значущих проектів і поєднання для цього матеріальних та нематеріальних ресурсних баз і поділу ризиків між суспільством (державним сектором і неурядовими організаціями) та приватним сектором [4;5]. При цьому державні та приватні організації використовують можливості кожної, що знижує вартість надання високоякісних соціальних послуг.

Успішний розвиток зв'язків припускає зацікавлену участь обох сторін – публічних органів управління і бізнесу: держава не має достатньо коштів для модернізації, обслуговування і розширення інфраструктури, яка знаходиться в державній власності, багато держав в останні роки зменшили ступінь державного втручання в економіку; більш ефективним власником в економічній теорії завжди вважався приватний бізнес, а не держава.

Отже, економічну категорію державно-приватного партнерства можна розглядати як невід'ємну частину єдиної соціально-економічної системи та сукупність економічних відносин, ресурсів, результатів, ефективності тощо. В сучасних умовах державно-приватне партнерство стає повноправним суб'єктом економічних відносин в країні.

Проте, щоб кожна сторона могла реалізувати свою частку необхідних зусиль, важливо внести повну ясність в розумінні ними своїх функцій і створити правові основи діяльності по формуванню відповідної системи взаєностосунків. В цьому найкраще переконує існуюча практика, яка характеризується невизначеністю і нестабільністю взаєностосунків, що породжує колізії, які ускладнюють співпрацю сторін. В результаті тандем «публічна влада – бізнес», покликаний створити передумови стимулювання економічного розвитку, насправді виявляється чинником забезпечення інтересів, по суті, олігархії і бюрократії.

Стало необхідністю створення сучасної методологічної бази зв'язків бізнесу і державних органів управління, яка повинна включати в себе перш за все:

а) трактування категорії «державне регулювання економіки», виходячи з посилки про неспроможність стихійного ринку вирішувати всі соціально-економічні проблеми, і необхідності покладання на державу обов'язків виконання компенсаторних функцій;

б) адекватне розкриття основних мотиваційних установок бізнесу і державних органів управління. При цьому визначаюче значення має усвідомлення економічного розвитку не як самоцілі, а як засобу здійснення справедливої соціальної політики.

Встановлення раціональних зв'язків між публічними органами управління і бізнесом відноситься до числа найважливіших чинників стабілізації економіки. Проте, для приведення їх в дію необхідна ясність у визначенні концептуального підходу до з'ясування змісту категорій «державне управління економікою» і «мотиваційні установки бізнесу». Загальна ідея полягає у визнанні необхідності державного втручання в діяльність тільки тих сфер, в яких ринок або неможливий, або недостатньо ефективний, наприклад, охорона навколишнього середовища, воєнно-промисловий комплекс, усунення регіональних диспропорцій, диференціація податків для різних категорій бізнесу, антимонопольні процедури і т.і., а також в усвідомленні бізнесом необхідності функціонування в конкурентному ринковому середовищі, яке само організовується.

### Список використаних джерел:

1. Шаргородська Н., Бардук І. Людина про своє майбутнє // Віче. — 2009. — № 18. — С. 30—32.
2. Дубровський В. [Особливості національної корупції. Роль та місце корупції у відносинах влади і бізнесу в Україні: шляхи опрацювання системного підходу до проблеми](#) [Електронний ресурс] // Український незалежний центр політичних досліджень «Пріоритети». — 2003. — №5(11). — Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3570>.
3. Гриценко А. Методологічні основи модернізації України // Економіка України. — 2011. — № 1. — С. 38—47; № 2. — С. 4—12.
4. Риски бізнеса в державно-частному партнерстві: Национальний доклад / С. Е. Литовченко, В. А. Евсеев, А. Е. Дынкин, А. Д. Нефедьев, Я. В. Семенов. — М.: Ассоциация менеджеров, 2007. — 317 с.
5. Москаленко О. М. Міжнародний досвід участі венчурних фондів у державно-приватному партнерстві // Проблеми формування нової економіки ХХІ ст.: Матер. II Міжнар. наук.—практ. конф. — Дніпропетровськ, 2009. — Т. 3. — С. 117—119.

*Чебан Олександр Іванович,*

*к. держ.упр., докторант ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України*

### РОЗРОБКА ПРОГРАМ І ПОЛІТИК НА ОСНОВІ ОЦІНКИ ПОТРЕБ

Основною властивістю людини є біологічні та соціальні потреби. Зазначимо, що само поняття і визначення потреби, на сьогодні є достатньо широким і не сталим. Це можна пояснити розгалуженістю сфер вивчення психологічних, соціальних і економічних та інших наук. В державному управлінні

західних країн використовується підхід, що має назву «оцінка потреб». Оцінка потреб визначається як системне дослідження того як виконується програма і як воно повинно бути, і часто використовується в якості попереднього етапу розробки програмних дій, спрямованих на усунення нерівності між ідеальною моделлю даного проекту і тим, що спостерігається [1;2].

Оцінка потреб також, визначається як системний підхід до визначення природи проблем, викликів і можливостей в конкретній сфері [3], системний набір процедур, прийнятих з метою встановлення пріоритетів та прийняття рішень про програму або організаційного вдосконалення і розподілу ресурсів [4].

У зв'язку з масштабністю проектів в публічній сфері визначення різноманітних потреб може бути складним і розмитим. МакКілліп пропонує визначати потреби на основі «вартості» проблеми для групи населення, яка може бути вирішена. По суті, це означає визначення колективних потреб, тобто ступінь необхідності інвестиційного проекту в цілому, можна оцінити шляхом порівняння очікуваних наслідків проекту з потребами, що артикульовані користувачами та іншими зацікавленими групами.

Зазначимо, що ґрунтуючись на постійно змінних потребах важко впевнено стверджувати, що певною мірою існує необхідність крупних державних інвестиційних проектів або зробити об'єктивне порівняння між альтернативними проектами. Потреби можуть мати прояв через вимоги на ринку, але потреби і бажання не завжди співпадають. Часто люди не мають економічної спроможності або споживацької спроможності у вигляді ринкового попиту. Потреби також можуть бути виражені через ініціативи органів публічної влади або як побажання, висунені різними групами в суспільстві.

Задля гарантування, що інвестиційні проекти будуть задовольняти першочергові потреби суспільства, які можуть відрізнятися межах певного сектору або групи, аналіз не повинен починатися на занадто низькому рівні в ланцюжку потреб. Аналіз потреб повинен починатися на концептуальному або стратегічному рівні, тобто на ранній стадії планування проекту, до ухвалення рішення про вибір концепції. Також, однією з вимог може бути вимога

детального аналізу потреб на пізніших стадіях планування проекту, але це не може замінити аналіз потреб на ранніх стадіях проекту. Якщо аналіз потреб проводиться тільки на нижчих стадіях розробки проекту програми, концепцію буде вибрано без достатнього з'ясування потреб, що визначили необхідність розробки програми. Тоді аналіз потреб буде зводиться до аналізу попиту на певне «технічне» рішення і будь-яких ініціатив, спрямованих на виправлення його побічних ефектів.

Цікавою ілюстрацією розробки і реалізації проекту є побудова на початку 1990-х залізничного експрес сполучення з Осло до нового аеропорту в Gardermoen. Необхідність побудови цього сполучення була виправдана прогнозом, який показує, що 60% пасажирів літаків використовуватиме експрес між аеропортом і містом Осло. Проте, моделі прогнозування трафіку зосереджувались на залізниці як опції тільки громадського транспорту, не враховуючи те, що вже здійснювався автобусний маршрут. Більше того, прогнози не розглядали, як ціна квитка впливатиме на сектор ринку. В результаті, прогнози перебільшили кількість залізничних пасажирів на 67%, і, таким чином, переоцінити потребу в новій залізничній лінії. Інші альтернативи для збільшення послугами громадського транспорту між Осло і аеропорту, такі як поліпшені послуги з меншою вартістю експрес-автобусів, також не досліджувалися.

Все це призвело до того, що прибутки від залізничної лінії були істотно нижчими, ніж ті, що були передбачені. Враховуючи вищі за прогнозні експлуатаційні витрати і вартість будівництва, резолюцією Комітету було визначено, що «можливість для залізничної лінії стати прибутковим проектом, як передбачається в Парламентському рішенні про розробку і фінансування аеропорту і підключення послуг наземного транспорту, може бути повністю виключена» [5].

Хоча аналіз потреб, формулювання мети і оцінка дій є окремими сферами, вони, все ж, є взаємозалежними. Розробка проекту передбачає, що він матиме певні ефекти і висуває на перший план задоволення визначених потреб.

Також, формулювання мети передбачає врахування взаємозв'язку потреб та побічних позитивних ефектів. Наприклад, створення або покращення транспортного сполучення утворює додаткові робочі місця, які можуть бути нагальною потребою і стояти вище в ієрархії потреб на певній території. Тут треба зазначити, що покращення транспортного сполучення, яка є метою програми, що направлена на забезпечення певного переліку потреб, має додаткові позитивні та негативні сторонні ефекти.

Західні дослідники зазначають, що розгляд ряду великомасштабних інвестиційних проектів показав, що аналіз потреб за яким приймалося рішення щодо проекту часто були недостатніми і навіть вводили в оману. Іноді, загального аналізу потреб не було взагалі або формальний аналіз потреб проводився на ранніх стадіях планування. Аналіз потреб повинен охоплювати всі відповідні потреби суспільства, а не лише ті, за які споживачі згодні сплачувати [6].

Оскільки потреби мають суспільний характер, то відправною точкою розробки масштабних державних інвестиційних проектів повинно стати аналіз потреб. Крім того, до уваги беруться не тільки ті сектора суспільства, з яких виходять потреби, а й ті на які буде розповсюджуватися позитивні і негативні сторонні ефекти. Такий, як вважається, нормативний підхід повинен поєднуватися з залученням різноманітних зацікавлених сторін з інших секторів, рівнів управління, громадянського суспільства і бізнесу. Також, аналіз потреб не повинен ґрунтуватися на попередньо сформульованих кількісних, технічних стандартах.

#### **Список використаних джерел:**

1. Rouda, Robert H. and Mitchell E. Kusy, Jr. «Needs assessment: The first step.» – 1995. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.alumni.caltech.edu/~rouda/T2\\_NA.html](http://www.alumni.caltech.edu/~rouda/T2_NA.html).
2. Gupta, Kavita. A practical guide to needs assessment. San Francisco, California: Jossey-Bass/Pfeiffer., 1999.

3. Darryl L. Sink & Associates, Inc. «Needs assessment reports.» -2003. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsink.com/needs.html>;
4. Witkin, Belle Ruth and James W. Altschuld. Planning and conducting needs assessments: A practical guide. – Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1995.
5. NOU 1999:28. Gardermoprosjektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring. (The Gardermoen project. Evaluation of planning and implementation.) Report from a committee appointed through a Royal Resolution of May 15, 1998. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/utredninger/NOU/028005-020002/hov001-nu.html>
6. Næss P. Bedre behovsanalyser. (Better needs analyses.) NIBR-rapport 2004:15. – Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 2004.

***Чорненко Микола Іванович,***

*аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,  
старший викладач кафедри української та іноземних мов  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ВЛАДИ**

Відповідно до Конституції України, Україна – це «суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [2], тобто в основному законі країни декларується демократичність. Питання, пов'язані з переходом до демократичного врядування, останнім часом активно вивчаються науковцями, розглядаються різні аспекти такого врядування, в тому числі й історичний. Так, вивчення історичного досвіду свідчить, що «до основних засад організації і функціонування публічної влади, що відповідають вітчизняній традиції

врядування, правомірно віднести демократизм» [1, 324]. Отже, завдання демократизації влади є одним з ключових у подальшому розвитку України. Ця теза простежується і на рівні планування такого розвитку. У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року стверджується: «Однією з умов демократизації політичної системи України є подальше реформування інституту місцевого самоврядування у напрямі підвищення його ефективності, наближення принципів діяльності до європейських стандартів» [3]. Тобто, Державна стратегія окремо визначає вагомість місцевого самоврядування у процесі демократизації, до того ж, далі конкретизуються кроки, які мають бути здійснені: «Реформування системи місцевого самоврядування передбачає: поступове розширення прав і підвищення рівня економічної самостійності місцевих територіальних громад; оптимізацію принципів розподілу повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [3].

Простежується такий підхід і на рівні регіональних стратегій розвитку. Так, стратегічний план 9 Стратегії економічного і соціального розвитку Херсонської області до 2015 року передбачає наступне: «Становлення місцевого самоврядування ... потребує формування та реалізації політики чіткого розподілу функцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» [4]. Далі детальніше описується цей процес: «Реалізація зазначеного пріоритетного напрямку передбачатиме: деконцентрацію владних повноважень, перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності; підвищення ролі громадських організацій у місцевому самоврядуванні» [4].

Необхідність ширшого залучення громадськості до врядування розглядається і в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: «Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення



незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»[5].

Таким чином, узагальнивши вищевказане, можемо зробити висновки щодо запропонованих у цих документах шляхах демократизації. По-перше, стоїть потреба чіткого розподілу повноважень між виконавчою владою і органами місцевого самоврядування, все актуальнішим стає принцип децентралізації влади (особливо враховуючи сьогоденню складну ситуацію в країні). По-друге, важливим елементом подальшого розвитку є зв'язок суспільства і влади, який на сьогодні можна забезпечити у першу чергу через місцеве самоврядування (контроль влади, її виборність).

Вищезазначені процеси не є чимось новим для вітчизняної традиції врядування. Адже такі процеси є частиною нашої традиції: «до автохтонних засад публічної влади і управління, що відповідають концепції демократичного врядування і європейського вибору України, можна віднести принципи народного суверенітету, поділу державної влади, демократизму (...зв'язки суспільства і влади), децентралізації...»[1, 326].

#### **Список використаних джерел:**

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 293–326.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. №1001 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015

року» // [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>.

4. Стратегія економічного і соціального розвитку Херсонської області до 2015 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=11023>.

5. Указ Президента України від 24 березня 2012 року №212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

*Ясиневич Станіслав Людвигович,*

*здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Розгляд наукових джерел показує, що розвиток навчань про інформацію відбувається одночасно в багатьох напрямках. Кожен напрямок фіксує певну сторону поняття інформації і має свою область застосовності. При виході за межі цієї області ефективність застосування того чи іншого підходу різко падає і може навіть призвести до помилкових висновків. Найкращого, універсального визначення серед перерахованих (і багатьох інших) формальних математичних визначень інформації немає.

Примітно, що при аналізі всіх трьох семіотичних аспектів інформації: синтаксичного, семантичного та прагматичного, першими розроблялися імовірнісні теорії, а потім відбувався поступовий відхід від імовірнісних моделей. Тим самим саме поняття інформації звільнялося від дуже вузьких імовірнісних уявлень.

В основі більш широкого підходу до визначення поняття інформації лежить уявлення про тісний зв'язок інформації та *різноманітності*. Дана точка зору є в даний час найбільш широко поширеною і аргументованою [1]. Відповідно до цієї концепції природа інформації полягає в різноманітності, а кількість інформації виражає кількість різноманітності.

Соціальні системи – це особливий, вищий з відомих нам типів матеріальних систем. І одна з особливостей суспільства, тісно пов'язана з усіма іншими його характерними рисами і відрізняє його від інших типів систем – це здатність до інформаційно-відбивним процесам особливого роду [2].

Біологічне і соціальне відрізняються в інформаційному плані «перш за все тим, що останній тип організації характеризується наявністю особливої надіндивідуальної і внеорганічної системи засобів накопичення, зберігання та передачі від покоління до покоління істотно важливою для колективного об'єднання інформації, програмує дії вхідних у нього індивідів» [3]. Наявність специфічно соціальної форми передачі інформації призводить до того, що поряд з генетичними і умовно рефлекторними програмами поведінки як чисто біологічними з'являються нові форми детермінації поведінки за допомогою соціальної інформації та соціальної пам'яті. Лотман Ю. дає інформаційне визначення поняття «культура» як сукупності всієї не спадкової інформації, способів її організації та зберігання [4].

Саме інформація, як властивість об'єктивної реальності, забезпечує процес пізнання цієї реальності у всіх її проявах. Саме ця властивість, поряд з властивістю відображення, забезпечує об'єктивну і необхідну зв'язок між об'єктивним світом, тобто постійно рухається в просторі і в часі матерією, і її породженням – ідеальним свідомістю, остаточно замикає ланцюжок процесу пізнання, представляючи її у вигляді: матерія – інформація – комунікація – пізнання .

Найбільш фундаментальною категорією для переважаючого безлічі концепцій громадянського суспільства є суб'єкт громадянського суспільства. Лейтмотивом концепцій громадянського суспільства нового часу є визнання

статусу особистості, суб'єкта соціальних відносин як самооцінного і визначального елемента соціальних систем. При цьому виділяються три аспекти:

- Духовний – відповідно до цієї теорії в основі громадянського суспільства повинна бути самодостатня, активна вільна особистість, що реалізує і відстоює свої права (духовність, громадянськість),

- Економічний – громадянське суспільство можливе за наявності приватної власності як основи і умови свободи соціального суб'єкта, тому нерідко ставиться знак рівності між поняттями суб'єкт громадянського суспільства і середній клас,

- Соціальний – приватність як антитеза державності, приватне життя, огорожена певними захисними бар'єрами від диктату, посягання з боку державної машини [5].

Можна стверджувати, що в інформаційному суспільстві з розвинутою інформаційною інфраструктурою, в умовах віртуалізації всіх відомих сфер людської діяльності самореалізація особистості як системоутворюючого елемента громадянського суспільства протікає в специфічних умовах.

Ці властивості соціально-інформаційного простору по-справжньому заявили про себе лише в епоху інформаційного суспільства. До їх числа можна віднести інформаційну прозорість, проникність простору, інформаційну залежність соціуму, демократизацію і персоналізацію доступу до соціально-інформаційних ресурсів, швидкодія і масштабність соціальних процесів в інформаційному середовищі.

Новий інформаційний режим гарантує інші масштаби соціального креативу, свободу доступу до інформації, демократичність і різноманітність можливостей самовираження, різноманітність способів виявлення свого внутрішнього світу у віртуальному середовищі. Ці переваги інформаційного суспільства дозволяють незмірно більш широким колам проявити громадянську активність без виняткової пасіонарності, брати участь в соціальних проектах без володіння якимись істотними ресурсами, демонструвати лідерські якості, не

спираючись на силу і авторитет якої офіційної організації. Всі ці ресурси і можливості кожному бажаючому успішно надає виртуал в інформаційній формі. Рядовий представник інформаційного суспільства, отримує у своє розпорядження розмаїття ідей (контент), глобальні інформаційні канали і ресурси, найширшу аудиторію, підтримку безлічі соціальних мереж та ком'юніті, швидкодія самоорганізації, нарешті, можливість виходу соціальних дій в реал.

Інформаційна свобода (при всіх застереженнях, недоліки і опорі її реалізації) є основою нового типу громадянськості. В інформаційному суспільстві прискорюється процес соціалізації громадської особистості нового типу – соціально активного суб'єкта, активно використовує інтелектуально-інформаційні та емоційно-інформаційні комунікації як технології соціальної взаємодії.

Інформаційне суспільство не тільки видозмінює співвідношення між чисельністю популяції активних і пасивних громадян, лідерського корпусу громадянського суспільства та його рядових членів, не тільки надають більш широкий і демократичний спектр можливостей перейти з другої категорії в першу, а й кардинально змінюють статус громадянина [6].

В інформаційному суспільстві рядові громадяни отримують унікальні можливості реального протистояння силі держави. Дані можливості засновані на синергетичному ефекті індивідуальних інформаційних дій у соціально-інформаційному просторі (як подальша еволюція соціальних мереж, чатів, контактів, форумів, блогів, інтернет-ком'юніті і т.п.) [7].

Даний вид синергетичних інформаційних дій, здатний втілювати в соціальні результати, сам по собі може бути як функцією офіційного держави, його підсистем, так і ініціативою інститутів громадянського суспільства, що переслідують власні цілі.

### Список використаних джерел:

1. Пушкин Б.Г., Урсул А.Д. Информатика, кибернетика, интеллект. -- Кишинев: Штиинца, 1989.
2. Урсул А.Д. Отражение и информация. -- М.: Мысль, 1973.
3. Маркарян Э.С. Человеческое общество как особый тип организации // Вопросы философии, 1971. – № 10.
4. Лотман Ю. М. Избранные статьи. – Таллинн, 1992. – Т. 1.
5. Гаєць В. Державність України. На шляху до громадянського суспільства // Віче.-2005. -.№5. -С.16
6. Сляднева Н.А. Культурное наследие в информационном обществе: приобретения и потери // Международн. конференция «Культурное наследие – свет миру», 2007. – М.: Информиздат, 2007. – С. 58 – 63.
7. Сляднева Н.А. Синергетические эффекты глобального информационного пространства//Парадигмы XXI века: информационное общество, информационное мировоззрение, информационная культура: Материалы межд. научн. конф. Краснодар 16-18 сент. 2002. – Краснодар, 2002. – С. 10-15.

**СЕКЦІЯ №2**

**МЕХАНІЗМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

***Безверхнюк Тетяна Миколаївна,***

*д.держ.упр., професор,  
завідувач кафедри управління проектами  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

***Сивак Тетяна Володимирівна,***

*к.держ.упр., ст. викладач кафедри управління проектами  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ПРОЕКТ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Основне призначення соціальних проектів – задоволення потреб громадян та вирішення певних соціальних проблем шляхом зміни соціальної ситуації. Мотивом розробки соціальних проектів здебільшого є такі проблеми, що мають суперечливі різновекторні тенденції розвитку та потребують адекватного вирішення. При цьому специфічність соціальних проектів полягає в тому, що головним експертом під час їх оцінювання виступає не лише держава або замовник проекту, а й суспільство в цілому.

У сучасних умовах об'єктивно актуалізувалося творення механізмів прийняття політичних рішень у сфері соціального розвитку через досягнення політичного консенсусу і стабільності інтересів різних інститутів та суб'єктів політичної влади в українському суспільстві. Піднесення значимості формування та вдосконалення системи соціального розвитку, відповідаючи запитам кожного громадянина, передбачає зміцнення засад ідеології соціальної держави в контексті легальної економіки та публічної політики. Сьогодні надзвичайно актуальною є зміна ідеології традиційної соціально-економічної діяльності. Мова йде про гармонізацію соціальних, екологічних та економічних інтересів розвитку, включення понять «соціальна відповідальність», «соціальне підприємництво», «соціальний проект» у систему економічних відносин.

Підвищення якості життєдіяльності населення України є нагальною потребою, зумовленою необхідністю консолідації суспільства, об'єднання



зусиль усіх його верств для реалізації цілей соціального розвитку з орієнтацією на досягнення високих соціальних стандартів та нормативів. Основна ідея національного соціального розвитку має полягати у досягненні самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, усвідомленні та реалізації того, що повноцінне відтворення людського потенціалу, соціуму загалом є прерогативою не тільки держави і владних структур, але й кожного з громадян України, що здійснюється на основі узгодженості соціально важливих інтересів громадян, суспільних об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що національні соціальні інтереси формуються у вигляді стратегічних завдань і складають основу політики соціального розвитку. Тому одним з найважливіших завдань державної влади є забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави шляхом визначення соціальної проблеми та її винесення на рівень публічної політики.

Здатність до колективної дії, що заснована на артикуляції загальних інтересів приватних осіб шляхом постійної раціональної дискусії – є основним індикатором публічності.

Громадянин через публічну сферу відчуває себе членом певної спільноти. Політика має місце лише там, де люди спілкуються один з одним (де існує публічний простір). Політика народжується тоді, коли існують інтереси, що об'єднують людей в групи. Політика – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значимих інтересів і потреб. Найважливішим показником функціонування публічної політики є відкрите обговорення, яке спонукає до практичної реалізації суспільних інтересів [1].

Публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети тощо.

Не всі суспільні інтереси набувають ознак публічності і стають різновидом публічного інтересу, що регулюється публічними галузями права, а

лише ті з них, які отримали визнання держави або органів місцевого самоврядування [2]. Задоволення суспільних інтересів, які не набули публічного характеру (не знайшли свого відображення в законах та інших нормативно-правових актах де держава бере на себе обов'язок визначати конкретні джерела та правила фінансування таких потреб), відбувається за рахунок власних коштів членів відповідних суспільних об'єднань.

Визначення соціальної проблеми та її винесення на публічний рівень (національний чи місцевий) відбувається у сфері публічної політики, яка є дороговказом для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, котрі втілюють відповідну політику у життя.

Призначення публічної політики – слугувати громадянам з метою вирішення їхніх проблем. З огляду на це публічна політика вирішує проблеми, які політично визнані як колективні. При цьому рішення ухвалюються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси. Будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна (суспільна) проблема, що розглядається у площині публічної політики, потенційно є дійовою особою публічної політики.

Публічна політика, за А. Чемерисом [6], – це відповідь влади у форматі проекту на публічно визнану проблему у конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність.

Реалізація публічної політики відбувається через цілеспрямоване втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в існуючу соціальну практику. Таке втручання спрямоване на зміну поведінки соціальних груп (цільових груп), які спричинили появу проблеми, і може відбуватися не лише у форматі указів Президента України, постанов уряду, розпоряджень, наказів і доручень міністерств, установ чи органів місцевого самоврядування, а й у формі програм чи проектів. Відповідно, відповідь влади на публічно визнану соціальну проблему (яка породжується колективною

потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем) має відбуватися у форматі проекту.

Проектний підхід до реалізації стратегічних пріоритетів суспільного розвитку проявився у розробці та запровадженні «національних проектів», як комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на комплексне вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації суспільства [6]. Реалізація проектного підходу та механізм проектного фінансування державних інвестиційних проектів вже отримали відповідну нормативно-правову підтримку.

Але, ці новаторні урядові заходи та механізми можуть бути дійсно реалізовані тільки у форматі публічної політики з використанням сучасного проектного інструментарію. В підтримку нашої гіпотези наведемо цитату з посібника А. Чемериса: «інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків» [6, с. 11].

Процес інституалізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою вирішення публічної проблеми отримав назву управління проектами в публічній сфері.

Під проектом у публічній сфері розуміють комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. При цьому в умовах обмеженого часу та ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше та відрізняються від існуючих аналогів. У таких проектах суб'єктами

виступають органи влади і державні організації, яким за результатами проекту надаються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян, як кінцевих бенефіціарів проекту. Цілі публічного проекту формулюються саме в термінах покращення становища громадян [3; 5].

Проектна діяльність соціального спрямування вже набула всіх ознак публічності, насамперед, через активну діяльність суб'єктів громадянського суспільства у створенні різноманітних організаційно-правових інституцій для вирішення публічно визнаних соціальних проблем. Соціальна солідарність, соціальна відповідальність бізнесу, соціальне підприємництво та громадський рух – є явними ознаками інституціоналізації соціальних інтересів у форматі публічної політики та формування взаємодії між дійовими особами / заінтересованими сторонами публічної політики.

#### **Список використаних джерел:**

1. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю.А. Красин // Публичная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари – Горбачев Фонд». – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 193 с.
2. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
3. Розроблення публічної політики : практичний посібник / Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
4. Технологія управління соціальними проектами : монографія / Т.М. Безверхнюк, А.О. Левицький, К.В. Пеклун, І.В. Руда, І.А. Сенча, Т.В. Сивак / За заг. ред. Безверхнюк Т.М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 351 с.
5. Управління проектами в публічній сфері : навчальний посібник / Т.М. Безверхнюк, Н.О. Котова, С.А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.
6. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник / А. Чемерис;

Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.

***Боделан Володимир Русланович,**  
начальник Головного управління Державної служби України  
з надзвичайних ситуацій в Одеській області,  
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СТИЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІДМІННОСТІ ТА СПЕЦИФІКА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ**

Здатність управлінських кадрів освоювати сучасні наукові методи і технічні засоби управління та використовувати їх з метою більш раціонального та ефективного управління суспільними процесами втілюється саме в стилі державного управління, який притаманний органам державного управління. Відтак, нагальна потреба у формуванні та розвитку стилів суб'єктів державно-управлінської діяльності обумовлюється тим, наскільки застосування їх різновидів сприяє спроможності ефективно та результативно реалізовувати державну політику.

Саме поняття стиль передбачає певні якісні характеристики явища, процесу або діяльності, бо є продуманою і узгодженою взаємодією управлінських елементів і людського потенціалу. Він надає можливість кожному учаснику управління, спираючись на встановлені структури, норми, форми, методи і інші елементи управління, повною мірою розкрити свою творчу сутність.

Щодо стилю державного управління, то це явище складне, багатоелементне, системне, засноване на певному синтезі, єдності об'єктивних і суб'єктивних чинників. Відтак, його аналіз видається можливим здійснювати

лише за умови дослідження динамічної взаємодії соціальних, матеріальних та ідеальних елементів управління в реально діючому середовищі, з урахуванням впливу як внутрішнього, так і зовнішнього середовища. Стиль державного управління виступає як модель єдності змісту та форми. У ньому концентровано відображено напрямок і форми управлінської діяльності, тип взаємодії між сторонами державно-управлінських відносин, що визначається головним чином суб'єктом управління, професіоналізм і ціннісні орієнтації суб'єкта управління [2].

Від того, який стиль мислення притаманний суб'єкту державно-управлінської діяльності, залежить процес реформування суспільства, впровадження та реалізація державної політики, зміни в системі державного управління тощо. Розвиток стилів мислення, що відображають сучасні суспільні потреби, має за мету підвищення ефективності та результативності державного управління, а також реалізацію індивідуального потенціалу суб'єктів державно-управлінської діяльності, створюючи сприятливі умови щодо реалізації державної кадрової політики, підвищення її ефективності тощо.

Існує чітка диференціація відмінностей стилю державно-управлінської діяльності від стилю роботи в інших сферах суспільства. Вона, перш за все, вбачається в соціальній активності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, органів публічного управління, яка:

- пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень;
- чітко і в повній мірі нормативно регламентована;
- за ціль має формування і реалізацію управлінського впливу.

Специфіка діяльності системи попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій на всіх рівнях обумовлюється тим, що це не тільки забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, техногенної та пожежної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідації, а й організація ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення пошуково-рятувальних робіт, а також виконання

невідкладних робіт у мирний час та особливий період при загрозі або виникненні надзвичайної ситуації [1]. Це потребує здійснення державного нагляду і контролю за виконанням вимог нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невинного характеру, діяльністю та готовністю аварійно-рятувальних формувань і служб до дій за призначенням та здійснення заходів щодо запобігання цим ситуаціям. А також здійснення аналізу та прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, визначення показників ризику їх виникнення на об'єктах і територіях, здійснення комплексу оперативних та довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації загроз.

з урахуванням специфіки діяльності органів державного управління із попередження та захисту населення від надзвичайних ситуацій сформулюємо наступні характеристики стилю, який:

- пов'язаний із застосуванням державно-владних повноважень щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, техногенної та пожежної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідації;

- чітко і в повній мірі нормативно регламентований, як нормативно-правовими актами стосовно проходження державної служби, так і обумовленими специфікою системи захисту населення від надзвичайних ситуацій;

- відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень у надзвичайних ситуаціях, здатністю швидко і оперативно долати наслідки, вмінням спілкування тощо.

Стиль керівництва завжди співвіднесений з ефективністю функціонування очолюваного керівником колективу, зв'язок між стилем керівництва та ефективністю обумовлена особливостями колективу,

специфікою розв'язуваних завдань і пр. Судити про ефективність стилю керівництва можна лише виходячи з врахуванням наявних умов його реалізації.

Характер державного управління, що пов'язаний із задоволенням потреб суспільства у функціях держави, зумовлює величезну відповідальність, яку несе кожний управлінець. Потрапляючи в різноманітні ситуації в процесі виконання службових обов'язків, досить часто людина має приймати оптимальне рішення в стислий термін, а іноді, коли на його обґрунтування та прийняття за всіма класичними науковими канонами часу зовсім немає, миттєво. Саме тоді на перше місце виходить управлінський досвід.

Вдосконалення стилю державного управління в практичному аспекті зазвичай починається з комплексного аналізу, оцінки та поєднання двох моментів: людського потенціалу, зосередженого в органах державної влади (взагалі і в кожному з них конкретно), цілей державного управління з наявними управлінськими ресурсами. Головне тут – визначення реального стану управління та управлінського потенціалу.

У загальному стилі державного управління немає дрібниць, все має значення і впливає на його рівень. Загальний стиль, і стиль діяльності державного органу чи посадової особи включає елементи різних його типів: усе залежить від пропорцій цих елементів, тобто які з них є визначальними.

### **Список використаних джерел:**

1. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління /В.Боделан // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. – № 3. – С. 60 – 66
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.



*Бондарева Ліна Володимирівна,  
аспірант кафедри філософських  
та соціально-політичних наук  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СІМЕЙНА МЕДИЦИНА, ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПНОСТІ ТА ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ НА БАЗОВОМУ РІВНІ**

В сучасному світі забезпечення доступності і якості медичної допомоги населенню є однією з найбільш складних проблем, яка торкається усіх країн, незалежно від рівня їх економічного розвитку і особливостей побудови систем охорони здоров'я. Основним напрямком діяльності ВООЗ з питань якості є висновки про те, що більшість причин низької якості та доступності обумовлені недоліками системи організації надання медичної допомоги населенню, а не окремими постачальниками медичних послуг або виробами медичного призначення. ВООЗ визначає такі основні недоліки організації надання медичної допомоги населенню [1]:

- медична допомога населенню надається у зворотньопропорційному напрямку (найбільш забезпечені громадяни, які мають меншу потребу у медичній допомозі, отримують більшу її частку, тоді як малозабезпечені громадяни, які мають значні проблеми із здоров'я отримують незначну його частку);

- дороговартісна медицини (коли громадяни, які не мають соціального захисту змушені сплачувати за отримані медичні послуги готівкою, витрачаючи на ці цілі значні кошти);

- фрагментованість медицини (значна спеціалізація ЗОЗ та лікарів та вузька спрямованість багатьох програм боротьби із захворюваннями є перешкодою на шляху запровадження цілісного підходу до медичного

обслуговування осіб та сімей, що охоплені цими програмами, без врахування необхідності безперервності у наданні медичної допомоги);

- нераціональне надання медичної допомоги (передбачені ресурси концентруються навколо високовартісних медичних послуг, при цьому ігноруються потенційні можливості первинної профілактики, здорового способу життя, які можуть скоротити захворюваність майже на 70%).

Беручи до уваги багатогранність державного впливу на розвиток організації надання медичної допомоги населенню, можна зазначити, що кожен період розвитку потребує перманентного вдосконалення існуючих механізмів й оцінки ефективності державного регулювання ним. Значний вплив доступності якісної медичної допомоги на стан громадського здоров'я зумовлює необхідність пошуку нових та удосконалення існуючих механізмів державного регулювання організації надання доступної та якісної медичної допомоги населенню. В першу чергу, мається на увазі вдосконалення механізмів регулювання організації надання медичної допомоги, що мають сприяти ефективному розподілу та використанню ресурсів галузі, оптимізацію її організаційної структури та стратегічному плануванню діяльності.

Одним із напрямків удосконалення механізмів державного регулювання доступності та якості медичної допомоги населенню на базовому рівні є перехід до первинного медико-санітарного забезпечення населення за сімейним принципом.

Головною метою функціонування інституту сімейного лікаря – лікаря загальної практики є створення належних умов щодо організації надання медичної допомоги конкретному громадянину в потрібний час, у зручному для нього місці, в належному обсязі, причому за якнайменших витрат. Інститут сімейного лікаря виконує функцію базового менеджера, що формує оптимальний підхід до обстеження й лікування своїх пацієнтів. Тим самим він керує потоками пацієнтів й обсягами медичної допомоги, а отже, впливає на розподіл фондів і зниження нераціональних витрат.

Сьогодні в Україні використовується як зарубіжний досвід так і власні наукові розробки щодо застосування різних механізмів державного регулювання процесу реформування ПМСД на засадах сімейної медицини.

На початок березня 2013 року в Україні первинну медико-санітарну допомогу на засадах сімейної медицини надають у 6095 амбулаторіях ЗП/СМ, у сільській місцевості розташовані 3824 такі заклади, у містах та поселеннях міського типу – 1046 амбулаторій (структурних підрозділів ЦПМСД) і 1225 амбулаторій (відокремлених структурних підрозділів ЦПМСД) [2].

Показник охоплення населення ПМСД за принципом ЗП/СМ в цілому по Україні становить 47,80%, проте цей показник коливається від 85,50% у Закарпатській та Тернопільській областях до 33,60% у м. Севастополі, у сільській місцевості цей показник дорівнює 72,60%, у містах і поселеннях міського типу – 36,60% [2].

Одним із шляхів удосконалення механізмів державного регулювання розвитку мережі ЗОЗ на засадах сімейної медицини є у містах відкриття нових амбулаторій ЗП/СМ наближених до місця проживання (наприклад у новозбудованих мікрорайонах, або перепланування під амбулаторії інших приміщень), у сільській місцевості будівництво нових амбулаторій ЗП/СМ або реорганізація фельдшерсько-акушерських пунктів у населених пунктах де проживає більше 1000 осіб в амбулаторії. Так в Україні на початок 2013 р. первинну медичну допомогу населенню надавали у 13466 фельдшерських та фельдшерсько-акушерських пунктах, із них 1338 закладів обслуговують понад 1000 осіб [2], що є резервом для реорганізації цих ЗОЗ в амбулаторії ЗП/СМ.

Впровадження інституту сімейного лікаря, який має оснащену амбулаторію, транспортне забезпечення та працює в умовах жорсткої конкуренції за пацієнта (надаючи при цьому 60-80% обсягу медичної допомоги), сприятиме, з одного боку, підвищенню доступності та якості медичної допомоги, а з іншого боку – раціональному використанню коштів.

Прийняття рішень щодо оптимізації, створення, реорганізації, перепрофілювання комунальних ЗОЗ на базовому рівні належить до компетенції

районних (міських) рад. Як зазначає А. Шипко спектр функціональних можливостей місцевих органів влади дозволяє активно розпочинати організаційні зміни в системі управління мережею закладів охорони здоров'я і пропонує одну із принципово відмінних управлінських стратегій: стратегію зростання, яка реалізується через механізми *диверсифікації* та *вертикальної інтеграції* і стратегію скорочення – через механізми *згорання* та *ліквідації* [3]. Прикладом диверсифікації є рішення місцевих органів управління охороною здоров'я та праці і соціального захисту щодо створення на базі дільничної лікарні відділення з догляду за хворими на хронічні захворювання чи людьми похилого віку, щоб задовольнити нові потреби територіальної громади.

Механізми вертикальної інтеграції в системі державного регулювання організації надання доступної і якісної медичної допомоги населенню передбачають зниження обсягів фінансування медичних закладів і поліпшення якості надання медичних послуг за рахунок визначення і впровадження різних рівнів спеціалізації для закладів охорони здоров'я, що значно скорочує відстань між постачальником та отримувачем медичних послуг.

Отже, ми можемо стверджувати, що організація надання первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини є необхідним напрямом удосконалення механізмів державного регулювання доступності та якості медичної допомоги, яка сприяє ефективному розподілу та раціональному використанню ресурсів сфери охорони здоров'я.

Розширення функціональних можливостей місцевих органів влади дозволяє активно запроваджувати організаційні зміни щодо надання доступної та якісної медичної допомоги населенню в системі управління відповідними ресурсами, особливо на базовому рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Доклад о состоянии здравоохранения в мире [Електрон. ресурс] / ВОЗ. – 2008. – Режим доступа: <http://www.who.int/whr/2008/overview/ru/index4.html>. – Название с титул. экрана.

2. Матюха Л. Ф. Стан модернізації первинної медичної допомоги в Україні /Л. Ф. Матюха, К. О. Надутий, Н. Ю. Кондратюк // Україна. Здоров'я нації. – 2013. – № 2 (26). – С. 76-83.
3. Шипко А. Модернізація функцій суб'єктів управління охороною здоров'я на місцевому рівні в умовах реструктуризації галузі / А. Шипко // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наук. праць. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3 (3). – С. 254-261.

*Ващук Юрій Святославович,  
аспірант кафедри економічної політики  
НАДУ при Президентіві України,  
головний спеціаліст  
Управління внутрішнього аудиту  
Міністерства соціальної політики України*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ**

Внутрішній державний фінансовий контроль (далі ДВФК) – важливий інструмент державного управління, що покликаний забезпечити досягнення виконання поставлених перед державними органами завдань, вивести контроль за доходами та видатками на якісно новий рівень, зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного та комунального сектору, забезпечити прозоре управління державними фінансами. Адже від стану управління державними фінансами, ступеня їх прозорості, ефективності використання державної власності, значною мірою залежать довіра до держави з боку громадян, зарубіжної спільноти, умови розвитку бізнесу, інвестиційний клімат.

Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [2] (далі – Концепція), Україна перебуває на шляху реформування системи ДВФК.

Розробивши та затвердивши зазначену Концепцію у 2005 році, українські законодавці розпочали рух гармонізації власного законодавства до найкращої європейської практики, в частині реформування ДВФК.

Прийняття та втілення в життя Концепції стало рушійною силою при формуванні державного внутрішнього фінансового контролю та знайшло відображення в Бюджетному кодексі України [1], що був прийнятий у 2010 році. Так, у частині 3 ст. 26 закріплено, що розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах.

Наказом Міністерства фінансів України у 2011 році затверджено Стандарти внутрішнього аудиту [5] та Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту [7].

Стандартами внутрішнього аудиту визначено єдині підходи до організації та проведення внутрішніх аудитів, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, оцінки якості таких аудитів у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах [6] (далі – Методичні рекомендації) були затверджені наказом Міністерства фінансів України у 2012 році.

Методичні рекомендації розроблені для використання розпорядниками бюджетних коштів при організації та здійсненні внутрішнього контролю в своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах з метою забезпечення реалізації частин першої та другої статті 26 Бюджетного кодексу України. Також в методичних рекомендаціях наголошено на можливості використання при організації внутрішнього контролю в установі кращих міжнародних

практик побудови системи внутрішнього контролю в межах, що не суперечать законодавству України.

Методичні рекомендації розроблені з метою допомогти розпорядникам бюджетних коштів при організації внутрішнього контролю в установі. Проте вони несуть лише рекомендаційний характер та не зареєстровані в Міністерстві юстиції України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774 схвалено стратегію розвитку системи управління державними фінансами [4]. В результаті затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, який додається до зазначеної Стратегії, втратив чинність План заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року.

Відповідно до нового Плану заходів щодо реалізації Стратегії на Міністерство фінансів України та Державну фінансову інспекцію України покладено наступні обов'язки на 2013-2014 роки:

1. Визначити порядок проведення оцінки якості внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

2. Удосконалити методичні рекомендації щодо організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах у частині фінансового управління та відповідальності (підзвітності) керівників.

3. Підготувати проект нормативно-правового акта з питань організації внутрішнього контролю, в тому числі фінансового управління і контролю та відповідальності (підзвітності) керівника бюджетної установи.

В цілому, законодавство України в сфері ДВФК поступово приводиться у відповідність до найкращої міжнародної практики.

В Україні запроваджено «міністерський» державний внутрішній фінансовий контроль, де у кожному міністерстві запроваджується система внутрішнього контролю та діють децентралізовані служби внутрішнього аудиту.

В той же час існує ряд проблем, що потребують реагування та усунення.

В Концепції та в Методичних рекомендаціях було визначено п'ять елементів внутрішнього контролю, в той час, як чинні міжнародні стандарти в сфері організації ДВФК, розроблені Інститутом внутрішніх аудиторів (ІВА) та Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), які базуються на моделі COSO II складаються з 8 компонентів. Викладене показує, що українське законодавство переймає досвід європейського законодавства 1992 року, а не новітній досвід редакції 2001 року.

Значною проблемою є те, що запровадження ДВФК носить рекомендаційний характер. Зокрема відсутній розпорядчий документ, що б чітко вимагав створення системи внутрішнього контролю в державних установах.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» від 24.05.2005р N158-р // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 22. – ст. 1224
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347 «Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року» // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 82. – ст. 2767
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774 «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 82. – ст. 3052
5. Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 «Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>



6. Наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=351955&cat\\_id=285157](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=351955&cat_id=285157)
7. Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83424>
8. Дмитренко Г.В. Парадигма державного внутрішнього фінансового контролю / Г.В.Дмитренко // Науково-практичний журнал «Інвестиції: практика та досвід» – 2013. – № 7. – с.101–105.

*Вербецька Євгенія Валеріївна,  
методист кафедри економічної та фінансової політики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК УМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ**

Висока залежність внутрішнього ринку України від імпорту сировини та товарів, яка посилюється на фоні зростаючого значення експорту, підвищує ризикованість розвитку її економіки. Такий ризик зростає, як для окремих підприємств, пов'язаних з експортно-імпортними поставками, так і для держави в цілому через скорочення, наприклад, її можливостей з формування валютних резервів.

Таке поєднання ризиків – мікроекономічних (що формуються на підприємствах у виглядів невизначеності результатів їх оперативно-господарської діяльності) та макроекономічних, пов'язаних з наслідками зазначеної невизначеності для загальних показників функціонування економіки, дає підстави вважати, що така ризикованість має системний характер. Елементами такої системи мають також розглядатися й ризики, що походять від суто ринкових, технологічних та природно-кліматичних факторів, які заявляють про себе, наприклад, через невідповідність технічного оснащення промисловості задачам зростання її конкурентоспроможності тощо.

Такий характер ризикованості безпосередньо відбивається й на державному управлінні, скорочуючи можливості планування державою економічного розвитку. Між тим, саме у підвищенні ефективності саме такого планування, сьогодні відчувається гостра потреба. У зв'язку з цим заслуговує на увагу й те, що з таким плануванням міжнародні та європейські організації пов'язують подолання бідності, зростання якості життя та формування підстав для перетворень у напрямку формування так званої сучасної «економіки знань».

Очевидно, що у випадку країн, які ще не завершили формування ринкових відносин та не оволоділи ефективними методами впливу на ринкове середовище, сам управлінський процес багато в чому залежить від здатності урядовців управляти ризиками. Це, у свою чергу, змушує ставитися до накопичених наукою здобутків у теорії ризиків, як до важливого фундаменту сучасної управлінської практики, від оволодіння яким залежатиме ефективність та результативність державного управління.

Важливість роботи у цьому напрямку виявляється тим більш значущою, що у сучасній науці ще не склався єдиний підхід до сутності ризику. Й досі у різних джерелах ризик не рідко трактується по-різному. Однак загальним у цих визначення є те, що ризик уявляє собою можливу небезпеку, пов'язану з ситуативною характеристикою діяльності, яка складається з невизначеності наслідків і можливих несприятливих наслідків у випадку невдачі. Через це

ризик сприймається в якості прогнозованої векторної величини збитку, що може виникнути в наслідок ухвалення рішення в умовах невизначеності та реалізації загрози.

Як правило, при оцінюванні ризику ураховуються лише несприятливі події та їхні негативні наслідки. Сьогодні такий підхід все більше піддається критиці за те, що недостатньо відображає сутність підприємницького ризику [1, с. 13-23]. Але з точки зору державного управління він зберігає високий потенціал для розуміння тієї невизначеності, з якою стикаються органи державного управління, регулюючи господарську діяльність.

Одним з наріжних каменів такого підходу є розуміння держави, як органу, що попереджує ризик завдяки прийняттю ефективних управлінських рішень. Робота в цьому напрямку, у свою чергу, передбачає необхідність попереднього аналізу ризику, форм у яких цей ризик сприймається різними суб'єктами, ринку, по відношенню до якого здійснюються управлінські заходи.

При цьому оцінка ризику передбачає комплекс дій, спрямованих на оцінку, аналіз та ідентифікацію механізмів виникнення явищ, які виявляють сильний вплив на діяльність організації, з метою запобігання відхиленням, загрозам, втратам тощо або протидії їх виникненню. Ступінь ризику визначається шляхом проведення кількісного та якісного аналізу [2, с. 16-24].

З точки зору «технології» таких дій, якісний аналіз є найбільш складним етапом у проведенні загального аналізу ступеня ризику від визначеного напрямку діяльності організації. Його головне завдання полягає у визначенні факторів ризику, виявленні напрямків діяльності й етапів на яких може виникнути ризик.

Під час кількісного аналізу ризику визначаються параметри ризику, а також ризик обраного напрямку діяльності. З точки зору державного управління, важливим тут є розуміння природи процесів, що склалися на певному ринку, інтересів суб'єктів ринку та чітке уявлення про те, у якому вигляді ринок має функціонувати. Тільки за таких умов управління ризиками може отримати риси системного заходу, спрямованого на створення більш

безпечних умов (для суспільства в цілому) розвитку на окремому сегменті ринку.

У такому контексті кількісний аналіз ризику виявляється пов'язаним з рядом суб'єктивних факторів, а саме:

- постановкою проблеми,
- перевагами особи, яка приймає рішення,
- ставленням особи, яка приймає рішення до ризику,
- доступністю інформації, що характеризує ризик,
- кількістю часу відведеного для ухвалення рішення,
- професійною підготовкою особи, яка приймає рішення.

Така залежність від суб'єктивного фактору обумовлює необхідність додержання певної послідовності при аналізі ризику. Сьогодні така послідовність стала не тільки серцевиною схеми класичного аналізу ризикології [3, с. 25-36], а у випадку державного управління, може розглядатися методологічним підґрунтям щодо аналітичної підтримки державно-управлінських рішень. У самому загальному вигляді, зазначена методологія має ґрунтуватися на послідовності дій в напрямку:

1. Визначення основних внутрішніх та зовнішніх чинників ризику, що має за мету встановлення факторів що породжують невизначеність.

2. Моделювання впливу чинника на результуючі показники функціонування об'єкту ризику.

3. Оцінка їх інтегрованого впливу на об'єкт ризику, яка має дати уявлення про той інтегральний ефект, який створює факт наявності декількох факторів ризику.

4. Оцінка ризику з точки зору критеріїв економічної доцільності, що передбачає аналіз необхідних витрат та очікуваних результатів. При цьому, такий аналіз має здійснюватися не тільки з точки зору органу державного управління, а також і наслідків для фінансової стійкості суб'єктів ринку. Вважаємо за неприпустимою ситуацію, коли недооцінка наслідків подолання

ризик, створює підстави для виникнення ще більш масштабної невизначеності на ринку.

5. Встановлення допустимого ступеня ризику, існування якого пов'язано з природою ринкового середовища (до одного з сегментів якого й здійснюється вплив з боку держави). Тут ми виходимо з того, що ринок за будь яких обставин характеризується невизначеністю. Це його природна властивість. Завданням держави є лише нейтралізація тих ризиків, які мають загрозливий для цієї системи характер.

6. Аналіз окремих операцій щодо обраного ступеня ризику. Так, наприклад, спекулятивні операції з фондами чи інструментами здатні спровокувати наступ кризових ситуацій, що і є кульмінацією реалізації ризиків.

7. Розробка заходів зниження ризику, до яких можна віднести, наприклад: страхування, диверсифікація (у вузькому сенсі – розподіл капіталу між різними типами фінансових інструментів різних емітентів, та у широкому сенсі – розпорошення напрямків діяльності фірми, що підвищує здатність реагувати на зміни ринку), створення запасів та резервів, розподіл ризику між учасниками проекту, хеджування тощо [4 с. 112-121, 5 с. 40-45].

Зрозуміло, що така послідовність дій може бути реалізованою лише в умовах якісних змін у кваліфікації державних службовців, діяльність яких спрямована на регулювання ринкових процесів. Отже, пошук ефективних заходів з управління ризиками є напряду пов'язаним з оцінкою стану справ у конкретному ринковому сегменті та вибором інструментів впливу на ситуацію, що тут склалася. Значення такого вибору лише зростатиме у майбутньому пропорційно до неминучому перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вітлінський В.В. Фінансовий ризик і методи його вимірювання/ В.В.Вітлінський, Г.І.Великоіваненко // Фінанси України. – 2000. – 248 с.

2. Каменський А.Б. Економічний ризик та методи його вимірювання: Навчальний посібник. – К.: Видавничий дім «Козаки», 2002. – 120с.
3. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения / Литвак Б.Г. – М.: Дело, 2000. – 392 с.
4. Некрасова А. В. Управління фінансовими ризиками в Україні в сучасних умовах / А. В. Некрасова, В. М. Пастухов // Економічний простір. – 2011. – Вип. 16 (125). – С. 112-121.
5. Райзберг Б.А. Предпринимательство и риск / Б.А. Райзберг – М.: Знание, 1992. – 62 с.

*Діденко Ніна Григорівна,  
д.держ.упр, професор,  
декан факультету державного управління,  
завідувач кафедри філософії і психології  
Донецького державного університету управління,*

*Сергіна Тетяна Олександрівна,  
викладач кафедри іноземних мов  
Донецького державного університету управління*

## **РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

В умовах розвитку інформаційного суспільства громадяни мають можливість максимізувати представництво своїх інтересів і цінностей, що, за Е.Гідденсом, приводить до ефективного делегування повноважень, антикорупційних заходів, інституційних реформ, прозорості в політичній сфері, співробітництва політичних партій з зацікавленими групами, альтернативних демократичних процедур [2].

Події, які відбуваються сьогодні в Україні, свідчать про те, що нереалізованість представництва своїх інтересів, привела до дестабілізації, протестних виступів громадян, загроз політичній та територіальній цілісності країни, що має долатися шляхом поширення зв'язків влади з громадськістю, використання різноманітних засобів інформаційного впливу, протидією маніпуляціям настроями населення тощо.

Вважаємо, що прогрес в області інформаційних технологій дозволяє сьогодні громадянам поступово «забирати» у держави делеговані раніше повноваження, тобто з'являється можливість найбільш повної реалізації їх прав на участь в управлінні шляхом розвитку електронної демократії.

Г.Герасимова, аналізуючи зв'язки з громадськістю як соціальний механізм взаємодії влади і суспільства, наводить приклади віртуальної участі громадян в управлінні суспільством у провідних країнах: «громадська участь» (citizens participation), «залучення громадськості» (public involvement), «публічні консультації» (public consultations). У США існує так зване «журі громадян», а у Великобританії «громадський воркшоп». У Голландії існує термін «слухаючий уряд (listening government), який означає, що влада стає доступною для запитань, скарг та побажань приватних осіб, груп громадськості [1].

М.Кастельс у спеціальному дослідженні «Інтернет-Галактика. Міркування щодо Інтернету, бізнесу і суспільства» характеризує інформаційні можливості Інтернету як важливий спосіб спілкування та організації в усіх сферах діяльності, вважаючи, що соціальні рухи і політика використовують і дедалі більше будуть використовувати його, роблячи привілейованим засобом для дії, інформування, набору кадрів, організації, панування та протидії панування.

За М.Кастельсом, взаємодія між Інтернетом та процесами соціополітичного конфлікту, представництва та управління здійснюється в чотирьох відмінних, але пов'язаних між собою сферах: нова динаміка соціальних рухів, включення місцевих громад у мережу та їх важливість для

участі громадян, використання Інтернету в реалізації інформаційної політики та виникнення «ноополітики» та засобів ведення кібернетичної війни на геополітичній арені [4, 143].

Таким чином, для демократизації українського суспільства розвиток електронної демократії дає можливість зменшувати перекручення інформації, уникати посередників між владою і громадянами, мати інтерактивне спілкування з аудиторією. Сьогодні для розвитку цього напрямку потрібно на рівні державних інформаційних служб готувати відповідні кадри, програмне забезпечення, відповідну комп'ютерну техніку. Це означає, що по відношенню до нового інформаційного Інтернет-середовища держава має формувати свою особливу політику, яка передбачає особисту відповідальність всіх суб'єктів за свої дії в інформаційному просторі.

Одним з важливих аспектів використання Інтернету є те, що він дає можливість розповсюдження цінностей, що є базовими для демократичного суспільства; свобода слова, політичний плюралізм, вільний доступ до інформації, свобода організацій та зібрань. Нав'язати певну ідеологію стає набагато важче, тобто, якщо є доступ до Інтернету (а повністю його заблокувати неможливо), то громадяни будуть отримувати альтернативну інформацію. Це сприяє не лише засвоєнню демократичних цінностей, але і часто об'єднує громадян з метою їхнього захисту, що широко використовується у наш час при організації протестних рухів.

Особливістю соціальних мереж, блогерства стало активне висловлення своєї позиції та плюралізм думок, зумовлені тим, що оприлюднити інформацію і отримати швидкий відгук на неї дуже швидко і дешево. Цим користуються як лідери громадської думки, так і громадські організації чи політичні партії, оприлюднюючи свої програми, маніфести, соціальну рекламу. Таким чином, соціальна мережа як структура, що базується на людських зв'язках або ж взаємних інтересах може розглядатися платформою, за допомогою якої люди можуть здійснювати зв'язок між собою та об'єднуватися за специфічними інтересами. Мережа створює умови для налагодження зв'язків з іншими



представниками як своєї, так і інших соціальних груп. Цілком доцільно органам державного управління та іншим зацікавленим сторонам сприяти застосуванню ІКТ громадянами.

Як пише В.Гурковський, електронна демократія повинна забезпечуватися можливістю кожної людини та громадянина через ІКТ брати участь у формуванні та реалізації державної і місцевої політики, а вивчення громадської думки посилюватися шляхом проведення за допомогою електронних засобів усього комплексу статистичних досліджень. На його думку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні створити належні умови для проведення своїх засідань у режимі on-line, у яких представники громадськості змогли б брати участь, забезпечити можливість подавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування в електронному вигляді пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, а також урегулювання суспільних відносин, умов життя всіх верств населення, розвитку держави і суспільства в цілому [3].

Вважаємо, що запровадження інструментів електронної демократії в Україні, можливість вільного спілкування, організації мітингів, різноманітних акцій із залученням великої кількості учасників може використовуватися органами державного управління для підвищення ефективності своєї діяльності. У такому сенсі мережі виконують мобілізуючу функцію, сприяючи об'єднанню громадян для розв'язання тих чи інших нагальних проблем.

При цьому, на нашу думку, важливо розуміти, що Інтернет може бути середовищем, що продукує крайні, антагоністичні цінності і світогляд. В таких випадках органам державного управління необхідно розробляти заходи, щодо засвоєння громадянами демократичних норм і традицій, загальнолюдських цінностей, взаємоповаги та толерантності, що дасть можливість убезпечити від негативного впливу Інтернет-середовища. До такого впливу мають долучатися сім'я, школа, університет, церква, громадські організації, політичні партії. Лише спільними зусиллями можуть бути сформовані цінності, що дадуть

можливість особистості при виборі контенту відсіювати ту інформацію, яка суперечить її поглядам.

### **Список використаних джерел:**

1. Герасимова Г.И. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества / Г.И. Герасимова // Власть. – 2008. – №9. – С.33-36.
2. Гідденс Е. Нестримний світ, як глобалізація перетворює наше життя / Еміль Гідденс -К.:Альтерпрес, 2004.- С. 30.
3. Гурковський В.І. [Зарубіжний досвід формування інформаційного суспільства: перспективи адаптації в Україні](#) / В.І. Гурковський // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць асоціації докторів наук з державного управління .– Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 2 . – С. 51-58.
4. Кастельс М. Інтернет – галактика. Міркування щодо Інтернету, бізнесу і суспільства / М.Кастельс [Пер. з англ.]– К.: Видавництво «Ваклер» у формі ТОВ, 2007. – 304 с.
5. Назарчук А. Сетевое общество и его философское осмысление // А. Назарчук. – Вопросы философии. – 2008. – № 7.- С. 61-75.

*Долотенко Євгенія Володимирівна,  
аспірант Класичного приватного університету м. Запоріжжя,  
асистент кафедри державного управління  
Державної установи «Кримський державний медичний  
університет імені С. І. Георгієвського»*

**ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-  
САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НА ЗАСАДАХ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ  
В КОНТЕКСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**

У процесі розвитку різні суспільства і різні країни з урахуванням своєї специфіки формували власну модель медичного обслуговування та охорони здоров'я.

Одне з головних місць в будь-якій системі охорони здоров'я займає первинна медико-санітарна допомога. В Алма-Атинській декларації первинна медико-санітарна допомога була визначена як група фундаментальних цінностей для розвитку служб охорони здоров'я і як низка підходів для задоволення першочергових потреб охорони здоров'я та впливу на фундаментальні детермінанти здоров'я [1, С.123–146].

Алма-Атинська декларація сприяла розвитку первинної медико-санітарної допомоги в якості ключового елемента для досягнення прийняттого рівня здоров'я людей у світі. Вона стала основою руху «Здоров'я для всіх» [9].

Стратегія Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо орієнтації медичної допомоги на первинну медико-санітарну допомогу на засадах сімейної медицини прийнята більшістю країн миру. В Україні проблеми сімейної медицини, а головне, питання доцільності дуже актуальні [4, с.92].

За останні декілька десятиліть в структурі амбулаторно-поліклінічної ланки пріоритетного розвитку набувала спеціалізована медична допомога, що певною мірою стримувало розвиток первинної медико-санітарної допомоги.

Тому не дивно, що в Україні на теперішній час сформувалося соціальне замовлення суспільства на створення в структурі первинної ланки охорони здоров'я лікаря особливої категорії, який би міг відігравати роль авторитетного професіонала на первинному рівні, тобто сімейного лікаря [5].

Первинна медико-санітарна допомога здійснює головну функцію і є центральною ланкою системи охорони здоров'я України, основним засобом надання медико-санітарної допомоги. Головними засадами надання первинної медико-санітарну допомоги є її професійність і кваліфікованість, оперативність, доступність [2, с.83] (відповідно до ст. 49 Конституції України надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я державної і комунальної форми власності є безкоштовним, а тому – і доступним для всіх, хто має у цьому потребу) [7, ст.49].

Закладів, які надають первинну медико-санітарну допомогу, найбільша кількість, у них працює найбільше медичних працівників, і управління ними здійснюють: у сільській місцевості – головний лікар району, у місті – відділ (управління) охорони здоров'я міської ради [2, с.83].

Після довгих дискусій з питань розвитку та надання первинної медико-санітарної допомоги населенню в 2000 році вийшла постанова кабінету міністрів України «Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я»[11], яка стала початком переходу на нову модель надання первинної медико-санітарної допомоги, засновану на принципах сімейної медицини та загальної лікарняної практики. В межах реалізації цієї програми Міністерство охорони здоров'я України опрацювала та затвердило відповідні нормативи [8, с.183].

Ключову роль у реформування грає лікар загальної медичної практики – британський термін, який означає лікаря первинного рівня, або сімейного лікаря, який для пацієнта уособлює перший контакт з медичною службою для всіх випадків, що не є невідкладними. Лікар загальної медичної практики тісно співпрацює з пацієнтом, це спеціаліст, широко орієнтований в основних

медичних спеціальностях і здатний надати багато профільну медичну допомогу [12, с.3617].

Відповідно до Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»[6], головною метою реформи медичної сфери є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості.

Одним з першочергових кроків, спрямованих на покращення доступності та якості медичної допомоги, стало реформування первинної ланки, яке розпочалося спочатку у чотирьох пілотних регіонах – Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві, а потім розповсюдилося по всій Україні [13].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної його якості, своєчасності, доступності, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [10].

У комплексному механізмі державного управління розвитком сфери охорони здоров'я населення України, визначаються завдання регіональним органам державного управління щодо подальшого розвитку системи охорони здоров'я за рівнями надання медичної допомоги. Передбачається створення центрів первинної медико-санітарної допомоги як комунальних некомерційних підприємств. Визначено гарантований обсяг медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, а також платних медичних послуг за рахунок фізичних і юридичних осіб [4, с.94].

Лікарів загальної практики – сімейної медицини станом на 2012 рік в Україні працює 8140, але потреба в лікарях цієї спеціальності з урахуванням

необхідного розвитку мережі первинної ланки становить 32 978 осіб, тобто існуюча кількість потребує збільшення у 4 рази [3, с.43].

### **Список використаних джерел:**

1. Алма-Атинская конференция по первичной медико-санитарной помощи: хроника ВОЗ. – 1980. – Т.33, №3. – С.123–146.
2. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : Монографія – Тернопіль, «Економічна думка», 2005. – 460 с.
3. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг.ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К.: НАДХ 2013. – Ч. 2. – 484 с.
5. Загальна практика – сімейна медицина – основа формування національної системи охорони здоров'я : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/simed\\_082004\\_0.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/simed_082004_0.html) (дата звернення: 05.03.2014).
6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки від 02 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) (дата звернення: 05.03.2014).
7. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) (дата звернення: 05.03.2014).
8. Lekhan V, Rudiy V, Richardson E. Ukraine: Health system review. Health Systems in Transition, 2010; 12(8):1–183.

9. Обращение к Европейскому региональному комитету (58-я сессия) Генерального директора Всемирной организации здравоохранения д-ра Маргарет Чен : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: / <http://www.who.int/dg/speeches/2008/20080916/ru/index.html> (дата звернення: 05.03.2014).
10. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги: закон України від 7 липня 2011 року № 3611-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 14, ст.86.
11. Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 07 серпня 2000 року № 989 // Офіційний вісник України, 2000 р., № 25, стор. 130, стаття 1056, код акту 16129/2000.
12. Управління охороною здоров'я (для післядипломної освіти) : Навчально-методичний посібник / За заг.ред. Вороненка Ю.В. – Київ: НМАПО, 2010. – 3670 с.
13. Устінов О.В. Реформа первинної медичної допомоги – 2013: сучасний стан, проблеми, шляхи вирішення // Український медичний часопис: актуальні питання клінічної практики. – 2012. – №5 (97). – IX/X. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.umj.com.ua/article/66379/reforma-pervinnoi-medichnoi-dopomogi-2013-suchasnij-stan-problemi-shlyaxi-virishennya> (дата звернення: 05.03.2014).

*Івльєва Людмила Миколаївна,  
аспірант кафедри управління освітою  
НАДУ при Президентові України,  
помічник-консультант народного депутата України*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВИЩОЇ ШКОЛИ**

Питання забезпечення якості вищої освіти є одним з ключових європейської інтеграції української держави.

Висока якість вищої освіти можлива тільки за умови наявності ефективного механізму управління вищою освітою. Тому, одним із пріоритетних напрямів державної політики України в галузі вищої освіти є модернізація управління, пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю.

Підвищення ефективності державного управління вищою освітою потребує відповідної санації існуючих механізмів державного управління, що стає можливим завдяки посиленню пріоритетності євроінтеграційного вектору кожного з них.

В Україні питання якості вищої освіти регулюються системою відповідного, певною мірою, застарілого законодавства. До неї, насамперед, належить Закон України «Про вищу освіту» [1], більшість положень якого вичерпала свій регуляторний ресурс і перестала відповідати сучасним завданням підготовки фахівців, здатних забезпечити інноваційний розвиток країни та інтеграцію вітчизняної системи вищої освіти в Європейський освітній простір [3].

У показниках Глобального індексу конкурентоспроможності за період з 2010 до 2012 року зниження показників якості вищої освіти корелює зі зниженням інноваційної спроможності країни. З огляду на критичний стан



вищої освіти в Україні, можна констатувати, що комплексне оновлення освітньої нормативно-правової бази, підготовка та прийняття нової редакції Закону України «Про вищу освіту» є чи не єдиною можливістю виходу вищої освіти із кризового стану і перетворення її на дієвий інструмент динамічного реагування на запити суспільства та економіки, забезпечення її конкурентоспроможності на європейському ринку освітніх послуг [3].

Тому, одним з пріоритетних завдань держави є вдосконалення управління вищою освітою. З цією метою необхідно:

- забезпечити децентралізацію управління системою вищої освіти, зменшити перелік аспектів діяльності вищих навчальних закладів, за якими необхідно здійснювати державний нагляд;

- запровадити колегіальні принципи самоорганізації в діяльності вищих навчальних закладів; передати права прийняття рішень із основних питань, що стосуються діяльності вищих навчальних закладів, органам громадського управління та самоврядування, розширити зовнішню участь в управлінні вищими навчальними закладами шляхом створення повноважних наглядових рад із наданням їм широких повноважень [3].

Оновлений Закон України «Про вищу освіту» повинен повною мірою унормувати національну систему забезпечення якості вищої освіти, що відповідає принципам Болонського процесу і Стандартам та рекомендаціям щодо забезпечення якості в ЕНЕА (Європейський простір вищої освіти). В Україні необхідно створити Національні стандарти та рекомендації щодо забезпечення якості вищої освіти, які б врахували як європейську базову методологію забезпечення якості (незалежні агенції, самооцінювання, публічне звітування), так і національну специфіку, унормовані законодавчо та узгоджені з ESG (Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти) [5].

Постановою Верховної Ради України від 8 квітня 2014 року № 1189-VII прийнято за основу проект Закону України «Про вищу освіту» (реєстр. 1187-2), поданий народним депутатом України Балогою В.І. [4].

Серед головних новацій цього законопроекту порівняно з чинним Законом України «Про вищу освіту» [1] є запровадження Національного агентства з якості вищої освіти та незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Національне агентство має стати незалежною саморегулювальною організацією, членами якої є всі вищі навчальні заклади України незалежно від форм власності, та якій делеговано повноваження щодо формування та впровадження у вищих навчальних закладах (наукових установах) процедури і правила забезпечення якості вищої освіти та атестації наукових здобутків наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації [2].

Виходячи із вищезазначеного та аналізуючи повноваження Національного агентства, його правовий статус виглядає не зовсім зрозумілим. Незважаючи на те, що агентство є «незалежною саморегулювальною організацією», воно наділяється відповідними повноваженнями (формування вимог до системи забезпечення якості освіти; проведення ліцензійної експертизи; акредитація спеціальностей, спеціалізованих вчених рад; визначення критеріїв оцінки якості освітньої та наукової діяльності та ін.) (стаття 18 проекту), які по-суті є повноваженнями центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Якщо ж Національне агентство з якості вищої освіти є структурним підрозділом центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, то відповідно до частини третьої статті 2 законопроекту воно не може здійснювати владні повноваження. Однак у проекті пропонується наділити її досить широким обсягом повноважень у сфері вищої освіти, більшість з яких, мало б бути віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Отже, чимало положень законопроекту, що стосуються питань створення та діяльності Національного агентства з якості вищої освіти потребують удосконалення та мають бути врегульовані на підзаконному рівні.

Для включення до Європейського реєстру забезпечення якості вищої освіти, Національне агентство з якості вищої освіти повинно відповідати

критеріям незалежності, фаховості, надійності, об'єктивності, корисності та всім вимогам вітчизняного законодавства [5].

Таким чином, формування національної системи забезпечення якості вищої освіти потребує політичної підтримки і законодавчого оформлення як пріоритетний напрям модернізації вітчизняної вищої школи на засадах Болонського процесу, Європейських стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в ЕНЕА [5].

### **Список використаних джерел:**

1. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.02 №2984 –III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2984-14>. – Назва з екрану.
2. Про вищу освіту : проект Закону України (реєстрац. № 1187-2 від 21.01.2013 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=1187-2&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1187-2&skl=8) . – Назва з екрану.
3. Про законодавче забезпечення розвитку вищої освіти в Україні: Комітетські слухання від 27 лютого 2013 року . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art\\_id=54842&cat\\_id=54841](http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=54842&cat_id=54841). – Назва з екрану.
4. Про прийняття за основу проекту Закону України про вищу освіту (нова редакція) : Постанова Верховної Ради України від 8 квітня 2014 року № 1189-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/1189-vii>. – Назва з екрану.
5. Правові засади реалізації Болонського процесу в Україні : [монографія] / Бугров В, Гожик А., Жданова К., Зарубінська І., Захарченко В., Калашнікова С., Козієвська О., Линьова І., Луговий В., Оржель О., Рашкевич Ю., Таланова Ж., Шитікова О. / За заг. ред. В. Лугового, С. Калашнікової. – К. : ДП «НВЦ Пріоритети», 2014. – 156 с.

***Калініченко Анатолій Георгійович,***

*заступник начальника управління  
Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві  
та професійних захворювань України в АР Крим,  
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СИСТЕМА ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНКУ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА СНД**

Ще наприкінці минулого століття провідні держави світу визначили для себе пріоритетні завдання щодо проблематики відновлення сил людського організму, зокрема, дитячого. Адже саме підростаюче покоління вже через кілька років переконливо засвідчує якою є діяльність сучасного суспільства у сфері відновлення сил людини.

Зміст оздоровлення та відпочинку дітей і підлітків за кордоном направлений на розвиток творчих здібностей вихованців, розширення їх кругозору, укріплення культурних зв'язків, розробку та впровадження різного рівня освітніх програм, які супроводжуються навчальним планом, характеристикою форм, методів, прийомів, процедурою діагностики та мотивацією вибору. Адже методологічним підґрунтям системи оздоровлення та відпочинку дітей і підлітків за кордоном є взаємозбагачення ідеями різних філософських концепцій і постійне накопичення досвіду з питань літнього оздоровлення, що, у цілому, формує уявлення про систему соціальних стосунків між людьми та дружніх відносин між народами.

Так, перспективні підходи до вирішення проблемних питань оздоровлення та відпочинку дітей і підлітків в умовах функціонування дитячого закладу забезпечуються виконанням численних цільових програм. В них пріоритетним напрямком визнається збільшення кількісного складу дітей і підлітків, охоплених організованими формами оздоровлення та відпочинку.

Аналіз численних джерел про організацію та функціонування системи дитячого оздоровлення в зарубіжних країнах умовно можна поділити на дві групи. Критерієм такого поділу є принциповий підхід, який полягає в особливості ставлення: не як до сфери діяльності, а як до галузі економіки. Це означає, що державна політика акцентована тільки на дитячий комерційний туризм. Такий підхід співвідноситься з так званим соціальним туризмом.

Слід зазначити, що у Манільській декларації щодо мирного вирішення міжнародних спорів, прийнятій резолюцією 37/10 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 1982 року, вказується, що «соціальний туризм – це мета, до якої суспільство повинне прагнути в інтересах менш забезпечених громадян» [1]. В цілому, під «соціальним туризмом» слід розуміти будь-який вид туризму (пізнавальний, курортний, екологічний, сільський і т.д.), витрати на який повністю або частково оплачуються туристу з фінансових джерел, призначених на соціальні потреби.

Інфраструктура соціального туризму представлена в Західній Європі, в основному, приватними літніми таборами, хоча в деяких країнах існує і розвинена мережа муніципальних таборів [2, с.49 – 64]. Так, функціонування літнього табору відбувається на основі контрольованої програми для дітей або підлітків, що розрахована на літні місяці. В залежності від програм прийнято розрізняти профільні, тематичні, християнські табори тощо. Найпоширенішими серед них є міжнародні лінгвістичні табори. Головною метою перебування в них вважається занурення в новий культурний простір і мовне середовище у поєднанні з активним відпочинком. У шкільній програмі за кордоном вивченню іноземних мов приділяється значно більше уваги, ніж в Україні. Ступінь економічної та культурної інтеграції на Заході дуже висока, тому вільне володіння 2-3 мовами аж ніяк не розкіш, а життєва необхідність.

Слід зазначити, що табори розраховані на різний рівень доходів туриста: є і престижні, дорогі з власними стайнями і басейном, але є і цілком демократичні, вартість перебування в яких не дуже відрізняється від

українських таборів. Програма перебування продумана до дрібниць, у кожного з них є своя власна програма і профільна спрямованість.

Так, наприклад, у Німеччині в цілях розвитку культурно-пізнавального туризму всі місця дозвілля облаштовано з урахуванням потреб маломобільних громадян, що надає змогу досягати рівноправності (у відносинах між поколіннями, між статями, рівноправність в освітньому середовищі). А також уникати, або ж применшувати існуючі проблеми сексуальних меншин.

Що стосується організації доступного культурно-пізнавального туризму, то кожна з країн, з врахуванням специфіки, надає перевагу різним його видам. Так, зокрема, послуги з організації:

- водного туризму для інвалідів на прогулянкових судах, куди можуть піднятися люди на інвалідних кріслах пропонує ціла «група» малих фірм Фінляндії (регіон Порвоо);
- сільського туризму набули найбільшого поширення у Франції;
- спортивно-розважального туризму – це Австрія, адже саме гірський курорт Тіроль увійшов в число найбільш пристосованих для інвалідних колясок районів Європи;
- «дачного паспорту» – нової форми літнього відпочинку, апробація якої відбувається у Швейцарії, суть якої полягає в участі вихованців у різних заходах: відвідуванні музеїв, подорожуванні, курсовій підготовці з різних дисциплін тощо;
- екскурсійно-ігрової діяльності і відпочинку на морі (Болгарія);
- санаторно-курортного оздоровлення термальними та лікувальними джерелами (Угорщина);
- нових видів діяльності: змінювати місце перебування дітей під час відпочинку в таборі, розширювати виховні межі контролю за дітьми, змінювати підходи до організації харчування, не дотримуватись визначеного в путівці терміну відпочинку в таборі, змінювати дитячий колектив (Великобританія);
- оздоровлення та відпочинку, які охоплюють інтелектуальну, емоційно-вольову і фізичну сфери життя дітей у різних типах літніх таборів:

денному, для дітей з розумовими вадами, для дітей з фізичними вадами, релігійному, скаутському тощо(США).

Найбільшою перевагою соціального туризму є його масовість у поєднанні із загальнодоступністю, це надає змогу перекривати його дешевизну сумарним припливом і швидкою оборотністю «живих» грошей, що збільшує зайнятість населення, залучає інвестиції в туризм безпосередньо на місцях, а заодно і збільшує податкові надходження.

Що стосується країн Співдружності незалежних Держав (умовної другої групи), то стратегія розвитку даної сфери соціальної політики реалізується у вигляді щорічних кампаній і має свої особливості. Насамперед всього, їх успішність напряду залежить від реалізації програм з оздоровлення та відпочинку дітей і обсягів їх бюджетного фінансування. Крім того, в першу чергу, вони стосуються соціально незахищених категорій дітей. Звичайно, при цьому кожна країна вибирає свій шлях у будівні системи оздоровлення та відпочинку. Тому виділимо основні моменти її функціонування на прикладі таких країн, як Республіка Білорусь та Російська Федерація.

В Республіці Білорусь сформовано розвинену інфраструктуру, до якої входять як окремий орган виконавчої влади, що здійснює координаційну функцію – Республіканський центр з оздоровлення та санаторно-курортного лікування населення, так і Державний фонд соціального страхування, якому належить провідна роль у забезпеченні фінансування. Це надає змогу утримувати тенденцію на здешевлення вартості путівок в оздоровчі табори, на які спрямовуються кошти місцевих бюджетів, підприємств, профспілкових організацій. Батьківська плата становить в межах 10% від вартості путівки.

Що стосується досвіду Росії у проведенні оздоровчої кампанії, то органи державної влади Російської Федерації, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень здійснюють заходи щодо забезпечення рівності кожної дитини на відпочинок та оздоровлення, створюють сприятливі умови для здійснення діяльності організацій відпочинку та оздоровлення дітей. Координацію

закріплено за Департаментом демографічної політики та соціального захисту населення Міністерства охорони здоров'я та соціального розвитку. Разом з тим, на Федеральну службу щодо нагляду у сфері захисту прав споживачів та благополуччя населення покладено обов'язки проведення заходів із дотримання вимог санітарно-епідеміологічного законодавства.

Особливостями організації оздоровлення та відпочинку дітей є надання великої уваги фізичній культурі та спорту, військово-патріотичному вихованню, створенню організованих форм роботи з дітьми на базі існуючих будинків творчості, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, підліткових клубів, сільських будинків культури, охопленню різними формами відпочинку та оздоровлення дітей з асоціальних сімей, зайнятості підлітків, в т.ч. маловитратним формам відпочинку (трьох-п'ятиденних походів, екскурсій).

Таким чином, в країнах далекого зарубіжжя існує різновид літніх дитячих таборів (спеціалізовані, санаторні, релігійні та ін.) і залежно від типу дитячого оздоровчого закладу корегуються й вимоги до посадових обов'язків працівників усіх категорій. Що стосується країн близького зарубіжжя, то в них, як і в Україні, перевага надається проведенню літніх оздоровчих кампаній, більшою мірою в таборах з денним перебуванням дітей.

#### **Список використаних джерел:**

1. Манільська декларація про мирне вирішення міжнародних спорів ООН : Режим доступу : Декларація, Міжнародний документ від 15.11.1982 р. [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_568](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_568) – Назва з екрану.
2. Наконечний М.О. Проектування діяльності дитячого закладу оздоровлення та відпочинку: теорія і технологія / М.Наконечний // Монографія. – Дніпропетровськ, 2010. – 476 с.



**Кібкало Валерій Валерійович,**  
*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,  
перший заступник начальника управління Пенсійного фонду України  
в Приморському районі м. Одеси*

## **НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

Пенсійна система, створювана на засадах страхування, залежить від багатьох показників соціально-економічного розвитку: від стану ринку праці, рівня і динаміки заробітної плати, дієвості соціальної, податкової, банківської, цінової та інших складових політики держави.

Запровадження державного пенсійного страхування на сучасному етапі ускладнюється багатьма проблемами: низька частка заробітної плати у валовому внутрішньому продукті, наявність в економіці тіньового сектору, демографічний спад, невідпрацьованість системи управління пенсійними ресурсами на принципах соціального партнерства.

В умовах переходу до соціально орієнтованої ринкової економіки об'єктивно необхідною постає зміна підходів до управління пенсійними системами. Наявність великої кількості нерозв'язаних теоретичних та практичних проблем управління пенсійними системами, їх недостатнє вивчення, а також теоретична та практична значущість удосконалення організаційно-економічного механізму управління пенсійними системами обумовлюють актуальність теми.

Проблема модернізації або радикальної трансформації наявних пенсійних систем – одна з головних на порядку денному більшості країн світу, у т. ч. й України. Необхідність перетворення пов'язана і з вартістю пенсійного забезпечення осіб похилого віку, що стійко зростає і спричинена феноменом «постаріння населення», і з властивим пенсійним системам інституційним «застаріванням».

Це пояснюється тим, що вітчизняна пенсійна система формувалася майже сторіччя тому й базувалася на економічних і соціальних відносинах, що склалися на той момент. Якісна зміна матриці економічних і трудових відносин, яка відбулася з того часу, а також вікова структура соціуму потребують не просто заміни окремих механізмів вітчизняної пенсійної системи, а й перегляду базових основ її існування.

До основних причин розбалансування бюджету ПФУ слід віднести: системне порушення принципу економічної залежності видатків споживання від отриманих доходів і ВВП; дисбаланс в рамках дохідної та видаткової частин бюджету ПФУ, що зумовлюється негативними демографічними чинниками; низька якість управлінських рішень; наявність окремих пільг зі сплати страхових внесків; здійснення Фондом низки невластивих йому видатків, які передбачені законодавством; високі темпи скорочення страхувальників та кількості застрахованих осіб; законодавче обмеження об'єкта справляння страхових внесків максимальною величиною; диспропорція в розмірі пенсій різних категорій громадян викликає соціальне напруження та створює додаткове навантаження на пенсійну систему. Власні надходження (доходи) ПФУ, левову частку яких становлять обов'язкові внески підприємств, установ, організацій і громадян, у 2011 році покривали лише 67,3% усіх видатків Фонду.

Збільшення пенсійних видатків відбувається не лише в абсолютних величинах – зростає їхнє співвідношення з ВВП та обсягами видатків зведеного бюджету України.

Натомість більшості європейських країн вдається стримувати наростання тягаря пенсійних зобов'язань, більш того – має місце зменшення пенсійних видатків у співвідношенні з ВВП. Зниження відсотка пенсійних видатків відносно ВВП свідчить про ефективність пенсійних реформ у цих країнах, зокрема про поліпшення фінансової спроможності та зміцнення стійкості суспільних фінансових систем.

Однак в Україні пенсійні видатки зростають випереджальними темпами відносно економічної спроможності їхнього забезпечення.

Відповідно зростають бюджетні трансферти ПФУ. Якщо у 2000-2003 рр. асигнування коштів державного бюджету становили близько 12% доходів пенсійної системи, то вже в 2004 р. – 16%, у 2006-2007 рр. – близько чверті, а в роки найбільш різкого підвищення пенсій (2005 р., 2008 р.) та у кризовому 2009-2011 р.р. – близько третини. Крім того, що збільшення асигнувань коштів державного бюджету суперечить утвердженню страхових принципів у пенсійній системі, це створює додаткові загрози для макроекономічної стабільності країни загалом.

Співвідношення обсягів загальних пенсійних видатків з видатками Зведеного бюджету України в 1991 – 1996 рр. становило близько 20%, у 1997-2003 рр. – близько третини. Від початку пенсійної реформи це співвідношення вже перевищує 40%, у 2008 р. сягло 48,2, а в 2009 – 2011 р.р. – близько 54% видатків зведеного бюджету. Тобто видатки ПФУ сягають більш як половину загального обсягу видатків зведеного бюджету України. Цілком очевидно, що бюджет нездатний покрити обвальне зростання пенсійних видатків, і подальше неконтрольоване їхнє збільшення ставить під загрозу виконання державою своїх функцій та зобов'язань яку соціальної, так і в інших сферах.

Серед заходів, спрямованих на встановлення більш щільного зв'язку між пенсійними внесками та виплатами, найчастіше застосовують: збільшення тривалості періоду сплати внесків для одержання повного розміру пенсії (останні приклади – Франція 2003 р., Австрія 2004-2005рр.); обрахунок повного розміру пенсії з урахуванням заробітків упродовж усього життя, а не на основі заробітної плати в останній рік роботи; застосування зниженого або підвищеного розміру пенсії для осіб, які виходять на пенсію, відповідно, раніше або пізніше звичайного віку (запроваджено у багатьох країнах Євросоюзу, в тому числі в нових країнах-членах – Латвії, Литві, Естонії, Угорщині, Польщі, Словаччині, Словенії).

Важливим завданням щодо подальшого розвитку пенсійної системи є запровадження цілісної системи звітності, фінансового обліку та державного контролю у сфері соціального страхування.

В основу пенсійної системи України покладена солідарна система, а точніше, радянська система пенсійного забезпечення, що була запроваджена ще у 30-ті рр. минулого століття. Враховуючи сучасні фактори соціально-економічного розвитку країни, можна констатувати, що система віджила себе, і ризик невиплати пенсій є досить високим, тому потрібне якнайшвидше запровадження накопичувальної системи, яка стимулюватиме до пенсійних заощаджень усіх громадян, особливо з більш високими доходами.

Система добровільного недержавного пенсійного забезпечення за пенсійними схемами з визначеними внесками вимагає менших адміністративних витрат. Основу такої системи становлять недержавні пенсійні фонди. Цей рівень пенсійної системи ґрунтується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат, що буде доповненням до виплат із системи загальнооб'язкового пенсійного страхування (першого та другого рівнів). Незважаючи на те, що третій рівень пенсійної системи на сьогодні як такий існує, йому ще далеко до поняття реально діючого механізму. В нашій державі ринок недержавних пенсійних фондів поки що розвинений недостатньо, в тому числі через низький розвиток фондового ринку. Ці фонди з погляду громадян є ненадійними через недостатній рівень регуляції їх діяльності і недостатній контроль з боку держави.

Реальними і першочерговими кроками на шляху вдосконалення системи пенсійного забезпечення мають стати комплексні системні заходи щодо детінізації економіки, створення робочих місць, легалізація ринку праці, зниження тиску на фонд оплати праці і спрощення податкового адміністрування, забезпечення належного рівня заробітної плати і доходів населення. Органічне поєднання комплексу вищезазначених заходів є реальним підґрунтям реформування системи пенсійного забезпечення України в сучасних умовах.

Необхідно також визначити, що ефективність системи пенсійного забезпечення багато в чому залежить від дотримання принципу соціальної справедливості та посилення її стимулюючої ролі.

Для створення універсальної законодавчої бази подальшого реформування пенсійної системи слід скасувати практику регулювання умов пенсійного забезпечення деяких категорій громадян окремими законодавчими актами, що дозволить у майбутньому ухвалити єдиний акт у цій сфері – Пенсійний кодекс України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дані офіційного сайту Пенсійного фонду України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/news>.
2. Джерело: Інститут демографії і соціальних досліджень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/public.html>.

*Клиновий Дмитро Віталійович,*

*к.е.н., доцент*

*ДУ «Інститут економіки природокористування  
та сталого розвитку Національної академії наук України»,  
старший науковий співробітник відділу  
комплексної оцінки та управління природним ресурсами*

### **КОРПОРАТИВНЕ МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ**

В процесі конституційної реформи та відповідного реформування системи територіального управління в Україні регіони мають набути нового рівня економічної самостійності. В цій сфері необхідно передбачити збільшення прав регіонів у використанні місцевих природних ресурсів, перелік котрих необхідно суттєво розширити, створити на їх основі фінансову базу

регіонального розвитку шляхом сек'юритизації природного капіталу. Роль приватного та приватно-колективного сектору у вирішенні питань сталого територіального розвитку має значним чином посилитися за рахунок розвитку корпоративних відносин у використанні місцевої ресурсної бази з наданням щодо цього корпоративним структурам відповідних повноважень і створенням дієвого муніципального сектору регіональної економіки.

В Україні вже найближчим часом можна застосувати основи муніципального управління шляхом законодавчого запровадження муніципальної власності, суттєвого розширення бази оподаткування муніципальними податками або введенням єдиного муніципального податку, передачі до муніципальної власності частини майна (у першу чергу – природних ресурсів), що перебуває у загальнодержавній та комунальній власності і виконує важливі соціально-економічні функції життєзабезпечення територій, може бути забезпечено зміцнення економічних та фінансових основ місцевого самоврядування. Серед природно-ресурсної бази розвитку територій доцільною є передача до муніципальної власності значної частини земель та інших природних ресурсів (водних, лісових масивів, рекреаційних територій, родовищ корисних копалин) міст, селищ, сіл та інших адміністративно-територіальних одиниць з розробкою відповідних законодавчих актів, що визначатимуть статус муніципальних природних об'єктів, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування на вільне володіння та користування майном муніципальної власності, впровадження муніципального підприємництва – підприємницької діяльності з дієвою участю муніципальних структур як інвесторів, замовників інвестиційних проектів, координуючих органів тощо.

Широке поле для муніципального управління природокористуванням надає корпоративна форма господарювання. Основі засади муніципального корпоративного господарювання у природно-ресурсній сфері акумулюють у собі різні сучасні управлінські принципи, а саме – структурного управління, екосистемний, екологічної відповідальності, фінансизації, кластерний,

інвестиційний, проектний тощо, об'єднані у функціонуючий інституціонально-господарський механізм муніципального управління природокористуванням. Принцип кластеризації передбачає забезпечення використання гнучких форм управління та регулювання розвитку природно-економічних об'єктів, а також ефективних для впровадження корпоративних структур природокористування на різних територіальних рівнях. Кластерно-корпоративна форма господарювання передбачає створення в рамках ефективно діючої мережі територіальних бізнес-об'єднань (муніципальних кластер-корпорацій) спеціалізованих фінансових інститутів (інституціональних інвесторів), котрі формуються як під окремий бізнес-проект, так і під низку таких проектів і можуть функціонувати також на постійній основі за типом суверенних фондів (муніципальних фондів сталого розвитку територій). Муніципальна кластер-корпорація, за нашою думкою буде порівняно мобільним і гнучким виробничо-господарським утворенням й може функціонувати і як самостійна, окрема проектна компанія на термін виконання конкретного природно-господарського завдання природокористування (проектний підхід), так і протягом необмеженого часу (господарський підхід). У рамках муніципальної кластерно-корпоративної інфраструктури можна функціонально забезпечити весь процес проектного управління природно-економічними об'єктами, який включатиме генерацію, оцінку, затвердження, спільно-консолідоване фінансування, реалізацію проектів у сфері природокористування – використання і охорони природних об'єктів.

Муніципальні кластер-корпорації дозволять забезпечити як ефективне вирішення пріоритетних проблем по окремих видах природних ресурсів, так і їх комплексне використання та забезпечення загальної екологічної рівноваги відповідної території за рахунок механізмів корпоративної соціальної та екологічної відповідальності, тобто прийняттям суб'єктами господарювання на себе більшої, аніж це визначено в законах, нормах і правилах, відповідальності за певні екологічні аспекти бізнес-діяльності з метою забезпечення вищої, ніж у конкурентів, соціальної та екологічної цінності пропонованих на ринку товарів

і послуг, досягнення інтегрального, системного ефекту від господарювання за такими напрямками, як поліпшення загальної культури господарської діяльності, досягнення соціальних та екологічних ефектів з акцентом на охороні довкілля.

В корпоративній формі управління ефективно реалізовуватиметься фінансизація сфери природокористування, тобто вибудовування фінансової ланки управління. Вона охоплюватиме проблемні питання впорядкування фінансової інфраструктури і схем проектного фінансування на засадах підтримки відповідної фінансової та організаційної відповідальності. Використання інструмента сек'юритизації, тобто випуску в обіг цінних паперів, основу яких становить природний капітал, забезпечуватиме розвиток кластер-корпоративних форм проектного управління, а також створюватиме можливості залучення різних за масштабом бізнесу підприємств-виконавців і власників коштів, запровадження інноваційних технологій.

Рамковим принципом для забезпечення муніципального управління природокористуванням на корпоративній основі є державно-приватне партнерство. Воно орієнтується на підтримку рівних партнерських стосунків між владою та бізнесом, які виступають в ролі користувачів природних ресурсів, замовників і засновників проектів природокористування на основі партнерських відносин між публічним та приватним секторами економічної діяльності (Закон України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р.). Суттєвим аспектом партнерства є збереження публічних форм власності на природні ресурси з передачею певних їх видів у довгострокове користування на засадах довірчого управління та публічно-приватного партнерства, що сприятиме активізації процесу залучення інвестиційних ресурсів у сферу обігу природного капіталу.

У цілому, послідовність зі створення муніципальної системи управління природокористуванням на корпоративній основі, на нашу думку, включає в себе:

- формування природно-господарських кластерів;
- створення кластерно-корпоративних господарських структур;
- визначення пріоритетних завдань сталого розвитку кластерних утворень;



- визначення цільових інвестиційних орієнтирів господарської діяльності;
- формування корпоративних інститутів спільного інвестування з відповідними управлінськими фінансовими установами (за принципом суверенних фондів);
- формування в межах корпорацій проектних компаній;
- забезпечення проектного управління природно-економічними об'єктами за основними стадіями генерації, оцінки, затвердження, спільно-консолідованого фінансування, реалізації проекту;
- секьюритизація природних активів через механізм проектного консолідованого фінансування і розподілу прибутків;
- забезпечення корпоративної соціальної та екологічної відповідальності, багатостороннього аудиту діяльності корпорацій;
- забезпечення управління активами суверенних фондів на принципах довірчого фінансового менеджменту, формування фінансової основи для реалізації наступних проектів природно-господарської діяльності корпорацій.

Впровадження системи корпоративного управління природокористуванням, проектних форм господарювання у муніципальних кластер-корпораціях забезпечуватиме отримання запланованих господарських, економічних, фінансових, екологічних та соціальних результатів у визначений термін. Формування незалежної фінансової ланки управління сек'юритизованими природними активами, створення основи для подальшого фінансування природно-господарської діяльності. Для цього необхідно запровадити законодавчу базу для формування муніципальної ланки регіонального управління, муніципальних корпорацій, створення і функціонування суверенних фондів, фондів фондів, природно-господарських кластерів, розширення прав органів місцевого самоврядування у використанні природних об'єктів тощо.

*Ковальська Наталя Михайлівна,*

*к.п.н., доцент, докторант кафедри освіти  
НАДУ при Президентіві України*

## **СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

Освіта сьогодення перетворюється в базис нової економіки, саме тому ведеться розробка нового стратегічного напрямку — «управління знаннями». Це не безпосереднє управління знаннями, а саме обізнаність необхідності постійного зростання знань кожним окремим індивідом суспільства. Таким чином, на мікроекономічному рівні — це пряма залежність між характером освіти населення та його заробітками, а на макрорівні — економічним ростом країни. Зокрема, «освіту необхідно розглядати як функціонально обов'язковий соціальний інститут найвищого рівня значущості, завдяки якому функціонує соціально-генетичний механізм держави та її інститутів, а також суспільства в цілому, що визначає та забезпечує становлення й удосконалення особистості, набуття, передачу та розроблення нових наукових знань, надбань культури від покоління до покоління» [3, с.68].

На нашу думку, систему освіти спрямовано, зокрема, на виконання певних суспільних завдань: відтворити соціальну структуру суспільства; забезпечити професійну підготовку та ефективну соціалізацію людини впродовж життя. Тому система управління освітою, зокрема професійної потребує постійної уваги, адже загострення проблем в умовах розриву між стрімким розвитком суспільного життя та традиційною системою освіти, а також її якості, гальмують соціально-економічний розвиток країни. Саме стан підготовки кваліфікованих кадрів суттєво впливає на класову структуру суспільства — за рахунок здобутої освіти особистість має можливість підвищити власний соціальний статус, тобто освіта створює умови для розмиття соціальних бар'єрів та підвищення соціальної мобільності.

Зараз система професійної освіти зазнає як кількісних, так і якісних змін за рахунок погляду на освіту «як засіб тривалого оволодіння ефективними засобами здобування інформації та набуття навичок самоосвіти» [4, с.46]. Для її конкурентоспроможності та ефективного розвитку державне управління повинно трансформуватися у відповідності до сучасних вимог суспільства, де ключовою особою є конкурентоспроможний фахівець. На думку В.М.Бесчастного освіту, як об'єкт державного управління «необхідно розглядати як найважливіший фактор економічного розвитку й соціального прогресу, як сферу, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні» [1, с.21]. Адже професійна освіта готує особистість до компетентного виконання професійних завдань, відповідного місця на ринку праці, а для суспільства забезпечує підготовку кваліфікованих кадрів для усіх сфер суспільства.

Зауважимо, що проблема підготовки конкурентоспроможних фахівців в Україні та шляхи її вирішення відображено в Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки в декількох площинах, зокрема: врівноваження попиту та пропозиції на ринку праці України, адаптації освіти до реалій ринку праці, підвищення якості професійної підготовки, «освіти протягом життя» [5].

Саме вирішення питань зайнятості та кадрової політики потребує дієвих та ефективних механізмів державного управління щодо професійної освіти в Україні. Доведено, що будь-який механізм є невід'ємною складовою системи, що регулюється і відповідно має специфічний управлінський зміст функціонування. Отже необхідність формування державного механізму управління обумовлено саме тим, що суспільство є масштабним і складним об'єктом. Зокрема механізми державного управління:

- мають регуляторний вимір – саме за їх допомогою держава регулює суспільні відносини в тій або іншій сфері,
- мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту або іншу проблему суспільного розвитку,

- призначені не тільки регулювати і забезпечувати різні сфери суспільної життєдіяльності, а насамперед, реалізовувати – як власну місію та мету – ту або іншу суспільну цінність. Такою цінністю може бути законність, яку має обстоювати та захищати механізм правосуддя; свобода слова, що має забезпечуватися державним інформаційно-комунікаційним механізмом; добробут, що є спрямуванням економічного механізму держави; справедливість, що є цілепокладанням соціальних механізмів державного управління тощо.» [6, с.108-109].

Соціальне партнерство як механізм державного управління, спрямоване на пом'якшення соціальних наслідків ринкових реформ, вирішення соціальних проблем на ринку праці та в системі професійної освіти на засадах консенсусу між державою (владою), ринком та громадськістю (певними інституціями). Зазначимо, що в енциклопедії для фахівців соціальної сфери, соціальне партнерство трактується як «об'єднання зусиль різних суб'єктів (соціальних партнерів) заради спільно визначених цілей, що передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем або нових можливостей і їх реалізації» [2, с.228-229]. В межах нашого дослідження до сфери соціального партнерства можна віднести досягнення консенсусу між державними органами влади, які займаються питаннями освіти, потенційними роботодавцями та закладами освіти, що здійснюють професійну підготовку та перепідготовку щодо наступних питань: забезпечення зайнятості; захисту населення від безробіття; обсягів та можливостей створення нових робочих місць, зокрема за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу та ін. Ці питання безпосередньо стосуються проблем працевлаштування випускників навчальних закладів та надання пропозицій у площині державного замовлення на підготовку кадрів, ліцензування нових спеціальностей, якості підготовки фахівців.

## Список використаних джерел:

1. Бесчастний В.М. Механізми державного управління розвитком вищих навчальних закладів системи МВС України: теорія, методологія та практика [Текст]: монографія/ В. М. Бесчастний. – Донецьк: Юго-Восток, 2009. – 407с.
2. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери/ За заг.ред.проф. І.Д.Звереві.— К., Сімферополь: Універсум, 2012.- 536с.
3. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні [Текст]: монографія /В. С. Журавський / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Інститут вищої освіти АПН України. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 416с.
4. Сиченко В.В. Механізми регулювання системи освіти: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : монографія /В.В.Сиченко – Донецьк: Юго-Восток, 2010.- 400с.
5. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http:// www.president.gov.ua /documents /14429.html](http://www.president.gov.ua/documents/14429.html)
6. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 380 с.

*Ковінчук Ольга Леонтіївна,*

*аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

Виходячи з того, що державна політика – це «реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми», а також, впливаючий з цього «курс дій, тобто

не одне певне рішення, дія чи реакцію, а ретельно розроблений підхід або стратегію» [7, с. 5–6], стратегічне планування територіального розвитку розглядається як один із механізмів реалізації довгострокової політики розвитку територій.

Пошук ефективних моделей регіонального (територіального) соціально-економічного розвитку визначає необхідність використання стратегічного планування на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування для пошуку найбільш оптимальних стратегій регіонального розвитку, з врахуванням пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції на 2004-2015 роки», «Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2015 року», «Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2020 року», Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів». [5, с. 143-144]

На думку О. Топчієва, важливою умовою для досягнення суспільно важливих результатів є застосування саме стратегічного підходу як до прогнозування соціально-економічного розвитку територій на різних рівнях управління, на основі оптимального поєднання та узгодження загальнодержавних та регіональних інтересів, так і до планування території з метою визначення стратегії використання територіального ресурсу на різних рівнях управління на перспективу. У цьому контексті можна говорити про взаємозалежність та взаємопов'язаність стратегічного прогнозування і планування розвитку та стратегічного планування території. [4, с. 8]

Це ще раз підтверджує ідею Франсуа Перру, французького економіста, автора центр-периферійної парадигми в економіці, який ще в 1950 р. відзначив, що територія, а не діяльність фірм, повинна бути точкою відліку для вивчення загального економічного, а отже і соціального розвитку. Відповідно до розробленої Перру теорії полюсів зростання, наявність певного виду промисловості на певній території, ймовірно, змусить весь регіон процвітати і розвиватися, так як успішна галузь залежить від місцевих ресурсів [8].

Завданням держави, відповідно, є не макроекономічне стимулювання, а політика, спрямована на створення і підтримку «полосів зростання» і розширення зони їх впливу.

Тобто, наявні місцеві ресурси та потенціали можуть стати основою для територіального розвитку. Завданням ж стратегічного планування соціально-економічного розвитку території, як науково-обґрунтованого та практично орієнтованого прогнозування розвитку, що передбачає визначення напрямків і параметрів розвитку територій, їх економіки, екології і соціальної сфери, заходів щодо реалізації намічених програм та проектів [6], є пошук ефективних інструментів, засобів та шляхи їхнього досягнення на довготермінову перспективу. Враховуючи світову практику, формування кластерів на основі об'єктивних конкурентних переваг регіону з врахуванням їхніх можливих змін у перспективі, може стати інструментом стратегічного планування для досягнення позитивного показника територіального розвитку.

Ґрунтовні дослідження, проведені С.І. Соколенком показали, що кластери в сучасних умовах посилення конкуренції на глобальних ринках являють собою фундаментальну організаційну основу для реалізації ключових принципів становлення національної та регіональної економіки і відповідної розробки стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Розуміння конкурентних переваг нових виробничих систем та активне формування регіональних інноваційних кластерів відкриває перед регіонами нові перспективи динамічного економічного розвитку та успішного подолання «викликів» з боку конкурентів [2].

Варто відмітити, що елементи кластерного підходу сьогодні уже використовуються при формуванні регіональних стратегій соціально-економічного розвитку. Так, галузевими пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року [3] визначені ключові напрями/сектори економіки та види діяльності, які спроможні відіграти роль «точок зростання» з тривалим мультиплікативним ефектом і/або визначатимуть спеціалізацію регіону в територіальному (в т.ч. міжнародному)

поділі праці. Такими напрямками насамперед є: агропромислове виробництво; високотехнологічне та наукоємне виробництво; науково-освітній комплекс та інновації; туристично-рекреаційний комплекс. Відповідно, до завдань та заходів оптимізації територіального розвитку області віднесено «визначення напрямків щодо створення науково-інноваційних центрів, інноваційних технопарків і кластерів».

Кластерна стратегія покликана надати регіону значні переваги та можливості [1], аналіз яких варто здійснювати в розрізі конкретних кластерів чи видів діяльності. Очевидною перевагою є можливість для бізнесу, влади та навчально-освітніх закладів спільно працювати над зміцненням регіональної економіки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Васильєва Н.В. Кластерний підхід розвитку національної економіки: фінський досвід / Н.В. Васильєва // Кластери як інструмент регіонального розвитку : матеріали науково-практичного семінару (м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р.) / За ред. проф. В.В. Мамонової. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2012. – 115 с. – С. 19-22.
2. Соколенко С.І. Інноваційні кластери – механізм підвищення конкурентоспроможності регіону [Електронний ресурс] / С.І. Соколенко. – Режим доступу – <http://ucluster.org/sokolenko/2008/07/innovacijny-klastery-mexanyzm-pidvyshhennya-konkurentospromozhnosti-regionu/>
3. Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року [Електронний ресурс]– Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=10380>
4. Топчієв О.Г. Планування територій у контексті сталого розвитку регіонів //Регіональні проблеми України географічний аналіз та пошук шляхів вирішення. Зб. наук. праць. – Херсон: ПП Вишемирський, 2005. – С.3-11.
5. Хомич Л.В. Стратегія регіонального розвитку і планування території // Л.В. Хомич / Стратегічні пріоритети. – №4 (5), 2007 р. – с. 142-149.



6. Шпильова В.О. Стратегічне планування розвитку території [Електронний ресурс] / В.О. Шпильова – Режим доступу : <http://intkonf.org/ken-shpilova-vo-strategichne-planuvannya-rozvitku-teritoriyi/> 5
7. Янг, Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с. 1
8. Nuur, C. From logistic circles to growth poles: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://kth.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:13761>

***Краснейчук Алла Олексіївна,***

*к.держ.упр., провідний науковий співробітник  
відділу місцевого самоврядування та регіональної політики  
Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСТ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

В Україні на сьогоднішній день існує 459 малих, середніх та великих міст, в яких проживає більше 68 % населення нашої держави [5]. В умовах затяжної кризи, усіляких негараздах суспільного характеру, особливого значення набуває визначення механізмів використання інструментів державної політики для вирішення соціально-економічних проблем міст. Цей процес передбачає використання цілого спектру інструментів, вибір яких пов'язаний з соціально-економічними, політичними, історичними, інформаційними, технічними та іншими умовами, а також залежить від жорсткості державно-управлінських дій.

Запорукою та гарантуванням ефективного розвитку міст є не лише активна участь в цьому процесі всіх рівнів управління – центрального, регіонального і місцевого, а й їх зацікавленість і особиста вмотивованість в економічному, соціальному розвитку та активізації усіх верст населення. Саме тому, система інструментів державної політики розвитку міст, а також інших територій і регіонів, які тісно пов'язані з їх функціонуванням, потребує вдосконалення. Для цього застосовуються:

*У сфері фінансово-економічного забезпечення:*

- довгострокове бюджетне планування;
- бюджетне вирівнювання, що виступає гарантом забезпечення державою соціальних стандартів;
- передбачення цільових трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на вирішення пріоритетних завдань їх сталого розвитку;
- прямі державні інвестиції на реалізацію проектів, спрямованих на модернізацію інфраструктури населених пунктів.

*У сфері підвищення конкурентоспроможності територій та сприяння інноваційному розвитку:*

- запровадження програм підвищення конкурентоспроможності територій;
- створення сприятливих умов для зростання інвестиційної привабливості територій та одночасне недопущення подальшого зростання міжрегіональних диспропорцій;
- вирішення питань формування кластерів – об'єднань споріднених підприємств, виробництв, організацій – з метою системного підвищення їх сукупної ефективності, а також визначення умов участі в них малих міст;
- сприяння залученню інвестицій через виділення відповідно до законодавства земельних ділянок та їх інфраструктурне облаштування за рахунок спільного фінансування місцевого, регіонального та державного бюджетів;

- сприяння створенню технопарків, технополісів, розвитку інноваційної інфраструктури, забезпечення державної підтримки інноваційних процесів;

- стимулювання інноваційної спрямованості розвитку підприємництва, запровадження ефективного механізму правової, організаційної, фінансової та кадрової підтримки перспективних інноваційних проектів;

- підтримка інфраструктури розвитку малого і середнього підприємництва через кредитно-гарантійні механізми підтримки суб'єктів підприємництва;

- сприяння широкому впровадженню енергозберігаючих технологій та використанню місцевих відновлювальних джерел енергії (біопалива, рослинної сировини).

*У сфері інституційного забезпечення:*

- державно-приватне партнерство як спосіб вдосконалення інфраструктури населених пунктів;

- державна підтримка програм та проектів регіонального та місцевого розвитку, прийнятих на конкурсній основі і на умовах спільного фінансування;

- удосконалення територіального стратегічного планування, здійснення бюджетного планування відповідно до стратегічних пріоритетів;

- формування та підтримка мережі інституцій територіального розвитку, законодавче визначення статусу та напрямів діяльності структур регіонального та місцевого розвитку.

*У сфері інтеграції регіонів і партнерства:*

- державна підтримка міжрегіональних проектів, спрямованих на вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку міст;

- забезпечення державного фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва;

- підтримка розвитку внутрішнього туризму, культури, рекреаційної сфери;

- створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм;

- підтримка громадських організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню населення до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів.

Для забезпечення ефективності і результативності формування та реалізації державної політики розвитку міст необхідно в комплексі використовувати інструменти правового, економічного, фінансового, організаційного, інформаційного, освітнього характеру. Система цих інструментів повинна ґрунтуватись на якісному прогнозуванні, відображати пріоритети місцевого розвитку. Система інструментів державної політики розвитку міст повинна ґрунтуватись на оцінці та якісному прогнозуванні їх розвитку, відображати пріоритети та узгоджувати загальнодержавні, регіональні і місцеві інтереси.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI //Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Валевський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: монографія / О. Л. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 315 с.
3. Дай Т. Р. Основи державної політики : підручник / Т. Р. Дай; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; за наук. ред. З. В. Балабаєва. – Одеса. : АО «Бахва», 2005. – 468 с.
4. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Уряд. кур'єр. –2005. – 12 жовт. – № 193.
5. Вікіпедія вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. Режим доступу до сторінки:[http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%8B](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%8B).

*Лужецька Надія Анатоліївна,  
завідувач відділенням профілактичних, наркологічних оглядів  
КУ «Одеський обласний наркологічний диспансер»,  
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАРКОМАНІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСТЬ**

Світовий досвід свідчить, що поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу призводить до зменшення тривалості життя, зростання потреби у медичних послугах, загострення проблем бідності, соціальної нерівності та сирітства, подолання яких потребує постійного збільшення видатків із державного, обласного та міського бюджетів.

За критеріями Об'єднаної програми ООН з ВІЛ/СНІДу та Всесвітні організації охорони здоров'я стан поширеності ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні класифікується як концентрована епідемія. Погіршення ситуації із захворюваністю на ВІЛ-інфекцію та збільшення кількості хворих на СНІД зумовлено занепадом суспільної моралі та рядом соціально-економічних причин: невідповідність темпів розвитку інфраструктури медичної та соціальної допомоги темпам поширення епідемії; недостатнє фінансування заходів з профілактики та лікування; недосконала система інформування населення з питань запобігання інфікуванню.

У зв'язку з тим, що переважна більшість ВІЛ-інфікованих є особами працездатного та репродуктивного віку, епідемія негативно впливає на соціально-економічний розвиток країни та створює загрозу національній безпеці. Відтак, нагальним постає завдання усунення проблем, пов'язаних із ВІЛ-інфекцією/СНІДом. А саме, забезпечення реалізації державної політики у сфері профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки інфікованих

і хворих, що потребує об'єднання зусиль органів державної влади та громадськості.

За даними Українського центру профілактики та боротьби зі СНІДом Херсонська область традиційно посідає 13-е рейтингове місце серед 27 регіонів України. Це спонукало до прийняття низки нормативно-правових актів, реалізація яких покликана суттєво змінити існуючий стан.

Так, на виконання «Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки» та плану заходів щодо її виконання; Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року було продовжено термін дії Обласної міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002-2012 роки, яка приймалася ще у 2003 році [1].

Слід додати, що на сьогодні ще перебуває в процесі виконання «Програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009-2013 роки», яка також була прийнята на сесії обласної ради в 2009 році [3]. А також і обласна програма «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року [2]. Рішеннями районних рад затверджені відповідні територіальні програми з урахуванням епідемічної ситуації. Обласна, міські та районні програми повністю відповідають завданням і заходам, цілям, індикаторам та фінансуванню заходів з місцевим бюджетів, передбачених Загальнодержавною програмою забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009-2013 роки.

Всі вони в сукупності становлять певну стратегію протидії наркоманії на місцевому рівні, створюють ефективну систему дієвих заходів щодо запобігання подальшому поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу, яка враховує регіональні особливості. Метою цих заходів є стабілізація епідемічної ситуації, зниження рівня захворюваності та смертності від ВІЛ-інфекції/СНІДу шляхом

реалізації державної політики щодо забезпечення доступу населення до широкомасштабних профілактичних заходів, послуг із лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД. Відповідно, основними завдання визначається здійснення профілактичних, лікувальних та організаційних заходів, а також заходів з догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД.

Зокрема, інформаційно-просвітницька робота включає в себе:

- впровадження різноманітних програм для підвищення рівня поінформованості у проблемі ВІЛ-СНІД;
- формування життєвих навичок щодо зменшення вразливості до інфікування ВІЛ у навчальних та позашкільних закладах, на підприємствах та установах;
- пропагування здорового способу життя, проведення фізкультурно-оздоровчої роботи, боротьба з негативними проявами в молодіжному середовищі, ін.

А також активну профілактичну роботу з уразливими групами: забезпечення доступу до цільових програм з профілактики ВІЛ/СНІД, впровадження методу замісної терапії з метою зменшення ризику інфікування серед СН, розширення практики застосування таких методів, як «соціальна робота на вулиці», «рівний – рівному», створення умов для надання консультаційних послуг задля зменшення ризику вразливості до інфікування ВІЛ та попередження дискримінаційних проявів стосовно ВІЛ-інфікованих у різноманітних сферах соціальної взаємодії тощо.

Слід зазначити, що після проведення акцій з інформаційно-просвітницької роботи та розповсюдження друкованої продукції за тематикою збільшується кількість добровільно обстежених на ВІЛ-інфекцію осіб. І це є одним із переконливих аргументів на користь того, що ефективна реалізація профілактичних, лікувальних та організаційних заходів видається можливою за умови наявності тісної взаємодії як державних, так і недержавних організацій.

В області ефективно працює обласна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, яка утворена розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 28.12.2007 № 1578 «Про обласну раду з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу». Відповідні Координаційні ради створені в містах та районах області.

Таким чином, підсумовуючи, маємо зазначити, що в Херсонській області створене достатньо міцне підґрунтя щодо здійснення профілактики та боротьби з розповсюдженням наркоманії. Для їх реалізації залучаються людські та фінансові ресурси, є відповідне інформаційне та організаційно-правове забезпечення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Обласна міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002-2012 роки // Затверджена Рішенням VI сесії обласної ради IV скликання від 0.04.2003 № 124 – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=12648> – Назва з екрану.
2. Обласна програма «Репродуктивне здоров'я нації» на період до 2015 року // Затверджена Рішенням сесії обласної ради V скликання від 21.10.2010 № 1456 : Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=12648> – Назва з екрану.
3. Програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009-2013 роки // Рішення ХХХІХ сесії обласної ради V скликання від 02.07.2009 № 1028 : Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/?id=12648> – Назва з екрану.



*Ляшенко Ольга Олегівна,*

*здобувач кафедри права і законотворчого процесу,  
методист кафедри права і законотворчого процесу  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ**

Транспорт є однією з ключових галузей будь-якої держави. Об'єм транспортних послуг багато в чому залежить від стану економіки країни. Проте він сам часто стимулює підвищення рівня її активності. Для сучасної України значення транспорту велике, тому що саме він з'єднує різні регіони у єдину країну, звільняє можливості, що таяться в менш розвинених регіонах, дозволяє розширити масштаби виробництва, зв'язати виробництво і споживачів. В цьому сенсі транспорт є одним з відомих країностворюючих факторів.

Основним завданням транспортної інфраструктури є задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях як вантажів так і пасажирів.

Перевезення пасажирів здійснюються автомобільним, залізничним, водним (морським, річковим), повітряним, міським електричним, спеціальними видами пасажирського транспорту та спеціальними видами транспорту, які складають єдину транспортну систему[4].

З року в рік збільшується кількість пасажиропотоків але при цьому стан безпеки на транспорті не покращується. Питаннями пов'язаними з забезпеченням транспортної безпеки, яка є складовою національної безпеки, займається Міністерство інфраструктури України. Воно здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері безпеки руху на автомобільному, авіаційному і залізничному транспорті, безпеки судноплавства на морському та річковому транспорті, безпеки в галузі туризму, а також забезпечують нормативно-правове регулювання у визначених сферах. Управління безпекою

по видах транспорту безпосередньо в підгалузях здійснюється Державіаслужбою України, Укрморрічінспекцією, Укртрансінспекцією, Укрзалізницею, підприємствами, установами та організаціями, які входять до сфери управління Міністерства інфраструктури [3].

Незважаючи на формування та реалізацію державної політики у сфері забезпечення транспортної безпеки, з боку Міністерства інфраструктури, значна кількість надзвичайних ситуацій, особливо із загибеллю людей, припадає на транспорт, що свідчить про його високу потенційну небезпеку, як галузі господарства. Щороку в Україні транспортом загального користування перевозиться понад 3 мільярди пасажирів [3]. Загроза життю і здоров'ю населення збільшується через відсутність налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки. Під її забезпеченням слід розуміти соціальний процес діяльності суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті [1].

Становлення та розвиток України як демократичної держави, інтеграція її у світові та європейські структури потребує переосмислення суті, місця та ролі державного управління за сучасних умов на підприємствах транспортно-дорожнього комплексу[2]. Важливу роль відіграють також суб'єкти забезпечення безпеки руху на транспорті, від злагоджених дій яких залежить стан аварійності, рівень транспортного обслуговування населення, якість надання транспортних послуг [1]. Проаналізувавши систему управління транспортної безпеки, ми можемо зробити висновок, що вона потребує вдосконалення, а саме:

- вдосконалення нормативно-правової бази, тому що державна транспортна політика в галузі безпеки руху реалізується через законодавство України, нормативно-правову й нормативно-технічну базу [2];

- підвищення рівня облаштування автомобільних доріг, залізничних переїздів технічними засобами безпеки дорожнього руху [3] ;

- упровадження сучасних інформаційних технологій здійснення контролю за безпекою на транспорті, створення супутникових систем контролю та регулювання руху транспортних засобів [3] ;
- модернізувати парк автобусів, удосконалення його структури та підвищення техніко-експлуатаційних якостей рухомого складу;
- забезпечити транспортні засоби достатньою кількістю паливно-мастильних речовин та запасними частинами;
- підвищення вимог до проведення технічного огляду транспортних засобів;
- нормування робочого часу водіїв.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бесчастний В., Собакарь А. Державна політика транспортної безпеки України: актуальні питання реалізації//Віче, 2010.-№4.-Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1866/>
2. Зеркалов Д. В. Безпека руху автомобільного транспорту: Довідник / Д. В. Зеркалов, П. Р. Левковець, О. І. Мельниченко, О. М. Дмитрієв. – К.: Основа, 2002. – 360 с.
3. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/3\\_5\\_2011.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/3_5_2011.pdf)
4. Пасажирські перевезення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=29287>

*Мишко Андрій Миколайович,  
аспірант кафедри економічної політики  
НАДУ при Президентіві України*

## **ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ**

Законодавство про морські порти ґрунтується на Конституції України та складається з Закону України «Про морські порти України», Кодексу торговельного мореплавства України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, Водного кодексу України, законів України «Про транспорт», «Про природні монополії» та інших нормативно-правових актів.

У Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року [1], яка розроблена відповідно до Закону України «Про морські порти України» з урахуванням основних засад реалізації державної політики у сфері транспорту, визначено прогнози щодо вантажопотоків, завдання, основні напрями та шляхи розвитку морських портів і портової галузі в цілому.

Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави на напрямках міжнародних транспортних коридорів. Вони розташовані на всьому морському узбережжі України: гирловій ділянці річки Дунай, у північно-західній частині Чорного моря – у лиманах Дністровський, Сухий і Григор'євський, у Бузько-Дніпровському лимані, в гирлах річок Південний Буг і Дніпро, у Каркинитській затоці та далі на всьому морському узбережжі Криму, на півдні й у північно-західній частині Азовського моря [2].

Порти Північно-Західного Причорномор'я (Білгород-Дністровський, Іллічівськ, Одеса, Південний, Октябрськ, Миколаїв, Херсон, Скадовськ) забезпечують транспортування зовнішньоторговельних та транзитних потоків

масових вантажів далеких напрямків; обслуговують вантажопотоки Євразійського транспортного коридору [3].

Державна Рада РК після проголошення про вступ до РФ націоналізувала цілісні майнові комплекси підприємств сфери управління Міністерства інфраструктури України та Міністерства аграрної політики та продовольства України, які розташовані на території півострова. Відповідну постанову ухвалено 17 березня 2014 р. на позачерговому пленарному засіданні парламенту.

У список привласнених об'єктів увійшли: Керченська поромна переправа, Керченський морський торговельний порт, Керченський морський рибний порт, Феодосійський морський торговельний порт, Ялтинський морський торговельний порт, Севастопольський морський торговельний порт, Севастопольський морський рибний порт, Євпаторійський морський торговельний порт. Крім того, у власність республіки відійшло майно державного підприємства «Адміністрація морських портів України» та державної установи «Держгідрографія» [4].

Євпаторійський, Севастопольський, Ялтинський, Феодосійський, Керченський торговельні порти, що розташовані на анексованій території, призначені, насамперед, для обслуговування транспортних потреб самого Криму. Такі порти, як Ялтинський і Севастопольський є перспективними для розвитку пасажирських, круїзних перевезень. Найбільші збитки буде мати Україна від привласнення Росією Феодосійського торговельного порту, який посідав друге місце в Україні по перевалці нафти й нафтопродуктів.

Серед основних проблем функціонування та розвитку портової галузі залишаються: зниження рівня прибутковості морських портів у зв'язку із значним зношенням основних засобів (більш як 70%); повільне оновлення основних фондів морських портів; відсутність дієвого механізму залучення приватних інвестицій для розвитку морських портів та захисту прав інвесторів; зменшення обсягу транзитних вантажопотоків у зв'язку з недостатньо розвинутою інфраструктурою морських портів; недосконалість законодавства з

питань митного оформлення, перетинання державного кордону; зниження рівня завантаженості морських портів у зв'язку із зменшенням обсягу транзитних вантажопотоків; зменшення обсягів експортних вантажопотоків через морські порти у зв'язку з перевезенням вантажів іншими видами транспорту (автомобільним, залізничним); нерозвинута транспортна інфраструктура в морських портах та на під'їзних шляхах тощо [3].

За інформацією Міністерства інфраструктури капітальні інвестиції в рамках державно-приватного партнерства на 25 років у три морських торговельних порти Одеської області – Одеський, Іллічівський та Південний – можуть становити 70 млрд грн. [5].

Серед нових проблем, які виникають перед портовою галуззю, з'являється необхідність додаткового захисту прибережної території, виділення земельних ділянок під нові військові об'єкти, якнайшвидше збільшення вантажообігу морських торговельних портів Північно-Західного Причорномор'я, компенсація збитків від вилучення з вантажообігу Кримських торговельних портів.

У перспективі, розвиток морських портів буде відбуватись у швидших темпах, ніж це було до анексії Росією Криму. Військові формування, які будуть сконцентровані у морських портах континентальної України, потребуватимуть харчування, новітнього оснащення, що збільшить вантажообіг у морських портах. З'являться нові робочі місця. Зростуть інвестиції у розвиток морських портів.

Враховуючи, що Феодосійський торговельний порт посідав друге місце в Україні по перевалці нафти й нафтопродуктів, порти: Одеський, Іллічівський і Південний збільшать перевалку відповідної сировини. Ті величезні кошти, які придуть з метою збільшення потужності української армії, дадуть поштовх розвитку морських портів України.

Україна має можливості для залучення додаткових транзитних потоків через свою територію за умови реалізації певних заходів щодо подальшого розвитку й модернізації власної транзитної транспортної інфраструктури, а

також створення сприятливих умов для переміщення транзиту територією країни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Розпорядження КМУ «Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року». Стратегія від 11.07.2013 № 548-р.
2. *Чередниченко В.В.* Основні чинники конкурентоспроможності українських портів в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / В.В.Чередниченко // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2014. – №2. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2427>
3. Розпорядження КМУ «Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року». Стратегія від 11.07.2013 № 548-р.
4. Парламент Криму націоналізував морські порти автономії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/parlament-kryma-natsionaliziroval-morskie-porty-avtonomii-17032014140900>
5. Матеріали сайту Міністерства інфраструктури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mtu.gov.ua>.

***Парфьонов Ігор Вікторович,***

*здобувач кафедри управління проектами  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПРИ РОЗРОБЦІ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Держава забезпечує реалізацію стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності через систему загальнодержавних (національних) програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Реалізація середньострокових

інноваційних пріоритетів загальнодержавного рівня здійснюється через державні прогнози та програми економічного і соціального розвитку України, на конкурсних засадах через державне замовлення; на галузевому та регіональному рівнях – через інноваційні програми та проекти, інноваційні проекти технопарків.

Аналіз сучасних моделей регіонального розвитку показує, що в ідеалі вони представляють собою взаємодію трьох повноцінних, самостійних технологій:

- інтелектуальної технології, що відповідає за розробку картини майбутнього, формулювання проблем і пошук найефективніших рішень (стратегічне планування розвитку регіонів та міст);

- управлінської технології (або технології територіального планування), що забезпечує реалізацію поставлених цілей регіонального розвитку з урахуванням реальних часових, фінансових, організаційних, людських та інших ресурсів;

- інституціональної (або політичної) технології на рівні державного регулювання регіонального розвитку через реформи та державні й регіональні цільові програми, що забезпечує врахування різноманітних факторів регіонального розвитку у межах країни, узгодження інтересів з цілями та пріоритетами різного рівня, формування консенсусу учасників, забезпечення контролю за виконанням встановлених «правил гри».

Перетинання (у різних формах, в залежності від моделі регіональної політики) цих трьох технологій відбувається в процесі розробки програми розвитку регіону чи міста. Специфіку ефективного управління програмами розвитку регіонів визначає їх комплексність, багатогранність, бюджетність та довготривалість. Реалізація програми розвитку регіону – це багаторівневі послідовності робіт, тривалі ланцюги узгоджень, взаємозалежності, складні схеми бюджетування, балансування цілей та перерозподіл ресурсів. Важливо зазначити, що в результаті для програм регіонального розвитку необхідний специфічний контроль за досягненням задоволеності основного замовника –



населення – за очевидними критеріями успішності реалізації регіональної програми: якісне зростання рівня життя населення регіону.

Державна стратегія регіонального розвитку є інструментом здійснення державної регіональної політики й являє собою укрупнену модель реалізації загальнонаціональної мети: визначення цілей, існуючих тенденцій і закономірностей розвитку; формування стратегічних пріоритетів у структурній, інвестиційній, інноваційній, соціальній політиці по регіонах, визначення етапів і механізмів їх реалізації. Це здійснюватиметься через розроблення стратегій розвитку регіонів і міст та їх реалізацію через програми та проекти.

Стратегія розвитку регіону, як складова загальнодержавної системи планування розвитку, є моделлю досягнення соціально-економічних цілей регіону, які конкретизують загальнонаціональну мету держави в особливих умовах відповідних територій субнаціонального рівня. На її основі розробляються стратегічні плани і регіональні цільові програми, що містять кількісні та якісні економічні показники, які ідентифікують конкретні дії по певних цілях та напрямках діяльності (від стратегічних до поточних по роках реалізації), визначають виконавців, ресурси та строки виконання.

Аналіз досвіду розробки та реалізації регіональних цільових програм показав, що органи публічної влади при розробці програмних документів використовують програмно-цільовий метод лише як метод планування без формування системи управління програмою, що призвело до низької результативності використання цього методу. Найчастіше цільове програмування зводиться тільки до планування заходів програм, у той час як існує потреба не лише у розробці, але й у дієвих інноваційних інструментах моніторингу та реалізації програм.

Програма підвищення конкурентоспроможності території не є аналогом довгострокового комплексного плану соціально-економічного розвитку. Дана Програма визначає тільки найістотніше для виживання, адаптації і розвитку території в конкурентному ринковому середовищі. Програма стосується лише тих галузей і сфер життя, які мають визначальне значення для існування

території в кожний конкретний період, можуть дати сильний імпульс його розвитку. Формування Програми є складовою реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку території.

Виходячи з трьох рівнів системи управління розвитком регіону – державне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку; регіональне врядування [3]; трьох рівнів системи прогнозних і програмних документів – довгострокові, середньострокові та короткострокові [2], доцільно виділяти і три види організаційних структур управління Програмами регіонального розвитку: стратегічний, проектний, оперативний (як це прийнято в ЄС).

У цьому аспекті доречним є підхід до організаційної структури управління розвитком регіону, що розроблена Морозом Є.Л. [1]. На думку науковця на засадах стратегічних організаційних структур повинні функціонувати постійно діючі органи державного управління регіоном, які реалізують функції стратегічного, довгострокового планування соціально-економічного розвитку, безперервність збору даних і їхнього аналізу, визначення цільових показників розвитку, розробки заходів щодо розвитку регіонів, організації проектів розвитку регіонів і контролю за їхньою реалізацією. Стратегічні організаційні структури управління відрізняються централізованим характером, необхідним для забезпечення єдності прийнятих стратегічних рішень і довгострокового розвитку регіону. Проектні організаційні структури управління доцільно створювати на період життєвого циклу проекту розвитку територіальної системи, тобто це тимчасово діючі державні структурні одиниці. Проектні структури реалізують функції управління проектом розвитку, починаючи з розробки і до його завершення, аналізу, добору і детального проектування підпроектів, що входять у рамки проекту, організації їхнього фінансування, контролю за їхньою реалізацією. Оперативними організаційними структурами управління можуть бути різного роду підприємства й організації, як тимчасового, так і постійного характеру, що відповідають за реалізацію окремих підпроектів, які входять у рамки проекту

розвитку територіальної системи. Оперативні організаційні структури управління можуть бути як державні, так і комерційні чи суспільні. Вони зв'язані з проектними структурами тільки шляхом реалізації фінансування і контролю. Оперативні структури управління характеризуються значною децентралізацією.

Запропонована Морозом Є.Л. модель відповідає загальноприйнятому в ЄС підходу до розробки регіональних стратегій та реалізації регіональних програм, але потребує:

- по-перше, ретельного доопрацювання інституціональних засад формування проектного і оперативного рівнів управління;
- по-друге, визначення джерел ресурсного забезпечення функціонування цих рівнів управління відповідно до сфери їх компетенції;
- по-третє, забезпечення координації дій розробників та учасників Програм; зворотного зв'язку з громадськістю, науковими колами, бізнес-середовищем; узгодження цілей, інтересів і ресурсів по всім етапам реалізації Програм.

Отже, потенціалом підвищення ефективності реалізації національних проектів і програм могла б стати державна система управління проектами, що припускала б різноаспектну та відредаговану (до умов мінливого середовища) методологію запуску та ведення проектів; єдине розуміння відповідальності та повноважень учасників проектної діяльності; дозволяла б сформувати єдину картину проектів, наскрізну звітність за ними тощо. Професійне застосування інструментів, методів та технологій управління проектами дозволить державним установам забезпечити ефективність проектної діяльності в національних масштабах, зменшити витрати та виконати проект у встановлений термін.

### **Список використаних джерел:**

1. Вісящев В.А. Організаційний механізм державного управління програмами та проектами соціально-економічного та науково-технічного розвитку регіону / Вісящев В.А., Морозов Є Л. // Менеджер. – 2004. – №2. – С.25–29.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2006 р. № 504 «Про затвердження Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України»: [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
3. Технології та інноваційні механізми управління програмами розвитку регіонів та міст : навчально-методичний посібник / За заг. ред. Безверхнюк Т.М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 278 с.

*Пашкова Мілена Олегівна,*

*провідний фахівець сектору підготовки  
науково-педагогічних та наукових кадрів  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ПРО ДОДЕРЖАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Останнім часом особливо гостро постають питання щодо відродження духовних і моральних цінностей українського суспільства, запровадження етичних принципів управління на основі високої правової культури, відтворення довіри громадян до представників владних структур. З появою Закону України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року, особливого значення набуває нормативно-правова регламентація етики поведінки державних службовців, яка визначає керівні норми, умови і стандарти, а також встановлює конкретні вимоги щодо її реалізації [4]. Окрім

законодавчого забезпечення, на порядку денному постають питання, пов'язані із запровадженням положень закону в практику роботи державних службовців, а також необхідністю здійснювати контроль за їх додержанням.

Питання етичного характеру в управлінні досліджуються та обговорюються в наукових колах досить давно. Так, в роботах В. Авер'янова, О. Андрійко, Т. Василевської, Л. Загайнової, І. Кучеренко, В. Князева, Н. Нижник, М. Оганісяна, О. Оболенського, М. Рудакевич, О. Сушинського, Л. Стельмашук, О. Штиррова та інших, йдеться про те, що ефективний розвиток державної служби повинен ґрунтується не тільки на основі неухильного додержання положень законодавства, але й на засадах моральних принципів і норм, відповідальності перед суспільством і самим собою. Як свідчить досвід зарубіжних країн (зокрема, Польщі, Канади, Великобританії, Австралії, Нової Зеландії), етичному чиннику надається особливе значення, а здійснення реформи в галузі управління, в сфері державної служби, завжди супроводжувалось впровадженням етичних стандартів і норм на макро- і мікро-рівнях, оскільки головне призначення державної служби – слугувати суспільним інтересам [1], [2].

Реалізація етичних принципів в роботі органів виконавчої влади обов'язково має враховувати готовність чиновників сприйняти новації і реалізовувати поставлені завдання з урахуванням сучасних вимог. Досить потужним інструментом виступає проведення експертного опитування, яке дозволить не тільки встановити реальну картину, яка існує на даний момент, а й виявити напрямки, що необхідно вдосконалювати з точки зору додержання норм етики. Так, влітку 2013 року, було проведено експертне опитування серед державних службовців Півдня України, в ході якого респонденти мали можливість висловили свої думки щодо організаційних та правових засад, які забезпечують додержання правил етичної поведінки в органах виконавчої влади. Опитування мало на меті з'ясувати: наскільки вільно респонденти орієнтуються в нормативно-правовому полі, що встановлює правила етичної поведінки; розуміють ключові терміни чинного законодавства з питань етики;

ідентифікують суб'єктів контролю органів виконавчої влади, які здійснюють перевірку додержання правил етики державними службовцями тощо. Отримані данні продемонстрували, що трохи більше половини респондентів (66,6% керівників і 55% спеціалістів) орієнтуються в правовому полі та знайомі із законодавством, що регулює питання етичного характеру, тоді як ідентифікація змісту положень законів виявила певні труднощі у переважній більшості (84%) респондентів.

Розкриваючи значення ключових термінів Закону України «Про правила етичної поведінки», як-то: «толерантність» (толерантно ставитись до політичних поглядів, ідеологічних та релігійних переконань інших), «сумлінність» (сумлінно виконувати службові повноваження, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані) і «неупередженість» (виконувати свої службові повноваження політично неупереджено), 18% представників обласних державних адміністрацій, 23,4% – районних державних адміністрацій і 58% службовців територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, взагалі не надали відповіді на ці запитання. Решта опитаних продемонструвала відсутність єдиних підходів щодо трактування запропонованих термінів. Така ситуація викликає занепокоєння і сигналізує про необхідність вироблення уніфікованих і зрозумілих пояснень (коментарів, тлумачень) до термінології, яка використовується в законодавстві з питань етики.

Також, опитані розкрили своє бачення організаційних взаємозв'язків суб'єктів, які контролюють додержання норм етики в органах виконавчої влади: 64% респондентів назвали Національне Агентство України з питань державної служби (НАДС), що, власно, й закріплено в Затвердженому Указом Президента України від 08.07.2011 року №769/2011 Положенні про Національне Агентство України з питань державної служби (ст.4, п.15), згідно якого НАДС проводить «у встановленому порядку службові розслідування фактів порушення етики поведінки»[3]. На рівні органу виконавчої влади, більшість державних службовців покладає здійснення контролю за

додержанням норм етики на підрозділи (служби, посадових осіб тощо), чия діяльність пов'язана з кадровими питаннями (працевлаштуванням, кар'єрним просуванням тощо), і лише третина – на безпосередніх керівників. Варто зазначити, що такі види контролю, як самоконтроль або контроль (нагляд) з боку колективу, респонденти взагалі не вказали.

Таким чином, у якості висновків, зазначимо:

- основою додержання правил етичної поведінки є знання законодавства і орієнтація в правовому полі, яке встановлює та регламентує норми етичної поведінки державних службовців органів виконавчої влади, отже, необхідність посилити цю компоненту є вкрай важливою. Також, гостро актуальною залишається необхідність надання роз'яснень термінів законодавства з питань етики з метою уникнення їх чисельних трактувань;

- варто наголосити на єдиних підходах і розумінні організаційних взаємозв'язків суб'єктів, які беруть участь в регулюванні питань етики поведінки в органах влади. В цьому контексті важлива роль належить керівникам структурних підрозділів, які повинні не тільки бути добре обізнаними з питань адміністративної етики, а й мати легітимні засади для здійснення контролю за додержанням етики поведінки з боку підлеглих, що в свою чергу, має бути закріплено в нормативних документах (положенні про структурний підрозділ, в посадових інструкціях тощо);

- окрему роль необхідно відвести розвитку корпоративної етичної культури, яка б встановлювала моральні критерії на рівні організації, та впливала на формування професійних етичних норм, підвищувала рівень відповідальності кожного окремого державного службовця.

### **Список використаних джерел:**

1. Civil Service in Poland. Iolanta Itrich-Drabarek, Kamil Mroczka, Lukasz Swietlikowski – Faculty of Journalism and Political Sciences, University of Warsaw, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR Warsaw. – 2012. с. 9-38.

2. The Ethics Infrastructure in the Public Administration. The Experience of Several Countries. Office of Public Values and Ethics. Treasure Board of Canada Secretariat. [Текст] – April 2002 – 28 С. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp) – Название с экрана.
3. Положення про Національне Агентство України з питань державної служби Затверджене Указом Президента України від 08.07.2011 року №769/2011 // Урядовий кур'єр 23.07.2011. – № 133.
4. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05 2012 № 4722 VI // Урядовий кур'єр 04.07.2012. – № 116.

***Плоский Костянтин Вікторович,***

*к.держ.упр., докторант кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту НАДУ при Президентіві України*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Сьогодні проходить становлення нова парадигма міжнародної допомоги, в основі якої лежать Декларація тисячоліття ООН (2000 р.), в якій визначено Цілі розвитку тисячоліття у період до 2015 року, що сприяє більш чіткому формуванню напрямків глобальних зусиль міжнародної спільноти з допомоги. та Паризька декларація щодо підвищення зовнішньої допомоги (2005 р.), яка визначає принципи та механізми реформування системи надання та управління допомогою, формує систему з 12 показників прогресу її виконання. Продовження траєкторії розвитку міжнародного співробітництва, закладеного у згаданих деклараціях, відобразилося у нових ініціативах, зокрема результатах роботи Конференції ООН зі стійкого розвитку (2012 р.), де країни-учасниці виступили з ініціативою обговорення Цілей стійкого розвитку після 2015 року,



які продовжуватимуть міжнародне співробітництво, започатковане в рамках досягнення Цілей розвитку тисячоліття, а також у підсумковому документі Четвертого форуму на вищому рівні з питань ефективності допомоги «Бузанське партнерство задля ефективного співробітництва з розвитку» (2011), який наголошує на необхідності переходу від ідеї «ефективності допомоги» (гармонізація та узгодження діяльності донорів) до ідеї «ефективності розвитку» (концентрація на провідній ролі країн-одержувачів допомоги та сприйняття ними програм розвитку в якості власних) [1, с.9].

Зазначені тенденції, зокрема підвищення ролі країн-одержувачів допомоги, ставить на порядок денний питання переосмислення концептуальних засад державної політики у сфері залучення та використання міжнародної технічної допомоги (далі – МТД).

Державну політику у сфері міжнародної технічної допомоги можна визначити як курс дій органів державної влади щодо планування, залучення та забезпечення ефективного використання такої допомоги.

Серед пріоритетних напрямків вдосконалення державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги на сучасному етапі можна виділити такі.

1) *Посилення узгодженості програм та проектів МТД з національними стратегічними пріоритетами України та «використання» ресурсів МТД для реалізації державних програм.* Відповідно до завдань Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги визначено, що процент підтримки розвитку спроможності за допомогою спільних програм, що відповідають національним стратегічним пріоритетам країн-партнерів має дорівнювати 50%, а на сьогоднішній день в Україні цей показник сягає лише 26% [2].

2) *Децентралізація сфери залучення, використання МТД та підвищення спроможності до абсорбції допомоги на регіональному та місцевому рівнях.* Не можна не погодитися з думкою, що функціонування соціальних об'єктів є насамперед результатом самостійної діяльності людей, яка має об'єктивні засади і закономірності [3]. Саме тому державне управління має здійснюватися

лише в тій мірі, яка визначається рівнем неспроможності суб'єктів суспільних відносин на даному етапі розвитку до самостійного забезпечення свого функціонування, раціонального самовизначення, саморегулювання. Та з підвищенням рівня розвитку та зрілості суспільних відносин у визначеній сфері державне управління має зменшувати свій вплив. Успішний досвід використання МТД, зокрема у Польщі, свідчить, що децентралізація сфери залучення та реалізації програм, проектів допомоги, може значно підвищити її результативність та ефективність [4, с. 47].

Одним з прикладів розвитку регіональної політики щодо посилення спроможності до абсорбції є створення у 2013 році Регіонального центру міжнародних проектів і програм Харківським національним університетом імені В.Н. Каразіна, Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою та Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області задля об'єднання зусиль з проведення комплексної роботи щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними організаціями.

3) *Розвиток належної системи оцінки ефективності та навчання за результатами реалізації програм та проектів МТД.* Одним з елементів розвитку зазначеної системи є запровадження інформаційної платформи з управління МТД, яка б містила актуальну інформацію щодо проектів МТД в Україні, в тому числі їх узгодженість з національними пріоритетами розвитку, державними програми та надавала інструментарій для моніторингу та оцінки виконання програм та проектів допомоги. Одним з найближчих сусідів України, де реалізована зазначена інформаційна платформа є Республіка Молдова (<http://public.amp.gov.md>).

Для реалізації пріоритетних напрямків вдосконалення державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги необхідне вдосконалення правового поля.

На сьогоднішній день у зазначені сфері діють такі основні нормативні акти: Указ Президента України від 19.04.2007 № 325/2007 «Про приєднання

України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги»; постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075 «Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями»; міжнародні договори України.

Також Кабінетом Міністрів України розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу».

Разом з тим, на нашу думку, доцільним є розгляд питання про розробку державної цільової програми, яка б була спрямована на визначення та реалізацію державної політики в сфері МТД та завдяки мобілізації ресурсів була б дієвим інструментом управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Busan Partnership for Effective Development Co-operation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>
2. Aid effectiveness 2005-2010: Progress in implementation the Paris declaration - [www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf)
3. Надолішній П.І. Суспільні процеси як об'єкти державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одес. рег. інституту державного управління. Вип. 3(15). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 26 – 44.
4. Gaibu C., Litra L., Evaluation of Moldova's absorption capacity of external assistance. Hanns Seidel Foundation. – Chişinău, 2011. – 56 pp.

*Сафронова Ольга Миколаївна,*

*к.держ.упр., доцент,  
докторант кафедри управління національним господарством  
НАДУ при Президентові України*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНИХ ЗЛИТТІВ І ПОГЛИНАНЬ ЯК МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Здійснення програм з модернізації господарських систем у більшості країн з трансформаційною економікою нерозривно пов'язується з проведенням послідовної державної політики реструктуризації корпоративного сектора. Це пояснюється тим, що саме корпорації в сучасних умовах господарювання є провідною формою організації та ведення бізнесу, саме корпорації виступають основною рушійною силою глобалізації світогосподарських зв'язків і транснаціоналізації виробництва товарів і послуг. Формуючи конкурентні умови для «вбудовування» вітчизняних корпорацій у глобальні ланцюжки створення доданої вартості, держава тим самим забезпечує можливість інноваційного розвитку не тільки корпоративного, а й інших секторів економіки, а отже – модернізації господарської системи в цілому. Ці міркування актуалізують пошук ефективних засобів впливу держави на процеси реструктуризації діяльності корпорацій, до числа яких відносяться механізми державного регулювання злиттів і поглинань компаній.

Державне регулювання корпоративних злиттів і поглинань зорієнтоване насамперед на недопущення монополізації ринкової влади та формування конкурентного середовища діяльності всіх суб'єктів господарювання. Застосування механізмів антимонопольного регулювання злиттів і поглинань передбачає установлення правил і процедур отримання дозволу на проведення операцій економічної концентрації суб'єктами господарювання (у т.ч. – в стратегічних галузях національної економіки), контроль за дотриманням умов

економічної концентрації, застосування механізмів притягнення до відповідальності за порушення норм антимонопольного законодавства тощо.

Необхідність механізмів державного регулювання корпоративної діяльності при реалізації угод злиттів/поглинань зумовлена особливостями організаційно-правової форми компаній – суб'єктів відповідних господарських операцій. Ці механізми спрямовані на захист інтересів акціонерів та інших учасників корпоративних відносин при проведенні відповідних транзакцій. Використання цих механізмів передбачає установлення порядку і здійснення контролю за дотриманням правил і процедур реорганізації компаній, придбання їх контрольного/значного пакету акцій, реєстрації юридичної особи, що виникла в результаті злиття, конвертації акцій та реєстрації випуску цінних паперів нової компанії тощо.

Важливе значення у сфері регулювання трансграничних злиттів і поглинань компаній мають механізми, пов'язані із регламентацією порядку іноземного інвестування та забезпеченням контрольованості переходу прав власності від національної компанії до її іноземного покупця. Метою застосування такого роду механізмів є установлення порядку входу (допуску) іноземного капіталу на національний ринок, правил його використання та руху, захисту інвестицій тощо. В результаті формуються передумови для диференційованого підходу при регулюванні діяльності іноземних покупців з урахуванням відмінностей в структурі їх власності, стратегіях входження та позиціонування на ринку приймаючої країни.

Реалізація механізмів державного регулювання корпоративних злиттів і поглинань сьогодні в Україні має фрагментарний, розрізнений характер й не виключає застосування непрозорих, корупційних схем. Це зумовлює виникнення численних негативних наслідків, поглиблення яких становить реальну загрозу економічній безпеці нашої країни. Позитивні ж ефекти такого роду операцій поки що мають виключно локальний характер і, як правило, не поширюються на національну економіку в цілому.

Зазначені обставини визначають доцільність суттєвого удосконалення чинних механізмів державного регулювання злиттів і поглинань компаній. Просування у цьому напрямі передбачає формування цілісної, узгодженої нормативно-правової бази регулювання ринку М&А та розробку надійного інформаційно-аналітичного супроводу їх здійснення для забезпечення дієвого контролю з боку уповноважених державних структур.

З цією метою, зокрема, варто при застосуванні механізмів антимонопольного регулювання диференціювати умови надання дозволу АМКУ на концентрацію за участю іноземних компаній. Таке розмежування доцільно здійснювати за ознакою приналежності суб'єктів концентрації до різних груп (сфер, галузей, секторів) національної економіки. Як такі слід виокремити стратегічно важливі для економічної безпеки України галузі і сектори (енергетика, фінансовий сектор, видобуток сировини) та пріоритетні сфери діяльності (імпортозаміщення, експорт продукції високого ступеня переробки). По відношенню до них процедура отримання дозволу має передбачати проведення аналізу можливих наслідків реалізації угод трансграничних злиттів і поглинань компаній та оцінки ризиків з позицій не лише впливу на конкуренцію на певному ринку, але й на національну економіку в цілому. Цільовими орієнтирами такого роду досліджень можуть стати, наприклад, захист інтересів споживачів у частині цін, якості та асортименту товарів, що будуть постачатися новоствореною компанією, підтримка науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, ініційованих учасниками концентрації, забезпечення рівномірного розвитку промисловості та рівня зайнятості в регіоні/країні тощо.

По відношенню до компаній, які не включені до зазначених груп, можливо дещо спростити процедури антимонопольного регулювання реалізації відповідних угод. Так, у випадку, коли іноземна група компаній купує ряд іноземних підприємств, що працюють на товарних ринках, абсолютно не пов'язаних з товарними ринками покупця і які не є пріоритетними з точки зору додержання інтересів економічної безпеки країни, відсутня необхідність

визначення частки учасників концентрації на вітчизняному ринку і багатьох інших питань. У цьому разі доцільно було б установити спрощену процедуру звернення до АМКУ за отриманням дозволу на концентрацію, а також скорочені терміни такого отримання. Для створення необхідного правового підґрунтя для впровадження цих засобів забезпечення державного впливу на процеси корпоративних злиттів/поглинань доцільно зафіксувати відповідні положення при доопрацюванні Проекту Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2014-2024 роки [1].

Правової підтримки потребує й розвиток механізмів корпоративного регулювання, які використовуються при здійсненні операцій M&A. Це стосуються, зокрема, положень щодо:

- захисту прав міноритарних акціонерів (публічна оферта, установлення справедливої ціни) та прав акціонерів, які не згодні із проведенням відповідної реорганізації;

- визначення умов, за яких особа, яка вже встановила певну межу контролю в процесі поглинання, вправі завершити консолідацію (анулювання захисних механізмів, проведення скупки акцій), а також вимог щодо розкриття інформації про процедуру злиття;

- забезпечення прозорості структури власності і змін в структурі власності при переході корпоративного контролю, установлення норм, що регулюють особливості емісії і конвертації цінних паперів при злитті/поглинанні компаній;

- розвитку судової практики вирішення корпоративних суперечок, які виникають в процесі злиття і поглинання.

Вирішення цих завдань передбачає внесення змін до Закону України «Про акціонерні товариства» [2] та пов'язаних із ним документів приватизаційного, податкового, банківського, страхового законодавства. Комплексна реалізація зазначених заходів створює основу для розвитку механізмів державного регулювання M&A в Україні. Передумовою ж забезпечення ефективності їх застосування, на наш погляд, має стати розробка

концепції структурних перетворень в корпоративному секторі національної економіки із визначенням пріоритетів, принципів і стратегій їх реалізації з урахуванням потреб модернізації господарської системи країни та сучасних глобалізаційних процесів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Проект Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2014-2024 роки [Електронний ресурс] – режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=214830&cat\\_id=214829](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=214830&cat_id=214829).
2. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. № 514-VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

***Телелим Василь Максимович,***

*доктор військових наук, професор,  
начальник Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського*

***Приходько Юрій Іванович,***

*кандидат педагогічних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського*

## **ВІЙСЬКОВА ОСВІТА – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ**

Сучасний розвиток світової цивілізації характеризуються такими стійкими тенденціями: посилення ролі військових факторів і подвійних стандартів у вирішенні міжнародних політичних, економічних, етнічних, міжконфесійних та інших явищ і конфліктів; поширення неконтрольованої



міграції населення, діяльності екстремістських, терористичних організацій; стрімке зростання обсягів військово-наукових знань; пошук, розроблення та випробуванням новітніх систем озброєння та військової техніки, принципів їх системного бойового застосування в конфліктних регіонах з наслідками згубного руйнівного інфраструктурного, соціального, економічного, історико-культурного характеру тощо.

Досвід війн і збройних конфліктів останніх десятиліть, в яких брали участь збройні сили провідних країн світу свідчить, що успіх в них досягається завдяки воєнно-економічним і технологічним чинникам, що є продуктами людських знань. Можна стверджувати, що основою воєнної могутності вже на теперішньому етапі стають знання в різних сферах і така тенденція з часом буде тільки зростати, про що свідчать сучасні погляди на будівництво та застосування збройних сил.

*По-перше*, набуло практичної реалізації таке поняття як «Сектор безпеки і оборони» (СБО) [1-3], як єдина система органів, яка була б здатна забезпечити компетентне керівництво діяльністю та розвитком безпеки та оборони держави в комплексі взаємопов'язаних політичних, економічних, військових, соціальних, науково-технічних та освітніх заходів [2, с. 16]. Зауважимо, що, на нашу думку, поняття СБО, як інтегральна конструкція, сформувалося та набуває практичної реалізації внаслідок змін, що відбулися в світі знань – науки, техніки, інформаційних технологій та їх логічного, реального використання, застосування для захисту національних інтересів, національної безпеки держав і потребує подальшого кадрового, нормативно-правового, структурного, організаційного, фінансового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення.

*По-друге*, на рівні військової науки та практики має місце усвідомлення того, що в світі знань та інформації, коли успіх військових операцій багато в чому визначається нематеріальними факторами, чисельність збройних сил не відіграє такої важливої ролі як раніше. Збройні сили сучасності стають переважно не чисельними, а високопрофесійними.

*По-третє*, незважаючи на те, що зі змінами в світі, змінюється характер війн, воєнних конфліктів, які, на відміну від війн 1914–1917 рр., 1939-1945 рр. втрачають масштабний характер, воєнні дії як спосіб захисту та задоволення певних інтересів, усунення перешкод до їх просування та досягнення поставлених цілей, залишається невід’ємною складовою сучасної цивілізації.

*По-четверте*, на теперішньому етапі розвитку світової цивілізації має місце військово-технічний і технологічний прорив у сфері різних видів озброєння, військової техніки, характерний для провідних країн світу.

Викладене актуалізує проблеми дослідження та визначення основних напрямів, що мають сприяти посиленню оборони і безпеки держави в контексті людського фактору – застосування Збройних Сил (ЗС) України для забезпечення суверенітету та територіальної цілісності держави, підвищення професіоналізму, компетентності фахівців в системі військової освіти, спроможних до дій у різних видах сучасної збройної боротьби. Локомотивами цього процесу мають стати освіта і наука. Вочевидь, *освіта стає* інтелектуально-духовною, інвестиційною основою розвитку особистості, суспільства, нації та держави, важливим чинником і стратегічним ресурсом, зміцнення її авторитету та конкурентоспроможності на міжнародній арені, забезпечення незалежності, національної безпеки, оборони і національних інтересів, відтворення інтелектуальних і продуктивних сил суспільства, поліпшення добробуту людей. Як відзначається в документі «Освіта для інноваційних суспільств у XXI столітті», прийнятому на саміті «Групи восьми», «життєдіяльність сучасного суспільства спирається на освіту, яка є основою прогресу суспільства» [4].

Невід’ємною складовою сектору безпеки та оборони країни, ЗС України, загальнодержавної освіти є система військової освіти – основне джерело підготовки та комплектування ЗС України, інших військових формувань і правоохоронних органів висококваліфікованими офіцерськими кадрами [5].

Військова освіта, в першу чергу, тактичного рівня, в усіх провідних країнах світу – це корпоративна система підготовки військових фахівців,

призначення яких – виконання завдань, зумовлених специфікою функціонування збройних сил і потребою їх застосування в конкретних умовах. Державі потрібні інтелектуально та професійно підготовлені військові фахівці, які *відповідають сучасним вимогам* щодо теорії та практики сучасної збройної боротьби; *здатні* на всіх етапах своєї службової кар'єри оволодівати новими знаннями; *керувати* військами (силами) в бою (операції), навчанням, вихованням, розвитком, психологічною підготовкою особового складу в мирний та воєнний час; *створювати, експлуатувати й застосовувати* найскладніші системи озброєння та військової техніки; *супроводжувати та здійснювати* фундаментальні, прикладні військово-наукові дослідження; *організовувати, проводити й контролювати* дослідно-конструкторські роботи з випереджувального створення нових поколінь озброєння, військової та спеціальної техніки; *готувати* нові покоління військових науковців; *ефективно діяти* при виконанні завдань, які виникають під час здійснення міжнародних антитерористичних і миротворчих операцій, участі в ліквідації локальних воєнних конфліктів.

Розглянемо основні напрями та шляхи розвитку військової освіти, що, на нашу думку, мають сприяти підготовці військових фахівців, спроможних оволодіти сучасними формами, видами збройної боротьби, застосування військ (сил), гідно відповісти на виклики безпеці та обороні держави.

1. Підвищення рівня управління військовою освітою, налагодження високопрофесійного аналітичного, інформаційного супроводу управлінських рішень.

2. Забезпечення реального та дієвого функціонування в системі військової освіти за спрямованістю всіх видів підготовки персоналу.

3. Організація прийому до вищих військових навчальних закладів (ВВНЗ) найбільш підготовлених кандидатів з числа випускників загальноосвітніх закладів та ліцеїв, забезпечення високих конкурсних показників.

4. Перехід до інноваційних дидактичних засад у підготовці військових фахівців з вищою освітою усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів і ланок управління з одночасним переглядом структури, змісту та термінів навчання.

5. Важливою задачею військової освіти є формування нового покоління моделей і змісту підготовки військових фахівців усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів і ланок управління.

6. Застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, тренажерів, інтегрованих навчальних середовищ.

7. Перегляд підходів та принципів інтеграції військової освіти з цивільною.

8. Створення в системі військової освіти ієрархічної структури з моніторингових досліджень військово-освітнього процесу (органи управління – військові навчальні заклади всіх рівнів акредитації).

9. Удосконалення матеріально-технічної бази ВВНЗ: забезпечення пріоритетної поставки до військових навчальних закладів, навчальних центрів нових зразків озброєння та військової техніки, навчально-тренувальних комплексів, сучасної комп'ютерної техніки, систем управління та засобів зв'язку.

#### **Список використаних джерел:**

1. »Про рішення Ради національної безпеки та оборони від 08.06.2012 «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 08.06.2012 № 389/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

2. Кузьмук О.І. Від воєнної організації до Сектора безпеки і оборони України / О.І. Кузьмук // Наука і оборона – 2012. – № 4. – С. 12–21.

3. Долгополов А.В., Эволюция форм и способов ведения борьбы в сетцентрических условиях / А.В. Долгополов, С.А. Богданов // Военная мысль. – 2011. – № 2. – С. 49–58.

4. Ніколаєнко С.М. Теоретико-методологічні основи управління інноваційним розвитком системи освіти України: [монографія] / С.М. Ніколаєнко. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 419 с.

5. Телелим В.М. Система військової освіти: протиріччя розвитку, напрями та шляхи реформування / В.М. Телелим, Ю.І. Приходько // Наука і оборона. – 2012. – № 4. – С. 42– 49.

*Тихончук Леся Хотіївна,*

*аспірант Національного університету  
водного господарства та природокористування (м.Рівне)*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОМУ КОМПЛЕКСІ**

Сформоване становище в сільськогосподарському комплексі країни певною мірою характеризує процес витіснення вітчизняного виробництва з місцевого ринку, внаслідок чого з'являється реальна загроза продовольчої залежності від імпорту. Для запобігання цьому необхідно вирішити такі макроекономічні питання, як посилення державного регулювання, захист ринку від експансії імпортової продукції за допомогою введення квот, багаторівнева підтримка українських сільгосптоваровиробників, допомога в реалізації продукції, стимулювання розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності.

Варто зазначити, що аграрна реформа здійснювалася методом проб і помилок, що були наслідком суперечливих позицій окремих реформаторів, використання рекомендацій іноземних консультантів, світового досвіду без врахування інтересів селянства. Правове забезпечення земельної реформи фактично створювалося в ході її проведення, причому багато правових положень виходили із змісту практичних дій, не перевірених часом. Державні

програми не враховували регіонального аспекту, не апробувалися в регіонах. Натомість в Україні наявна маса негативних наслідків аграрної реформи .

Прискорене реформування колгоспів і радгоспів у ряді випадків призвело лише до «зміни вивіски», а виробничі відносини залишилися старими. Крім того, за довгі роки переважно адміністративно-командного управління господарським життям у психології людей сформувалися традиції керованої зверху праці, що призвело до втрати традиції індивідуального господарювання і підприємливості. Поспішність, з якою проводилося реформування, не має аналогів. Результативність процесу визначалася не показниками ефективності виробництва, а кількістю реформованих господарств .

Через швидкість перетворень багато сільських жителів були деморалізовані і в ряді випадків не сприйняли суть аграрної і земельної реформ. Навіть при тому, що більшість колишніх працівників сільського господарства отримали в приватну власність землю, зацікавленість в ефективній праці в багатьох випадках не виявилася. Крім того, часто реорганізація здійснювалася без забезпечення гласності, внаслідок чого безпосередній працівник не знав, який розмір його індивідуального пая. Аналіз причин катастрофічної ситуації на селі дає нам підстави зробити висновок, що на спад виробництва вплинуло різке скорочення бюджетної підтримки, величезна кредиторська заборгованість, банкрутство підприємств.

Аграрна реформа зумовила різноманіття форм господарювання, проте ринкова трансформація форм власності і господарювання негативно позначилася на ефективності сільськогосподарського виробництва, що виявилось у зниженні родючості ґрунтів у всіх організаційно-правових формах та ослабленні їх технічної оснащеності незалежно від форми власності й господарювання. Подальше нарощування обсягів виробництва повинно супроводжуватися посиленням державної підтримки, впровадженням у виробництво досягнень науково-технічного прогресу, нарощуванням інвестиційних ресурсів.

До найбільш гострих сучасних проблем, що стримують зростання ефективності, відносяться: слабе поширення прогресивних форм господарювання, відсутність цілісної системи управління сільськогосподарським комплексом, недостатня інноваційна діяльність, слабка державна підтримка сільгосптоваровиробників. Велика роль у подоланні кризових явищ, у підвищенні ефективності сільськогосподарського комплексу повинна належати інноваційно -інвестиційно орієнтованим перетворенням та вдосконаленню відносин.

У країні ще не закінчений процес створення правових механізмів у сільському господарстві, не створена відповідна сучасним вимогам ринкова інфраструктура АПК [110, с. 35]. У результаті через створення несприятливих макроекономічних умов стався обвал еквівалентних відносин між сільським господарством та іншими галузями національної, що позбавило основну масу сільськогосподарських товаровиробників ресурсів не тільки для розширеного, а й простого відтворення. Цю тезу можна продемонструвати хоча б двома показниками: фінансовою підтримкою держави і ціновими відносинами.

Наші дослідження показують, що за роки реформ із сільського господарства через систему цін вилучалося до 10-15% від створеної в ньому продукції. Це дозволило вирішити проблему конкурентоспроможності інших галузей. Враховуючи понесений галуззю збиток більш за останні 20 років, доцільно не тільки збільшити рівень державної підтримки, але і тимчасово перейти на нормативний принцип її формування. В інститутах Національної академії аграрних наук України такі нормативи були визначені на середньострокову перспективу. Вони дозволяють аргументувати загальний обсяг такої підтримки, а також нормативи в розрахунку на одиницю ресурсу.

Таким чином, сільське господарство позбулося можливості бути рівним партнером у своїх взаєминах з іншими галузями економіки: насамперед, переробною, що поставляє йому матеріально-технічні ресурси, не кажучи вже про кредитно-фінансові структури, які почали диктувати свої монопольні умови, і тим самим ще більш посилювати їх економічне становище.

Щоб забезпечити розвиток економіки, потрібно накопичувати ресурси, нормалізувати умови для відтворення робочої сили. Розрахунки показали, що для цього необхідно величину вилучень з сільського господарства, повернути йому у вигляді прямих державних інвестицій.

У стратегії розвитку АПК важливу роль відіграє досвід залучення приватного інвестора. Більша увага приділяється створенню в агропромисловому комплексі інтегрованих агрохолдингових і кластерних структур, що включають в себе ряд сільськогосподарських товаровиробників, що об'єднуються навколо промислового підприємства, технологічно пов'язаного з виробництвом або переробкою сільськогосподарської продукції.

Необхідними умовами для цього є законодавче закріплення і програмне забезпечення пріоритетності розвитку села, зближення умов життєдіяльності в місті та селі. Перший крок на цьому шляху зроблено: розроблено Концепцію державної цільової економічної програми впровадження в агропромисловому комплексі новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції на період до 2016 року.

Враховуючи ту обставину, що саме в сільськогосподарському комплексі створюється значна кількість робочих місць, доцільно пріоритети її розвитку тісно пов'язати з соціальними пріоритетами політики зайнятості. Її основу повинна становити система своєрідних соціальних амортизаторів (механізмів захисту), які держава має активно використовувати для соціально-економічної безпеки працівників: захист від безробіття, забезпечення права людини на працю та ін. На нашу думку соціальна зорієнтованість розвитку сільськогосподарського комплексу, її структурні зміни повинні передбачати: гнучке регулювання ринку праці та зайнятості населення відповідно до структурних змін у сільськогосподарському комплексі; досягнення відповідності професійної підготовки і рівня кваліфікації працівників вимогам структурних змін; попередження масового застійного безробіття; створення додаткових робочих місць; забезпечення справедливої винагороди за працю; запобігання руйнації соціально значимих галузей; створення умов для розвитку



соціальної інфраструктури; посилення соціального захисту населення через піднесення виробництва і структурні зрушення в сільськогосподарського комплексу.

Наведені вище положення можуть бути використані при формуванні ефективної інвестиційно-інноваційної стратегії на різних рівнях управління: державному, регіональному, галузевому, підприємства і навіть при виробництві конкретної продукції.

### **Список використаних джерел:**

1. Гайдуцький П.І. Аграрна реформа в Україні / П.І. Гайдуцький, П.Т. Саблук, Ю.О. Лупенко та ін. – К. : ННЦ ІАЕ, 2005. – 424 с.
2. Доповідна записка Кабінетові Міністрів України щодо політичної пропозиції «Про Концепцію Загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua>
3. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 р.. № 1560 – XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
4. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. № 2982 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
5. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 р. № 3715-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>.
6. Лерман Ц. Реформирование сельского хозяйства в Украине: итоги и перспективы / Ц. Лерман, Д. Седик, Н. Пугачев, А. Гончарук и др. – Рим : ФАО, 2007. – 243 с.
7. Литвин Ю. О. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні

механізми реалізації: [монографія] / Ю. О. Литвин – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 387 с.

8. Месель-Веселяк В.Я. Розвиток форм господарювання в аграрному секторі України (результати, проблеми) / В.Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2006. – № 12. – С. 34–41.

*Ткач Інна Володимирівна,*

*головний спеціаліст сектору контролю апарату  
Первомайської районної державної адміністрації*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

У процесах державотворення, що відбуваються в Україні на сучасному історичному етапі, особливого значення набувають проблеми формування загальної системи державного управління, її окремих інституцій та діяльності посадових осіб органів публічної влади. Тому особливо важливим є усвідомлення відкритості та прозорості саме як принципів, на яких має базуватися діяльність органів публічної влади, або як принципів, дотримання яких сприятиме побудові такої системи органів публічного управління, яка забезпечить запровадження загальносупільних цінностей реальної демократії [1].

Стан реалізації принципів відкритості і прозорості є одним із показників ефективності системи публічного управління. Зокрема, відкритість і прозорість полягають в основі функції контролю за діяльністю органів публічної влади з боку суспільства, а їх гарантування та реалізація забезпечують зворотний зв'язок у системі управління державою на етапах: суспільство – органи державного управління – суспільство.

Нагальність проблеми недостатнього стану реалізації відкритості і прозорості діяльності органів публічної влади зумовлена необхідністю удосконалення існуючої системи публічного управління в Україні, на чому неодноразово наголошували як зарубіжні так і вітчизняні вчені: Н.Гудима [1], І.Ібрагімова [2], В. Мельниченко [3], Є. Тихомирова [4], Ч.Худ [5].

Аналіз наукових праць вітчизняних дослідників показав, що відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади розуміються як можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої, й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань відносно необмеженого доступу до всіх видів інформації, документів, діяльності і мотивів.

В науковій літературі прозорість пропонується визначати як систематичне висвітлення діяльності органу публічної влади, роз'яснення цілей, змісту і механізму реалізації державної політики, а відкритість – як створення органом державної влади умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про його діяльність і до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх готування [2, с.22].

Слід зазначити, що відкритість це не тільки забезпечення доступу громадян до державної служби, а й формування ефективного механізму взаємодії державних органів та посадових осіб з окремими громадянами, суспільства в цілому. Відсутність належної відкритості в діяльності державного апарату є сприятливою передумовою її деформованого сприйняття широкою громадськістю. Водночас, забезпечення відкритості державного управління потребує збалансування суспільних інтересів, носії яких потребують їх врахування в державно-управлінській діяльності. Похідними принципами від відкритості є: точність як необхідна умова для отримання правдивої та повної інформації; достовірність, під якою слід розуміти відповідність інформації в цілому та окремим її елементам дійсним фактам, або правдивості, оскільки відповідає за достовірну інформацію, яку мають надати органи публічної влади.

Відкритість і прозорість є функціональними характеристиками органів публічної влади, оскільки є необхідними умовами сталого функціонування та розвитку взаємозв'язків між окремими елементами системи органів публічної влади внаслідок забезпечення зворотного зв'язку та підвищення ефективності за рахунок повноцінного включення усіх елементів у діяльність.

Система державного управління, безперервно реформуючись, набуває якісно нових властивостей, самовідновлюючись, що відтворює/сприяє розвитку закладених у неї принципів. Разом з тим, сучасний стан державного управління характеризується низкою теоретичних і практичних суперечностей щодо формулювання та розвитку принципів державного управління.

На часі в глобалізаційному просторі відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства в цілому, так і в житті кожного громадянина, тому постає проблема прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики.

Доступ до інформації є передумовою запровадження дієвого публічного контролю і головним елементом розвитку громадянського суспільства. Саме з проблемою відкритого доступу до інформації зіштовхується переважна більшість суб'єктів громадянського суспільства. Так, органи публічної влади безпідставно відмовляють у доступі до інформації, надаючи їй грифу таємності, чи для службового користування, не оприлюднюють, або оприлюднюють лише частково інформацію про прийняті рішення; рішення приймаються без проведення попередніх консультацій з громадськістю.

Разом з тим існують й інші проблеми доступу громадян до публічної інформації: відсутність ефективних технологій інформування владою громадськості про свою діяльність. Діяльність прес-служб при органах публічної влади в більшості випадків зводиться до піар-акцій, а сама інформація, що ними подається через ЗМІ, не орієнтується на потреби в ній громадськості, внаслідок чого конструктивний діалог між владою і громадськістю практично не ведеться.

Причинами виникнення цієї проблеми є також невміння і небажання представників влади керуватися в роботі принципами прозорості та відкритості та переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації.

Впровадження принципів прозорості та відкритості в діяльність органів публічної влади, спрямовані на підвищення ступеню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо управлінських рішень, які безпосередньо стосуються прав та інтересів об'єктів державного управління. Це сприятиме найбільш повному та якісному врахуванню потреб різних соціальних груп, а відтак зменшить напругу в суспільстві, суттєво підвищить ефективність влади внаслідок залучення громадян до процесу розробки та прийняття управлінських рішень.

Отже, реалізація принципів прозорості та відкритості органами публічної влади в реалізації публічної політики, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами значним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації суспільства.

Тому органам публічної влади для забезпечення вільного доступу громадян до інформації, забезпечення прозорості та відкритості необхідно:

- постійно інформувати громадськість про свою роботу через ЗМІ, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди;
- налаштувати ефективний зворотній зв'язок між органами публічної влади та громадськістю;
- залучати громадськість до участі в процесі обговорення і прийняття органами публічної влади управлінських рішень, пов'язаних з інтересами різних соціальних груп;
- запровадити цілодобову «гарячу лінію» щодо проблем управлінського обслуговування населення;

- запровадити принцип «одного вікна» при розгляді та вирішенні звернень та запитів громадян;
- організувати обговорення соціальних ініціатив у засобах масової інформації.

### **Список використаних джерел:**

1. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України / автореф. дис. канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Гудима Н.В. // Інститут законодавства Верховної Ради України – Київ, 2008. – 20 с.
2. Дніпренко Н. К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К Дніпренко. – К.: ТОВ Вістка, 2008.
3. Ібрагімова І. М. Інформаційна підтримка державного управління в Україні: основні засади та перспективи / Ібрагімова І. М. // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / Нижник: Н.Р., Олуйка В. — Л.:, 2002 – с. 306—319.
4. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання – 2007 – № 1 –[Електронний ресурс]– Режимдоступу:<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/20071/txts/07mviozr.htm>.
5. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їхзабезпечення: наукові записки. Політологія / Тихомирова Є. Б. // К.: Видавничий дім «КМ Academia», 2002. – с. 39 – 43.
6. Hood Ch. Transparency in historical perspective / Ch. Hood // Transparency: TheKey to Better Governance [Text] / Ch. Hood, D. Heald. – Oxford : Oxford University Press,2006. – P. 3-23.

*Устименко Олександр Володимирович,  
к. держ. упр., старший науковий співробітник  
Центру воєнно-стратегічних досліджень  
Національного університету оборони України  
імені Івана Черняхівського*

## **УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ АВІАЦІЄЮ УКРАЇНИ**

Державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення.

Авіація поділяється на цивільну та державну авіацію. Цивільна авіація задовольняє потреби держави і громадян у повітряних перевезеннях і авіаційних роботах та виконанні польотів у приватних цілях і поділяється на комерційну авіацію та авіацію загального призначення.

Державна авіація використовує повітряні судна з метою виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони держави та захисту населення, які покладаються на Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи внутрішніх справ, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань цивільного захисту, органи охорони державного кордону України, органи доходів і зборів [3].

Уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі державної авіації є Міністерство оборони України (МО України). МО України регулює питання державної авіації в частині реєстрації та допуску державних повітряних суден та літальних апаратів, аеродромів та злітно-посадкових

майданчиків, підтримання льотної придатності державних повітряних суден, допуску авіаційного персоналу до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів, охорони повітряних суден, виконання та забезпечення польотів, пошуку та рятування, випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації, та здійснює нормативно-правове регулювання зазначених питань за погодженням із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, які експлуатують державні повітряні судна. Якщо розробник, виробник не виконує своїх обов'язків із супроводження експлуатації виробів авіаційної техніки, компонентів та обладнання, підтримання їх льотної придатності, МО України вживає необхідних заходів для забезпечення безпеки польотів та підтримання льотної придатності державних повітряних суден шляхом: заборони експлуатації екземплярів або типу виробів авіаційної техніки, компонентів та обладнання; прийняття відповідальності на себе за виконання вищезазначених функцій; визначення відповідальної організації за виконання таких функцій.

Розмежування функцій і завдань МО України та Генштабу ЗС України, а з іншої сторони посилення їх взаємодії, координації дій та, особливо, відповідальності за здійснення керівництва у галузі державної авіації призвело до уточнення розподілу повноважень. Раніше саме Генштаб ЗС України відповідав за здійснення реєстрації та ведення реєстру державних повітряних суден [2, с. 252]. Після внесення змін в чинне законодавство, нині, за це відповідає МО України.

На Генштаб ЗС України покладено завдання щодо організації здійснення заходів щодо забезпечення безпеки польотів повітряних суден Збройних Сил, підтримання їх льотної придатності, допуску авіаційного персоналу до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів, охорони повітряних суден, виконання та забезпечення польотів, аеронавігаційного забезпечення, пошуку та рятування, випробування та прийняття в експлуатацію



нових типів повітряних суден для Збройних Сил, цивільно-військової координації під час організації повітряного руху [4].

З метою реалізації повноважень МО України з регулювання діяльності в галузі державної авіації створено *управління регулювання діяльності державної авіації України*. Як зазначено в Наказі МО України «управління регулювання діяльності державної авіації України – орган військового управління, призначений для забезпечення реалізації владних повноважень МО України в галузі державної авіації України шляхом: внесення пропозицій щодо реалізації регуляторної політики в галузі державної авіації; визначення умов та правил діяльності державної авіації з метою забезпечення безпеки польотів та підтримання льотної придатності державних повітряних суден; визначення основних правил, порядку організації та забезпечення польотів державних повітряних суден; розроблення проектів, супроводження прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів в галузі регулювання діяльності державної авіації та організації здійснення державного контролю за їх виконанням» [1].

Управління підпорядковується Міністру оборони України, його діяльність спрямовує та контролює перший заступник Міністра оборони України.

В той же час, на нашу думку, статус управління регулювання діяльності державної авіації України не дозволяє ефективно виконувати покладені на нього завдання.

По перше, ремонт та технічне обслуговування державних повітряних суден та літальних апаратів проводиться на авіаційних ремонтних підприємствах. Управління регулювання діяльності державної авіації України, згідно Наказу МО України, «визначає порядок допуску організацій (підрозділів) з технічного обслуговування державних повітряних суден до виконання робіт» [1]. В той же час, на сьогодні, вони виведені із підпорядкування МО України та підпорядковані Укроборонпрому і не являються а ні об'єктами, а ні суб'єктами державної авіації. Виникає питання,

як управління проводити їх сертифікацію на допуск до виконання визначених робіт?

По друге, згідно Повітряного кодексу України «уповноваженим органом виконавчої влади в галузі державної авіації є МО України» [3]. Згідно Наказу МО України основним завданням управління регулювання діяльності державної авіації України є «забезпечення реалізації повноважень Міноборони України як уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі державної авіації» [1]. Тобто управління регулювання діяльності державної авіації України є суб'єктом державного управління що «уповноважений уповноваженим органом», більш того, воно утримується за окремим штатом, поза чисельністю центрального апарату МО України.

Враховуючи, що зазначене управління виконує роботу в інтересах державної авіації до складу якої входить авіація Національної гвардії України, авіація Держприкордонслужби, авіація Державної служби України з надзвичайних ситуацій тощо, на нашу думку, доцільно розглянути питання щодо підпорядкування, окрім МО України, управління регулювання діяльності державної авіації України Кабінету Міністрів України а чи РНБО України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Наказ Міністерства оборони України від 11.09.2013 № 605 «Положення про Управління регулювання діяльності державної авіації України»
2. Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. Видання друге, доповнене – Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2012. – 820 с.
3. Повітряний кодекс України, Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>
4. Указ Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 «Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U406\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U406_11.html).

*Фалко Юрій Володимирович,*

*аспірант кафедри управління національним господарством  
НАДУ при Президентові України*

## **ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В УКРАЇНІ**

Ефективне функціонування системи державних закупівель товарів, робіт і послуг передбачає створення надійної організаційно-правової основи реалізації відповідної державно-управлінської діяльності. Поширення корупційних схем проведення тендерів на постачання товарів і послуг для державних потреб, численні факти нераціонального витрачання бюджетних коштів свідчать про те, що виконання цієї вимоги нині в Україні стикається із значними труднощами. За цих обставин удосконалення організаційно-правових засад здійснення державних закупівель Стратегією розвитку системи управління державними фінансами [3] визначено в якості пріоритетного напрямку розбудови цієї сфери відносин в нашій країні.

Відповідно до положень Закону України «Про здійснення державних закупівель» [1] державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України). Частина п'ята ст. 7 згаданого Закону закріплює, що Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики України здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України. Отже, нині в Україні існує досить розгалужена, але при цьому не достатньо ефективна система органів виконавчої влади, які наділені контрольними і регулюючими функціями з управління державними закупівлями. У цій системі не налагоджена система збору, обробки та користування інформацією за

результатами проведення контрольних заходів, відсутній механізм, який би визначав послідовність та системність дій відповідних органів влади.

Через правову невизначеність рівень скоординованості дій органів влади в сфері управління державними закупівлями залишається невисоким, а процес його забезпечення супроводжується численними функціональними конфліктами. Так, наявність великої кількості органів, які наділені функціями контролю у сфері державних закупівель, що надають їм повноваження здійснювати перевірки в сфері державних закупівель, вимагати документи тощо призводять, зокрема, до зайвого дублювання перевірок з одних і тих самих питань. Це не сприяє швидкому виправленню виявлених недоліків, а велика кількість перевірок протягом року одного і того ж замовника різними контролюючими органами не сприяє дотриманню замовником задекларованих принципів державних закупівель, а навпаки, відволікає його від безпосереднього виконання своїх зобов'язань. На теперішній час відсутні загальні для всіх органів правила проведення контрольних заходів, постійний моніторинг результатів проведення державних закупівель не ведеться, а тому результативність заходів, спрямованих на запобігання вчиненню правопорушень (превентивні заходи), є невисокою. Інститут державного внутрішнього контролю в сфері державних закупівель розвинений недостатньо, що призводить до стрімкого зростання порушень у цій сфері відносин.

Знаходження адекватних механізмів вирішення окреслених проблем, на нашу думку, є пріоритетним завданням розвитку системи управління державними закупівлями в нашій країні. Першим кроком у цьому напрямі має стати усунення правових колізій і невизначеностей щодо визначення функцій і компетенції органів виконавчої влади, наділених необхідними регулюючими і контролюючими повноваженнями. Це передбачає внесення змін і уточнень до чинного законодавства, зокрема, до Законів України «Про здійснення державних закупівель» [1], «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [3] та інші.

Для належної співпраці органів виконавчої влади в сфері управління державними закупівлями необхідно створити спільну аналітичну базу про виявлені порушення, про осіб, які їх вчинили, про факти неефективного та нецільового використання бюджетних коштів, про застосування відповідних заходів впливу до порушників фінансової дисципліни тощо. Це означає, що потрібно узагальнювати акти проведених контрольних заходів, здійснювати моніторинг їх результатів. З цією метою необхідно передусім розробити уніфіковані форми звітності в якості підґрунтя формування єдиної аналітичної бази, визначитися із засобами оперативного виявлення порушень фінансової дисципліни та адекватними заходами впливу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
3. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 р. №7 74-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>

*Філіппова Вікторія Дмитрівна,*

*к.е.н., доцент, докторант кафедри управління освітою  
НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ: МЕРЕЖЕВА ВЗАЄМОДІЯ**

Розвиток сучасного світу заснований на прогресі у науково-технологічній, освітній та інноваційній галузях. Цей процес характеризується значною динамікою перетворень, обумовлених зростаючою глобалізацією економічного, політичного та соціокультурного життя різних країн і регіонів.

Ключовим фактором у створенні єдиного науково-освітнього простору є розвиток інформаційно-комунікаційних технологій. Формування корпоративних науково-освітніх мереж, як основи мережевої взаємодії університетів і наукових центрів призводить до різкого посилення ефективності їх спільної діяльності, випереджаючого характеру досліджень і освітніх програм, прискоренню впровадження результатів робіт, досягненню позитивних соціальних ефектів.

Мережева взаємодія як феномен нашого часу містить в собі величезний потенціал. Як основний механізм реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти, мережева взаємодія дозволяє реалізувати його синергетичні ефекти в колективній науково-освітній діяльності, дає можливість використовувати переваги мережі в підвищенні ефективності роботи освітніх установ, оптимізації витрат, підвищення якості освітніх програм та академічної мобільності.

Мережеві форми взаємодії більш ефективні та економічні. Мережева взаємодія – це система зв'язків, які дозволяють розробляти, апробувати та пропонувати професійному педагогічному співтовариству інноваційні моделі змісту освіти та управління системою освіти; це спосіб діяльності щодо спільного використання ресурсів.

Мережева форма взаємодії є одним з варіантів соціального партнерства.

Під мережевою взаємодією розуміється система горизонтальних і вертикальних зв'язків, що забезпечує доступність якісної педагогічної освіти для всіх категорій громадян, варіативність освіти, відкритість освітніх організацій, підвищення професійної компетентності педагогів і використання сучасних ІКТ-технологій [1].

Мережева взаємодія дозволяє: розподіляти ресурси при загальних завданнях діяльності; спиратися на ініціативу кожного конкретного учасника; здійснювати прямий контакт учасників один з одним; вибудовувати різноманітні можливі шляхи руху при спільності зовнішньої мети; використовувати загальний ресурс мережі для потреб кожного конкретного учасника.

Мережева взаємодія, інтеграційні процеси у сфері науки та освіти можуть приймати різні форми і носити інституційний, програмний або кластерний характер. Разом з тим вихідна вимога до всіх форм інтеграційних структур – високий рівень наукових досліджень та освітньої діяльності. Гнучкі мережеві структури (інноваційні кластери) є найбільш розвиненою формою інтеграції науки і освіти, створюються на основі багатосторонніх угод та об'єднують вищі, наукові організації, освітні установи, інноваційні фірми.

Зауважимо, що у даний час мережева взаємодія є одним з потужних ресурсів інноваційної педагогічної освіти, заснованої на наступних принципах: мережа – це можливість просування продуктів інноваційної діяльності на ринок освітніх послуг і, таким чином, отримання додаткового фінансування; мережева взаємодія дозволяє посилювати ресурс будь-якого інноваційного закладу за рахунок ресурсів інших установ. Мережа допомагає знайти прецеденти, отримати експертизу власних розробок, розширити перелік освітніх послуг для студентів, у тому числі, за допомогою реалізації освітніх програм в мережевій формі.

Мережа створюється на добровільній основі, утримується загальною проблематикою та інтересами всіх членів мережі. Таким чином, мережа завжди

є результатом проектного задуму, оскільки учасники повинні брати участь в єдиному цілепокладанні, погоджувати механізми і схеми взаємодії, домовлятися про результати діяльності [2].

Отже, серед ключових моментів, що лежать в основі затребуваності мережевої взаємодії, можна виділити наступні [3]:

1. Переглядаються способи причинно-наслідкових пояснень явищ дійсності. Прямі лінійні причинно-наслідкові зв'язки вже недостатні і не можуть пояснити процеси і явища, що відбуваються в складних системах. Важливо вміти бачити, розуміти і використовувати можливість взаємодії безлічі факторів, враховувати вплив численних зворотних зв'язків, взаємозв'язок причин і наслідків.

2. Відбувається орієнтація на внутрішню багатозначність позицій, які взаємодоповнюють розуміння складних систем. Будь-яка людина схильна вважати свою точку зору істиною, над нею тяжіють стереотипи, що склалися. Визнати же факт різноманітності сприйняття дійсності іншими людьми – це означає бути готовим до співпраці та взаємодії: обговорювати, приймати чи аргументовано відкидати інші думки.

3. Усвідомлюється внутрішня альтернативність прийнятих рішень. Стало зрозумілим, що негативні наслідки бурхливих техніко-технологічних нововведень невіддільні від позитивних. Благо і зло в даному випадку нероздільні і одночасні. Важливою установкою при розробці та реалізації нових рішень стає ретельний облік всіх переваг і ризиків, які супроводжують це рішення.

4. Відбувається усвідомлення не тільки найближчих, а й віддалених наслідків прийнятих рішень, особливо глобального характеру.

Виділені положення диктують певні посилання для формулювання, обґрунтування та ієрархії принципів мережевої взаємодії. Пропонуються дві групи принципів: загальні (методологічні) і специфічні (що визначають розгортання і функціонування мережевої взаємодії в сучасному інформаційно-освітньому просторі). У позначенні цих груп принципів відображаються



сучасні тенденції розвитку та реформування системи професійної педагогічної освіти.

На нашу думку, мережева взаємодія має стати одним з компонентів механізму реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти. Саме становлення мережевої взаємодії в педагогічній освіті відповідає викликам часу, визначальним тенденціям розвитку системи педагогічної освіти в цілому, і здатне задовольнити потреби кожного суб'єкта цієї взаємодії. Однак, всі позитивні процеси можливі тільки за умови делегування від центру управлінських повноважень і відповідальності суб'єктів мережевої взаємодії.

Проте практична реалізація ідей мережевої взаємодії освітніх установ на практиці буде можлива повною мірою тільки після прийняття нового Закону про освіту, який на законодавчому рівні закріпить організаційні, технологічні, інфраструктурні форми організації освіти, в тому числі педагогічної.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бабко Т.М. Психолого-педагогічні проблеми управління профільною школою в умовах мережевої взаємодії / Т.М. Бабко // Наукова скарбниця освіти Донеччини. – № 1 (14), 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnbuv.gov.ua%2Fj-pdf%2FNsod\\_2013\\_1\\_23.pdf&ei=1WhnU\\_z5Iumn0AXbmIGIAQ&usg=AFQjCNFJwfjZcJKec7ki4Qfp3oJe7uz4kQ&bvm=bv.65788261,d.d2k](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fnbuv.gov.ua%2Fj-pdf%2FNsod_2013_1_23.pdf&ei=1WhnU_z5Iumn0AXbmIGIAQ&usg=AFQjCNFJwfjZcJKec7ki4Qfp3oJe7uz4kQ&bvm=bv.65788261,d.d2k).
2. Мельник О.Л. Інтеграційні процеси і формування науково-освітнього простору (на прикладі науково-освітніх мереж) /О.Л. Мельник // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://novyn.kpi.ua/2009-2/18\\_Melnic.pdf](http://novyn.kpi.ua/2009-2/18_Melnic.pdf).
3. Шилова О. Н. Вызовы времени и проблема сетевого взаимодействия в сфере образования / О.Н. Шилова // Человек и образование. – № 4 (37), 2013

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/vyzovy-vremeni-i-problema-setevogo-vzaimodeystviya-v-sfere-obrazovaniya/pdf>.

*Хорішко Лілія Сергіївна,*

*к.політ.н., доцент кафедри політології  
Запорізького національного університету*

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ PR-ТЕХНОЛОГІЙ В ПОЛІТИЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Динамічність розвитку сучасних політичних систем обумовлюється впливом культурно-історичних традицій, норм та способів практичної діяльності. Це вимагає наявності відповідних форм організації та функціонального структурування політичної сфери, тобто професійно-орієнтованих владних органів, що володіють конкретними механізмами впливу на суспільство та політичну систему загалом. Політичне управління – це свідомий цілеспрямований вплив суб'єктів політики на суспільство з метою оптимізації та досягнення наступних цілей: реалізації інтересів конкретних політичних сил; вироблення оптимальних форм організації та стимулювання діяльності; забезпечення відповідного рівня політичної стабільності; захист державних інтересів на міжнародній арені [2, с. 32-35]. Підвищення ефективності політичного управління значною мірою залежить від використання PR-технологій, які направлені на формування громадської думки, узгодження інтересів груп громадськості, визначення активної громадянської позиції, залучення громадян до вироблення та практичної реалізації політико-державних рішень, підвищення авторитету органів державного управління.

На думку В. Кузнецова, PR-технології можна розглядати як сукупність прийомів та способів діяльності по організації взаємодії з громадськістю, що направлена на оптимізацію реалізації цілей та завдань суб'єкта управління в

конкретному просторі та часі. Особливості формування та використання даних технологій в контексті оптимізації політичного управління можна розглянути, виокремивши структурний, часовий та процесуальний аспекти. Структурний аспект вказує на необхідність виділення комунікативного контексту проблемної політичної ситуації, пошук алгоритму її вирішення, що узгоджується з процесом управління даною ситуацією, загалом. Часовий аспект конкретизує відповідність конкретному проміжку часу обраної PR-технології та доцільність її застосування для вирішення поставленого завдання. Третій аспект формує процедуру застосування обраних технологій з метою оптимізації політичного управління [1, с. 135-136]. Загалом, PR-технологію можна представити як сукупність послідовних дій: дослідження, тобто постановка проблеми, визначення мети та завдання, конкретизація цільових груп та каналів інформування; діяльність, тобто визначення основних етапів вирішення проблеми, конкретизація форматів звернень та акцій, формування бюджету проекту; комунікація, тобто практична реалізація запланованих дій з метою впливу на цільові групи громадськості; оцінювання, тобто моніторинг діяльності на всіх етапах реалізації проекту, ефективність прийнятих рішень та рекомендації на перспективу.

Використання управлінських PR-технологій (планування та проектування PR-кампаній, антикризовий PR, технології управління інформацією, технології внутрішньо корпоративного PR і т.д.) дозволяє оптимізувати процеси управління на всіх рівнях за рахунок налагодження чіткої системи інформаційної взаємодії, формування відповідного рівня політичної культури та професійної етики державних службовців. Вони також впливають на формування громадської думки з метою легітимації прийнятих державно-політичних рішень. Пабліцитні PR-технології (технології формування іміджу та бренду, моделювання PR-подій і т.д.) направлені на формування не тільки стійкого позитивного образу у масовій свідомості органів державної влади, політичної еліти та їх діяльності, але й відповідного рівня ідентичності з домінуючими політичними та культурними цінностями для усвідомлення

власної причетності до процесів реформування політичної системи з метою досягнення суспільного блага. Комунікативні PR-технології (технології взаємодії з групами громадськості, технології лобювання, технології взаємодії із ЗМІ) допомагають формувати двосторонній зв'язок між політичною елітою та групами громадськості з метою налагодження партнерського діалогу та конструктивного співробітництва.

Отже, оптимізація політичного управління значною мірою залежить від ефективного використання PR-технологій, які направлені на формування двосторонніх комунікацій між політичними суб'єктами та групами громадськості, сприяючи досягненню політичного результату на основі партнерства, високого рівня демократичності діалогу та взаємної довіри. Дані технології підвищують рівень динамічності політико-управлінського процесу, сприяють формуванню стійких моделей комунікації між функціональними підрозділами, що посилюють не тільки результативність дій, але й створюють умови для використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів влади і суспільства з метою досягнення поставлених цілей. Водночас, створення можливостей для залучення груп громадськості до політико-управлінського процесу підвищує рівень довіри до діяльності органів державної влади та політичної еліти, сприяє формуванню активної громадянської позиції.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кузнецов В. Связи с общественностью: теория и технологии / В. Кузнецов. – М.: Аспект Пресс, 2007. – 302 с.
2. Прикладна політологія / За ред. В.П.Горбатенка. – К.: ВЦ «Академія», 2008. – 472 с.

*Ерохин Илья Игоревич,*

*ведущий специалист, министерство финансов Калужской области*

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ В 2013 ГОДУ**

Калужская область, расположенная в самом центре России, обладает высочайшим научно-инновационным потенциалом. Правительство Калужской области в качестве приоритета региональной политики выбрали инновационную модель развития, главной целью которой является построение эффективной, конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях. Для Калужской области основным двигателем экономического роста является активизация внутренних резервов, развитие наукоемких технологий и инновационной деятельности. Научные исследования и инновационные разработки в области атомной энергетики, космической техники, материалов нового поколения, биотехнологии и фармацевтики, лазерной и оптоволоконной электроники, телемеханических устройств, радиооборудования и приборостроения создают надежную основу для развития наукоемких производств, выпуска современных видов продукции с использованием новейших технологий, находящих широкий спрос.

Несмотря на ряд проблем, с которыми столкнулась российская экономика в последнее время, 2013 год достаточно успешным для Калужского региона – достигнут не только экономический рост, но и удалось сохранить сбалансированность и устойчивость бюджетной системы, исполнив все социальные обязательства. Ресурсы концентрировались на наиболее важных, приоритетных направлениях социально-экономического развития области [2].

В 2009 году в Калужской области была принята Стратегия социально – экономического развития региона до 2030 года, основная цель которой – определение путей и способов построения инновационной экономики, создание

условий для раскрытия человеческого потенциала, повышение конкурентоспособности Калужской области в долгосрочной перспективе. Стратегическими приоритетами были выбраны: создание инновационной инфраструктуры, пространственное развитие (концентрация крупных инвестиционных потоков на формируемых инвестиционных площадках, в индустриальных парках), создание и развитие отраслевых кластеров. Приоритетными направлениями инновационного развития для Калужской области являются:

- производство новых (в том числе производственных и строительных) материалов;
- биотехнологии (технологии живых систем) и фармацевтика;
- ядерные технологии и радиомедицина;
- информационные технологии [1].

2013 год являлся рубежом первого и второго этапов реализации Стратегии развития области, принятой в 2009 году. Первый этап был периодом активной индустриализации, массового привлечения инвестиций. Основную роль в росте экономики сыграли крупные компании, имеющие большие возможности для инвестиций. Второй этап потребует новой консолидации усилий не только областных министерств и муниципальных образований, но и предпринимательского сообщества [1].

В дальнейшем необходимо реализовать меры, направленные на перевод индустриальной линии развития в инновационно-индустриальную, усилить поддержку малого и среднего бизнеса, которая особенно важна в решении задач инновационного развития.

Сегодня в регионе создано 10 индустриальных парков, на их территории реализуются 87 проектов, 64 предприятия уже работают.

В 2013 году открыто 13 новых промышленных производств. В рамках заключенных соглашений в отчетном году осуществлено более 54 млрд. рублей инвестиций в основной капитал, создано более 2 тыс. рабочих мест, а всего в рамках реализации Стратегии уже создано более 25 тысяч рабочих мест.

Большая часть рабочих мест с высоким уровнем производительности труда, что согласуется с задачами, поставленными Президентом Российской Федерации [3].

Общий объем инвестиций в основной капитал в 2013 году по Калужской области за счет всех источников финансирования превысил 90 млрд. рублей [2].

Агентство регионального развития области завершило подготовку инвестиционных паспортов для муниципальных районов, в том числе подготовив в 2013 году еще 10 таких документов.

В прошлом году разработан проект реализации по созданию особой экономической зоны в Людиново. В 2013 году полностью завершена разработка всех проектов, связанных с созданием особой экономической зоны, и направлены на согласование в Министерстве экономического развития России Федерации.

Благодаря изменению федерального и регионального налогового законодательства, направленного на повышение мотивации по обновлению активной части основных фондов – предприятия нашей области ускорили проведение модернизации производственных мощностей. Среди них: «Калужский турбинный завод», «Калужский двигатель», «Калугапутьмаш», «Стора Энсо Пакаджинг», «Гигиена-Сервис», «Обнинский колбасный завод» и другие.

В 2013 году обеспечен прирост промышленного производства на 7,5% к уровню 2012 года. Объем отгруженной продукции промышленного производства в Калужской области за 2013 год составил 470 млрд. руб [3].

Выпуск продукции в промышленном комплексе в прошедшем году вырос за счет роста объемов производства бытовых электроприборов, паровых турбин, железнодорожной техники, фармацевтической продукции. Объемы отгруженной продукции предприятий оборонно-промышленного комплекса области возросли почти на 20 %.

На севере области в настоящее время завершается строительство мультимодального логистического центра в индустриальном парке «Ворсино»

по принципу «Freight Village». В 2013 году завершен первый этап строительства и введены в эксплуатацию такие объекты мультимодальной таможенной зоны, как железнодорожный грузовой парк, парковая зона для размещения трейлеров и контейнерная площадка. В этом году к нему была подведена железнодорожная ветка. С 21 октября 2013 года на территории объекта FVK начал свою работу Калужский таможенный пост.

В рамках целевых [программ](#) по развитию малого и среднего предпринимательства в Калужской области было заключено 502 договора на предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, в том числе 60 – в рамках реализации муниципальных программ поддержки.

Сохранено – более 4 тыс. рабочих мест. Создано – более 700 рабочих мест. Налоговые поступления во все уровни бюджета от получателей поддержки в 2013 году составили 840 млн. рублей, темп роста к уровню 2012 года – 108,1% [3].

Экономическое развитие имеет смысл только тогда, когда повышается уровень жизни населения. В 2013 году среднедушевые денежные доходы населения области увеличились на 12,2 % и составили по оценке 23174 тыс. рублей (по России 25522 рубля). Реальные располагаемые доходы выросли на 3,6% (по России – на 3,3%) [2].

2014 год является первым годом реализации второго этапа стратегии. В дальнейшем, накопленный потенциал и опыт позволят Калужской области не только поддержать имидж как одного из наиболее успешных регионов России, но и укрепить позиции, обеспечив стабильный рост экономики региона.

#### **Список литературы:**

1. Стратегия социально-экономического развития Калужской области до 2030 года
2. Отчет министра финансов Калужской области В.И. Авдеевой «Об исполнении областного бюджета в 2013 году»



3. Доклад министра Попова В.И. экономического развития Калужской области на расширенной коллегии министерства экономического развития

*Goriacha Kateryna*

*Bachelor of Law*

*University of London International Programs*

### **EXPERINCE OF PROVIDING POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE US**

Nowadays, freedom is the cornerstone of Western civilization, especially the USA, as an ideal model of Western society. The US Constitution of the 1776th, designed by representatives of the «Enlightenment project». Its main provisions and the First Amendment of freedom of information and freedom to bear arms, it has the spirit and ideas of the French Revolution.

The principle of freedom of religion in the United States is also one of the basic principles of society. Various religious groups feel themselves comfortable, traditional Christian confessions representatives and orthodox, not to mention the representatives of Eastern religions – Buddhism, Hinduism and Islam.

In general, we can say about the sophistication of US institutions and values of liberal democracy. Taking in account, a huge success in securing the political rights of Americans, in this report we would like to draw attention to the vital spheres of U.S. citizens where their rights are seriously violated, allowing to demonstrate once again the fact that even guarantees of political rights and freedoms, even in one of the richest countries in the world with the most advanced democratic traditions in many areas far from the modern requirements of a decent life and protection of a large number of citizens.

Thus, despite the fact that the US position itself as a democratic state where human rights are of the highest value, in practice there are still some disorders and

problems in lobbying and adequate representation of citizens in the political sphere. Despite the low level of corruption, the impact on public authorities by economic means is a fundamental institutionalized practice. 2008 also marked by large-scale extortion scandal over Governor of Illinois – Ron Blagojevich [2].

While recent polling company (presidential and parliamentary) does not specify the scandals like to expose an influential lobbyist Jack Abramoff in 2006, particular attention should be paid to the continuing debate about the degree of influence of special interest groups on the political process. Additionally, it has been discussed the powers of Congress, ready for re-election at any inefficient spending budget, preventing the display of the interests of their voters. [3]

The most significant event of recent times was the scandalous resignation and conviction of Governor of Illinois – Rod Blagojevich, who was arrested by the FBI trying to actually sell the place of the Senator, which had been vacant after the election of President Obama.

It should be noted that although the direct manifestations of corruption in modern U.S. rare phenomenon, various interest groups influence political decision-making. The main format of such influence – finance companies campaign and employment of politicians and officials after resignation in public administration.

According to a leading human rights organization «Freedom House», «polls and editorial publishing papers demonstrate that recent scandals have helped popularize the view that corruption is widespread in American politics, and the growing cynicism about the ethical behavior of politicians in the United States» [4].

There is still concern among public that political processes can hardly be called democratic, there is limited access to the control of the electoral process and electoral positions. Serious debate among experts have been caused by the practice of changing the boundaries of constituencies in order to win some representatives from the government, which still retained. To participate in the election of citizens eligible to vote must pass a special registration procedure, which is an additional barrier to participation in elections, because it provides the trigger for manipulation by the

executive and reduces the number of voters, especially among socially disadvantaged backgrounds and ethnic minorities [5].

Another major problem was the illegal approval and involvement in elections. According to the law of most states allow to take part in elections to people who have no right to. In some cases, the local government allow citizen who had a criminal conviction, with the submission of additional information that confirms his status, to participate in elections.

Despite the existence of the US legal framework, under which the government should ensure transparency of its activities, it is still limited power to media access to certain information. Although, the new US administration make decisive steps towards overcoming this legacy of President George W. Bush and now a number of problems remain valid [4].

The United States still faces many difficulties with employees who wish to protect their rights and to create a union. Employers are better able to limit the rights of employees to create and participate in the activities of trade union organizations [5].

Thus, analyzing the state of protection of political rights, freedoms and duties in the US, we can conclude that this state is, in general, set an example for other countries. Ensure political rights and freedoms are given considerable attention, citizens are guaranteed the right to freedom of association in political parties and social organizations, freedom of speech, voting rights, etc. The formation of these processes, primarily influenced by the historical events of the United States fight for their independence.

### **Bibliography**

1. Энтин Л.М., Баглай М.В., Лейбо Ю.И . Конституционное право зарубежных стран.М.: Норма, 2004. — 832 с.
2. Constitution of the United States: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html). – Загол. з экрану

3. Declaration of Independence of the United States: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration.html>. – Загол. з екрану.
4. Freedom House Organization: Report on Israel: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/israel>. – Загол. з екрану.
5. Human Rights Watch: «World Report 2012» «: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hrw.org/world-report-2011>. – Загол. з екрану.

*Tetiana Prykhodchenko,*

*Master student at Cracow University of Economics  
International Business Studies*

## **CUSTOMS UNION AS ONE OF THE STAGES OF ECONOMIC INTEGRATION**

Already in 1776 Adam Smith in his «The Wealth of Nations» mentioned: «It is the maxim of every prudent master of a family, never to attempt to make at home what it will cost him more than to but... If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry, employed in a way in which we have some advantage» [1].

Nowadays it is a topical problem. In our economically integrated world, trade matters more than ever before; it in some meaning improves people's lives. It allows people (countries) to specialize in doing what they do best. Over the past decades world trade has expanded rapidly. This has been driven by the changing nature of production and increased competition in international commerce.

The Index of Economic Freedom documents the positive relationship between economic freedom and a variety of social and economic goals. Also it shows that

«trade openness» is a significant determinant of GDP [2]. So we can easily say that economic freedom brings greater prosperity.

Trade can be a powerful engine for accelerating economic growth, job creation, and poverty reduction.

Trade barriers are all the restraints imposed by government on the flow of international goods and services.

Barriers to trade can take two main forms: tariffs and nontariff barriers. The principle of working of most of the barriers is the same – imposition of some sort of cost on trade which raises the price of the traded good.

Trade barriers make things just more complicated but that is one of the ways to finance spending of some governments on which most of developing countries still rely. But from an economic perspective, almost always the costs to the economy exceed the benefits of those who are protected [3].

There are many arguments about barriers of trade and the impact which they have on the developing world economy. The main debate is concerned the point that countries with advanced economies have more power and mostly set trade policies on the more profitable for them way. And developing countries quite often face high barriers for goods in which they are the best at producing. For example, in developed economies applied trade barriers (such as taxes on food imports or subsidies for farmers) sometimes lead to overproduction and dumping on world markets. As a result farmers from poorer countries may be hurt by lowering prices. Sometimes applied tariffs also tend to help poor countries and then there are used low rates for raw commodities and at the same time high rates for labor-intensive processed goods.

Trade is encouraged by reduction or sometimes even elimination of tariff and nontariff barriers to the flow of goods, services, and factors of production between different countries. This process of making economic arrangements between different countries and/or regions, which try to coordinate their monetary and fiscal policies, is called an economic integration.

Economic integration is a deepening trade and economic cooperation on the regional level. It is a process of cooperation between countries which results in

harmonization of governmental mechanisms and shapes in intergovernmental authorities.

Nowadays main goals of most of the numerous trade blocks are those:

- to use advantages of economies of scale;
- to create favorable foreign economic environment;
- to facilitate structural economic reformation;
- to fulfill tasks of trade policy [7].

The most important factors for economic integration could be illustrated on the principles followed by the EU while it went through all the stages of integration. First it has consistently went from one stage level to another, beginning with the most simple economic union (European Coal and Steel Community), and further implementing more integrative principles to end up with a high degree of unification (European Economic Community). Here it is important to also stress the principle of «coherence» that made the above described process possible.

In the 1960s Béla Alexander Balassa categorized the degree of economic integration into such levels:

- preferential trade agreement and free trade agreement (which sometimes are represented as two different stages with PTA being the first and FTA the second one);
- customs union;
- common market;
- economic and monetary union;
- complete (political) integration.

These stages differ in the degree of unification of economic policies, with the complete integration being the highest one, which actually means not just completed economic integration, but political integration as well.

So what is a customs union and what does differ it from all the other stages of trade integration?

Customs union is an agreement between two or more countries (usually neighboring) to remove trade barriers, and reduce or eliminate customs duty on mutual trade [4].

The economic structure of a customs union links its member states by a single tariff and absence of customs duties between them. In other words, its member states form a single customs territory where tariffs and other trade barriers are eliminated between the member states for products which are originally produced in these countries; and there is a common external tariff which is applied to non-member states of a union.

The oldest existing customs union in the world is the Southern African Customs Union (SACU). It was established in 1910 and consists of Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa, and Swaziland [5].

Movement of goods within customs unions is not based on their originating status but on the fact that they comply with provisions on free circulation. However, some products do not fall within the scope of the customs union but remain subject to a preferential treatment based on origin [6].

Normally customs unions are established in order to increase economic efficiency, as well as to make political and cultural ties closer between their member states. These are the main purposes of creation a customs union.

European integration has started decades ago and it is still in a process and this process may not finish very soon. The main economic reason is that increase of trade between countries (or regions) is meant to lead to a higher productivity. And establishment of customs unions is important as one of the stages of trade integration without completing which it is impossible to move forward. For Ukraine being a part of customs union would create a great chance and opportunity to move in the direction of becoming wealthy developed state.

### **Bibliography**

1. Adam Smith Institute : [An electronic resource] – Mode of an access : <http://www.adamsmith.org/quotes> – Title from a screen.

2. 2014 Index of Economic Freedom : [An electronic resource] – Mode of an access : <http://www.heritage.org/index/about> – Title from a screen.
3. Library of Economics and Liberty : [An electronic resource] – Mode of an access : <http://www.econlib.org/library/Topics/HighSchool/BarrierstoTrade.html> – Title from a screen.
4. BusinessDictionary. 8 January 2014 : [An electronic resource] – Mode of an access : <http://www.businessdictionary.com/definition/customs-union.html> – Title from a screen.
5. Southern African Customs Union : [An electronic resource] – Mode of an access : <http://www.sacu.int/main.php?id=471> – Title from a screen.

*Valentina Starasciuc,*

*Master student at Berlin School of Economics and Law*

## **THE SHORTCOMINGS OF THE FINANCIAL MARKETS IN DEVELOPING COUNTRIES AND THEIR AMELIORATION**

1. The lack of domestic credit is one of the stagnating factors for developing economies: The importance of improving the quality of finance in the third world comes from the belief that finance is one of the most important frameworks for ensuring economic growth. Herr points out the empirical relation between domestic credit and gross domestic product. According to his findings the ratio of domestic credit to GDP varies between 55% for low income countries and 200% for high income countries (Herr, 2008: 127). The explanation behind it states that the economy is driven by ad hoc credit issued by central bank, which is then dispersed by commercial banks for investment purposes. It is exactly investment that is the driving force of economy, since it affects both the demand side (through income creation) and the supply side (through production). Further, part of it that is not hoarded goes



back on the shares and banking markets in the form of savings and closes the circuit. As the developing countries lack domestic credit, no matter how much they would try to save, it does not create enough funds for a significant investment (ibid.: 125).

2. Short-term credit prevails in the developing economies, while it is advisable to promote long-term crediting: When we speak about giving credit to small and medium businesses in developing countries, we would have to make the distinction between credits, where long-term credits at low interest rates are desirable and short-term credits are in many cases useless to growth, but are most preferred by credit issuing institutions in least developed economies. Short-term loans put the borrower firm under a strong time-constraint. Firm cannot therefore afford to engage in buying expensive equipment, since those start to bring returns over a longer period of time. Hence a short-term credit can only back such economic activities as trade, which implies the resale with a high mark-up (Stiglitz, 1989: 58). This does very little to improve the economic situation of the least-developed countries, since it only addresses the demand side of the domestic economy, and not the supply-side. Furthermore, this method of financing business is only viable for a country that lives out of remittances or natural resources, because it gives them the funds to pay for the imports, while having a poor production base.

3. The tendency of domestic wealth owners to hold capital in foreign currency weakens the national currency: The dollarization process can be explained using Keynes's currency premium, which is a «non-pecuniary rate of return» that reduces the «disquietude» of the funds owner (Keynes, 1937: 216). In other words it is the subjective expectation of present and future stability and success of the currency. Since the origin of the premium is subjective, it is determined by many factors, such as political and economic situation of the country that issues the currency, its financial market situation, the size of the currency area, future expectations and expectation of future unpredictable events. Taking into consideration the instability of the above factors in the developing countries, the currency premium for their money is quite low and drives away demand from national money towards foreign currency. To overcome this banks have to offer higher interest rates, but that does not

necessarily lead to domestic credit expansion. However, this does not ameliorate the dollarization problem: while part of the foreign currency will be used domestically to the benefit of the national economy, a significant amount of foreign currency will be hoarded by households or invested abroad, where in both cases capital fall out of the internal circuit. Lower demand for domestic currency leads to inflation, rise in the real debt, lower real income (Herr, 2008: 133). It becomes a vicious circle where credit creation is virtually unattainable.

4. Despite general belief, foreign credit has little success in substituting the domestic credit: Some developing countries substitute the missing domestic credit with foreign one, but in many cases this backfires against them as with the financial crises in Latin America in 1980' and the beginning of 1990' or the East Asian crisis of mid-1990'. Foreign credit increases the current account deficit and the risk of higher real debt burden. Any capital inflows into developing countries leads to a similar effect of currency appreciation, followed by the so-called Dutch disease, with a negative influence on exports and industry (Herr, 2008: 143). This is also applicable to development aid that is argued to actually have a negative or zero effect on ameliorating the situation of industrializing countries. The only case when it leads to beneficial outcome is when there is excess demand on the market and the supply falls behind, but that is a very rare case.

A reliable solution would be to avoid deficits, impose capital controls, encourage foreign direct investment and work on the improvement of currency within the country, by targeting inflation and ensuring relative currency stability.

5. International Financial Institutions are using simplistic and ineffective models in their approach to developing countries: most International Financial Institutions have relied on the financing gap model in their approach to development. They used Harrod – Domar growth model to compute the difference between required investment and the actual one. The gap is further covered by financial aid and credit, which as we have seen above does not ultimately lead to growth in the form of the expected chain: credit – investment – income. The funds that are meant for investment don't always end up as one. Advised by international institutions,

developing countries build their financial markets on a much generalized model of financial systems in advanced economies and in further developing their domestic market, they also follow the prescribed model. The fact that these countries are nowhere near the wished results shows that such method of development has failed. When approaching their financial markets, it would be advisable to take into account the historical, institutional, social and environmental factors. There is no universal recipe on how to make your financial market work efficiently; it is a problem that has to be dealt with individually and in complex.

### **Bibliography**

1. Keynes, J.M.: The General Theory of Employment, in *The Quarterly Journal of Economics*, 51, 209-223.
2. Herr, H.: Financial systems in developing countries and economic development, in *Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the financial sector* ed. by Hein, E. et al., Metropolis, 2008, 123-150.
3. Stiglitz, J. E.: Financial markets and development, *Oxford Review of Economic Policy*, vol 5, Nr. 4, 1989, 55-68.

**СЕКЦІЯ №3**

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

*Васюк Наталія Олегівна,*

*к.держ.упр., провідний науковий співробітник  
відділу європейської інтеграції та адаптації зарубіжного досвіду  
Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування  
НАДУ при Президентові України*

## **ПЕРСОНАЛ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Чинне законодавство визначає поняття «державний службовець», «посадова особа місцевого самоврядування», зустрічаються словосполучення технічні працівники, обслуговуючий персонал.

В органах місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження депутати місцевої ради, які здійснюють свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю, окрім тих, які працюють на постійній основі [6].

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [3].

Таким чином, державний службовець – це особа, котра заміщує посаду в установленому порядку; його вводять до штату службовців, він отримує відповідний ранг і статус [2]; займає посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів.

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні

організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [4; 5].

Державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування можна класифікувати на декілька видів: представники влади; посадові особи; керівники; спеціалісти; допоміжно-технічний або обслуговуючий персонал [1].

В контексті вищевикладеного слід приділити увагу зарубіжному досвіду у розкритті поняття «персонал органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Більшість країн Східної Європи мають єдиний закон про державну службу, який застосовують і до службовців органів місцевого самоврядування, і до службовців центральних органів влади. Важливими виключеннями є Вірменія, Азербайджан, Киргизстан, Росія та Україна. Прийняття окремого закону про службу в органах місцевого самоврядування свідчить про прагнення реалізувати нову концепцію місцевого самоврядування, закріплену в нових конституціях. У Західній Європі є великі відмінності у концепціях та вимірах місцевої влади, які відображають глибоку різницю в концепціях місцевого самоврядування в цілому. Тим не менше, загальноприйнятим підходом є те, що до персоналу органів місцевого самоврядування належать не тільки службовці органів виконавчої влади, але й працівники, чийм безпосереднім працедавцем є орган місцевого самоврядування, і які отримують зарплату з місцевого бюджету. Приміром, вчителів вважають персоналом місцевої влади так само, як і працівників адміністративних органів, якщо їх працедавцем є орган місцевої влади. У цьому полягає головна відмінність між системами місцевої влади європейських країн – чи вони частково охоплюють сфери освіти та/або охорони здоров'я і оплачують їх персонал з місцевих бюджетів [7].

Отже, можна сформулювати таке визначення поняття «персонал органів державної влади та органів місцевого самоврядування» – це особи, які працюють в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на підставі трудового договору, укладеного відповідно до законодавства про працю, які здійснюють відповідні повноваження щодо виконання завдань та

функцій цих органів; це особи, які здійснюють господарсько-технічні функції, тобто обслуговують діяльність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, і діяльність яких не впливає безпосередньо на здійснення завдань та функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад (які працюють на постійній основі), працівники та обслуговуючий (технічний) персонал відповідного органу державної влади та органу місцевого самоврядування складають персонал органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібник. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
3. [Про державну службу](#) : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>. – Назва з екрана.
4. [Про місцеве самоврядування в Україні](#) : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
5. [Про службу в органах місцевого самоврядування](#) : закон України від 07 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. – Назва з екрана.
6. [Про статус депутатів місцевих рад](#) : закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-ІV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>. – Назва з екрана.

7. Рекомендації стосовно служби в органах місцевого самоврядування в Україні // Страсбург, 20 липня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2374>. – Назва з екрана.

*Линдюк Олена Анатоліївна,  
к.держ.упр., докторант кафедри державної служби  
та кадрової політики НАДУ при Президентіві України*

## **ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Діяльність держави, результати виконання нею багатоманітних завдань і функцій визначаються системою створених у всіх гілках державної влади органів, їх організаційно-структурною побудовою, якісним складом кадрового потенціалу органів, служб і підрозділів державної служби.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних засад дослідження державної служби здійснили: В.Авер'янов, Р.Войтович, Н.Гончарук, С.Дубенко, В.Малиновський, Н.Нижник, О.Оболенський та інші. В їх працях обґрунтовано підходи до вирішення проблем державної служби, але особливості впливу глобалізаційних процесів на систему державної служби, з урахуванням мінливості зовнішнього середовища, ще досліджені недостатньо.

Державна служба розглядається вченими одночасно як інститут, як діяльність, як система правил роботи щодо виконання функцій держави і як персонал, який спроможний виконувати ці функції. Вона є джерелом зв'язків держави і народу, поєднуючи особисті, групові і державні інтереси. І від того, яким чином організована система державної служби, за якими принципами діє, у значній мірі залежить ефективність протидії держави глобальним впливам.

В умовах глобальної конкуренції, перед Україною постали виклики суттєво підвищити ефективність та якість державних інститутів, системи



державної служби. Тому важливим є пошук успішних практик та інструментів, які показали свою ефективність як всередині країни, так і на практиці інших країн.

На сьогодні відсутня єдина точка зору щодо розуміння сутності та характеру впливу глобалізації на розвиток державної служби. Як зазначає Крейг Калхун, глобалізація є новим етапом в еволюційному поступальному розвитку світу. Вона вносить в історію нові структурні розмежування та відмінності, суттєво збагачуючи сучасність. Немає альтернативи глобалізації, але є альтернативи в межах глобалізації. Представлені вони національними стратегіями вбудованими в сучасні глобалізаційні процеси [2].

Під впливом глобалізації формується нова геостратегічна реальність, утверджуються нові цінності, відбуваються якісні зміни принципів, модернізуються всі системи життєдіяльності суспільства, у тому числі і система державної служби. В таких умовах кардинально змінюється місце, роль і функції держави, і, відповідно, змінюються цілі, завдання і функції державної служби.

Глобалізація як нове та не досить вивчене явище привносить у світ більше викликів і небезпек, ніж переваг. В умовах поглиблення і більшого поширення взаємозалежності та взаємозв'язку у світовому співтоваристві суттєво змінюється вертикальна структура владних відносин, якісно змінюється зміст міжнародних політичних відносин, зазнає певної трансформації і система державного управління [1]. Сучасні виклики глобалізації мають не лише взаємопов'язаний, але і системний характер. З нового розуміння характеру викликів слідує, що для успішного функціонування системи державної служби потрібні якісно нові підходи і стратегії, які враховують невизначеності і гетерогенність середовища і керованих систем.

Необхідність протистояння глобалізаційним викликам вимагає пошуку таких адаптивних стратегій, які спрямовані на підвищення сталості по відношенню до основних загроз. Саме співпраця між державою і громадянським суспільством сприятиме заміні короткострокових ситуативних

рішень на довгострокові стратегії розвитку державної служби, виробленню ефективних механізмів управління нею під впливом глобалізаційних процесів. Особливістю стратегії національної держави в умовах глобалізації є те, що вона не диктує умови суспільству, не діє як апарат примусу, а більш тісно кооперується, взаємодіє з ним, делегуючи частину своїх повноважень місцевому самоврядуванню, інститутам громадянського суспільства.

Слушною є думка Р.Войтович, що стратегія протистояння глобалізаційним викликам досить часто супроводжується впровадженням універсалізованих принципів управління суспільно-політичним розвитком, стандартизацією технології прийняття державно-управлінських рішень, унаслідок чого національні системи державного управління здобувають глобальну відкритість, яка унеможливує збереження власної національної ідентичності, та провокує виклики національної безпеки [1]. Тому важливо виявити і ключові проблеми вітчизняної системи державної служби, подолання яких сприятиме підвищенню ефективності заходів держави з упередження та мінімізації дії глобальних викликів. Неефективна робота апарату держави, а саме: повільність в реагуванні, неефективність, негнучкість та протидія впровадженню інновацій, свідчить про необхідність модернізації елементів «веберівської» бюрократії, зокрема ієрархії, уніфікованості, професіоналізму, передбачуваності,

Сучасні тлумачення глобалізації недооцінюють роль держави. Виникає питання, повинна держава бути слабшою чи сильнішою. Дискусія продовжуються, але відповіді на питання про силу чи ослаблення держави немає. Проте формування та розвиток інститутів державної служби має враховувати власні історичні, культурні та політичні ресурси, а також впливи глобалізації. Кожна держава індивідуально вирішує проблему того, як будувати інститути державної служби, як інтегруватися в світову систему, враховуючи внутрішню ситуацію.

У світовій практиці відсутня єдина модель державної служби. Модель «традиційного державного управління» зазнала кардинальних змін та

інновацій. Вона трансформувалася в нову парадигму – «менеджеризм» або новий державний менеджмент, що призвело до глобальних змін у системі державної служби. Інститут державної служби розвивається у двох напрямках. Континентальній моделі властива система кар'єрної державної служби. В англосаксонській моделі є посадова державна служба (за контрактом). В ній відсутні гарантії кар'єрного зростання, притаманні континентальній моделі. Слід зазначити, що еволюція державного управління породжує системи, в яких поєднуються елементи цих двох моделей. Це повною мірою відноситься і до системи державної служби в Україні. О.Оболенський вважає, що принципи державної служби, суб'єктивні поняття, вироблені законодавцем, формуються на основі прийнятої моделі державної служби і основних положень правової системи держави. водночас вони самі є впливовими чинниками держави, які зумовлюють певну, прийняту в ній модель [3, с. 143]. Тому актуальним є пошук такої моделі вітчизняної державної служби, яка адекватно відповідала би сучасним викликам.

Протистояти глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має ефективну систему управління, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу та навіть і управління ним [1]. Тому ефективність реалізації державної політики в організації державної служби залежить від того, наскільки своєчасно і адекватно сформульовані цілі та задачі, створені правові, організаційні та соціально-економічні умови. Головним ресурсом реалізації державної політики є компетентні та професійні державні службовці.

Такі процеси глобалізації як децентралізація, приватизація, налагодження державно-приватного співробітництва, управління конфліктами змушують уряди країн запроваджувати інноваційні підходи в діяльності державних структур. Тому важливим є отримання нових навичок і компетенцій державними службовцями, оскільки соціальні цінності, які постійно

змінюються, і перехід від традиційної бюрократичної організації до управлінської моделі впливають на характер і діяльність державної служби.

Державна служба як найважливіший інститут державного управління має знаходитися в тісному зв'язку і постійній взаємодії з системою державного управління і місцевого самоуправління, з громадянським суспільством та міжнародними інститутами. З метою підвищення здатності протистояти глобальним викликам Україна потребує модернізації вітчизняної системи державної служби, чіткого визначення та дотримання довгострокових цілей її розвитку та проведення системних реформ, спрямованих на посилення державності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: теоретико-методологічний аналіз / Р. В. Войтович. – К.: НАДУ, 2007. – 640 с.
2. Лекция Крейга Калхуна «Теории модернизации и глобализации: кто и зачем их придумывал». 17.01.2006. [Электронный ресурс] // Сайт Института общественного проектирования (ИНОП). URL. [Режим доступа] : <http://www.inop.ru/files/calhoun.doc>
3. Оболенський О. Ю. Державна служба : Навч. посібник / О. Ю. Оболенський [Текст]. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

**СЕКЦІЯ №4**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Віліжінський Віктор Миколайович,  
аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ІДЕЯ КОЛЕКТИВІЗМУ ЯК ОСНОВА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Одним із ключових напрямків сучасних перетворень в Україні є реформування місцевого самоврядування, адже сформована за роки незалежності його система потребує кардинальних змін.

За останні двадцять років українці істотно відійшли від радянських управлінських стереотипів. Сучасність кидає нові виклики, що обумовлені не тільки глобальними, а, й суспільними змінами. Це ілюструється розвитком української мовної культури, зміцненням позицій титульної нації з одночасним толерантнішим заглибленням у міжетнічні відносини, а, також, відновленням духовних ідеалів у колориті давніх православних традицій.

Така тенденція вимагає кардинального перегляду принципів організації суспільства, в якому кожен індивідуум займе відповідне місце. Мова йде фактично про переважаючий номіналізм місцевого самоврядування, що все ще ґрунтується на адміністративних стереотипах управління.

Головним напрямком реформи місцевого самоврядування має стати створення відповідного середовища для комфортного і безпечного проживання кожного громадянина. При цьому особливий погляд повинен бути зосереджений на функціональній складовій як якісному показникові. Мова йде про створення потужної, орієнтованої на людину громади, що має стати для кожного жителя надійним домом.

Традиція такої громади існувала ще в давньослов'янській період і твердження «Громада старіше за державу; закон її знаходить, а не створює» [2, с. 23] доводить відсутність державності під час історичного формування громад. На це також звертає увагу український дослідник В. Черкаський:

«...про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню Південно-Західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки» [Цит. за. 3, с. 271]. Така громада була здатна самостійно відбити ворога і організувати непосильну для кількох людей роботу (вирубання лісу, будівництво фортифікаційних споруд тощо).

При проведенні перетворень у сфері місцевого самоврядування важливо враховувати національний імідж українців. Треба визнати, що після розпаду Київської Русі і подальшого поділу українських етнічних земель поміж сусідніх держав, український народ набув далеко не найкращої риси – індивідуалізму. Він формувався при постійних загрозах грабежу і насильства з боку завойовників. Таким чином, виробився своєрідний стереотип недовіри та страху перед втратою родичів або нажитого майна. В наш час це підтверджується численними знахідками скарбів на території старовинних етнічних поселень українців, не виключаючи епохи козацтва. Їх ховали з метою збереження найціннішого від ворогів, а потім, коли небезпека мине – забезпечення власного незалежного майбутнього.

Досить високий рівень індивідуалізму дійшов і до нашого часу. Це видно із намагань забезпечити виключно власний добробут і благополуччя своєї сім'ї (житло має бути краще, ніж у сусіда і т. д.). Або на запитання: «Для щастя в житті Вам необхідно пишатися своєю країною чи достатньо особистого благополуччя?» з 2009 опитаних соціологічною службою Центру Разумкова респондентів тільки 49.2 % відповіли, що їм необхідно пишатися країною, а 41,1 % – стали прихильниками забезпечення особистого благополуччя. Більш того, на Півдні України цей показник змінився в протилежний бік – відповідно 43,0 % проти 48,9 %. (дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 20 по 27 грудня 2005 року в усіх регіонах України. Опитано 2009 респондентів старше 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує

2,3%). Отже, такий стан справ просто не може сприяти відновленню архетипу української громади.

Необхідна нам сьогодні риса, як форма суспільних зв'язків – колективізм, притаманна більше сусідньому російському народові. Хоча тривалий час вона практично застосовувалася українцями. Досить згадати козацтво. Мова йде про істинний колективізм як консолідуючий чинник та своєрідний ідеологічний цемент. Поняття колективізму (від лат. *collectivus* – збірний) походить від поведінки людей, що базується на чітких і при цьому жорстко принципових уявленнях, стереотипах, переконаннях. З одного боку, про пріоритетну значимість особисто для кожного з них суспільних або групових (якщо це співтовариство просоціальної спрямованості) інтересів, а з іншого – про необхідність врахування індивідуальних позицій, мотивів і потреб членів спільноти [1]. Це визначення є надійною формулою для відродження давно втраченої громади, сутність якої полягає у територіальній сукупності населення, що утворює повноцінну культурно-демографічну спільність, здатну автономно задовольняти виниклі колективні та індивідуальні потреби.

Отже, реформування системи місцевого самоврядування в Україні повинно відбуватися з урахуванням цього, на наш погляд, досить важливого аспекту. Адже колективістська ідеологія як загублений в століттях автентичний принцип суспільної організації, може зіграти фундаментальну і об'єднуючу роль при формуванні сучасних українських громад.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кондратьев М.Ю., Ильин В.А. Азбука социального психолога-практика. – М., 2007. – 464 с. – режим доступу: <http://vocabulary.ru/dictionary/894/word/kolektivizm> (дата звернення: 15.10.2013).
2. Молодожен Ю.Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід / Ю.Б. Молодожен. Монографія. – Одеса, 2010. – 368 с.
3. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович // Державне управління та місцеве



самоврядування: зб. наук. праць. ДРІДУ НАДУ – Дніпропетровськ, 2010. – Вип. 2 (5). – 305 с.

*Гавриш-Мусафір Анна Олександрівна,  
аспірант кафедри економічної та фінансової політики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ**

У сучасному глобалізованому світі безпосередній вплив на внутрішній економічний розвиток справляє міжнародне економічне середовище. Тобто, чи є економіка відкритою для співпраці з іншими підсистемами світового господарства, чи вона закрита протекціоністськими бар'єрами. І саме така галузь, як туризм, через вигідне геополітичне розташування України, сприяє відкритості, організації діяльності туристичних підприємств за європейськими схемами, переливанню та накопиченню капіталу в регіоні.

Туристична галузь є невід'ємною складовою національного і світового ринку та розглядається як перспективний напрям. Посідаючи друге місце в світовій економіці після комп'ютерної та електронної промисловості, вона випереджає такі галузі, як нафтопереробна та автомобілебудівна. Розвиток туризму став можливим завдяки науково-технічному прогресу суспільства, тобто створенню інфраструктури ринку. Якщо акцентувати увагу тільки на ринку послуг, то цей ринок стрімко розвивається і є на даному етапі розвитку суспільства перспективним тому що, держава може досягнути високого рівня економічного росту завдяки частці послуг у валовому національному доході. Розвиток туризму за принципами сталості може бути забезпечений завдяки дії механізмів регулювання ринку в цілому та кожного його елементів. Ці елементи можна розглядати одночасно і як окремі інструменти ринкового

механізму регулювання економічних відносин у певному сегменті споживчого ринку і як важливі умови ближнього оточення розвитку суб'єктів туристичного бізнесу.

Інституційній структурі проектів з місцевого економічного розвитку в останні роки приділялося достатньо багато уваги. Частково це пов'язано з появою нових інституцій з питань економічного розвитку на місцевому і регіональному рівнях. Структура програм розвитку туризму різниться від того, чи таку програму проводить організація рівня одного з регіонів країни, місцева або міська організація чи організація загальнодержавного рівня. В одних випадках ці організації лише координують різні види діяльності в громадському або приватному секторі, в інших – вони бувають фактичними авторами і виконавцями проекту. Програма розвитку туризму повинна спричинити тривалі й незворотні зміни у місцевій економіці, щоб ця економіка краще служила регіональним цілям.

Розвиток туризму – це процес розбудови відповідних інституцій. І тому він вимагає створення систем планування та інституцій, які могли б керувати процесом розвитку туризму упродовж тривалого періоду. Наявність інституції, яка відповідає б за координування кожного етапу програми розвитку туризму, є неодмінною умовою [1, с. 145]. Для розробки стратегії розвитку, як і для самого процесу розвитку, потрібні фінансові ресурси, технічні знання, організаторські здібності та творча уява. Модель планування або підхід не менш важливі, ніж сам процес.

Організацію, що координує місцеву або регіональну програму розвитку туризму, потрібно представити як набір функцій у межах якоїсь структури, а не як окрему установу, що сама виконує всі завдання [2, с. 334]. Звичайно, існує чимало різноманітних ефективних організаційних схем. Вибір тієї або іншої організаційної форми залежить від розміру конкретного міста або регіону та від того, наскільки місцеві інституції обізнані й досвідчені у питаннях розвитку туризму. Рішення на користь якоїсь конкретної організаційної форми повинне

ґрунтуватися на аналізі можливої ролі кожної з місцевих інституцій у реалізації тієї стратегії розвитку, яку обере місцева громада або регіональна влада.

Причин, що перешкоджають розвитку туризму в Україні, накопичилось багато. Основними з них, що гальмують приїзд іноземних туристів, є низький рівень матеріальної бази готельних та туристичних підприємств, великі бюрократичні перепони під час відкриття в'їзних віз, нерозвинута інфраструктура транспортного обслуговування, відсутність державної програми з рекламно-інформаційного просування «туристичної» України на міжнародному рівні, високий рівень оподаткування та сплати різних державних і місцевих зборів та багато іншого, що значно підвищує вартість обслуговування. Несприятлива державна політика і для розвитку внутрішнього туризму. Замість послаблення податкового тиску, зменшення місцевих зборів вводяться нові податки та збільшуються існуючі.

Важливою умовою, що забезпечує успіх місцевій/регіональній організації з розвитку туризму, є активний постійний пошук нових напрямів туристичної діяльності. Щоб мати неперервний успіх, ця організація повинна неспинно рухатися вперед, визначаючи нові проекти та види туристичного бізнесу, що допоможуть їй досягнути поставлених цілей.

Туристичний ринок, як ринкова система, функціонує завдяки механізму постійної взаємодії попиту та пропозиції, адаптації підприємств сфери туризму до швидко змінюваного навколишнього середовища і координації їх діяльності. Розвиток ринку туристичних послуг має важливе соціально-економічне значення залучення інвестицій у туристичну галузь, зайнятість населення, використання туристичних ресурсів для розвитку інфраструктури туризму. Учасниками ринку туристичних послуг, крім туристичних операторів, туристичних агенцій, є також органи державної влади, а якщо говорити про розвиток галузі в певному регіоні, то основними учасниками можна назвати органи місцевого самоврядування.

Важливим аспектом фінансової політики розвитку місцевого туризму є забезпечення сприятливих умов залучення капіталу в галузь, що передбачає, з

одного боку, врахування інтересів і можливостей різних потенційних інвесторів, з іншого – використання різноманітних фінансових інструментів, таких як субсидій, податкових пільг, канікул, та податкового кредиту, бюджетних кредитів, кредитних та інвестиційних гарантій, страхування, акцій та облігацій тощо. Але нестабільність політичної та економічної ситуації в Україні, ризикованість довгострокових вкладень визначають пасивний характер інвестиційної діяльності як приватного, так і акціонерного капіталу, що зумовлює необхідність пошуку нового механізму стимулювання інвестицій у розвиток туризму.

Сьогодні існуюча статистична звітність щодо сфери туризму, особливо на регіональному рівні, не є джерелом достовірної економічної та маркетингової інформації, що негативно позначається на якості прийнятих управлінських рішень на всіх рівнях управління економікою. Принциповим моментом формування стратегії розвитку туризму в регіоні є питання офіційного визнання місця і ролі цієї галузі в економічній структурі регіонів. І, відповідно до цього, має визначатися курс практичних дій на різних рівнях державної влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ткаченко Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2006. – 537 с.
2. Школа І.М. Менеджмент туристичної індустрії : Навчальний посібник / За ред. проф. І.М.Школи. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ, 2003. – 662 с.

*Долгіх Наталія Прокопівна,  
старший викладач кафедри права і законотворчого процесу  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Особливе місце серед виконавчих органів місцевого самоврядування надане юридичним службам. На них покладено дотримання основного принципу законності у сфері місцевого самоврядування. Юридична служба є тим основним органом на основі якого здійснюється правова робота усього органу місцевого самоврядування.

У чинному законодавстві поняття «правова робота» відсутнє, проте наукові праці висвітлюють різні точки зору щодо визначення даного поняття. Правова робота – це діяльність пов'язана із застосування норм права в спрямоване на правове забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Правова робота повинна забезпечувати дотримання принципу законності у місцевому самоврядуванні. З іншої сторони правова робота це – діяльність юридичних служб щодо забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог чинного законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Значення правової роботи юридичної служби органу місцевого самоврядування постійно зростає, адже від якості цієї роботи залежить рівень захисту та законних інтересів органів місцевого самоврядування, членів територіальної громади, діяльності підприємств, установ та організацій тощо.

Необхідно відзначити, що юридична служба органу місцевого самоврядування є основною ланкою охорони прав територіальних громад, забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, попередження правопорушень у сфері муніципального права.

[4, с. 1] На сьогоднішній день правова робота органів місцевого самоврядування перебуває у стані постійного розвитку у результаті чого змінюється їх структура та перелік функцій, що по особливому впливає на ефективність захисту законних інтересів територіальної громади. Враховуючи вищезазначене можна погоджуватись з тим, що особливої актуальності набуло дослідження організаційно-функціональних засад діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування.

На відмінно від системи виконавчих органів, органи місцевого самоврядування не мають єдиного нормативно-правового акту яким би вони керувались під час формування такого виконавчого органу, як юридична служба. У системі виконавчих органів України під час створення юридичної служби керуються Загальними положеннями про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації. При формуванні юридичної служби органу місцевого самоврядування, також керуються даним Положенням, однак воно не враховує специфічні особливості в діяльності юридичної служби. [3]

Слід відзначити, що юридична служба в будь якому органі місцевого самоврядування створюється по-перше для захисту прав територіальної громади, а по-друге для юридичного супроводу органу місцевого самоврядування та його виконавчих органів.

Серед науковців є безліч визначень юридична служба, однак усі сходяться на думці, що це специфічний виконавчий орган місцевого самоврядування, який безпосередньо виконує і організовує правову роботу в місцевому самоврядуванні. [6, с. 4] Як показує практика юридична служба може мати будь яку організаційну форму, правовий статус та структуру. Найчастіше це юридична особа у вигляді департаменту або управління у органах місцевого самоврядування міст обласного значення. У органах місцевого самоврядування міст районного значення та селищах це відділи та сектори або один юрист на весь орган. У місцевих органах села, як правило такого органу взагалі немає.

Зазначений виконавчий орган безпосередньо підпорядковується голові органу місцевого самоврядування, утворюється місцевою радою, може бути складовою частиною структури апарату управління органу місцевого самоврядування.[5] Виходячи з вищезазначеного юридична служба має величезний вплив як на власну організацію, так і на організацію діяльності всіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Науковці відзначають чотири основні напрями діяльності юридичної служби, до них належать: загально-правова, договірна, претензійно-позовна робота та участь у локальній нормотворчості.

Загально-правова робота включає в себе аналітичне та інформаційно-довідкове забезпечення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з правових питань, профілактику правопорушень та забезпечення законності у сфері муніципального управління (перевірка законності локального документу, візування правових документів), взаємодія з іншими органами, установами, фізичними та юридичними особами, методичну роботу та сприяння підвищення правового рівня посадових осіб місцевого самоврядування.[2, с.7]

Претензійно-позовна діяльність включає в себе заходи, щодо підготовки, одержання та складання документів що стосується позовів, претензій та ін. Даний напрям занадто великий, а тому потребує досконалого дослідження.

Договірна робота включає в себе ряд комплексних заходів пов'язаних з укладанням та виконанням договорів.

Локальна нормотворчість це робота юридичної служби пов'язана з створенням та реалізацією актів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Локальна нормотворчість це процес який містить три етапи, такі як: підготовку проекту акта, обговорення і прийняття акта, введення в дію акта.[1, с. 94-97]

Не зважаючи на певну відсутність системності у діяльності юридичної служби, їй все одно притаманні певні ознаки як специфічного органу, який має

свої напрямки роботи. Відхилитись або упустити один з напрямів буде великою помилкою у діяльності органу.

Все ж слід відзначити, що основною проблемою щодо діяльності юридичних служб є не досконала організація правової роботи в органу місцевого самоврядування. Вирішення даної проблеми можливе шляхом оптимізації роботи юридичних служб через створення та удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед науковців існує думка щодо оптимізацію кадрового забезпечення юридичних служб, шляхом запровадження спеціальних методик добору працівників. Однак на мою думку для цього необхідно змінювати всю кадрову політику державної служби та проводити кардинальні зміни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бережний Я.В., Слобожан О.В. Інструменти стратегічного планування в роботі юридичних служб органів місцевого самоврядування // Механізми державного управління. – 2010. – №20.- С. 94-97.
2. Бережний Я.В., Слобожан О.В. Методичні рекомендації з використання інструментарію стратегічного планування в роботі юридичних служб органів місцевого самоврядування: науково-виробниче видання / за наук. ред. І.В. Козюри. – К.: «К.І.С», 2010. – 28с.
3. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, [постанова Кабінету Міністрів України: офіц. текст: за станом на 1 січня 2014 року: прийнята від 26 листопада 2008 року № 1040: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1040-2008-%D0%BF>
4. Слобожан О. В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=426> .



5. Слобожан О.В. Загальна характеристика діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні / О.В. Слобожан // Демократичне врядування: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik5/fail/+Slobozhan.pdf>.

***Козюра Ігор Валерійович,***

*к.і.н., начальник відділу місцевого самоврядування та регіональної політики  
Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування  
НАДУ при Президентіві України,*

***Іванченко Юрій Георгійович,***

*к.е.н., с.н.с., провідний науковий співробітник  
Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування  
НАДУ при Президентіві України*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Аналіз наукового доробку за проблематикою дослідження місцевого самоврядування показує, що переважно не враховано новітні світові тенденції муніципальної діяльності й вітчизняні суспільні трансформації. Відсутнє комплексне вивчення модернізаційного та інтеграційного контексту розвитку місцевого самоврядування. Саме цим визначається актуальність комплексного дослідження теоретичних і практичних аспектів стану і перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні [1].

Враховуючи досвід зарубіжних країн, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті державно-управлінських реформ та європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін;

реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо [1; 2].

Для реалізації викладених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні пріоритетних завдань [3] необхідно:

1. Прискорити законодавче і нормативно-правове врегулювання питань місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реального рівня економічного, соціального, культурного розвитку територіальних громад та основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити передусім правову, матеріально-фінансову, організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, повноту і виключність їх повноважень і функцій на підвідомчій території.

2. Запровадити в практику принципи «доброго врядування», сформульовані міжнародними організаціями (ООН, Рада Європи та ін.) для органів місцевого самоврядування.

3. Модернізувати систему адміністративно-територіального устрою, яка є архаїчною та не відповідає реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя країни, та Оптимізувати систему територіальної організації влади.

4. Здійснити інституційну трансформацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на оновленій територіальній основі.

5. Конституційно визначити за принципами субсидіарності та децентралізації державної влади оптимальний баланс компетенцій органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів, здійснюваних ними функцій, власних та делегованих повноважень, а також відповідальності перед територіальними громадами і державою.

6. Утворити районні та обласні виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети), які надаватимуть населенню більшу частину публічних послуг, притаманних районному та обласному рівням. Водночас позбавити відповідних повноважень районні та обласні державні адміністрації, яким слід змінити статус з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи відповідно на районному та обласному рівнях.

7. Удосконалити регулювання організації місцевого самоврядування в столиці, конституційно закріпити для Києва модель організації життєзабезпечення міста з урахуванням особливостей здійснення виконавчої влади в столиці, що виправдала себе на багаторічній практиці.

8. Гарантувати матеріальну, фінансову та організаційну автономію місцевого самоврядування в Україні як одну з головних передумов розбудови демократичної держави. Реформувати міжбюджетні відносини.

9. Виробити дієві механізми фінансової підтримки місцевих органів влади щодо реалізації спільних програм і проектів у рамках транскордонного співробітництва, яке сьогодні є інноваційним інструментом забезпечення «доброго врядування» та сталого регіонального розвитку.

10. Впровадити в Україні нову парадигму публічного управління – демократичне врядування, побудовану на поєднанні децентралізації та участі громадськості, забезпечити активну державну підтримку так званої «партисипативної демократії» як вищої серед різних форм демократії, коли громадяни беруть участь у процесі розроблення й прийняття управлінських рішень та контролі за їх реалізацією на місцевому рівні.

11. Забезпечити формування кадрового корпусу місцевого самоврядування на засадах професійності і високої компетентності. Провідну роль у реалізації державної кадрової політики в галузі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування і надалі повинна відігравати Національна академія державного управління при Президентові України.

### **Список використаних джерел:**

1. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ : монографія / кол. авт. : І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук, О. М. Руденко, Л. Є. Шкляр та ін. – Лубни : Інтер Парк, 2013. – 180 с.
2. Козюра І. В. Сучасний стан та перспективи інституційного розвитку місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] / І. В. Козюра // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. // Уряд. кур'єр. – 11 квіт. 2014 р. – № 67.

***Корнієвський Сергій Володимирович,***

*аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ МІСТАХ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН**

Сьогодні саме міста користуються у світі надійною репутацією джерел розвитку економіки, людського потенціалу та процвітання. При уважному підході до використання творчих можливостей, властивих міському середовищу, переваг розташування міста або ефекту агломерації, міста – і як окремі муніципальні утворення, і як частини об'єднаних міських систем – у багатьох випадках можуть домогтися відродження своєї економіки.

Міста як сфера діяльності з найбільш широкими можливостями забезпечення зростання економіки відіграють все більш важливу роль у здійсненні політики регіонального та територіального розвитку. Низка

європейських постсоціалістичних країн, в результаті двадцятирічної діяльності по здійсненню перетворень, домоглися значного зростання економіки, зосередженої в сильних в економічному відношенні найбільших мегаполісах. Ці міста, які динамічно розвиваються, стали основним джерелом рушійних факторів економічного розвитку країни і сприяли створенню нових робочих місць, завдяки чому вони стали важливою сферою діяльності в забезпеченні структурних змін. Переваги розвитку найбільших міст не обмежуються міською межею, ці переваги поширюються на всю територію мегаполісу і на сусідні райони. Тому створення функціональних зв'язків між основними містами та їх околицями, особливо зв'язків між міськими та сільськими районами, має вкрай важливе значення для зміцнення національної та регіональної територіальної єдності.

В ході децентралізації управління, яке проводилось країнами Східної Європи, пріоритетне значення отримали великі міста, і в результаті різко змінилися відносини між центральними урядами та столицями. Центральні уряди намагалися зберегти контроль над питаннями міського управління, в той же час на столиці чинили постійний тиск різні впливові угруповання.

Основною проблемою залишається питання відносин між регіонами та великими містами в регіонах, що знаходить відображення в дискусіях з питань структури управління великими містами з їх приміськими і сільськими районами. Як правило, великі міста мають ті ж права, що й регіони (як Прага), в той же час деякі з них складають частину регіону (як Варшава і Будапешт), в результаті виникають питання щодо того, чи управляє столиця містом як таким і регіоном крім великого міста. У зв'язку з питанням з приводу типу управління, орієнтованого на столицю або на столичний регіон, існує три основні підходи.

Починаючи з 2002 року, приміром першого типу рішення стала Варшава, коли місто стало складовою частиною новоствореного урбанізованого регіону Мазовецьке воєводство. У цьому воєводстві проживає понад п'ять мільйонів жителів, тоді як саме місто Варшава налічує 1,6 мільйона людей в межах

міських адміністративних кордонів і приблизно 2,5 мільйона чоловік, якщо рахувати населення приміських районів, більша частина якого працює в місті. Створилася ситуацію можна кваліфікувати як конфлікт інтересів у відносинах між двома законно обраними органами управління. Прикладом другого типу рішення служить Будапешт, який також входить до номенклатурного переліку регіонів – Центральний Угорський регіон, що включає Будапешт і прилеглий округ Пешт. У цьому випадку управління на регіональному рівні ослаблено, і працюють тільки деякі функції планування ЄС. Приклад третього типу рішення – Прага, яка є одночасно і регіоном, і муніципальним утворенням, керованим відповідно до Закону про столичне місто Прага. З огляду на те, що Прага формально не є складовою частиною урбанізованого регіону, такий випадок ще називають «діркою від бублика».

Незважаючи на те, що у всіх трьох випадках між столичним містом і оточуючим його регіоном існують різні адміністративні відносини, між ними існує і багато спільного. Ні при одному з трьох підходів територія столичного регіону (зони функціонального впливу столичного міста) не розглядається цілісно. Відповідно, у відносинах між столичним містом, приміськими муніципальними утвореннями і органами управління регіону постійно зберігається конфлікт інтересів.

У внутрішній структурі міст знайшов відображення такий важливий елемент, успадкований від соціалістичної системи, як міський адміністративний район, який виконує сьогодні, втім, зовсім інші функції. До перехідного періоду райони існували в Будапешті, в Бухаресті (називалися там «сектора»), в Загребі («квартали»). В умовах нової політичної системи функції районів зазнали змін. Правовий формат і політичний зміст відносин між муніципальними утвореннями стали результатом політичних переговорів, при цьому рішення про вибір форми міського управління приймалися без участі громадськості.

Відмінності між трьома моделями міст можна визначити за ступенем значущості муніципальних утворень, які входять до їх складу:

- Дворівневий уряд з сильними районами (як у Будапешті). У Будапешті налічується 23 районних органи влади, що мають такий же статус і права, що й інші органи місцевого самоврядування в Угорщині. Обов'язки міського уряду (питання обслуговування загальноміського масштабу, такі як громадський транспорт, централізоване тепло- і водопостачання тощо) відрізняються від обов'язків районних органів влади (які включають забезпечення населення житлом, базовими медичними послугами, освітою). Ієрархічний тип відносин між урядами міста та районів відсутній. У районах існують свої мери і місцеві ради, що обираються прямим голосуванням, власні бюджети і статті доходів (включаючи деякі місцеві податки). Завдяки створеній системі розподілу доходів ліквідовано горизонтальну нерівність між районами, спочатку приймається рішення (на рівні національного закону) про те, яка частка ресурсів відноситься до рівня міста і яка – до рівня районів, тобто відбувається розподіл коштів між двома рівнями влади, після чого на основі розрахунків визначається частка кожного району окремо з урахуванням загального бюджету, виділеного всім районам міста.

- Дворівневі уряди зі слабкими районами (як у Братиславі та Празі). У Празі створена складна система муніципальних територіальних одиниць. Відповідно до закону, місто Прага має право самостійно приймати рішення з питань міської структури управління. У Празі налічується 22 адміністративних райони (з 2001 року) і 57 муніципальних районів (з 1990 року), при цьому коло обов'язків і дохідні статті районів визначає міська рада Праги. Внутрішня адміністративна структура Праги являє собою модель асиметричної децентралізації, згідно з якою райони отримують різні права у відповідності до спеціальних договорів.

- Унітарні уряди (як у Ризі, Вільнюсі та Варшаві). Всі важливі рішення приймаються на рівні муніципального / міського уряду. Райони являють собою адміністративно децентралізовані одиниці міського уряду з обмеженою автономією. У районах призначаються районні ради (як в Таллінні), і взаємовідносини між міським урядом і районами регулюються відповідним

документом (в даному випадку Статутом міста Таллінна). Бюджети районів складають частину міського бюджету, так само працюють і інші підрозділи міського управління, що розподіляють міський бюджет [1, С. 90 – 95].

Отже, сьогодні в країнах, які пройшли шляхом трансформаційних змін наявний комплексний підхід до питань планування, що вимагає сильного державного керівництва і заходів впливу. Протягом 2000-х років в інтересах комплексного міського розвитку в країнах Східної та Центральної Європи постійно збільшувалася кількість пілотних програм розвитку на рівні міських районів. Аналогічним чином, і більш масштабні програми міського розвитку (як, наприклад, програма «Польща 2030») будуються на основі співробітництва в інтересах розвитку територій навколо великих міст. Міська політика стала включати більше ринково-орієнтованих заходів впливу, обумовлених реальними можливостями, що існували в містах і зонах їх функціонального впливу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Состояние городов Европы с переходной экономикой 2013. Подведение итогов за двадцать лет реформ – Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), 2013. – 253 с.



*Лаикул Ірина Юрївна,  
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України,  
начальник управління забезпечення діяльності  
керівництва Одеської обласної ради*

## **РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВІ ЯК ІНДИКАТОР ДЕМОКРАТИЧНОСТІ КРАЇНИ**

Розвиток місцевого самоврядування в кожній державі є свого роду індикатором демократичності країни, суспільства загалом. Від рівня його розвитку залежить комфортність проживання кожної місцевої громади, вчасність надання необхідних послуг, активність громади у вирішенні місцевих справ тощо. Місцеве самоврядування як засіб децентралізації влади здатне забезпечити ефективне управління на місцях і стати дієвим механізмом створення гідного середовища існування людини та громади в цілому, коли держава забезпечує через національне законодавство належні для цього повноваження і разом з громадою відповідні ресурси [6].

Зміцнення місцевого самоврядування – пріоритетне завдання в усіх країнах, які прагнуть до запровадження європейських стандартів і більш тісної інтеграції з Європейським Союзом. Тимчасом як уряд ставить питання децентралізації у перші рядки порядку денного, органам місцевого самоврядування необхідно продемонструвати здатність ефективно виконувати свої повноваження і забезпечувати високу якість місцевих послуг [3]. Саме здійснення 5 основних кроків (визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів та встановлення відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою) зробить наші територіальні

громади дієздатними, дозволить їм самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх територій, бо хто, як не громади, краще знають про те, що і як їм необхідно зробити для того, щоб кожен мешканець отримував якісні послуги і можливість самореалізації [7]. Зазначимо, що в основі децентралізації лежить довіра. Жителі територіальних громад потребують впевненості, що місцеві органи влади будуть належно реагувати на їхні потреби та інтереси, а органи державної влади повинні бути впевнені, що місцеві органи влади нестимуть належну відповідальність за надані їм повноваження [3].

Разом з тим, подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати досягнення європейських стандартів у галузі місцевого та регіонального розвитку, а також практичне впровадження основних європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку в українську практику [8].

Необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що його природа не може бути визначена однозначно. Місцеве самоврядування одночасно містить у собі елементи як державного, так і громадянського інституту [2]. Що стосується новітніх підходів до розкриття змісту терміну «місцеве самоврядування», то вони, як правило, опираються на нормативне визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [4, с. 34]. З цієї дефініції витікає твердження, що місцеве самоврядування буде діяти ефективно тоді, коли матиме повну спроможність ... надавати якомога ширший спектр послуг вчасно, недорого та якісно. Для цього необхідно мати як всі можливості автономії, так і постійний та міцний зв'язок з громадськістю територіальної громади, слід максимально залучати її до прийняття рішень,

включаючи й механізм місцевих референдумів [10]. Слід зазначити, що ще на початку 2000-х рр. генеральний секретар Європейської дослідницької асоціації місцевого самоврядування (ELGAR) проф. Філіп де Брюке, назвав місцеве самоврядування мірилом, яке дозволяє оцінити ступінь розвитку демократії в державі: чим потужнішим є місцеве самоврядування, тим більше є підстав вважати державу демократичною [9]. Ця заява знайшла своє продовження в принципах, які задекларував Європейський комітет з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи щодо демократії участі на місцях: «Участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності рішення органів місцевого самоврядування. Тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити оптимальні шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи. Участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття громадянства, належності до певної спільноти» [1].

У нашій державі основні передумови для реалізації цього важливого права створено приписами Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, вирішувати питання місцевого значення як члени територіальної громади: подавати місцеві ініціативи, брати участь у громадських слуханнях, проводити загальні збори тощо. Водночас, необхідно визнати той факт, що механізми участі громадян у вирішенні місцевих питань не стали повсякденною практикою органів місцевого самоврядування України. Однією з основних причин називають низьку активність самих громадян. І ця тема актуальна не тільки для України. Так, за результатами багатьох досліджень міжнародних експертів розроблено інструмент CLEAR, застосування якого дає підстави для висновку, що участь громадян є найбільш успішною, коли вони можуть робити, мають бажання, уповноважені, запрошені та відчують зворотній зв'язок.

С Можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі.

Л Бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь.

Е Уповноважені, а саме отримали можливість для участі.

А Запрошені, а саме мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів.

Р Відчувають зворотній зв'язок, а саме бачать приклади того, як їх думка береться до уваги [5].

Від організації процедури залучення громадян залежатиме їх активність і, що не менш важливо, – якість такої участі.

Таким чином, механізми участі громадян у прийнятті рішень мають бути дієвими, насамперед, завдяки розробці та впровадженню доступної та ефективної процедури їх проведення. У зв'язку з цим особливого значення набувають процеси обміну досвідом, вивчення кращих вітчизняних та зарубіжних практик у цій галузі. Адже тільки так ми зможемо створити цивілізовану, дієздатну, сучасну систему місцевого управління, побудовану на засадах європейських стандартів місцевого самоврядування та локальної демократії.

#### **Список використаних джерел:**

1. Виступ М.Ставніччук на засіданні Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства 10 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=2071>.
2. Ворона П.В. Суперечності впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів, на формування регіональної політики / Ворона П. В. // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2011. – Вип. 1. – С. 201-206.
3. Добре врядування в містах України: програма Ради Європи з обміну кращими практиками [Текст]: посібник / Н. Старостенко, Г. Борщ, О. Погорелов; за заг. ред. Н. Старостенко; Програ. Ради Європи «Посилення інституц. спроможності органів місц. самоврядування». – К.: [б. в.], 2013. – 156 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33-39.

5. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: М.В. Лациба, І.М. Лукеря, О.Л. Ващук-Огданська. – К.: Агентство «Україна», 2013. – 236 с.
6. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Електронний ресурс]: монографія / П.В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2012 . – Режим доступу: локальна мережа ПУЕТ.
7. Реформа місцевого самоврядування передбачає ліквідацію ОДА і передачу повноважень громадам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaigor.org.ua>.
8. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність [Текст] / В.В. Толкованов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління: зб. наук. пр. – 2013. – № 3. – С. 17-26.
9. Філіп де Брюке. Європейська хартія місцевого самоврядування як правова засада місцевого самоврядування в Європі // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – № 2. – Т. 1.
10. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Шаров Ю.П., Сухінін Д.В. – Мелітополь: ТОВ «Видавничий будинок ММД», 2008. – 136 с.

*Лащенко Оксана Василівна,  
к.держ.упр., доцент кафедри  
менеджменту та управління проектами  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО МАРКЕТИНГУ В ПІДВИЩЕННІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНУ**

Можливості залучення інвестицій безпосередньо пов'язані із станом та ефективністю використання потенціалу, який має певні відмінності у різних територіях в наслідок дії об'єктивних чинників (різниця у природних умовах і ресурсах, чисельності населення, трудових ресурсів, розселені, історичному розвитку економіки тощо) [5, с. 208]. Проте вагомим чинником протидії вищевказаним відмінностям є інноваційно-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування та активність територіальної громади. Адже використання саме цих елементів потенціалу вносить вагомий внесок в соціально-економічний розвиток муніципального утворення у тому числі і у залучення інвестицій. В процесі залучення інвестицій головне завдання органів місцевого самоврядування та активної громади полягає в їх позиції сприяння інвестуванню.

Діяльність щодо сприяння інвестуванню значною мірою визначається інвестиційною привабливістю території, під якою у праці М. Брутко визначається «відповідність регіону основним цілям інвесторів, що полягають у прибутковості, безризиковості та ліквідності інвестицій»; «рівень задоволення фінансових, виробничих організаційних та інших вимог чи інтересів інвестора щодо конкретного регіону»; або як «становище регіону в той чи інший момент часу, тенденції його розвитку, що відображаються в інвестиційній активності» [1].

Отже, можна сказати, що інвестиційна привабливість території визначається з однієї сторони рівнем розвитку статичних (географічне

розташування, кліматичні умови, природні ресурси) та інерційних (інфраструктура, екологія, виробничо-господарський комплекс) елементів потенціалу території, а з іншої активністю динамічних елементів (професійність і кваліфікація управлінців; партнерство влади, бізнесу і громадськості; регуляторна політика; корпоративні культура і громадська думка), що проявляється у заходах інвестиційної політики.

Вивчення елементів потенціалу території з позиції їх інвестиційної привабливості розглядається в роботах багатьох науковців [1; 2; 3; 4]. Їх аналіз дозволяє виділити основні групи факторів, які цікавлять інвесторів і безпосередньо визначають обсяги інвестиційних надходжень, серед яких: економіко-географічне положення, природноресурсний потенціал, трудовий потенціал, вартість робочої сили, економічний потенціал, місткість споживчого ринку, інфраструктурний потенціал, науково-технічний та інноваційний потенціал, інвестиційна політика місцевої влади, іміджеві політика тощо.

Зростаюча конкуренція між територіями за залучення інвестицій потребує розробки комплексних механізмів даної діяльності оснований на підходах муніципального маркетингу.

Муніципальний маркетинг являє собою ринково-орієнтовану систему управління муніципальним утворенням, що виступає як об'єктивна необхідність, продиктована новою фазою розвитку суспільних відносин, основна сутність якої полягає в досягненні певних результатів шляхом задоволення потреб територіальної громади, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності муніципального утворення шляхом результативного управління та раціонального використання потенціалу території та її конкурентних переваг.

На підставі проведених маркетингових досліджень визначаються цільові орієнтири інвестиційної діяльності на території та можливі інструменти регуляторного впливу на неї. З урахуванням визначених умов інвестування здійснюється пошук реальних та потенційних інвесторів з якими на засадах маркетингової концепції стосунків встановлюються довгострокові стосунки.

Сегментування джерел інвестування здійснюється з метою встановлення окремих, специфічних підходів взаємодії з кожним типом інверторів. Кожен інвестор інвестуючи свої кошти прагне досягти певних стратегічних або тактичних цілей. Відмінність цих цілей дозволяє виділити три типи інвесторів (кредиторів, фінансових та стратегічних). Зокрема, кредиторів і власників облігацій цікавить платоспроможність муніципального утворення, прямих фінансових інвесторів – потенціал росту вартості бізнесу об'єктів інвестицій, стратегічних інвесторів – спеціальні фактори і ресурси, що посилюють їх стратегічну позицію (ринки збуту, ланки виробничих процесів тощо) [2; 3].

Інструментами впливу органів місцевого самоврядування на інвестиційну діяльність та інвестиційний клімат на території муніципального утворення можуть бути: інформування про конкурсне розміщення муніципального замовлення, застосування до суб'єктів інвестиційної діяльності режиму найбільшого сприяння, поширення позитивної інформації про суб'єкт інвестиційної діяльності, пільгові умови довгострокової оренди, податкові пільги, випуск муніципальних цінних паперів тощо.

Конкретні зусилля органів місцевого самоврядування щодо залучення інвестицій спрямовуються у таких напрямках:

- пошук нових інвесторів та встановлення довготривалих зв'язків, цей напрямок включає діяльність з ідентифікації потенційних інвесторів, встановлення шляхом переписки, телефонування, Інтернет зв'язку, довготривалих зв'язків, проведення форумів інвесторів, семінарів та індивідуальних презентацій для визначеного кола інвесторів;

- індивідуальний підхід до інвесторів, ця діяльність передбачає забезпечення інформацією, послуги за принципом «єдиного вікна» щодо отримання документів дозвільного характеру, та різноманітну допомогу в отриманні земельних ділянок, комунальних послуг тощо;

- формування інвестиційного іміджу території на основі примноження факторів інвестиційної привабливості. Цей постійний вид діяльності



традиційно пов'язують з такими заходами як фокусована реклама, PR-заходи, пропагування «історій успіху» тощо [2; 3; 4].

Виконання зазначених видів діяльності вимагає створення органами місцевого самоврядування спеціальної інформаційної бази, що повинна забезпечити спостереження, аналіз і прогноз інвестиційних процесів на території муніципального утворення [3].

Отже, динаміка змін в управлінні розвитком територіальної громади вимагає інноваційних підходів до управління у сфері залучення інвестицій, одним з яких може стати муніципальний маркетинг. Використання інструментів маркетингу у сфері залучення інвестицій є першим кроком на шляху злагодженої та системної діяльності органів місцевого самоврядування у даній сфері, що забезпечить покращення результативності управлінських дій, зростання потенціалу території муніципального утворення та збільшені вигід територіальної громади від її використання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бутко М. Сучасна проблематика оцінки інвестиційної привабливості регіону / М. Бутко, С. Зеленський, О. Акименко // Економіка України. – 2005. – № 11. – С. 30 – 37.
2. Гомольська В. Організаційно-економічні аспекти поліпшення інвестиційного клімату регіону / Вікторія Гомольська // Регіональна економіка. – 2003. – № 3. – С. 62 – 70. –3
3. Гомольська В. Регіональний маркетинг як засіб підвищення інвестиційної привабливості територій / Вікторія Гомольська // Регіональна економіка. – 2006. – № 4. – С. 158 – 164.
4. Поєдинок В. В. Інституційне забезпечення сприяння інвестування в Україні / В. В. Поєдинок // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 6. – С. 180 – 187. –8

5. Регіональний маркетинг : навчальний посібник / В. Л. Пілюшенко, І. В. Шкрабак, Р. Р. Ларіна, В. І. Дубницький. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 364 с.

*Матвеева Ольга Юрійвна,*

*к.держ.упр., старший викладач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ**

Визначення Урядом України курсу на побудову децентралізованих відносин у системі державного управління обумовило встановлення нових пріоритетів щодо формування відповідних моделей управління економічним розвитком держави та вироблення дієвих механізмів їхньої реалізації.

Циклічність кризових явищ, що не оминають України протягом останнього десятиліття, стає одним з основних негативних факторів впливу на її економічну систему, стримуючи розвиток тенденцій децентралізації державного управління. На дослідження теоретичних засад децентралізації державного управління спрямовує свої зусилля широке коло вітчизняних науковців, зокрема, В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, І.П. Бутко, В.М. Вакуленко, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко, В.В. Копейчиков, Л.Т. Кривенко, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Мироненко, Ю.В. Наврузов, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, В.А. Скуратівський, В.В. Цветков. Проте в більшій мірі цьому питанню приділяє увагу західна наукова думка, представлена, зокрема, роботами А. Бретона, К. Кайзера, Дж. Е. Кі, Дж. Ма, М. Портера, П. Селмона, У. Тірська, Дж. Фалетті. Це пов'язано із тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в

західних країнах, де здобули подальшого розвитку і оформилися в ефективні моделі державного управління.

Відповідно до реалій та викликів сьогодення, дане питання потребує більш прискіпливого вивчення, особливої ж актуальності набуває проблема аналізу та адаптації іноземного досвіду проведення реформ з децентралізації державного управління в умовах проходження кризових явищ та подолання їхніх наслідків.

Перехід до децентралізованого державного управління в країнах ЄС для багатьох науковців пояснюється загальною зміною поглядів на сутність державного та місцевого управління. За останнє десятиліття значного поширення набула концепція NPM – «new public management» (нового державного управління) [1, с. 286, 349], ідеологічною основою розвитку якої стала теорія наближення публічних послуг до безпосереднього споживача разом зі здорожчанням їхньої вартості. В рамках даної концепції економічна теорія набула більшої ваги у державному управлінні: орієнтація на чітку постановку цілей, аналіз та оцінка досягнутих результатів відобразили тяжіння до інтегрування ринкових відносин до управлінських систем.

Окреслений підхід став ідейним чинником переходу країн ЄС до державного управління нового типу, що характеризувався вищим рівнем демократизації суспільної організації та менш вираженою залежністю регіонів від центру.

Інтеграція України до європейського простору пояснює тяжіння нашої держави до здійснення структурних перетворень в апараті державного управління у напрямку проведення подібних реформ з імплементації теорії NPM. Проте усі практичні дії у цьому напрямку нині зводяться до побудови децентралізованих відносин на управлінській вертикалі.

У свою чергу, децентралізація державного управління, являючи собою процес перекладання державою управлінських повноважень на нижчі рівні управління, зокрема, на рівень місцевого самоврядування, передбачає

отримання останніми разом із делегованими повноваженнями необхідного обсягу фінансових ресурсів.

Власна фінансова база місцевого самоврядування нині є вкрай вузькою – органи місцевого самоврядування втрачають спроможність вирішувати основне коло питань, що належать до їхньої компетенції, та потребують підтримки державної влади у вирішенні проблем місцевого розвитку. Брак фінансових ресурсів суттєво стримує розвиток тенденцій децентралізації владних повноважень через фактичну відсутність можливості їхнього фінансування.

Крім звуженості фінансової бази місцевого самоврядування стримування тенденцій децентралізації викликали і кризові явища глобального та національного масштабів. Світова фінансово-економічна криза, у якій Україна опинилася у 2008 – 2009 рр., відсунула доцільність проведення структурних реформ у системі державного управління щодо подальшої децентралізації владних повноважень на декілька років.

Політичні події, що відбулися в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 року, повернули на порядок денний засідань парламенту питання щодо продовження реформ у напрямі децентралізації – передачі максимуму управлінських повноважень на місця. Зміна курсу державного управління та визначення нового вектору руху української держави посилили науковий інтерес до вивчення теоретичних засад класичної теорії децентралізації, що знайшла своє втілення у численних моделях державного управління, побудованих у багатьох розвинених країнах ЄС.

Що стосується досвіду країн ЄС щодо проведення децентралізації, тут виділяють декілька її видів: демократичну, адміністративну, політичну та фіскальну. Демократична децентралізація передбачає делегування частини функцій державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування [2]. Адміністративна децентралізація – створення на місцях спеціальних урядових органів, наділених повноваженнями щодо реалізації виконавчої влади [2]. Політична децентралізація передбачає отримання політичної влади органами місцевого самоврядування, що здобувають можливість впливу на політику

центрального уряду. Фіскальна децентралізація передбачає перенесення на місцевий рівень основних джерел доходів, здатних акумулювати у місцевих бюджетах достатній для здійснення власних та делегованих державою повноважень рівень податкових надходжень.

Очевидно, що найбільш прийнятним сценарієм або перспективою розгортання тенденцій децентралізації державного управління є поетапний розвиток усіх її видів – демократичної, адміністративної, політичної та фіскальної.

На початковому етапі проведення реформ із децентралізації державного управління потребують законодавчого закріплення демократичні основи їхнього ініціювання, інституційні форми та механізми передання повноважень. Наступним етапом є проведення фіскальної децентралізації – закріплення за органами місцевого самоврядування власних джерел доходів: перегляд структури податків та зборів, що залишаються у місцевих бюджетах. Фіскальна децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетною політикою. Фактично вона означає передачу фінансових ресурсів з центру на місця [3]. Фіскальна децентралізація найчастіше розглядається в контексті дивестування, яке передбачає, що планування, адміністративна влада та інші функції передаються до добровольчих, приватних, громадських організацій та органів місцевого самоврядування. Часто у світовій практиці вона проводиться разом із частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з приватизацією державного майна [4]. Отримання органами місцевого самоврядування демократичних свобод, підкріплюваних стабільними джерелами доходів сприяють посиленню автономії органів місцевого самоврядування, тобто набуття певної незалежності їх від центру. Отримання фінансової та адміністративної незалежності органів місцевого самоврядування та відповідних територій у регіональному вимірі сприяє розвитку тенденцій регіоналізації.

Тобто регіони, що характеризуються високою мірою фінансової та адміністративної спроможності, набувають більшої ваги у національній економічній системі. Тому третім етапом трансформацій системи державного управління стає політична децентралізація, що дозволяє адміністративно та фінансово спроможним регіонам та їхнім органам місцевого самоврядування впливати на політичну ситуацію у державі.

Таким чином, розвиток тенденцій децентралізації державного управління відбувається в основних сферах державотворчої діяльності нерівномірно: він розпочинається із передачі повноважень на місця та закріплення відповідних джерел їхнього фінансування і проявляється у здатності органів місцевого самоврядування чинити політичний вплив на прийняття управлінських рішень на національному рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления : учеб. / Н. И. Глазунова. – М. : Проспект, 2008. – 640 с.
2. Поняття місцевого управління і самоврядування, історія розвитку, види, концепції, сучасна практика, Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-6758-9.html>.
3. Braun von J. Does decentralization serve the poor? / J. von Braun, U. Grote (eds) // *Managing fiscal decentralization*. – London : Routledge, 2002. – Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>.
4. Litvack J. What is Decentralization? / J. Litvack. – Access mode : [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).

*Митрофанов Олексій Анатолійович,  
аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
ПОСИЛЕННЯ РОЛІ МІЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА  
У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ**

Як справедливо зазначається в ухваленій урядом у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], однією з нагальних проблем на даний час є проблема погіршення якості та доступності публічних послуг, що надаються громадянам у міста і селах України.

Причинами цього зазначені: ресурсна неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування; високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій та зростання соціальної напруги.

Ці проблеми посилюються зниженням рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності цих органів на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень і системи публічної влади у цілому.

Однією з причин такого стану справ ми вважаємо нескоординованість дій держави, бізнес-структур та інститутів громадського суспільства, що діють на певних територіях, у вирішенні проблем мешканців цих територій. Однією з

найбільш ефективних форм координації таких дій є *міжсекторне партнерство*.

За визначенням Н. Піроженко, міжсекторне (міжсекторне соціальне) партнерство – це форма соціального партнерства, що передбачає налагодження конструктивної взаємодії між секторами суспільства для вирішення соціальних проблем, задоволення суспільних потреб та інтересів, вигідне для кожної із сторін окремо, а також у цілому – для мешканців території, де воно реалізується.

Питання міжсекторного, зокрема, міжсекторного соціального партнерства досліджували такі українські та зарубіжні вчені, як Атаманчук Г., Безугла Я.І., Бурдє П., Бобровська О.Ю., Гаєвська Л.А., Гоц В.Я., Доскаленко К.С., Дріжчана С.В., Заславська Т.І., Крупник А.С., Лазор Л.І., Мацюк А.Р., Ньюман К., Парсонс Т., Піроженко Н.В., Ротань В.Г., Рубцов В.П., Смолович В.В., Сорокін П., Спенсер Г., Ткачук А.Ф., Хананашвили Н.Л., Чанишева Г.І., Якимець В.Н., Ярошенко О.М. та інші.

За оцінкою І. Хожило, термін «соціальне партнерство» означає сучасний інститут економічних відносин, систему зв'язків, систему відносин чи взаємодію, а також особливий вид діяльності, соціальну технологію чи процес [3, с. 180-181]. Але слід, мабуть, погодитись з думкою Л. Беззубко та ін., що сьогодні очевидною є недостатність наукових досліджень з цієї проблематики в галузі науки «державне управління».

І це стосується не тільки суто науково-теоретичних, а й прикладних досліджень. Зокрема, ми вважаємо недостатньою увагу, яка приділяється інституту міжсекторного партнерства на рівні державної політики, законодавства.

Зокрема, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], де розглядається взаємодія між державою і місцевим самоврядуванням, між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, поза увагою залишився такий потужний



інструмент ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, як міжсекторне партнерство.

Мається на увазі взаємодія місцевої влади (перший сектор), комерційних структур (другий сектор) і громадських об'єднань (третій сектор). Кожен з цих секторів хоча і володіє певними ресурсами, але жоден з них не має тієї необхідної «критичної маси», яка необхідна, аби «підняти» місцеві громади.

Так, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, державні установи володіють певними владними ресурсами, проте їм дедалі більше не вистачає бюджетних коштів та широкої суспільної підтримки для того, щоб втілити свої повноваження в благополуччя української громади.

Водночас український бізнес хоча і набрав силу, але в нього поки ще недостатньо можливостей для того, щоб більшість населення, а не тільки обрані, були задоволені життям. Та й про серйозний суспільний вплив бізнесу в умовах переважання серед населення бідних і жебраків говорити не доводиться.

Інститути громадянського суспільства, які утворюють третій сектор, в Україні все ще перебувають у стадії становлення. Це громадські організації, профспілки, релігійні громади, органи самоорганізації населення, інші об'єднання громадян. За даними статистики, в Україні на початок 2014 року налічувалося 92 580 громадських та благодійних організацій, що на 15% більше ніж на цей же період 2012 року [4]. Володіючи значним фізичним, інтелектуальним, духовним потенціалом, ці інститути практично позбавлені владних повноважень і не мають серйозними фінансових ресурсів. Ось чому в ім'я добробуту українського суспільства так важливо об'єднати усі види ресурсів, якими володіють ці три сектори.

Одним із ефективних засобів поєднання можливостей державних і недержавних суб'єктів на базі вирішення соціальних проблем мешканців є *механізм соціального замовлення* – комплекс організаційно-правових заходів з розробки та реалізації соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі. Цей механізм уперше в Україні був впроваджений в Одесі у

2000 році, коли міська рада ухвалила локальний нормативний акт Положення про соціальне замовлення в місті Одесі.

За час, що минув, в місті пройшло 12 конкурсів, де громадськими та благодійними організаціями, органами самоорганізації населення було подано 640 проектів, з яких 230 було підтримано конкурсною комісією і реалізовано. На виконання соціальних замовлень з бюджету міста за вказаний період було витрачено близько 3 млн грн, а залучено додатково з позабюджетних джерел у 4 рази більше [5, с. 9].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні міститься важлива ідея, на базі якої можливо поєднати зусилля і ресурси усіх місцевих зацікавлених суб'єктів – це ідея *сталого розвитку території*. Саме на цій основі, зокрема, на спільному виробленні і реалізації стратегій і цільових програм – за участю органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, комерційних і некомерційних структур, громадян – можуть і мають формуватися дієздатні і самодостатні спільноти – на рівні села, селища, міста. А також на рівні об'єднань територіальних громад, на рівні районів та областей.

Тут однією із дієвих технологій такого об'єднання міг би стати *кластерний підхід* до організації соціально-економічного розвитку. За визначенням всесвітньо відомого економіста М. Портера, кластер – це галузеве, територіальне та добровільне об'єднання підприємницьких структур, які тісно співпрацюють із науковими (освітніми) установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення конкурентноздатності власної продукції і сприяння економічному розвитку регіону [6]. Кластерна організація економічного розвитку в багатьох країнах стає домінантною і підтверджує свою ефективність саме на регіональному рівні.

Посилити економічний потенціал місцевих спільнот зможе передбачене реформою надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та

ресурси в рамках співробітництва територіальних громад на засадах ресурсно-організаційної кооперації для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [1]. Дійсно, тут для реалізації проектів такого співробітництва потрібна і державна підтримка.

### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Хожило І.І. Аналіз основних тенденцій наукового дискурсу про розвиток соціального діалогу в державному управлінні / І. І. Хожило // Публічне управління: теорія і практика: зб.наук.пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. – № 2. – 2010. – Х.: Вид-во «ДокНаукДержупр», 2010. – С. 179-183. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/doc/4/05.pdf>
3. Піроженко Н. Міжсекторне соціальне партнерство // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 437.
4. Державна служба статистики. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січня 2014 року. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU\\_2014/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0114.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2014/ks_opfg/ks_opfg_0114.htm)
5. Социальный заказ в странах постсоветского пространства. Сборник аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах. Одесса, 25-26 ноября 2013 года / Под редакцией А.С. Крупника. – Одесса: ЧП «Евродрук», 2013. – 216 с.

6. Галанець В.В. Реформування державного управління шляхом кластеризації / Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, 20 квітня 2012 р. / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева у 2 ч.: Ч. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 34–38.

*Молодожен Юлія Борисівна,*

*д.держ.упр., доцент, професор кафедри  
державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДЛЯ СПІЛКУВАННЯ ГРОМАДЯН З ОРГАНАМИ ВЛАДИ: ДОСВІД ЧЕХІЇ**

З часу, коли колишній канцлер Німеччини сказав, що між кабінетами «бігати повинні дані, а не громадяни» минуло вже 14 років і, країни, які зрозуміли цю фразу як заклик до активного запровадження електронного урядування вже мають певні досягнення у цій сфері. При цьому слід чітко розуміти, що електронне урядування – це не заміна паперового документообігу на електронний, а максимальне виключення контакту між населенням, підприємцями та посадовими особами нижчого рівня, де саме і виникають такі явища як черги, хамство, корупція. У цих тезах представлено досвід Чеської республіки щодо зменшення бюрократичної тяганини при отриманні державних послуг шляхом запровадження інформаційних технологій.

Стратегічними цілями державного управління в Чехії в рамках запровадження Смарт Адміністрації визначені наступні:

- державне управління в Чехії, в першу чергу, представлено якісними послугами для громадян, відповідає принципам «доброго врядування» і функціонує ефективно і результативно;

- державні послуги орієнтовані на клієнта, повинні відповідати очікуванням громадян і швидко реагувати на їх потреби;

- державне управління і державні послуги сприяють підвищенню конкурентоспроможності Чеської економіки і якості життя населення [1].

За підсумками 2012 року в рамках щорічного дослідження ООН з розвитку електронного урядування Чехія посіла 46 місце (для порівняння Польща – 47, Україна – 67, Білорусь – 68, Молдова – 69) [3].

У березні 2007 року в Чехії у 37 муніципалітетах відбулася дослідна експлуатація проекту Czech POINT. Цей проект передбачає спрощення процедури отримання громадянами необхідної інформації з державних реєстрів у зручному для них місті та вигляді шляхом створення мережі універсальних точок доступу. На теперішній час офіси Czech POINT охоплюють мережу з 7100 відділень, розташування яких можна дізнатися на інтерактивній мапі. Як правило ці відділення розташовані не тільки у приміщеннях адміністративних будівель. У переважній більшості ці послуги надаються на базі поштових відділень Чехії, оскільки Пошта є державним підприємством. До переліку місць знаходження належать офіси нотаріусів, Торгівельно-промислової палати, міських та крайових адміністраціях, органах місцевого самоврядування. Таким чином фізична або юридична особа може отримати інформацію з Державного реєстру даних або через адміністратора офісу Czech POINT або через власну поштову скриньку зареєстровану на відповідному порталі.

За допомогою Czech POINT громадянин може отримати інформацію з наступних питань:

- витяг з кадастру нерухомості;
- витяг з торгівельного реєстру;
- витяг з реєстру підприємців
- довідку про несудимість;
- витяг з системи обліку штрафних балів водіїв;
- завірений витяг з Переліку кваліфікованих постачальників;
- витяг з реєстру неплатоспроможності;

- подати документи для реєстрації підприємницької діяльності;
- витяг з реєстру учасників експлуатації станцій з ліквідації бувших у використанні автомобілів;
- витяги з основних реєстрів про жителів Чехії тощо [2].

Перелік послуг постійно розширюється. Водночас отримання вищевказаних документів є платним, вартість встановлюється згідно з чинним законодавством і починається з 50 чеських крон за довідку. Гроші отримані за надані послуги спрямовуються на покращання роботи офісів Czech POINT.

Основним документом, який сприяв спрощенню процедур переходу на електронні послуги в органах влади став Закон №300/2008 «Про електронні операції і авторизовану конверсію документів». Цим законом встановлено рівність між документами в електронній і паперовій формі, які дозволяються до використання при зверненнях до різних органів державної влади та місцевого самоврядування. Також закон визначає можливості переведення документів з паперової форми в електронну, а також дозволяє електронне подання документів в органи влади. Для цього були створені спеціальні електронні скриньки для кожного бажаючого, які забезпечують гарантовану безпечну комунікацію. Використовуючи електронні скриньки громадяни можуть надсилати різні електронні документи різноманітним органам влади, а також отримувати від них документи. Юридичні особи та органи влади отримують таку електронну скриньку безкоштовно, оскільки повинні мати її згідно з законом, а решта осіб – після подання відповідної заяви. Всі документи, що відправлені органами влади на адресу замовника – власника електронної скриньки – через 10 днів з дня їх доставки в електронну скриньку вважаються врученими (т.з. формальне вручення) [1]. Запровадження електронних скриньок фактично скасовує необхідність відвідувати офіси Czech POINT.

Аналізуючи наведений досвід Чехії, можна зазначити при реалізації в Україні реформ з удосконалення системи надання електронних послуг, його можна використати у діяльності органів влади.

### **Список використаних джерел:**

1. Ян Хладик, Вацлав Копеки «Реформа публичного администрирования в странах Вышеградской группы: полезные уроки для Беларуси и Украины. Чешская Республика». Чешская Республика, Прага, 2013 г., 40 с.
2. Офіційний сайт служби CzechPOINT // [www.czechpoint.cz](http://www.czechpoint.cz)
3. Рейтинг ООН «Глобальне дослідження електронного урядування», 2012 р. – <http://www.unpan.org>

*Мунько Анна Юріївна,*

*аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розвиток країни в цілому безперечно прямопропорційно пов'язаний із становищем кожної окремої територіальної громади, які є невід'ємними частинами однієї соціально-економічної гіперсистеми – держави. Ефективне функціонування будь-якої системи з відповідним постійним розвитком можливе лише за умови комплексної взаємодії її компонентів та їх поступальним еволюційним рухом як самостійно, так і в тісному взаємозв'язку з іншими структурними елементами. При цьому якщо одна складова частина перебуває в перманентному стані або в умовах занепаду, то робота всієї системи обов'язково порушиться, а в подальшому неминуче призведе до повного розладу та деградаційних процесів. Отже, кожна територіальна громада є відповідно структурним елементом в межах країни, розвиток якого має бути необхідною умовою та найбільш вагомим фактором ефективного державотворення та соціально-економічного розвитку країни.

Функціонування будь-якої системи забезпечується сукупністю рушійних факторів та інструментів. В проекції на територіальні громади як на підсистеми держави, так і самостійні економічні та соціальні системи, запорукою їх ефективної діяльності є місцеві фінанси за умови якісного управління ними.

Об'єктивну необхідність розробки нової системи управління місцевими фінансами визнають і на урядовому рівні. Свідчення цьому є затвердження Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2013 р. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яка включила в себе кращий європейський досвід щодо формування стратегій розвитку територій.

А 1 квітня 2014 р. Урядом України було офіційно задекларовано чіткий курс на реформування місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності та децентралізації [2]. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало закономірним підтвердженням намірів щодо здійснення якісних трансформаційних процесів.

На тепер територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. При цьому потреби органів місцевого самоврядування задоволені лише частково [4, с. 71].

Проте слід звернути увагу на труднощі, з якими можуть зіткнутися органи місцевого самоврядування за умови розширення їх фінансових можливостей та повноважень. На жаль є певні ризики неефективності використання ресурсів за традиційних механізмів управління фінансами на локальному рівні, які базуються насамперед на тому, що основоположні рішення приймаються «зверху», а «знизу» передбачається лише їх виконання. У перспективі органам місцевого самоврядування базового рівня передбачається надання повноважень відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі [2]. Відповідно управління місцевими фінансами адаптоване до централізованої владної системи не може використовуватися за кардинально протилежних умов.



Таким чином динамічний розвиток місцевого самоврядування у світі, підвищення незалежності муніципальних утворень у вирішенні проблем, що виникають, в межах відповідних територій, у тому числі розпорядженні своїми ресурсами, вимагає більш ширшого та творчого підходу до формування системи місцевих фінансів та процесу управління ними. При цьому ця система має бути так організована, щоб можна було диверсифікувати фінансові потоки різного характеру та спрямованості для найбільш точного визначення їх параметрів та оцінки обсягів та критеріїв ефективності використання.

Чітким є визначення процесу управління державними фінансами, яке можна спроектувати на місцеві фінанси, як спланованих, розрахованих та запропонованих дій із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів [1, с. 98].

Нині управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема їх фінансові підрозділи. Нині в Україні існують два види місцевих фінансових органів – це фінансові органи місцевого самоврядування та місцеві фінансові органи виконавчої влади [5]. А в умовах реалізації реформ, затверджених у Концепції, більша увага має бути приділена саме органам базового рівня в системі управління фінансовими ресурсами територіальних громад.

Відповідно застосування багаторівневого підхід до градації суб'єктів системи місцевих фінансів в умовах децентралізації дозволить чітко визначити висхідну точку ресурсного потоку та визначити його основні параметри та напрямок зворотного потоку. При цьому повинна бути сформована підсистема кінцевих споживачів, що надасть можливість більш точно визначити вихідні точки зворотних потоків та оцінити «ефект віддачі» від споживача. А кінцевими споживачами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є насамперед члени територіальних громад. Таким чином підхід до «редизайну» механізмів управління місцевими фінансами повинен ґрунтуватися на основах соціального партнерства та взаємної віддачі.

Отже, нова система управління місцевими фінансами в частині формування, розподілу та використання ресурсів перш за все повинна бути орієнтована на органи місцевого самоврядування та включати заохочувальний апарат, що забезпечить постійних розвиток механізмів отримання територіальними громадами додаткових фінансів.

І у цьому контексті на передній план має висуватися поняття «фінансовий потенціал» як максимальний дохід, який орган влади може отримати в стандартних умовах, які встановлені на національному рівні. Як правило, фінансові можливості значною мірою залежать від податкового (фіскального) потенціалу. Існують, однак, органи влади, які можуть збирати досить істотні не фіскальні ресурси (доходи від власності, в особливості, землі та будівель, економічної діяльності або фінансових інвестицій). Їх фінансовий потенціал має враховувати згадані фактори [3, с. 163]. При цьому органам місцевого самоврядування необхідно взяти до уваги можливості, що стосуються саме категорії інших ресурсів.

Перелік потенційних джерел, які можуть помітно розширити фінансові можливості територіальної громади, визначається специфікою кожної території та мобілізується за рахунок застосування інноваційних форм, методів і інструментів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть впливати на створення умов розвитку і нарощування місцевих ресурсів та підвищення ефективності їх використання.

Тобто до складу модернізованої системи управління місцевими фінансовими ресурсами повинні обов'язково включатися механізми перетворення економічних підсистем територій на простір із сприятливими умовами для розвитку місцевих фінансових інститутів і їх консолідації у формуванні місцевих бюджетів, зокрема спецмеханізми підтримки підприємницької діяльності, бюджетних установ, «розумного управління» комунальною власністю, партнерства з бізнесом, удосконалення організаційно-управлінських процесів у сфері місцевого самоврядування, отримання доступу

до коштів Державного фонду регіонального розвитку та інших вітчизняних та зарубіжних структурних фондів та їх ефективного використання тощо.

Як результат реконструйована система управління місцевими фінансами допоможе місцевим органам влади місцевого самоврядування інтегрувати дії всіх структурних одиниць таким чином, щоб вони могли регулярно створювати цілісні управлінські рішення замість безладної сукупності суперечливих рішень, які скасовують результати один одного.

### **Список використаної літератури:**

1. Пилипенко Н.М. Теоретичні підходи до управління державними фінансами / Н.М. Пилипенко // Держава та регіони. – 2013. – № 1. – С. 95-99.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. N 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ligazakon.ua>.
3. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах-членів Ради Європи: Збірник / Деві К., Петері Г., Росіхіна В.Ю., В.В. Толкованов. – Київ: «Крамар», 2011, – 240 с.
4. Стефанюк І.Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С.71-82.
5. Теорія фінансів / За ред. професора В. М. Федосова, С. І. Юрія. – Київ: Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.

*Павлова Марія Євгенівна,  
слухач I курсу факультету державного управління  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ**

В умовах становлення та розвитку сучасної державності України, формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань. Адже на шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та кадрових перепон. Реальна дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не лише закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, а й створення правових, організаційних, економічних, кадрових умов для реалізації завдань, порядку формування, структури, організації роботи органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні виступає в якості основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі. Воно полягає у встановленні децентралізованої системи управління, фінансово і організаційно відокремленої від держави [3,с.533]. Конституція України у ст. 140 дає таке визначення місцевого самоврядування: це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Під час вступу до Ради Європи, 9 листопада 1995 р., Україна взяла на себе ряд зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи. Відповідно до цих зобов'язань Верховною Радою України 15 липня 1997 р.

було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування. Відповідно до європейської концепції, відображеної в частині першій статті 3 Європейської хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [1, ст.3].

Враховуючи відповідний позитивний зарубіжний та історичний вітчизняний досвід, спроможність місцевого самоврядування всіх територіальних громад України може бути забезпечена лише через наділення їх достатньою ресурсною базою у фінансовому, інфраструктурному та кадровому аспектах.

Відповідно до позитивного зарубіжного (наприклад, польські гміни) та історичного вітчизняного (волості в земському самоврядуванні) досвіду побудова самодостатніх щодо ресурсів громад може бути здійснена лише на відповідній територіальній основі.

Завдання реформування в Україні спроможного місцевого самоврядування європейського зразка полягає у визначенні: оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад; оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад; повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад; ресурсної бази територіальних громад.

Відповідно до формату спроможного місцевого самоврядування базового рівня може бути визначено формат місцевого самоврядування субрегіонального та регіонального рівнів, а також формат відповідних державних адміністрацій і територіальних представництв центральних органів виконавчої влади.

Одним із найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Передача повноважень держави органам місцевого самоврядування здійснюється шляхом прийняття відповідних законів України. До повноважень,

переданих органам місцевого самоврядування спроможних територіальних громад, належать такі публічні послуги: середня та дошкільна освіта; швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я, профілактика хвороб; культура – загальні програми; соціальна допомога через територіальні центри; благоустрій території; житлово-комунальні послуги; громадський транспорт; утримання доріг у поселеннях; громадська безпека.

До найголовніших функцій органів місцевого самоврядування обласного рівня має бути віднесено: реалізація програм регіонального розвитку; забезпечення професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; утримання інших об'єктів спільної власності територіальних громад області (наприклад, будівлі обласної ради); розвиток обласної інфраструктури передусім шляхів обласного значення, міжрайонного та міжобласного пасажирського транспорту [2,с.8].

Районні та обласні ради мають затверджувати відповідні програми та районний і обласний бюджети. Для їх виконання необхідно утворити виконавчі комітети районних та обласних рад. Районні та обласні державні адміністрації мають виконувати контрольно-наглядові та координаційні функції.

Отже, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повинне мати за мету підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Забезпечення мети реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, що сприятимуть сталому розвитку територіальних громад.

### **Список використаних джерел:**

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
3. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник/ О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін.- Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002.-653 с

***Пивоварський Ігор Вікторович,***

*слухач I курсу факультету державного управління  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДОСТУПНОСТІ І ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Українська держава приєдналась до формування міжнародного глобального інформаційного простору. Про це свідчать багато різних статистичних опитувань з розвитку Інтернет технологій і використання мережі Інтернет, за останні роки кількість користувачів мережі збільшується у геометричній прогресії. За даними ООН Україна займає 67 місце серед усіх країн світу по розвитку ІТ – технологій і цей показник покращується з кожним роком, розвиток інформаційного суспільства – це можливість для розвитку громадянського суспільства, яке бажає знати і впливати на діяльність органів місцевого самоврядування і дії посадовців [1].

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму, а відтак і держави. Питання відкритості влади є багатоаспектним та складним, воно стосується багатьох напрямів функціонування системи органів

місцевого самоврядування, але серед його складових основною проблемою є забезпечення інформаційної відкритості та доступності, тобто створення умов для доступу кожного громадянина до інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Кожен з нас має конституційне право на доступ до інформації – це є одним з основоположних прав людини і громадянина, вираженням демократичної політичної системи українського суспільства [3, с. 14] . Через це відкритість влади багато у чому визначає стан відносин між місцевою владою та суспільством, формування ефективного механізму взаємодії між ними та впливу громадськості на процес прийняття рішень, тобто участь громадян та їхніх об'єднань у розробці та реалізації політики на місцях. Проте сьогодні в Україні стан його забезпечення незадовільний. На це впливає багато різноманітних факторів: повільний розвиток ІТ – технологій у органах місцевого самоврядування; відсутність кваліфікованих спеціалістів; застосування застарілого обладнання і програмного забезпечення; використання неліцензійного програмного забезпечення; відсутність свободи доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування; відсутність в у системі органів місцевого самоврядування механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, не зважаючи на наявність запитів; часткове висвітлення інформації.

Для вирішення деяких з цих пунктів потрібно багато бюджетних коштів і часу, але є ті, які можливо вирішити завдяки соціальному діалогу громадських організацій з представниками органів місцевого самоврядування, використання досвіду провідних спеціаліст у галузі Public Relations (зв'язки з громадськістю), та спеціалістів з ІТ- технологій, які допоможуть зробити сайти органів місцевого самоврядування сучасними і він буде відповідати таким принципам:[2].

- достовірність, тобто подання правдивої інформації, що забезпечить довіру до органу місцевого самоврядування як до джерела інформації;



- актуальність, тобто вчасне подання та оновлення інформації (аж до роботи в режимі реального часу, коли користувачі відслідковують події, що відбуваються в даний момент);
- повнота, а саме подання всього обсягу інформації, що має суспільне значення або становить суспільний інтерес;
- компетентність (фаховість), тобто професіональний підхід до підготовки та подання інформації;
- відповідність форми подання змістові, тобто подання інформації у формі, найбільш зручній для сприйняття (залежно від характеру інформації та аудиторії);
- загальнодоступність, під якою мається на увазі реальна можливість легко та швидко знайти інформацію для кожного, хто нею цікавиться;
- адресність, тобто адресне подання інформації цільовим групам (підприємці, громадський сектор, інвестори, соціально вразливі групи тощо);
- інтерактивність (наявність зворотного зв'язку), тобто можливість не лише донести інформацію, але й почути думку громади;
- системність, тобто здійснення комплексних та взаємопов'язаних заходів з інформування;
- постійність, що передбачає інформування не від випадку до випадку, а стабільне щоденне функціонування інформаційних механізмів.

В умовах становлення системи електронного урядування в державі, використання веб-сайтів в якості інформаційного джерела є вимогою часу. Важливою передумовою для підвищення якості діяльності і організації оперативного доступу до рішень прийнятих органами місцевого самоврядування є електронне урядування. Але у використанні веб-сайтів є деякі проблеми, які заважають громадянам отримувати повну, достовірну, правдиву інформацію: відсутність сайтів, які висвітлюють діяльність органів місцевого самоврядування на рівні міських, селищних, сільських рад; формальна відповідність структурі подання інформації; несвоєчасне оновлення інформації на сайті; відсутність зворотнього зв'язку та статистики розгляду звернень

громадян; недостатнім є відкритість сайтів, з точки зору, прямої (on-line) участі громадськості; відсутність електронних запитань голові ради; неможливість оплачувати хостинг сайтів та оплата праці спеціалістів з обслуговування сайтів через не достатнє фінансування.

Крім використання веб-сайтів для взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням в останній час має дуже ефективну практику соціальний діалог між посадовими особами місцевого самоврядування, структурними підрозділами рад і громадянами – використовуючи соціальні мережі (Вконтакте, Facebook, Twitter) завдяки яким є можливість дуже оперативно висвітлювати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування, відповідати на запити громадян, вести постійний соціальний діалог між представниками влади на місцях і громадянами, громадськими організаціями, органами державної влади тощо. А відсутність плати за використання соціальних мереж і легкість у використанні надасть соціальним мережам провідну позицію у введені соціального діалогу між громадянами і органами місцевого самоврядування в майбутньому.

#### **Список використаних джерел:**

1. Абрамова Є.Г. Аналітичний звіт за результатами дослідження рівня інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування / Є.Г. Абрамова, А.С. Крупник, О.С. Орловський // Одеська міська громадська організація»Лицем до лица» – 2009 [Електронний ресурс] — Режим доступу:
2. <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2009/12/prozorist-provedennya-omr-remontiv-v-budynkah-komun-vlasnosti.pdf> .
3. Жаровська І.М. Доступність права: теоретико-правові проблеми : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права «/ Жаровська Ірина Мирославівна ; Київ інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — Харків, 2006. —с. 14.
4. Рубановський К.М. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування / К.М. Рубановський, О.П. Федорович, А.В. Дуда // Агентство з

розвитку приватної ініціативи навч. посіб. для муніципальних посадовців — 2009. [Електронний ресурс]: — Режим доступу :  
5. <http://www.arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf> .

*Півень Андрій Володимирович,  
аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД САМООПОДАТКУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ**

Сьогодні однією з проблем розвитку органів місцевого самоврядування в умовах демократичного розвитку країни, розбудови громадянського суспільства з ринковою економікою є пошук альтернативних джерел забезпечення фінансової дієздатності територіальних громад, серед яких вагоме місце належить самооподаткуванню. При розгляді питання самооподаткування населення в Україні доцільним видається дослідження досвіду фінансування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн, детальний аналіз якого дозволить запозичити та використати позитивні риси у вітчизняній практиці. У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що місцеве оподаткування в країнах з ринковою економікою в сучасному його вигляді сформувалося в результаті тривалого процесу еволюції податків у цілому, пошуку оптимальних засад обкладання, становлення інституту місцевого самоврядування. На жаль, в сучасній Україні деякі із зазначених процесів ще перебувають на стадії еволюції.

Оскільки Україна унітарна держава, то корисним при розгляді питання розвитку інституту самооподаткування в Україні зосередити увагу на особливостях фінансового забезпечення місцевого самоврядування у двох групах унітарних європейських країн, країнах-членах Європейського Союзу та в постсоціалістичних країнах.

У контексті розгляду питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні доцільним буде проаналізувати досвід децентралізації влади Франції (що сприяло укріпленню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування), оскільки країни є в певній мірі схожими за формою державного та територіально-адміністративного устрою [8]. Найбільшою мірою процес децентралізації влади у Франції торкнувся системи фінансового забезпечення в частині передачі повноважень органам місцевого самоврядування щодо формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів. Тут мова йде про принцип фінансової автономії, що отримав юридичне визначення у Франції у 2004р.

Закріплений у законодавчих документах Республіки Польща інститут самооподаткування зіткнувся із перешкодами на шляху практичного застосування: надто бюрократичний порядок та умови проведення обов'язкового референдуму з питань самооподаткування в гмінах, негативне ставлення населення (особливо сільського) щодо додаткового фінансового навантаження та побоювання місцевих властей, що додаткове податкообкладання може призвести до падіння їхньої популярності серед населення (ситуація аналогічна й в Україні). Найчастіше референдуми з питань введення самооподаткування проводились одночасно із виборами й у невеликих за розмірами гмінах [3, 7]. Водночас, слід зауважити, що діяльність територіальних громад в Польщі впродовж останніх років носила позитивний характер у напрямку утримання об'єктів культурної та комунальної інфраструктури завдяки практиці самооподаткування та інвестування коштів місцевого бюджету (прикладом може слугувати рішення референдуму з питання самооподаткування мешканців на вивіз твердих відходів у Вроцлавському муніципалітеті, де річний дохід становить майже 400 тисяч злотих) [4]. Це пояснюється реалізацією комплексу заходів з посилення фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Цікавим для України є досвід і пострадянських країн. У Російській Федерації інститут самооподаткування частково закріплений у законодавчому

полі, хоча водночас він не позбавлений певних недоліків. Зокрема, правова природа засобів самооподаткування не визначена законодавчо, а питання про їх податкову або неподаткову природу досі не вирішене. Так, Бюджетним кодексом РФ засоби самооподаткування віднесені до неподаткових доходів місцевих бюджетів, а з іншого боку – відповідно до Федерального закону РФ № 131 – ФЗ від 06.10.2003 «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», прийняте на місцевому референдумі або зборах громадян рішення підлягає обов'язковому виконанню на території муніципального утворення та не потребує затвердження органами державної влади та їх посадовими особами чи органами місцевого самоврядування [1,2]. Неможливо залишити поза увагою той факт, що законодавча база щодо самооподаткування у Російській Федерації є більш сучасною та містить прогресивні норми, ніж українське законодавство. Водночас, на відміну від України, в РФ інститут самооподаткування набув ширшого розповсюдження.

Активно інститут самооподаткування реалізовується на теренах Республіки Білорусь, схема якого прописана в нормативних документах держави [5]. Акцент зроблено на розширенні можливостей громадян у вирішенні питань місцевого значення, зокрема шляхом самооподаткування. Отримані кошти витрачались, головним чином, на благоустрій населених пунктів, упорядкування кладовищ [6].

Досвід фінансового забезпечення місцевих бюджетів зарубіжних країн свідчить про те, що, спираючись на міжнародні положення нормативно-правових актів, держави докладають максимум зусиль для створення належних фінансових умов для їх функціонування. Отже, першочерговим завданням для нашої країни є створення умов для фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Владним структурам України варто запозичувати низку позитивних досягнень зарубіжних країн у процесі вдосконалення механізму фінансування місцевого самоврядування, що сприятиме скороченню матеріальних затрат при реформуванні місцевого самоврядування, а також розвитку інших форм його фінансування, зокрема – самооподаткування.

### Список використаних джерел:

1. Волков В. Правовая природа средств самообложения граждан и особенности их взимания [Электронный ресурс]: Практика муниципального управления. – 2012 – № 1 // Всероссийский портал «Городское хозяйство и ЖКХ». – Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4210/64934/>.
2. Волков В. Средства самообложения граждан: перспективы взимания в современных условиях [Электронный ресурс]: [ООО Издательский Дом «Бюджет»](http://www.budget.ru), 2011 // Интернет – издание Издательский дом «Бюджет». – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/133229.php>.
3. Врубель С. Гминный (местный ) референдум в Польше [Электронный ресурс]: Известия Уральского государственного университета. – Сер. 1. Проблемы образования, науки и культуры. — 2010. — N 1 (71). — С. 181-189 // [Электронный архив Уральского Федерального У](http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/18967/1/iurp-2010-71-24.pdf)ниверситета. – Режим доступа: <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/18967/1/iurp-2010-71-24.pdf> .
4. Доходы и расходы муниципалитетов [Электронный ресурс]: Официальный сайт Городской и районный углов Вроцлав. – Режим доступа: [http://diage.ru/zapodaj.php?str=vad\\_pd](http://diage.ru/zapodaj.php?str=vad_pd).
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З // Сайт «Новости Беларуси». – Режим доступа: <http://newsby.org/by/2010/01/04/text12823.htm/4/>.
6. Писаренко С. Самообложение. Цена вопроса [Электронный ресурс]: Сайт громадской газеты «Голос Ветковщины». – Режим доступа: [http://gv-smi.gomel-region.by/ru/numbers?art\\_id=3265](http://gv-smi.gomel-region.by/ru/numbers?art_id=3265).
7. Поморска А. Система доходов польских гмин. Предпосылки и практика [Электронный ресурс]: Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Економіка. – 2007. – Частина II. – Випуск 4. – С. 254 – 260 // Сайт Наукової бібліотеки Національного

університету водного господарства та природокористування. – Режим доступу: <http://old.nuwm.rv.ua/metods/asp/vd/v402ek36.doc>.

8. Савостенко Т., Матвеева О. Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування Франції в умовах децентралізації управління: досвід для України [Електронний ресурс]: Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 2. // Сайт Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-2/doc/3/09.pdf>.

*Прохорова Анастасія Миколаївна,*

*слухач II курсу факультету державного управління  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ШЛЯХИ ДОСЯГНЕННЯ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ**

Проблема самостійності та самодостатності територіальних громад в Україні стоїть досить гостро, бо проголошений у Конституції принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. У національному законодавстві не тільки чітко не визначені механізми та напрями реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування, а й мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування в загалі.

Реалізація конституційного права на місцеве самоврядування в Україні стикається з серйозними перепонами. Не дивлячись на те, що за Конституцією України місцеве самоврядування формально відокремлене від державної влади, місцеві органи державної влади (місцеві державні адміністрації) намагаються

втручатися у справи органів місцевого самоврядування, а й іноді й керувати ними. Головним чином, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій сфері. Мають місце й інші вади на шляху до реального самоврядування та самостійності територіальних громад у «вирішенні питань місцевого значення», що, зокрема, передбачено Конституцією України. [1]

Основою для будь-якої управлінської (і не тільки) діяльності є нормативно-правове її забезпечення. Тому, найважливішою умовою ефективного місцевого самоврядування в країні та самоврядності її територіальних громад є законодавча база.

Основні закони, що регламентують здійснення місцевого самоврядування, тобто права територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення є: Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» і «Про органи самоорганізації населення»

На сьогодні, органи місцевого самоврядування України не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності на своїй території. Тут мається на увазі спроможність самостійного прийняття рішень, їх реалізація, а також пошук необхідних ресурсів, що є необхідним для дійсного розвитку територіальних громад. У Європейській Хартії місцевого самоврядування це підкреслюється особливо. Зазначається, що здійснення державних повноважень, як правило, повинно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян.[2]

Базовий принцип місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії – це право і реальна здатність органів самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення.

Пропозиції:



1. Внесення відповідних змін до чинного законодавства України – зокрема, до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», що стосується:

– більш чіткого визначення повноважень і сфери діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

– забезпечення умов для реальної самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, відповідно до Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Прийняття законів України «Про комунальну власність», «Про територіальну громаду», «Про адміністративно-територіальний устрій» та інші, розглядання їх у комплексі та об'єднати у «Муніципальний Кодекс» [7].

3. Забезпечення державної підтримки подальшого розвитку місцевого самоврядування в країні шляхом розробки та прийняття відповідної концепції розвитку самоврядності територіальних громад України у нових політичних умовах.

4. Створення умов для більш широкої участі місцевого населення у вирішенні питань місцевого значення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Алексеев В.М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: Монографія. – Чернівці, Технодрук, 2007. – С. 56–57.

2. Доповідна записка Кабінетові Міністрів щодо Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=475>

3. Гончарук Н. Взаємодія місцевих органів влади в Україні / Н. Гончарук, Л.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua)

5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua)

6. Про представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-ХІІ. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua)
7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / О.А.Андрійко, С.Д.Дубенко, Є.Б.Кубко та ін. – К.: Оріяни, 1998. – С. 157.
8. Рудвольга// Акт. пробл. держ. упр: зб. наук. пр.- Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2(12). – С. 196-205.

*Скопа Олександр Олександрович,  
здобувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Прийняття та реалізація рішень в умовах надзвичайних ситуацій (НС) – один з найскладніших аспектів будь-якої управлінської діяльності. Рішення в умовах НС ухвалюються в різній оперативній обстановці, включаючи кризову, і в гранично обмежений час, що не знімає вимог до своєчасності та обґрунтованості рішень, до їх повноти та ефективності з урахуванням усіх наявних можливостей, які є у розпорядженні особи, яка приймає рішення (ОПР).

У подібних умовах потрібно всебічна, об'єктивна оцінка ситуації та оцінка перспектив її розвитку, чітке розуміння напрямків та завдань діяльності, знання можливостей і ресурсів, необхідних для управління ситуацією. Як правило, робота в умовах НС організовується за принципом штабу та може бути розгорнута на базі ситуаційного центру.

Проблемам створення інформаційно-аналітичних систем на рівні окремих територій присвячені дослідження таких українських авторів, як Архипська О.І., Беленкова С.О., Гладков О.В., Горностай М.П., Дзюба С.В., Дубов Д.В.,

Жиляєв І.Б., Окнов В.А., Пероганич Ю.Й., Петухов І.М., Полумієнко С.К., Попова Т.В., Семенченко А.І., Утриско І.М., Шаповалова Т.М., Шмідт О.А. та ін.

Як правило, робота по виявленню потенційно небезпечних об'єктів, прогнозуванню та запобіганню надзвичайних ситуацій, пов'язаних із природними явищами, техногенними катастрофами, можливими терористичними проявами, ведеться силами структур МНС, МВС та СБУ і координується вищими керівниками виконавчої влади. Ця діяльність має бути плановою і базуватись на переліку можливих надзвичайних ситуацій, моделях їх розвитку, планах заходів щодо запобігання й ліквідації наслідків, що, як правило, готується заздалегідь. Адже як би не розподілялися функції між центральним та місцевим рівнями управління, основний тягар відповідальності в умовах НС несуть муніципальні органи.

Відповідно до вищевикладеного, діяльність інформаційно-аналітичних служб органів місцевого самоврядування має бути зосереджена на:

- підвищенні рівня вірогідності прогнозування для запобігання НС;
- організації комплексного моніторингу та обробки інформації про стан об'єктів можливих НС, навколишнього середовища, природних і техногенних явищ, що стимулюють появу НС;
- моделюванні стану об'єктів можливих НС, інваріантного розвитку НС, транспортно-ресурсної логістики;
- оптимізації забезпечення можливості оперативної корекції планів дій і заходів щодо запобігання НС і ліквідації їх наслідків;
- забезпеченні сучасного рівня технічних можливостей для роботи оперативних штабів, включаючи мережні засоби забезпечення зв'язку;
- забезпеченні сучасного рівня комп'ютерних засобів збору, аналізу та надання інформації;
- динамічній візуалізації моделей НС;

– пошуку нових сучасних технологій і методів, спрямованих на вдосконалення промислового виробництва, заміні й усуненні із практики потенційно небезпечних виробничих процесів.

Для вдосконалення управління в умовах НС необхідно автоматизувати найбільш трудомісткі процеси. Це викликано тим, що в стислий термін доводиться узагальнювати й оцінювати великі потоки вхідної інформації, оперативно реагувати на різкі зміни обстановки.

Як правило, при оцінці ситуації в районі НС аналізуються й оцінюються його фізико-географічні, економічні та соціально-політичні дані, а також відомості про населення, стратегічні та оперативні напрямки ліквідації НС, інженерне устаткування території. Також приймаються до уваги навігаційно-гідрографічні, гідрометеорологічні та кліматичні умови з урахуванням їх впливу на можливий розвиток НС та на методи їх ліквідації. Усе це реалізується можливостями та активним використанням інформаційних технологій та систем.

Побудова моделей НС є необхідним етапом як у підготовчий період, так і в оперативній обстановці. До початку створення та аналізу моделі НС проводиться оцінка поточної або потенційно можливої обстановки, ідентифікація істотних змінних та їх взаємозв'язків. Залежно від конкретного типу обраного опису НС визначаються розмірності простору станів, описується внутрішня динаміка системи й змістовні зв'язки між множинами об'єктів, розподіл ймовірностей для випадкових впливів.

Побудова моделі НС, як правило, є ітераційним процесом – спочатку обирається математичний опис з наступною його модифікацією залежно від результатів ідентифікації, що, як правило, приводить до появи нового опису. Далі процес повторюється. На основі аналізу побудованої моделі ухвалюються відповідні рішення.

Забезпечення системи управління НС припускає істотне розширення переліку поточних функцій інформаційної системи органів управління. Ідеальним можна вважати варіант розширення інформаційної системи, при

якому у розпорядження керівника штабу переходять усі інформаційні системи муніципального утворення, незалежно від відомчої підпорядкованості й організаційно-правового статусу підприємств.

Специфіка інформаційного обміну в умовах НС полягає в необхідності переробки великих обсягів інформації в обмежений час. Постійно надходить моніторингова інформація про складну ситуацію, до якої додається значна кількість архівних і статистичних матеріалів про аналогічні НС, підготовлених в результаті спеціальних досліджень на різних рівнях. При цьому рівень вірогідності інформації може бути досить низьким в силу об'єктивних причин.

Фактором, що ускладнює адекватне інформаційне забезпечення процесу управління, є суб'єктивна багатоступінчаста фільтрація даних про НС, що надходять в інформаційну систему. Усі рівні фільтрації визначаються традиціями, умовностями й психологією управління.

*Першим рівнем* фільтрації є використовувані в конкретному органі управління методи моніторингу та аналізу зовнішнього середовища, при реалізації яких частина достовірної вхідної інформації відсівається, перш ніж вона потрапить до ОПР.

*Другим рівнем* фільтрації є психологічний фактор початкового несприйняття ОПР інформації, що виходить за рамки наявних ретроспективних стереотипів успішного розв'язання подібних завдань.

Ієрархія управління сповільнює проходження інформації, згладжує її гостроту при послідовному подоланні всього ланцюга знизу догори. Такий же ефект забезпечує стійко існуюче співвідношення ієрархічного статусу з володінням інформацією, коли виконавці не квапляться розставатися з даними, що стали їм відомими в установленому порядку. Це свідчить про перебільшення рівня їх компетентності та реальної значимості, що, як правило, шкодить справі.

Однією з функцій інформаційно-аналітичної служби повинна бути організація ефективної роботи членів штабу та залучених експертів при оцінці, аналізі та узагальненні вхідної інформації, прогнозуванні розвитку ситуації,

розробці планів дій із залученням відомих технологій проведення групових експертиз. Люди, залучені до роботи штабу, повинні мати великий виробничий і життєвий досвід, бути самодостатніми, активними й незалежними в судженнях та оцінках.

Виходячи з цього, робота штабу по виробленню рішень повинна здійснюватися у вигляді дискусії, відкритої полеміки, у якій апріорно враховується й передбачається унікальність кожного учасника, їх принципова рівність, відмінність та оригінальність їх точок зору. Для підвищення ефективності обговорення важливо забезпечити необхідний рівень активності учасників, інформаційної насиченості вербальної взаємодії, направити дискусію на генерацію конструктивних пропозицій і колективне вироблення варіантів розв'язків, які повинні базуватися на досвіді та на ситуаціях, які прогнозовані інформаційно-аналітичними системами.

Підвищенню ефективності сприяє і обговорення на основі демонстрації візуальних динамічних моделей НС, оперативна корекція досліджуваних моделей на основі поточної обробки результатів обговорення, введення елементів інтерактивної групової взаємодії учасників при роботі з моделлю. Практичне застосування подібних технологій є можливим за рахунок використання інформаційних систем ситуаційного центру.

Крім інформаційних ресурсів загального призначення, для цілей використання в НС повинні створюватися та актуалізуватися спеціалізовані бази даних, що дозволяють оперативно формувати розрахунки залучених матеріальних, технічних, кадрових, фінансових ресурсів, очікуваних збитків та втрат при виникненні й розвитку НС на окремих об'єктах.

Необхідною є наявність зведеної бази паспортів ризику потенційно небезпечних промислових підприємств та інших об'єктів на території муніципального утворення.

*Висновок.* Інформаційно-аналітичні служби органів місцевого самоврядування разом з регіональними структурами МНС повинні забезпечити: належну підготовку даних, що накопичуються та надаються у ситуаційний

центр; створити технологічне середовище для діяльності штабу ліквідації НС; надати необхідну методичну та правову основу для прийняття управлінських рішень; організувати ефективну роботу ситуаційного центру в умовах НС.

*Слободяник Світлана Олександрівна,  
слухач II курсу факультету державного управління  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ Й ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ**

Законодавство України, що визначає характер відносин між різними гілками і рівнями влади, статус органів державної влади і органів місцевого самоврядування. [2-5]

Співпраця облради та облдержадміністрації, основні напрямки:

- спільна робота депутатів облради та керівників управлінь, відділів облдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

- участь депутатів та керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією;

- участь керівників облдержадміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій облради;

- надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією.

Організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади [1]:

1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;

2) проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування ;

3) проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;

6) існування спільних ЗМІ (рубрик: – «Влада інформує» та ін.);

7) спільне проведення масово-культурних заходів.

Необхідне здійснення чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, передачі надлишкових функцій від центральних органів виконавчої влади до органів місцевої влади, вдосконалити взаємодію місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Подальше вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування шляхом:

1) внесення змін у закони «Про місцеві державні адміністрації» [5] і «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);

2) розробки механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади;

3) вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;



4) судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;

5) зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, перш за все, контрольно-наглядових функцій;

б) створення на регіональному рівні координаційних рад з питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Сприяння підвищенню ефективності взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення адміністративної реформи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гончарук Н. Взаємодія місцевих органів влади в Україні / Н. Гончарук, Л. Рудвольга// Акт. пробл. держ. упр: зб. наук. пр.- Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2(12). – С. 196-205.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Україна, 1996. – 119 с.
3. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. №1к\_95-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
6. Про представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-XII. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

*Смолова Людмила Миколаївна,  
аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕПУТАТСТВО НА ГРОМАДСЬКИХ ЗАСАДАХ**

Згідно статті 6 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [2], депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. Іншими словами, він повинен виконувати свої обов'язки на громадських засадах, у вільний від основної роботи час. Якісне виконання передбачених законодавством обов'язків можливе, на нашу думку, за умови наявності у депутата високого рівня позитивної відповідальності, яка дозволила б йому виконувати ці обов'язки та приписи правових норм не лише під впливом примусових, каральних санкцій, правових заборон, або через страх бути покараним, а свідомо та добровільно, керуючись почуттям гідності, особистого та службового обов'язку, отримуючи задоволення від високопрофесійно виконаного обов'язку [1]. Ще донедавна альтруїзм був нормою соціальної відповідальності, але сьогодні альтруїстичне прагнення до діяльності на благо інших втрачає свою цінність. Досить часто бажання стати депутатом кандидати в депутати не пов'язують з безкорисливою працею на благо громади. Закономірною є тенденція, коли депутатами місцевих рад стають бізнесмени, які використовують депутатство для захисту та лобювання власного бізнесу, або особи, що досягли певного професійного успіху у якійсь сфері, а депутатство у місцевій раді розглядають як вдалий трамплін для успішної політичної кар'єри у майбутньому. У таких випадках робота депутата у виборчому окрузі часто розглядається ними як додаткове навантаження та виконується за умови, якщо є час і бажання. При цьому знижується рівень відповідальності депутата перед виборцями. Законодавча

норма про виконання депутатських повноважень на громадських засадах спонукає окремих депутатів шукати можливі варіанти одержання винагороди за свою роботу. Це може бути «правильне» голосування при розгляді питання заявника на пленарному засіданні сесії чи засіданні постійної комісії або прискорений розгляд документів виконавчими органами на прохання депутата за певну винагороду від заявника.

Відповідно до статі 32 вищезгаданого закону, у разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутата місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Вважаємо за доцільне доповнити статтю 32 положенням про оплату праці депутата місцевої ради у виборчому окрузі, яка здійснюється ним у позаробочий час. Розмір доплати може бути різним у кожній, окремо взятій раді, корегуватися можливостями бюджетів місцевих рад, однак, він не повинен бути невиправдано заниженим або завищеним і повинен співвідноситися з часом, який депутат витрачає на проведення особистих прийомів у виборчому окрузі, на участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, на вирішення проблем своїх виборців і таке інше. Найкраще, аби питання про розмір доплати депутатам вирішувалося територіальними громадами на громадських слуханнях, а процедура їх нарахування конкретизувалося у локальних актах. Такі виплати могли б здійснюватися з урахуванням інформації, яку виборці мали б право подавати у визначений термін до відповідного органу, у доступний для них спосіб. Таким чином, виборці мали б більший вплив на свого депутата та більш активно здійснювали громадський контроль за його діяльністю. В свою чергу, депутат був би зацікавлений у результатах роботи у виборчому окрузі, оскільки від цього залежало б отримання чи неотримання доплати. Для всебічної оцінки роботи депутата виборцями, інформація про кількість пропущених депутатом засідань сесії та засідань постійних комісій із зазначенням причин відсутності повинна

бути розміщена у вільному доступі на офіційних сайтах рад та місцевих друкованих засобах масової інформації.

За умови введення оплати за роботу у виборчому окрузі, доцільним, на нашу думку, було б розширення санкцій, які могли б застосовуватися до депутатів, які недобросовісно виконують свої депутатські обов'язки. Так, якщо депутат без поважних причин не виконує хоча б один зі своїх обов'язків – пропускає пленарне засідання сесії чи засідання постійної комісії, не проводить особистих прийомів і таке інше, до нього могли б бути застосовані такі санкції як попередження, позбавлення оплати праці у виборчому окрузі, штраф, який би зараховувався до місцевого бюджету, з обов'язковим повідомленням про ці факти виборців.

Заслуговує на увагу та вивчення, як ми гадаємо, і думка про роботу депутатів місцевих рад на постійній основі. Але це можливо лише за умови скорочення чисельності депутатського корпусу місцевих рад та запровадження у виборчому законодавстві вимоги щодо освітнього та професійного цензів майбутніх депутатів.

На нашу думку, розглянуті вище нововведення сприяли б суттєвому підвищенню дисципліни серед місцевих обранців та їх відповідальності перед виборцями.

### **Список використаних джерел:**

1. Заяць Н. В. Особливості прояву позитивної конституційно-правової відповідальності в діяльності інститутів народного представництва / Н. В. Заяць // Науковий вісник Львів. державного ун-ту внутрішніх справ, 2010. – № 2. – С.79 – 88.

2. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 40. – С. 290.

*Стасішин Михайло Олександрович,  
здобувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ  
ДО УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ**

Протягом усього періоду незалежності в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Але, за оцінками самого уряду, чинна система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

Цими причинами обумовлено в основному недавнє схвалення урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. При цьому Мінрегіону разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій доручено у тримісячний строк розробити та подати на розгляд уряду проект плану заходів щодо реалізації схваленої Концепції.

Згадане розпорядження уряду вивело на практичний організаційно-правовий рівень багатолітні спроби прогресивних державних управлінців,

лідерів територіальних громад та громадськості зрушити з «мертвої точки» втілення у життя принципу народовладдя і підвищення статусу місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України [2, ст. 5], носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Але доводиться констатувати, що в Україні на 24-му році незалежності форми прямого народовладдя залишаються нерозвиненими, спостерігається неспроможність членів більшості громад до солідарних дій із захисту своїх прав та інтересів, на досягнення спільних цілей розвитку своїх громад у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади.

Дається взнаки і зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.

Ці негативні фактори підсилюються закритістю і непрозорістю діяльності органів місцевого самоврядування, їх високим рівнем корупції, що призводить до погіршення соціального стану населення та зниження інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги [1].

Вказана урядова Концепція реформування місцевого самоврядування має стати тим самим дороговказом, за яким визначаються напрямки, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Але це довгоочікуване реформування не є самоціллю. Йдеться у підсумку про створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для мешканців сільської та міської місцевості, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності разом із узгодженням інтересів держави та територіальних громад.

А існуючі проблеми передбачається розв'язати шляхом реалізації на практиці сучасного принципу субсидіарності, згідно із яким якомога більше управлінських повноважень реалізується на якомога нижчому управлінському рівні за умови забезпечення належної ефективності виконуваних функцій.

Слід врахувати, що децентралізація влади передбачає одночасно посилення функцій і реальних повноважень територіальних громад та громадських утворень, які представляють і захищають їх інтереси, а саме – громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, інших об'єднань громадян.

Необхідна предметна і розгалужена координація діяльності органів місцевого самоврядування із інститутами громадянського суспільства (ІГС). А це досягається лише за умови більшій відкритості, прозорості діяльності влади та її посадовців, поширення громадської участі, підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, впровадження дієвого громадського контролю [3].

Підвищення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування неможливе без максимального залучення населення до підготовки, прийняття та, головне, виконання управлінських рішень. Причому форми участі громадськості в цьому можуть бути самими різними.

Так, на етапі *підготовки* управлінських рішень, коли проводиться виявлення та ретельна діагностика проблеми, що потребує розв'язання, аналізуються звернення громадян (індивідуальні та групові), виступи в ЗМІ, проводяться загальні збори, громадське обговорення, громадські слухання, соціологічні дослідження.

Представники ІГС, громадські експерти включаються до складу робочих груп, які напрацьовують проекти рішень у вигляді проектів програм та нормативно-правових актів. Може здійснюватись громадська експертиза цих проектів актів і програм. Обговорення альтернатив рішення проводиться і у вигляді круглих столів, фокус-груп, мозкового штурму за участю громадськості.

На етапі *прийняття* управлінського рішення, коли робиться оцінка альтернатив, обирається оптимальний варіант та оформлюється остаточний варіант рішення можуть проводитися громадські обговорення, консультації з громадськістю, наукові конференції, круглі столи, семінари, експертно-соціологічні дослідження. Представники ІГС можуть брати участь в обговоренні проектів рішень на засіданнях колегій органів виконавчої влади.

Нарешті, на етапі *реалізації управлінського* рішення громадськість може істотно допомогти у просвітницьких акціях серед широких верств населення і безпосередніх споживачів адміністративних та соціальних послуг, у навчанні виконавців рішення, здійсненні *зовнішнього* громадського контролю, а також в оцінюванні наслідків виконання рішення та його ефективності. Це може робитись у формі громадського моніторингу.

*Висновок.* Залучення населення до прийняття та виконання управлінських рішень з питань місцевого значення, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо) за допомогою різних форм громадської участі в умовах реформування системи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні дозволить створити гідні матеріальні, фінансові та організаційні умови для підвищення рівня і якості життя населення.

### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Конституція України. Затверджено ВРУ 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Крупник А.С. Громадський контроль // Крупник А.С. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові



України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1. – К.: НАДУ, 2011. – С. 113.

*Тимошенко Наталія Володимирівна,  
аспірант кафедри регіональної політики  
та публічного адміністрування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,  
заступник начальника управління документального забезпечення,  
начальник відділу по роботі з розпорядчими документами  
апарату Одеської обласної ради*

## **УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ**

Обов'язковою умовою становлення громадянського суспільства та демократичної держави є налагодження постійного ефективного діалогу публічної влади з громадськістю, використовуючи для цього всі законодавчо можливі механізми, які на сьогодні в Україні досить розвинені, але не завжди застосовуються на практиці у повному обсязі. Такий діалог можливий через відкритість органів місцевого самоврядування, прозорість прийняття рішень, у тому числі проектів рішень, які готуються до ухвалення, максимальну поінформованість громадян про їх діяльність.

Наразі законодавством України надано право громадськості безпосередньо брати участь у процесах розробки та ухвалення рішень, які стосуються життя територіальних громад, але не встановлено чіткої дефініції самого поняття залучення громадян. На нашу думку, це системний процес взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування, який забезпечує можливість громадян реально впливати на ухвалення публічних рішень, і відбувається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади. Це один з

найбільш дієвих засобів забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та їх реальної підзвітності перед виборцями.

Доречно зазначити, що кількість громадських організацій, зареєстрованих органами виконавчої влади та підрозділами Міністерства юстиції України, щорічно збільшується. Як приклад, протягом 2013 року в Одеській області легалізовано 16881 об'єднання громадян, з яких 12180 осередків політичних партій і 4701 громадська організація. Значна частина об'єднань громадян (21,5%) здійснює свою діяльність в обласному центрі, у містах обласного підпорядкування – 21,4%, а решта (57,1%) – у районах області. Найбільшу кількість об'єднань громадян зареєстровано в Овідіопольському, Біляївському, Комінтернівському районах [3].

Так, нещодавно вступив в силу Закон України «Про громадські об'єднання», який значно спростив процедуру реєстрації громадських об'єднань [1]. Як результат, за перший квартал 2013 року в Україні зареєстровано 463 нових громадських організацій, що більш як удвічі перевищує показники аналогічного періоду минулого року. Цей факт свідчить про те, що прийнятий закон був потрібен і працює ефективно.

Цікаво, що лише на Одещині протягом минулого року громадськими організаціями всіх рівнів було проведено майже 30 тис. масових заходів. Однак, на думку представників громадських організацій, ці дії в своїй більшості не перетворилися на інструмент впливу стосовно прийняття публічних рішень і не забезпечують реального механізму ефективного діалогу з владою, адже, як правило, представники об'єднань не мають можливості брати участь з правом дорадчого голосу в роботі пленарних засідань сесій місцевих рад, засідань постійних комісій місцевих рад і виконкомів, загальних зборів громадян за місцем проживання, а також у реалізації рішень, прийнятих на цих зборах. Основними причинами цього є:

- недостатня інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування;
- слабкість самих громадських організацій;

- недостатня законодавча формалізація зв'язків між ними та органами влади;
- проблеми матеріально-технічного забезпечення роботи громадських організацій;
- залежність від суб'єктивного ставлення керівника конкретного органу публічної влади до намірів і дій відповідної громадської організації.

За оцінками представників громадських організацій, в Україні поки що не відбулося встановлення партнерських відносин між владою і громадськими організаціями, не відбулося інституціоналізації структур громадської участі та запровадження чітких процедур консультацій з громадськістю [2]. Таким чином, сучасна модель взаємин органів публічної влади і громадськості повинна вибудовуватися на основі демократичної процедури діалогової комунікації. Місцева влада має діяти, залучаючи громадськість і, передусім, громадські організації до відкритого обговорення наявних проблем, шляхів їх розв'язання. Такий діалог повинен вибудовуватися на паритетних засадах, спираючись на критичне мислення та обопільну відповідальність.

Прагнення громадськості контролювати діяльність органів місцевого самоврядування є необхідним інструментом забезпечення принципу відкритості, а також протидії можливим зловживанням владою. Так, відкритість є особливістю ефективного управління на основі чітких процесів і процедур щодо безперешкодного доступу громадян до публічної інформації, що врешті-решт забезпечує підзвітність (відповідальність) посадових осіб, які працюють з ресурсами чи обіймають державні посади [4].

До речі, з метою належної реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» стосовно залучення громадськості до участі у державній політиці Урядом країни заплановано та здійснюється низка заходів щодо вдосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства, участі громадськості у прийнятті рішень, реалізації основних демократичних прав людини і громадянина. Для створення умов щодо залучення громадян до вирішення питань місцевого значення робочою групою, утвореною Урядом,

розробляється проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», зокрема, стосовно унормування питання проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальних громад за місцем проживання. Але наразі законотворча робота ускладнюється через суттєві розбіжності між громадськими та урядовими експертами в питанні гарантування незалежності органів самоорганізації населення.

Слід зазначити, що Міністерством закордонних справ здійснюється вивчення європейського досвіду взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, впровадження електронного урядування тощо.

Таким чином, вимогу громадськості стосовно забезпечення відкритості органів публічної влади слід розглядати як інструмент, який налаштовує двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством. З одного боку, відкритість передбачає доступ до управлінської інформації, що набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації, а з іншого – передбачає існування зворотного зв'язку між владою та громадянами шляхом їх участі у суспільно-політичному житті, контролю над діяльністю органів публічної влади. Сьогодні процес удосконалення правового поля України у напрямі унормування обов'язкових для органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб процедур і механізмів залучення громадськості до відповідних етапів управлінської діяльності є повільним. Але, незважаючи на це, громадяни мають використовувати свої певні можливості впливати на прийняття управлінських рішень, а також контролювати як вони впроваджуються в життя. Розвиток системи зв'язків із громадськістю в органах публічної влади надасть змогу створити дійовий механізм вирішення багатьох проблем, які виникають у стосунках між інститутами держави та громадянського суспільства, а також подолати відчуженість між громадськістю та органами місцевого самоврядування, забезпечити баланс стратегічних і особистих інтересів, соціальну злагоду.

### Список використаних джерел:

1. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
2. Структури громадської участі в Україні: збірник аналітичних матеріалів / За ред.: М. Лациби, Н. Ходько. – К.: Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003. – 96 с.
3. Громадські організації Одеської області: стат. бюлетень / Гол. упр. стат. в Одеській обл. – Одеса, 2013. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.od.ukrstat.ua](http://www.od.ukrstat.ua)
4. Kim S., Halligan J., Cho N., Oh C. and Eikenberry A. Towards Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government // Public Administration Review: 65.6., 2005. – p. 646-654.

*Трещов Мирослав Миколайович,*

*к.е.н., керівник апарату  
Львівської обласної державної адміністрації*

## **ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІСЬКОГО ПІДХОДУ**

Нині в Україні загальновідомою є проблема нестачі коштів в переважній більшості місцевих бюджетів для вирішення їх проблем. Адже до тепер існує багато проблем і неузгодженостей в частині усунення дефіциту місцевих бюджетів та забезпечення збалансованості їх дохідної й видаткової частин.

Внаслідок цього місцева влада часто постає перед непростим вибором, на що будуть спрямовані її видатки, та які обрати методи управління і стимулювання процесів економічного розвитку [1, с. 50].

Саме тому використання стратегічного підходу до формування бюджетів, на нашу думку забезпечить не лише фіксування фактичного стану наповнення місцевих бюджетів, але й визначить перспективи зростання їх дохідної частини, знаходження резервів мобілізації надходжень, нових дохідних джерел для надання мешканцям територіальних громад соціальних послуг належної якості, визначення пріоритетних напрямків використання бюджетних коштів тощо.

Такого підходу вимагає комплексність, багатогранність і системність завдань управління територіальними громадами, необхідність концентрації ресурсів і не лише бюджетних для їх вирішення, міжгалузевий характер проблем.

Загалом, стратегічне управління – це процес управління діяльністю місцевого самоврядування, який включає в себе визначення головної мети його діяльності на довгострокову перспективу, визначення стратегічних цілей, а також методів їх досягнення, вжиття комплексу заходів щодо досягнення поставленої мети, оцінку ефективності діяльності і коригування політики на майбутнє.

У стратегічному підході до управління формуванням бюджетів виділяють два дивізіони управлінських дій – стратегічне планування та стратегічне управління, які, на нашу думку, слід поділити на такі етапи – визначення стратегічних цілей бюджетування і суспільно значущого результату; обрання пріоритетних стратегічних цілей; формування бюджетних програм і розподіл фінансових ресурсів; реалізація програм, відстеження та оцінка показників результативності.

При цьому на початкових етапах пропонуємо поєднати особливості планування і управління, що забезпечить додатковий ефект від їх впровадження. На заключних же етапах основоположними будуть процеси суто стратегічного управління.

Таким чином, на першому етапі доцільно визначити головну стратегічну мету, стратегічні цілі і завдання місцевих органів влади в сфері формування бюджету, визначити й сформулювати плани дій для виконання поставлених

завдань та досягнення цілей в кожному плановому році, а також сукупність показників для вимірювання результативності реалізації програм.

На другому етапі необхідно збалансувати дохідну і видаткову частини бюджету та обрати конкретні тактичні цілі, на досягнення яких будуть спрямовані дії місцевої влади.

У основі цього етапу має бути покладено бюджетування, що являє собою управлінську технологію сучасного бюджетного менеджменту, яка прагне найбільш ефективного витрачання обмежених бюджетних коштів в умовах вибору альтернатив фінансування. Головними його завданнями є: виокремлення пріоритетів бюджетних видатків та оцінка їх ефективності; оптимальний розподіл ресурсів між бюджетами; коригування впливу бюджету на економіку та суспільство в цілому; уникнення неефективних видатків та порушення рівноваги бюджету [2, с. 77].

Третій етап, за нашим баченням, має включати формування бюджету за програмно-цільовим методом, встановлення зв'язків між цілями і бюджетними ресурсами. Адже очевидно, що бюджетний процес за програмно-цільовим методом за своєю суттю є циклом, який починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження усіх заходів, необхідних для їх подолання [3, с. 56].

На четвертому етапі вживаються заходи з реалізації запланованих заходів та проводиться оцінка результатів і бюджетних витрат на досягнення стратегічних цілей бюджетування. Крім того виявляються тенденції розвитку та з урахуванням досягнутих результатів опрацьовуються напрямки майбутнього розвитку. Визначення і оцінка проблем і постановка нових цілей на цьому етапі стануть початком для стратегічного планування нового бюджетного періоду.

Зауважимо, що наскрізним і обов'язковим етапом, який має місце протягом усього циклічного процесу управління формуванням місцевих бюджетів, є контроль.

Стратегічне бачення цілей бюджетної політики й оптимальний розподіл бюджетних ресурсів мають забезпечити дотримання цільового показника бюджету.

На етапі реалізації програм, відстеження та оцінки показників результативності пропонуємо запровадити комплекс заходів з мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів та здійснення видатків за визначеними державними і місцевими пріоритетними програмами. На цьому етапі найбільшої важливості набуває контроль за цільовим витрачанням бюджетних коштів та аудит рівня повноти залучення усіх можливих резервів мобілізації коштів до дохідної частини бюджетів. Крім того власне на цьому етапі можна зробити висновок щодо ефективності місцевої бюджетної політики та внести корективи в стратегічний план управління формуванням місцевих бюджетів.

Таким, вважаємо, що запропонована поетапна реалізація стратегічного підходу до управління формуванням місцевих бюджетів дозволить задіяти максимальний обсяг резервів надходжень до місцевих бюджетів, створити позитивне електоральне поле та спрямувати дії органів місцевої влади орієнтуючись на кінцевий результат, а не на потребу у фінансуванні лише постійно зростаючих видатків соціального характеру, зупинити «проїдання» бюджету, посилити відповідальність органів місцевої влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дмитренко, Г.В. Основні принципи формування місцевих бюджетів / Г.В.Дмитренко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2012. – № 1 (56). – С. 49-55.
2. Жибер,Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – с. 76-81.
3. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / С.О.Біла. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.



*Хмара Костянтин Васильович,  
аспірант ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ТЕХНІЧНИЙ МЕТОДИ**

В роботі органів публічного адміністрування важливими є критерії задоволення потреб у наданні якісних публічних послуг громадянам.

Окремою і, однією з найважливіших (у тому числі і для споживачів ) проблемою є забезпечення, контроль, оцінка ефективності та якості наданих публічних послуг. Саме оцінка ефективності дозволяє перейти до нових методів бюджетування, орієнтованих на результат, і оптимізувати надання публічних послуг .

У загальному вигляді ефективність можна визначити як співвідношення досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів (матеріальних, організаційних, інформаційних та ін.) Відповідно, щоб оцінити ефективність, необхідно за заздалегідь обраними критеріями і показниками оцінити результати (наприклад, у приватному секторі економіки – прибуток), потім – витрачені на це ресурси, а потім співвіднести їх. Однак стосовно до надання публічних послуг дана схема, «ідеально» працює в приватному секторі, не може бути повноцінно застосована у зв'язку зі специфікою діяльності в публічній сфері, в якій необхідно враховувати загальносоціальні наслідки. У багатьох випадках результат надання публічних послуг не тільки не виражається прибутком, але й не проявляється негайно і безпосередньо і, крім того, може виступати в таких формах, які дуже складно оцінити у співвідношенні з витраченими ресурсами (наприклад, результат може бути не тільки економічним, а й соціальним, політичним, психологічним і ін.). [4]

У зв'язку з цим, в науковій літературі ефективність діяльності з надання послуг прийнято класифікувати за специфікою досягнених в процесі цієї

діяльності результатів на два види – економічна ефективність і технічна ( управлінська, організаційна, функціональна ) ефективність. До цього можна додати ще «загальносоціальну» ефективність.

Економічна ефективність пов'язана з використанням ресурсів, з тим, як отримати від ресурсів максимум можливого при мінімальних витратах, і зазвичай визначається як співвідношення вартості обсягів наданих публічних послуг до вартості залучених для цього матеріальних, організаційних та інших ресурсів.

Як правило, більшу частину ресурсних витрат з надання публічних послуг становлять трудовитрати, але в даний час проявляється тенденція до збільшення витрат, пов'язаних з використанням інформаційних ресурсів.

Про економічну ефективність в публічному секторі можна говорити лише зі значними обмеженнями. Насамперед, вона застосовна тільки до оцінки прямих результатів, які піддаються кількісному виміру (наприклад, виписані рецепти, кількість днів, проведених пацієнтом у лікарні та ін.). Однією з найважливіших проблем оцінки економічної ефективності є складність оцінки та обліку саме тих ресурсів організації, які були безпосередньо витрачені на отримання соціально корисного результату, оскільки зв'язок між витратами і результатом (особливо вимірюваним якісними показниками) може носити не прямий, а непрямий характер.

На практиці оцінка економічної ефективності в чистому вигляді застосовувалася в 20 – 30 -х роках в США, причому майже виключно на муніципальному рівні і в основному для оцінки кількісно вимірюваних житлово-комунальних послуг. Методи оцінки не йшли далі зіставлення витрат і наданих послуг і не дозволяли оцінити не тільки кінцеві соціальні результати, але навіть якісні аспекти послуг. У 1960 -х років методи оцінки економічної ефективності в публічному секторі практично повністю втратили своє значення, поступившись місцем активно застосовуваної і в даний час системі оцінки ефективності «планування – програмування – бюджетування» (СППБ).

Технічна (функціональна) ефективність припускає досягнення заздалегідь програмованої (нормованої) мети – результату, обсяг і якість якого відповідають вимогам відповідних стандартів, регламентів, цільових або комплексних програм. Можна сказати, що технічна ефективність визначається ступенем досягнення цілей діяльності держслужбовця у співвідношенні з витраченими на їх досягнення ресурсами. Даний критерій дозволяє оцінювати не тільки будь-які «непрямі», але і «прямі результати» (у разі, якщо треба оцінити їх соціальний ефект або якісний рівень). [2]

В основі технічної ефективності лежить нормативний підхід – спочатку заздалегідь визначається і закріплюється в програмах або стандартах найбільш оптимальні з точки зору регулюючого органу мета, завдання, процедури, послідовність дій з надання послуги, кількісні та якісні характеристики наданої послуги, а потім діяльність виконавця оцінюється на предмет відповідності стандарту. При цьому мається на увазі, що виконання стандарту саме по собі дозволяє забезпечити належний рівень економії ресурсів, результативності та якості.

Незважаючи на очевидні достоїнства методики оцінки технічної ефективності (чіткі критерії оцінки результату; ясна процедура досягнення результату встановленої якості; прозорість процесу оцінки та фінансування; можливість швидко перейти до фінансування послуги, а не установи, та бюджетування, орієнтованому на результат т.д.), вона в більшості заснована на стандартизації, нормуванні та уніфікації вимог незалежно від конкретної ситуації (наприклад, стану пацієнта), і в деяких випадках не дозволяє оцінити творчий, інноваційний підхід виконавця до надання послуги високої якості.

Зазначений недолік долається введенням додаткових коригувальних показників, або застосуванням програмно-цільового підходу, коли основним критерієм технічної ефективності стає досягнення цілей і завдань, встановлених у програмі.

Отже, якісне оцінювання надання публічних послуг органами публічного адміністрування потребує врахування цілої низки факторів, як за економічною

методикою, так і додатково технічних та спеціальних. Все це разом розширює можливості якісного оцінювання, і відповідно, підвищення якості надання послуг.

### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедія економіки: Точка доступу – <http://economic.lviv.ua/resursi/pokazniki-ekonom-chno-efektivnost.html>
2. «Система показників оцінки економічної ефективності менеджменту, критерії та показники ефективності управління» – Точка доступу – <http://webkonspect.com/?room=profile&id=2755&labelid=27803>
3. Староверова Г.С., Медведєв А.Ю., Сорокіна І.В. Економічна оцінка інвестицій. Навчальний посібник. – М.: Кнорус, 2006, – 312 с.
4. Стрелов І.А., Ігнатенко П.П. Підхід до оцінювання економічних характеристик проектних рішень при розробці, модифікації та реінжинірингу програмних систем // Проблеми програмування – 2004. – № 1. – С. 38–51.

*Шамрай Юлія Валеріївна,*

*слухач I курсу факультету державного управління  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на сьогоднішній день є однією з найважливіших проблем, що потребує якнайшвидшого вирішення. Вже декілька років в Україні йде розмова про необхідність чіткого розподілу

повноважень, компетенції та відповідальності між вище вказаними органами, але реальних кроків поки ще немає.

Для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування їх завдань необхідно надати їм відповідні повноваження. На сьогодні органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності на своїй території. Децентралізація владних повноважень є найкращим засобом забезпечення ефективного державного управління та якісного надання послуг населенню. По–перше, децентралізація повноважень дає можливість більшої гнучкості системи управління, більш швидкого реагування на зміни та врахування їх. По–друге, послуги населенню мають надаватися саме тими органами влади, що найбільш наближені до нього. По–третє, це сприяє більшому залученню населення до процесів управління та до процесу створення й надання послуг, до процесів прийняття управлінських рішень в цілому.

Зарубіжні автори визначають «деконцентрацію як спосіб «організації владарювання у середині держави», а «децентралізацію – як відчуження повноважень однієї на користь іншої юридичної особи, якою є міський колектив» [1, с. 283].

Французький науковець Ж. Ведель визначив децентралізацію як організаційну техніку, що полягає у передачі владних повноважень від центру представникам центральної влади, які стоять на чолі адміністративних округів або державних служб. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами [2, С. 88-93].

Під децентралізацією розуміють процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно – територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Децентралізація є специфічним методом управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування. У вітчизняній літературі її розглядають як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. На думку дослідників, децентралізація є характерним явищем для сфери державного управління, яке обумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, і перш за все через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням. Так, формування місцевих державних адміністрацій розглядають як складову децентралізації, тоді як місцеве самоврядування визначають як прояв деконцентрації. Процес децентралізації державних функцій складається з таких компонентів як деконцентрації та деволюції.

Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність, якщо не передбачено реалізації єдиної державної політики. Тобто органи місцевого самоврядування за законодавством набувають незалежного статусу. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація, що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [3, с. 7 – 8].

Окремими авторами деконцентрація в умовах централізованого публічного управління розглядається як проміжний і необхідний етап на шляху до децентралізації. Однак деконцентрація відбувається шляхом передачі повноважень, відповідальності за їх реалізацію та ресурсів від центральних органів державної влади до регіональних, а від них до субрегіональних.

Деконцентрація є засобом пом'якшення негативних наслідків централізації публічної влади [1, с. 285]. Згідно із системою деконцентрації, повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль

здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі, необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації. Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами.

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральній владі і здійснюються на місцях. Деконцентрація влади сприяє прогресу і розвитку народовладдя, створює умови для реального залучення громадян до вирішення суспільних справ. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників. Необхідність деконцентрації та децентралізації влади диктується важливістю наближення механізмів задоволення потреб та інтересів людей до тих умов, в яких вони формуються. Загальний зміст деконцентрації та децентралізації влади, таким чином, може бути зведений до проблеми становлення більш адекватної у розвинутому суспільстві системи влади, для якої права і свободи людини в усіх їх різновидах (права людини як індивіда, права соціальних спільнот, в тому числі народу, нації, місцевих співтовариств і т.д.), їх закріплення і здійснення визначають внутрішню організацію, зміст та суть її діяльності, з урахуванням набирає чинності тенденції до розширення складу прав і свобод людини, видовий диференційованості, збагаченню їх змісту, адекватного зростання людських потреб та якісної диференціації інтересів людей, що одержують визнання і закріплення у вигляді особливих прав людини. Ідея деконцентрації і децентралізації влади полягає в поверненні влади народу, у тому числі місцевим співтовариствам. А тому деконцентрацію і децентралізацію влади необхідно розглядати як фактори розвитку громадянського суспільства.

В Україні на рівні регіонів і окремих територій владні органи мають різновиди, що відповідають двом видам децентралізації: демократичній та адміністративній. Адміністративна децентралізація влади (деконцентрація) проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади). Демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування – рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – N1/2. – С. 282-288.
2. Іщенко М.П., Самойленко Л. Я. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. Серія: Державне управління : наук. – вироб. журн. – 2012. – N 1. – С. 88-93.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. – 2007. – 269 С.



*Яскевич Андрій Йосипович,*

*старший науковий співробітник Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України,*

*Лазар Ярина Іванівна,*

*молодший науковий співробітник Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України*

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРОЦЕСІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ**

На даний час спостерігається процес розширення можливостей громадськості нашої держави щодо одержання різного роду інформації від органів місцевого самоврядування, участі в аналізі бюджетів, залученості до розгляду та обговорення місцевих програм. Проте незважаючи на істотний поступ у цьому напрямку, поки що відсутні стандартизовані механізми проведення консультацій з громадськістю щодо пошуку шляхів вирішення актуальних проблем територіальних громад, підготовки проектів нормативно-правових актів і внесення змін до діючих.

До нормативної бази, якою регламентується діяльність у даній сфері належать закони України «Про місцеве самоврядування», «Про основні засади державної регуляторної політики в господарській діяльності», Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [2], ряд спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовуються особливості проведення як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо використання ядерної енергії та радіаційної безпеки; розміщення, проектування, будівництва ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення; проектів містобудівної

документації; присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій тощо.

Загальні стандарти проведення консультацій з громадськістю визначені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок) [1]. У цьому документі втілено ряд європейських принципів, серед яких необхідність попереднього інформування про проведення консультацій, часові рамки (строк консультацій не може становити менше ніж один місяць), залучення усіх зацікавлених сторін, оприлюднення альтернативних варіантів вирішення проблемного питання, оцінки можливих наслідків прийняття рішення для усіх стейкхолдерів, наявності інформації для зворотнього зв'язку, необхідність оприлюднення звітів з представленням інформації про усіх учасників обговорення, пропозиції, що надійшли, із зазначенням причини неврахування частини з них, а також кінцевий варіант рішення.

Проте, як свідчить практика, ряд консультації, які ініціювалися органами місцевого самоврядування мали формальний характер, відсутні альтернативні варіанти вирішення проблемних питань, не проводилася оцінка можливих наслідків прийняття рішення для кожної із зацікавлених сторін, на обговорення пропонувалися лише готові проекти актів. Вироблення політики, визначення пріоритетних проблем та шляхів її вирішення у більшості випадків відбувається без залучення громадськості. Також часто буває відсутньою інформація про строки проведення консультацій, дату публікації проектів актів, не оприлюднюються контактні дані для надання пропозицій і зауважень до оприлюднених проектів актів. Щодо оприлюднення повноцінних результатів проведених обговорень то це швидше виключення з діючої практики, чим правило.

Особливої уваги заслуговує процедура визначення репрезентативної представленості усіх зацікавлених сторін в процесі консультацій. Досить часто

залучаються лише представники інститутів громадянського суспільства, лояльних до органів виконавчої влади або створених ними. Про те виникають проблемні питання й у місцевих органах влади через відсутність інформації щодо діяльності тих чи інших громадських організацій та об'єднань громадян, фахову компетентність їх членів.

Частина проблем у даній сфері спричинена недосконалістю чинного законодавства. Зокрема, не передбачено перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку. Не чітко виписані правові наслідки невиконання норм, передбачених у Порядку. Щодо діяльності громадських рад крім названих проблем варто зауважити про відсутність унормованості процесу переобрання їх у разі, якщо вона не може налагодити свою роботу.

Для вирішення порушених вище питань пропонується:

- удосконалити Порядок щодо визначення переліку питань, щодо яких консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку (або навпаки окреслення питань, щодо яких не проводяться консультації, тоді всі інші будуть обов'язковими для громадського обговорення), способів проведення консультацій з громадськістю тощо;

- узагальнити кращі вітчизняні практики проведення консультацій з громадськістю. Таке узагальнення та вироблення спільного бачення провести у **форматі пошуку майбутнього** (методологія цього способу одержання нових знань передбачає колективну співпрацю експертного середовища у форматі, який працює у всьому світі та довів свою ефективність щодо пошуку та розробки стратегій розвитку суспільства у різних сферах. Для участі в цьому заході залучаються 60 – 80 експертів, представників різних суспільних груп та верств населення які мають досвід у даній сфері).

Врахувавши узагальнену вітчизняну практику та кращий досвід інших країн створити Кодекс участі громадськості у публічному врядуванні. На основі Кодексу розробити Стандарти залучення громадськості до процесів формування та місцевої та регіональної реалізації політики.

Розроблення подібних документів могло б засвідчити політичну волю щодо формування культури взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на основі спільних цінностей та суспільних інтересів. Крім того спільна участь органів влади та інститутів громадянського суспільства у розробленні таких документів дозволить забезпечити спільну відповідальність за їх дотримання;

- сприяти підвищенню культури проведення консультацій з громадськістю шляхом забезпечення належної системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань консультацій з громадськістю та представників громадськості щодо процедур участі у процесі консультацій;

- забезпечити широке інформування громадськості про механізми участі в управлінні державними справами, зокрема шляхом створення єдиного порталу (або з використанням порталу «Громадянське суспільство і влада») на якому буде відображатися інформація про винесення того чи іншого питання на обговорення. Формат представлення цієї інформації повинен дозволити здійснювати швидкий пошук за різними реквізитами (на даний час – така інформація тільки квітень представлена на 54 сторінках документу у PDF форматі, що не дозволяє провести жодної автоматизованої обробки). На цьому порталі розмістити реєстр інститутів громадянського суспільства, які бажають долучитися до процесу консультацій із відображенням сфер зацікавленості. Також на цьому порталі може бути реалізована функція розсилки запропонованих органами влади питань для проведення консультацій для зареєстрованих учасників відповідно до їх сфер інтересів;

- удосконалити нормативно-правове забезпечення створення та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади. Передбачити необхідність публічності діяльності громадських рад із висвітленням на відповідних порталах органів влади цієї інформації;

- удосконалити Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, передбачивши створення відкритих баз даних з можливістю здійснення пошуку необхідної інформації за різного роду

реквізитами, а також передбачити можливість не лише паперового а і електронного запиту, від інституту громадянського суспільства, завіреного цифровим підписом.

Реалізації ініціатив у цьому напрямку посприяло би прийняття Закону України про залучення громадян до формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, який передбачатиме обов'язковість та загальні стандарти проведення консультацій з громадськістю всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Цілком доцільним було б розроблення Кодексу, який би об'єднав усе законодавство у даній сфері.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF?test=MK9Mf5zFR44MSYbkZixiNbio -HI4fMs80msh8Ie6>.
2. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

*Гуменкова Оксана Вікторівна,  
аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Українським урядом з усвідомленням необхідності запровадження демократичних принципів урядування було розроблено та прийнято головним чином з 2006 року низку нормативно-правових актів з метою унормування, визначення, упорядкування адміністративних послуг, процедур їх надання та підвищення їх якості. Вивченню цих питань також останнім часом присвячено праці багатьох дослідників, серед яких: І. Коліушко, В. Тимощук, Т.Буренко, С.Дембицька, Ю. Шаров, В. Дзюндзюк та інші. Разом з тим питання організації надання якісних адмінпослуг мешканцям територіальних громад та їх достатньої поінформованості залишаються у більшості випадків не вирішеними та проблемними.

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженою розпорядженням КМУ у лютому 2006 року, було виділено наявні в системі надання адміністративних послуг проблеми та окреслено основні напрямки державної політики з їх усунення та покращення стану справ у цій сфері. До основних вад існуючої системи було віднесено наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у

незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури тощо [3].

Аналіз прийнятих з того часу нормативних документів, спрямованих на усунення зазначених проблем, та інформації щодо реального стану справ з означених питань свідчить про те, що значна частина положень цих актів або не виконується взагалі, або виконується неналежним чином. Однією з причин такого стану є наявність певних недоліків у нормативно-правовій базі, до найважливішої з яких, на наш погляд, можна віднести відсутність затвердженого на державному рівні переліку адміністративних послуг, що є прямим порушенням Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон). Це призводить до того, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не дивлячись на те, що поняття таких послуг було наведено як у Концепції, так і у Законі, не можуть чітко визначитись, які саме види їх діяльності підпадають під визначення адміністративної послуги та вимагають особливих умов їх здійснення для покращення обслуговування мешканців територіальних громад та запобігання корупційних ризиків у цій сфері.

Згідно Закону суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити серед іншого створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування [2]. Інформація з цих питань, оприлюднена на веб-сайтах деяких міських рад міст обласного значення, обласних, районних державних адміністрацій, на які Законом покладено обов'язок щодо створення центрів надання адміністративних послуг, має багато суперечностей та недоліків, містить застарілу та неповну інформацію.

Так, наприклад: в Одеській області на веб-сайтах майже усіх міст обласного значення є інформація про переліки таких послуг, що надаються вищезазначеними органами, але вони дужі різні за кількістю (від 15 до 126 по різних містах), складом, змістом, відповідальними за їх надання підрозділами та деякими аспектами технології надання (наприклад – кількістю часу, визначеного для надання послуги). А на сайті Теплодарської міської ради перелік послуг взагалі відсутній.

Особливості місцевого самоврядування припускає розмаїття утворених у складі виконкомів різних структурних підрозділів та деякі незначні відмінності у потребах громадян різних територіальних громад щодо отримання адмінпослуг. Проте не може бути відмінностей у наданні цих послуг, наприклад: з питань праці та соціального забезпечення (кількість таких послуг у переліках коливається від нуля до двадцяти трьох), у захисті справ дітей (від 1 до 31 послуги) тощо. Аналогічний стан справ спостерігається на сайтах райдержадміністрацій, й не тільки в Одеській, а й інших областях. Так, наприклад Високопільська та Голопристанська райдержадміністрації Херсонської області до адмінпослуг із соцзахисту не віднесли жодної з виконуваних функцій, а до переліку Чаплинської РДА увійшло 48 таких послуг. Не звернула на це увагу й Херсонська обласна державна адміністрація, на сайті якої оприлюднено переліки послуг по усіх райдержадміністраціях, кількість яких коливається від 1 до 78 (у тому числі з питань праці та соцзахисту від 0 до 58) [1].

Відсутність затвердженого на державному рівні переліку адміністративних послуг унеможливорює виконання й інших положень Закону, зокрема: ведення Реєстру адміністративних послуг, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, що передбачало можливість вже з січня 2014 року отримувати різноманітну інформацію про такі послуги, можливість подання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку заяви та отримання результатів надання адміністративних послуг тощо. Відсутність затвердженого переліку впливає й



на якість нормативно-розпорядчих документів, що приймаються на місцевому рівні, оскільки унеможлиблює повною мірою виконати завдання, визначені Законом щодо приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом. Зокрема це стосується також впровадження роботи з надання адміністративних послуг за принципами «єдиного вікна» та «прозорого офісу» шляхом утворення центрів надання адміністративних послуг, оскільки ускладнює визначення видів та кількості послуг, які повинні надаватись через такі центри та призводить до порушення основних принципів надання адміністративних послуг, задекларованих у Законі, зокрема принципів рівності перед законом, відкритості та прозорості, доступності та зручності для суб'єктів звернень тощо.

Слід зазначити, що якщо у містах якась робота з покращення надання адмінпослуг все ж таки ведеться, то на рівні сіл та селищ ці питання майже не обговорюються. Тому при реформуванні місцевого самоврядування необхідно приділити увагу наданню можливостей спрощеного та якісного надання таких послуг й на цьому базовому рівні адміністративно-територіального устрою, максимально наблизивши їх до мешканців усіх територіальних громад.

Таким чином дуже важливим постає питання невідкладного визначення та затвердження переліку адміністративних послуг на державному рівні. На місцевих рівнях, не дочікуючись цього затвердження, необхідно звернути увагу на низький стан реалізації прав громадян на отримання якісних послуг та повної інформації щодо процедур їх надання, та з урахуванням напрацьованого позитивного досвіду таких міських рад, як Вінницька, Криворізька, Івано-Франківська тощо вжити заходів щодо негайного перегляду своїх наявних переліків адміністративних послуг, їх уточнення, затвердження технологічних карток їх надання та оприлюднення відповідної інформації згідно Закону.

#### **Список використаних джерел:**

1. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua>

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 №5203-VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006. № 90-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

V Міжнародної наукової Інтернет-конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління

### **"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ : ІСТОРІЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ"**

15 травня 2014 року

На підставі обговорень та практичних висновків, зроблених під час міжнародної конференції, учасники запропонували здійснити низку невідкладних кроків на шляху до формування нової демократичної ідеології розвитку публічного управління, впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування, а також законодавчого забезпечення структурних реформ державного управління в Україні.

#### **Щодо наукового супроводу державного управління**

- у науково-дослідній роботі кафедр Інституту зосередити увагу на проблемах:

- подальшого обґрунтування концептуальних засад демократичного врядування, дослідження:

- проблем формування інституційної інфраструктури демократичного врядування на регіональному та місцевому рівнях з метою об'єднання зусиль державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості у вирішенні актуальних питань соціально-економічного розвитку, налагодження міжсекторної співпраці учасників реалізації регіональної політики;

- сучасного стану та основних проблем пенсійного забезпечення в Україні;

- актуалізації тематики НДР, дисертаційних і магістерських досліджень, забезпеченні їх зв'язку з об'єктивними потребами удосконалення діяльності органів публічної влади і проведення інституційних реформ. Ініціювати виконання НДР спільно з органами публічної влади, неурядовими науково-дослідними і громадськими організаціями.

- в організації науково-дослідної роботи:

- запровадити конкурсні засади при визначенні тем НДР, передбачити регулярне обговорення на комунікативних заходах результатів цих досліджень і питань їх упровадження в практику;

- розробити критерії визначення наукових шкіл Інституту і створити відповідну базу даних. В інформаційних цілях започаткувати регулярне проведення відповідних „промоушен заходів» (презентацій видань, наукових досліджень, у тому числі у ЗМІ, проведення ювілеїв науковців тощо).

- спрямувати діяльність відділу міжнародних зв'язків і наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи, кафедр Інституту на пошук грантів на наукові дослідження.

### **Щодо конституційно-правового регулювання відносин в сфері місцевого і регіонального розвитку**

- внесення змін до Конституції України та законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» з метою забезпечення можливостей для формування повноцінних територіальних спільнот, розмежування владних повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також визначення інституційних інструментів реформи місцевого самоврядування;

- розробка та прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- надання місцевому самоврядуванню чітко визначеного рівня державної підтримки для забезпечення його функціонування як надійного та міцного фундаменту народовладдя, вагомого чинника економічного й соціального розвитку країни;

- формування повноцінної системи місцевого самоврядування згідно із стандартами Ради Європи;

- дієве запровадження в Україні Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні;

- залучення міжнародних донорських та фінансових організацій, проектів та програм до питань підвищення професійної компетенції посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, впровадження європейської моделі місцевого та регіонального врядування в Україні.

### **Щодо перспективи впровадження стратегії інновацій у процес врядування в Україні:**

- розроблення та впровадження моделей донорського та інноваційно-інвестиційного міжнародного співробітництва з метою розвитку відповідних територій, а також упровадження інноваційних стратегій ефективного врядування, у тому числі, механізмів державно-приватного партнерства;

- інтегрування реформи місцевого самоврядування в загальну реформу публічної адміністрації через впровадження публічного менеджменту та принципів «доброго врядування»;

- вироблення концептуальних положень, побудови базових теоретичних моделей і програмних механізмів з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема Рекомендацій Ради Європи, а також прогнозування результатів і наслідків у процесі їх упровадження та експлуатації, що сприятиме ефективному використанню інформаційно-комунікаційних технологій у відносинах між органами публічної адміністрації, громадянами та бізнес-структурами, між самими органами влади, демократизації публічної адміністрації;

- стимулювання розвитку міжмуніципального співробітництва як інноваційного інструменту реформування системи місцевого самоврядування в Україні;

- посилення просвітницької роботи серед жителів населених пунктів з метою активізації соціального потенціалу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування;

- розроблення та впровадження механізмів міжсекторальної взаємодії у територіальних громадах задля організації ефективного соціального партнерства та розвитку громадянського суспільства, розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні;

- сприяти створенню умов для проведення органами державної влади та місцевого самоврядування своїх засідань у режимі on-line, у яких представники громадськості змогли б брати участь; забезпечити можливість подавати органам державної влади та місцевого самоврядування в електронному вигляді пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, а також урегулювання суспільних відносин, умов життя всіх верств населення, розвитку держави і суспільства в цілому.

## **Щодо вдосконалення механізмів державного управління в Україні**

- внести зміни до проекту та прийняти Закон України „Про внутрішній фінансовий контроль” в якому чітко визначити вимогу щодо створення системи внутрішнього контролю в державних установах;

- з метою підвищення ефективності управління державними закупівлями усунути правові колізії і невизначеності щодо розподілу функцій і компетенції органів виконавчої влади, наділених необхідними регулюючими і контролюючими повноваженнями. Це передбачає внесення змін і уточнень до чинного законодавства, зокрема, до Законів України «Про здійснення державних закупівель», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інші. Створити спільну аналітичну базу про виявлені порушення, про осіб, які їх вчинили, про факти неефективного та нецільового використання бюджетних коштів, про застосування відповідних заходів впливу до порушників фінансової дисципліни тощо.

- по відношенню до нового інформаційного Інтернет-середовища формувати особливу інформаційну політику, яка передбачає особисту відповідальність всіх суб'єктів за свої дії в інформаційному просторі;

- вдосконалити нормативно-правову базу в сфері транспортної політики через упровадження сучасних інформаційних технологій здійснення контролю за безпекою на транспорті, створення супутникових систем контролю та регулювання руху транспортних засобів;

- з метою підвищення ефективності механізмів державного регулювання процесів злиття і поглинання в корпоративному секторі національної економіки доцільно при доопрацюванні Проекту Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2014-2024 роки зафіксувати положення щодо диференціації умов надання дозволу Антимонопольного комітету України на концентрацію за участю іноземних суб'єктів господарювання за ознакою приналежності суб'єктів концентрації до різних груп (сфер, галузей, секторів) національної економіки. Зокрема, слід виокремити стратегічно важливі для

економічної безпеки України галузі і сектори (енергетика, фінансовий сектор, видобуток сировини) та пріоритетні сфери діяльності (імпортозаміщення, експорт продукції високого ступеня переробки);

- удосконалити механізми державного регулювання процесів злиття і поглинання в корпоративному секторі економіки України через внесення змін до Закону України «Про акціонерні товариства» в частині:

- формування ефективної системи захисту прав міноритарних акціонерів (публічна оферта, установлення справедливої ціни) та прав акціонерів, які не згодні із проведенням відповідної реорганізації;

- визначення умов, за яких особа, яка вже встановила певну межу контролю в процесі поглинання, вправі завершити консолідацію (анулювання захисних механізмів, проведення скупки акцій), а також вимог щодо розкриття інформації про процедуру злиття;

- забезпечення прозорості структури власності і змін в структурі власності при переході корпоративного контролю, установлення норм, що регулюють особливості емісії і конвертації цінних паперів при злитті/поглинанні компаній;

- розвитку судової практики вирішення корпоративних суперечок, які виникають в процесі злиття і поглинання.

- розробити та прийняти:

- кодекс участі громадськості у публічному врядуванні. На основі такого Кодексу розробити Стандарти залучення громадськості до процесів формування та місцевої та регіональної реалізації політики;

- закон України про залучення громадян до формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, який передбачатиме обов'язковість та загальні стандарти проведення консультацій з громадськістю всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування.



## **Щодо розвитку публічної служби**

- створити умови для розвитку професіоналізму посадовців органів публічного управління, а також професіоналізації управлінської діяльності;
- здійснити розбудову системи роботи з кадрами у сфері публічного управління;
- підвищити ефективність кадрових технологій з урахуванням українського та зарубіжного досвіду;
- удосконалити систему оцінки діяльності кадрів органів державної влади та місцевого самоврядування;
- задати напрямок розвитку законодавчої бази, яка має визначити основні засади державної політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення державного управління й місцевого самоврядування;
- підтримувати державну політику, спрямовану на розвиток професійної, політично нейтральної, прозорої державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їхнього інституціонального й ресурсного забезпечення, підвищення престижності, адаптації до стандартів Європейського Союзу;
- утворити систему прогнозування і планування потреби в кадрах органів державного управління на державному, районному та місцевому рівнях;
- створити дієвий кадровий резерв з метою оновлення й наступності персоналу на всіх рівнях управління та забезпечити організацію планомірної роботи з ним;
- упровадити ефективну систему мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, розвитку, просування та переміщення по службі;
- посилити соціально-правову підтримку управлінських кадрів на основі вдосконалення оплати їхньої праці, незалежності оцінки діяльності, створення сприятливих умов для роботи;

- удосконалити національну систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, створити сприятливі умови для безперервного професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення, запровадження тренінгової складової до системи професійного навчання;

- здійснити програмне, проектне, науково-аналітичне, організаційне забезпечення кадрової політики в державному управлінні та місцевому самоврядуванні;

- розробити програму планування кар'єри державного службовця, яка повинна бути індивідуальною, з урахуванням його здібностей, рівня компетентності та професіоналізму, а також амбіцій, потреб, цінностей, інтересів, мотивів, стимулів, очікувань та побажань;

- для вирішення завдань програми розвитку добору та підготовки персоналу в публічному управлінні створити психологічні центри в системі публічного управління, у роботі яких було б застосовано сучасні технології та методи оцінки професіональних, особистісних та ділових якостей державних службовців. Такі психологічні центри, які мають сучасну назву "асесмент-центр", являють собою комплексний діагностичний метод, який включає в себе індивідуальну психодіагностику, групові тренінги та програми розвитку персоналу.

## ЗМІСТ

<b>ПРИВІТАННЯ</b>		4
<b>СЕКЦІЯ №1</b>	<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	5
Бельська Тетяна Валентинівна	<b>ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ</b>	7
Булгаков Ігор Миколайович	<b>СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ (XIX – ПОЧАТОК XX ст.)</b>	11
Буряченко Олександр Євгенович	<b>ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ</b>	16
Кальниш Юрій Григорович	<b>ФЕДЕРАЛІЗМ І ДЕРЖАВНИЙ РЕГІОНАЛІЗМ: ПРО ВІДМІННІСТЬ ПОНЯТЬ</b>	20
Лесик Олена Василівна	<b>ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНА ТРАДИЦІЯ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД</b>	25
Мельник Людмила Анатоліївна	<b>ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ</b>	31
Піроженко Наталія Вікторівна	<b>ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ</b>	35
Соколік Лариса Олексіївна	<b>РОЗВИТОК ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ</b>	38
Чебан Олександр Іванович	<b>РОЗРОБКА ПРОГРАМ І ПОЛІТИК НА ОСНОВІ ОЦІНКИ ПОТРЕБ</b>	43

Чорненький Микола Іванович	<b>ДЕМОКРАТИЧНЕ ВРЯДУВАННЯ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ І ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ВЛАДИ</b>	47
Ясиневич Станіслав Людвигович	<b>ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА</b>	50
<b>СЕКЦІЯ №2</b>	<b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	55
Безверхнюк Тетяна Миколаївна, Сивак Тетяна Володимирівна	<b>СОЦІАЛЬНИЙ ПРОЕКТ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ</b>	56
Боделан Володимир Русланович	<b>СТИЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІДМІННОСТІ ТА СПЕЦИФІКА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ</b>	61
Бондарева Ліна Володимирівна	<b>СІМЕЙНА МЕДИЦИНА, ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПНОСТІ ТА ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ НА БАЗОВОМУ РІВНІ</b>	65
Ващук Юрій Святославович	<b>ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ</b>	69
Вербецька Євгенія Валеріївна	<b>УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК УМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКОМ ЕКОНОМІКИ</b>	73

Діденко Ніна Григорівна, Сергіна Тетяна Олександрівна	<b>РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ</b>	78
Долотенко Євгенія Володимирівна	<b>ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ НА ЗАСАДАХ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ В КОНТЕКСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ</b>	83
Івлєва Людмила Миколаївна	<b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВИЩОЇ ШКОЛИ</b>	88
Калініченко Анатолій Георгійович	<b>СИСТЕМА ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНКУ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА СНД</b>	92
Кібкало Валерій Валерійович	<b>НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ</b>	97
Клиновий Дмитро Віталійович	<b>КОРПОРАТИВНЕ МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ</b>	101
Ковальська Наталя Михайлівна	<b>СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ</b>	106
Ковінчук Ольга Леонтіївна	<b>КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ</b>	109
Краснейчук Алла Олексіївна	<b>МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСТ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b>	113

Лужецька Надія Анатоліївна	<b>ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ПРОТИДІЇ ТА ЗАПОБІГАННЯ НАРКОМАНІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСТЬ</b>	117
Ляшенко Ольга Олегівна	<b>ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ</b>	121
Мишко Андрій Миколайович	<b>ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ</b>	124
Парфьонов Ігор Вікторович	<b>ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПРИ РОЗРОБЦІ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ЩОДО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b>	127
Пашкова Мілена Олегівна	<b>ПРО ДОДЕРЖАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ</b>	132
Плоский Костянтин Вікторович	<b>КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ</b>	136
Сафронова Ольга Миколаївна	<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНИХ ЗЛИТТІВ І ПОГЛИНАНЬ ЯК МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ</b>	140
Телелим Василь Максимович, Приходько Юрій Іванович	<b>ВІЙСЬКОВА ОСВІТА – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ</b>	144

Тихончук Леся Хотіївна	<b>СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОМУ КОМПЛЕКСІ</b>	149
Ткач Інна Володимирівна	<b>РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ</b>	154
Устименко Олександр Володимирович	<b>УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ АВІАЦІЄЮ УКРАЇНИ</b>	159
Фалко Юрій Володимирович	<b>ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В УКРАЇНІ</b>	163
Філіппова Вікторія Дмитрівна	<b>МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ: МЕРЕЖЕВА ВЗАЄМОДІЯ</b>	166
Хорішко Лілія Сергіївна	<b>ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ PR- ТЕХНОЛОГІЙ В ПОЛІТИЧНОМУ УПРАВЛІННІ</b>	170
Ерохин Ілья Ігоревич	<b>СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ В 2013 ГОДУ</b>	173
Goriacha Kateryna	<b>EXPERINCE OF PROVIDING POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE US</b>	177
Tetiana Prykhodchenko	<b>CUSTOMS UNION AS ONE OF THE STAGES OF ECONOMIC INTEGRATION</b>	180
Valentina Starasciuc	<b>THE SHORTCOMINGS OF THE FINANCIAL MARKETS IN DEVELOPING COUNTRIES AND THEIR AMELIORATION</b>	184

<b>СЕКЦІЯ №3</b>	<b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</b>	188
Васюк Наталія Олегівна	<b>ПЕРСОНАЛ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ</b>	189
Линдюк Олена Анатоліївна	<b>ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ</b>	192
<b>СЕКЦІЯ №4</b>	<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	197
Віліжінський Віктор Миколайович	<b>ІДЕЯ КОЛЕКТИВІЗМУ ЯК ОСНОВА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ</b>	198
Гавриш-Мусафір Анна Олександрівна	<b>ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ</b>	201
Долгіх Наталія Прокопівна	<b>ПРАВОВИЙ СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	205
Козюра Ігор Валерійович, Іванченко Юрій Георгійович	<b>ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b>	209
Корнієвський Сергій Володимирович	<b>ПОЛІТИКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ МІСТАХ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН</b>	212
Лашкул Ірина Юріївна	<b>РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕРЖАВІ ЯК ІНДИКАТОР ДЕМОКРАТИЧНОСТІ КРАЇНИ</b>	217



Лащенко Оксана Василівна	<b>РОЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО МАРКЕТИНГУ В ПІДВИЩЕННІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНУ</b>	222
Матвєєва Ольга Юріївна	<b>ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ КРИЗОВИХ ЯВИЩ</b>	226
Митрофанов Олексій Анатолійович	<b>РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОСИЛЕННЯ РОЛІ МІЖСЕКТОРНОГО ПАРТНЕРСТВА У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ</b>	231
Молодожен Юлія Борисівна	<b>ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ДЛЯ СПІЛКУВАННЯ ГРОМАДЯН З ОРГАНАМИ ВЛАДИ: ДОСВІД ЧЕХІЇ</b>	236
Мунько Анна Юріївна	<b>СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	239
Павлова Марія Євгенівна	<b>РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ</b>	244
Пивоварський Ігор Вікторович	<b>РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДОСТУПНОСТІ І ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	247
Півень Андрій Володимирович	<b>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД САМООПОДАТКУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ</b>	251
Прохорова Анастасія Миколаївна	<b>ШЛЯХИ ДОСЯГНЕННЯ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ</b>	255
Скопа Олександр Олександрович	<b>ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ</b>	258

Слободяник Світлана Олександрівна	<b>ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ Й ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ</b>	263
Смолова Людмила Миколаївна	<b>ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕПУТАТСТВО НА ГРОМАДСЬКИХ ЗАСАДАХ</b>	266
Стасішин Михайло Олександрович	<b>РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО УХВАЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ</b>	269
Тимошенко Наталія Володимирівна	<b>УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ</b>	273
Трещов Мирослав Миколайович	<b>ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІСЬКОГО ПІДХОДУ</b>	277
Хмара Костянтин Васильович	<b>ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ТЕХНІЧНИЙ МЕТОДИ</b>	281
Шамрай Юлія Валеріївна	<b>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b>	284
Яскевич Андрій Йосипович, Лазар Ярина Іванівна	<b>НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРОЦЕСІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ</b>	289
Гуненкова Оксана Вікторівна,	<b>ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ</b>	294
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>		299

*Наукове видання*

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРІЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ,  
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

[Електронний ресурс]

*Матеріали V Міжнародної наукової конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління*

15 травня 2014 року

Підписано до друку 14.05.2014.  
Формат 60x84/16. Папір друкарський.  
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 13,2.  
Зам. № 38/05.

Видавництво  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві 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](http://www.oridu.odessa.ua)