

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 2(66) Issue



Одеса – 2016 – Odessa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 351(477)(066)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України.
Протокол № 204/6-7 від 6 липня 2016 року.

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2(66). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 136 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- А 43** **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 2(66). – Odessa : ORIPA NAPA, 2016. – 136 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

ББК 67.9(4Укр) 301

Редакційна колегія:

- Іжа М. М.* – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).
- Попов С. А.* – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).
- Овчаренко Ю. О.* – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).
- Ахламов А. Г.* – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).
- Аїрінеї Діну* – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).
- Бакуменко В. Д.* – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).
- Балабаєва З. В.* – д.філос.н., професор (м. Одеса).
- Безверхнюк Т. М.* – д.держ.упр., професор (м. Одеса).
- Білорусов С. Г.* – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).
- Буркінський Б. В.* – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).
- Ващенко К. О.* – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.
- Гриневецький С. Р.* – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).
- Дзвінчук Д. І.* – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).
- Єржимовська Магдалена* – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).
- Жилинський М. Г.* – к.і.н., доцент (м. Мінськ).
- Кравченко Б. О.* – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).
- Кривцова В. М.* – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).
- Марушак В. П.* – д.держ.упр., професор (м. Одеса).
- Надолішній П. І.* – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).
- Оніщук В. М.* – д.соц.н., професор (м. Одеса).
- Пашиніна Т. С.* – к.і.н. (м. Вінниця).
- Приходченко Л. Л.* – д.держ.упр., професор (м. Одеса).
- Радченко О. В.* – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).
- Ровинський Ю. О.* – д.ю.н. (м. Одеса).
- Телешун С. О.* – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).
- Топчієв О. Г.* – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).
- Троцинський В. П.* – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).
- Фридхельм Мейєр цу Натруп* – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).
- Шоломко Дмитро* – директор команди Google Україна.
- Якубовський О. П.* – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).
- Яцко Андрій* – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Попов Сергій, Заболотний Андрій. ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ НОВОВВЕДЕНЬ	9
Войновський Микола. СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ БАГАТОКВАРТИРНИМИ БУДИНКАМИ	14
Галушка Віта. ВИПЕРЕДЖАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ	19
Муравицька Ганна. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК МЕТОДОЛОГО-ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА	25
Сьомова Тетяна. КОНЦЕПЦІЯ «GOOD GOVERNANCE» : ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ТЕРМІНОЛОГІЇ	31

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Андреев Сергій. ЦИВІЛЬНА ОБОРОНА ТА/АБО ЗАХИСТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ І ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	35
Бавол Тетяна. СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ПІДХОДУ ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	40
Батюк Анна. ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ МОЛОДІ	45
Білокопитов Дмитро. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	50
Дуков Дмитро. БАГАТОАСПЕКТНА КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	55
Коваль Зіновій. ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА СТІЙКІСТЬ ЯК СТРИЖЕНЬ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ АСИМЕТРИЧНИМ (ГІБРИДНИМ) ВІЙНАМ	59
Ковальчук Віктор. ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	64
Луценко Вікторія. ПРОБЛЕМАТИКА ЗМІНИ ЮРИСДИКЦІЙНОГО ПІДПОРЯДКУВАННЯ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВІСТІ	69
Лучинська Ольга. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ ВІЛ/СНІДУ	74
Маєв Андрій. ШЛЯХИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ	79
Марущак Володимир. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	85
Поліщук Ганна. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ, ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ	89

Роман Вячеслав. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	94
Тимошенко Тетяна. РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ТУРИЗМУ ТА КУРОРТІВ	99
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Коновал Вадим. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	105
Котик Лідія. КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ	111
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Данилюк Сергій. ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ ЯК КЕРІВНИКА І ЛІДЕРА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	117
Руда Ірина. ФОРМУВАННЯ ПРОЕКТНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	122
Шаталова Олена. ОСОБЛИВОСТІ ЗМІСТУ ТА СПРЯМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ АДАПТАЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	128

E d i t o r i a l b o a r d :

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinskyi Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymov's'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vynnytsia).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of 2Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland).

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Popov Serhiy, Zabolotnyy Andriy. INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT: COMPLEX MECHANISM OF INNOVATIONS	9
Voynovskyi Mykola. FORMATION OF STATE MODEL IN APARTMENT BUILDINGS' MANAGEMENT	14
Halushka Vita. PROGRESSIVE PUBLIC ADMINISTRATION AS RESEARCH SUBJECT	19
Muravytska Hanna. PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT AS METHODOLOGICAL AND INFORMATION SYSTEM	25
Syomova Tetiana. CONCEPT OF «GOOD GOVERNANCE» : ITS APPLICATION AND DEFINITIONS CONTENT	31

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andreiev Serhii. CIVIL DEFENCE AND/OR PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DETERMINATION OF STRATEGIC GOALS AND PRIORITIES FOR PUBLIC ADMINISTRATION	35
Bavol Tetiana. PUBLIC ADMINISTRATION ELEMENTS IN PROVIDING AN INDIVIDUAL APPROACH TO PROVISION OF SOCIAL SERVICES	40
Batiuk Anna. IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR STATE REGULATION OF YOUTH LABOR MARKET	45
Bilokopytov Dmytro. FEATURES OF INTERACTION DEVELOPMENT BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN FOREIGN COUNTRIES	50
Dukov Dmytro. MULTIDIMENSIONAL CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS	55
Koval Zinoviy. INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL STABILITY AS A ROD OF STRATEGY OF COUNTERACTION TO ASYMMETRIC (HYBRID) WARS	59
Kovalchuk Viktor. FIRE-RESCUE DEPARTMENTS IN THE SYSTEM OF CIVIL DEFENSE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE	64
Lutsenko Viktoriya. THE ISSUE OF CHANGING THE LEGAL SUBORDINATION OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF ENSURING THE RIGHT TO FREEDOM OF CONSCIENCE IN UKRAINE	69
Luchynska Olha. INSTITUTIONAL SUPPORT OF STATE AND SOCIAL COOPERATION IN COUNTERACTION TO THE SPREAD OF HIV/AIDS	74
Maiev Andrii. INSTITUTIONALIZATION WAYS OF REGIONAL MANAGEMENT IN MODERN UKRAINE	79
Marushchak Volodymyr. THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PRICE REGULATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION	85
Polishchuk Hanna. STATE SUPPORT POLICY FOR DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESS IN UKRAINE: DIRECTIONS, FORMS OF IMPLEMENTATION	89

Roman Viacheslav.		
IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE IN DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION OF POWER IN UKRAINE		94
Tymoshenko Tetiana.		
DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN TOURISM AND RESORTS AREA		99
CIVIL SERVICE		
Konoval Vadym.		
ORGANIZATIONAL BASIS OF E-GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL		105
Kotyk Lidiya.		
COMMUNICATIVE ASPECT OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF A PUBLIC SERVANT		111
LOCAL GOVERNMENT		
Danyliuk Serhii.		
PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF A VILLAGE/TOWNSHIP HEAD AS MANAGER AND LEADER OF RURAL TERRITORIES DEVELOPMENT		117
Ruda Iryna.		
FORMATION OF PROJECT COMPETENCE OF THE SELF-GOVERNMENT OFFICIALS		122
Shatalova Olena.		
FEATURES OF THE CONTENT AND DIRECTION OF PROFESSIONAL ADAPTATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES		128

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07:001.895:[351:005]

Serhiy Popov

*Deputy Director of Odessa Regional Institute for Public Administration
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,
Dr. in Public Administration, Professor*

Andriy Zabolotnyy

Deputy Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service

INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT: COMPLEX MECHANISM OF INNOVATIONS

There is given characteristics of theoretical-methodological provision of constructing the paradigm of the innovative society development, which is complemented with theoretical grounds of the complex innovations mechanism as a key tool of the public authority bodies system efficiency updating. This mechanism is presented by the totality of mutually related mechanisms of innovations initiation, public authority bodies system functioning in the regime of innovations and target mechanisms.

Keywords: *paradigm, innovation, mechanism, public authority body, efficiency, system, society, development, reform.*

Сергій Попов

*заступник директора з наукової роботи
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор*

Андрій Заболотний

заступник Голови Національного агентства України з питань державної служби

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ: КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ НОВОВВЕДЕНЬ

Охарактеризовано теоретично-методологічне забезпечення побудови парадигми інноваційного розвитку суспільства, яку доповнено теоретичними засадами комплексного механізму нововведень як ключового інструменту ефективного оновлення системи органів публічної влади. Цей механізм представлено сукупністю взаємозв'язаних цільових механізмів, механізмів ініціювання інноваційних реформ та функціонування системи органів публічної влади в режимі нововведень.

Ключові слова: *парадигма, нововведення, механізм, орган публічної влади, ефективність, система, суспільство, розвиток, реформа.*

Сергей Попов

*заместитель директора по научной работе
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, д.гос.упр., профессор*

Андрей Заболотный

*заместитель Председателя Национального агентства Украины
по вопросам государственной службы*

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: КОМПЛЕКСНЫЙ МЕХАНИЗМ НОВОВВЕДЕНИЙ

Охарактеризованы теоретико-методологическое обеспечение построения парадигмы инновационного развития общества, которую дополнено теоретическими основами комплексного механизма нововведений как ключевого инструмента эффективного обновления системы органов публичной власти. Этот механизм представлен совокупностью взаимосвязанных целевых механизмов, механизмов инициирования инновационных реформ и функционирования системы органов публичной власти в режиме нововведений.

Ключевые слова: *парадигма, нововведения, механизм, орган публичной власти, эффективность, система, общество, развитие, реформа.*

© Попов С. А., Заболотный А. В., 2016.

↗ The present stage of progressive development of Ukraine is initially based on the large-scale and rapid updating of the public authority bodies system efficiency (further on – PAB), public service and national economy by means of implementation of a row of the public administrative innovations (further on – PAI), especially those which concern the following [1, c. 41, 59; 2]: analysis system, forecasting and strategic planning of the state policy; program-target budgeting; unified standards of personnel management in PAB.

Their application should provide the proper solution of urgent citizens' problems by the PAB system, forecasting social processes, achieving strategic aims of the Ukrainian society reformation, etc. Nevertheless, the processes of PAI implementation in Ukraine are long-lasting and not always successful. Thus, the world-wide system of quality management is declined in Ukraine in limits of fulfillment of the corresponding State Program, in particular due to the imperfection of the theoretical-methodological provision of innovations mechanism in the PAB system.

↗ General theoretical grounds of the innovative development of the PAB system made the basis for the development of the theoretical-methodological grounds of the innovative mechanism of public administration. This mechanism is focused on constructing and functioning inside it a qualitatively new tool, the availability of which insures the growth of the PAB system efficiency as a whole. Next to this research direction, attention of scholars is emphasized on the innovations mechanism as a purposeful way of implementation of innovative tools into the public administration mechanism. Specific theoretical aspects of the innovations mechanism are worked out in the works by such national researchers as: V. B. Dzundzuk and L. L. Prykhodchenko (who investigated updating of the PAB efficiency by means of introducing the New Public Management and democratic governance principles), A. F. Melnyk et al. (who structured some components of this mechanism), M. I. Synytsia (who defined conceptual grounds of development of technological innovation mechanisms of public administration system), M. I. Lakhyzha (who analyzed the experience of Poland and Ukraine in the quality management system implementation), Kh. B. Khachaturian (who investigated innovations as a means of reforms realization). As for foreign scientist, there are important works by, for instance, V. M. Ivanov, B. I. Patrushev (who grounded the peculiarities and necessity of innovatation of state, regional and municipal administration) and E. Rogers (who investigated the diffusion of innovations in social systems, particularly in the PAB).

↗ The up-to-date general social importance of the innovative reformation of the PAB system predetermines an urgent need to develop theoretical-methodological provision of the innovations mechanism as a purposeful tool for implementation of the public administrative innovations.

↗ of the present article lies in giving grounds to the theoretical-methodological provision of the innovations mechanism as a key component of the innovative society development paradigm.

↗ Previous elaborations as to the grounds of the innovative society development paradigm (Fig. 1) made it possible to distinguish a row of interconnected basic

foundations, as follows: the most influential tendencies – approaches to the evolution of society, synergetic concept, cycle-genetic theory, systematic and situational approaches [3, p. 11–14]. The most influential components of this paradigm are also concepts of social and public management, which evolution under the influence of dominant tendencies of the society development. The essence of these concepts is based on the value, consensus and integration principles, and also on those principles which insure the society self-regulation, its organization, preservation, improvement taking into account modern and future transformation processes.

Realization of these principles is laid down into the foundation of public administrative reforms through the implementation of innovations, objectivization of which should assure the qualitatively efficiency as follows:

- public administrative influence on the functioning and development of the society as a whole and its separate spheres;
- social management of innovative changes in social labor and economic sphere, formation of public society, its subjects' activities (political parties, trade unions, other public unities and movements, and also in the behavior of individuals and their groups, etc.).

Coming out from the above described position, S. O. Kravchenko [4, p. 27–31] formulates the notion of the «public administrative reforms», to the main features of which he takes signs of quality, progressive changes both in the system of public administration and out of its borders (in the mechanisms of interaction between public administration and local self-government system subjects and non-governmental organizations and citizens in the process of managing the social development), but without violation of the foundations of the Constitutional order. The researcher considers these reforms as an exceptional competence of public power of the highest level and a key tool of the mechanism of public administration in innovative reformation of the PAB system. In this context, the theoretical-methodological provision of formation and realization of reforms significantly widens basic grounds of the innovative society development paradigm.

Further development of this paradigm lies in finding out the essence of the notion «public-administrative innovations», which the author propose to understand as large-scale consequences of qualitative changes (effected in the frame of public-administrative reforms) in the components of public power bodies system, their correlations, civil society, its relations with the above named system in the process of formation and realization of state and local policies. This notion is one of the leading ones in the theoretical-methodological provision of the innovations mechanism in the PAB system, which is a basic tool of the target-directed realization of reforms. The same thought is also shared by T.I. Pahomova [5, p. 3–20], who analyzes mechanisms of public service functioning in conditions of implementing reforms and proves that the innovations mechanism in the public service system is a necessary element of its development at the transition period. Peculiarity of this mechanism is in the fact that objects of innovations refer to inner composition of the public administration mechanism.

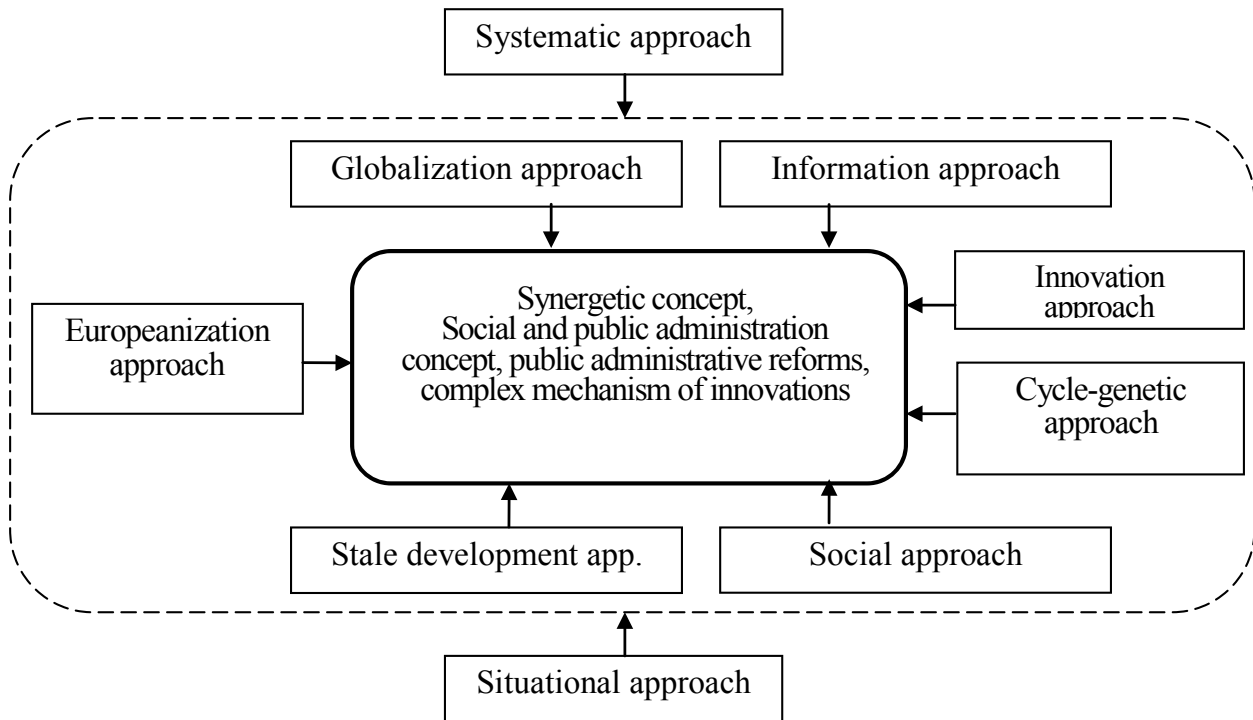


Fig. 1. Paradigm of the society innovative development.

It goes without saying that the innovative mechanism and the innovations mechanism are separate kinds of the public administration mechanism. Modern understanding of the latter mechanism is thoroughly exposed in the works by, in particular, O. V. Golynska [6, p. 54–68] and expounded in the Encyclopedia of Public Administration [7, p. 375–376] and text-book «Public Administration» [8, p. 248–251].

O. V. Fedorchak gives an idea about the essence of the innovative mechanism as an artificially created complex system, which includes its structure, totality of legal norms, methods, means of the state impact on the object of administration and is based on application of management innovative tools (outsourcing, bench marketing, reengineering, e-governance, project management) with an aim of attaining the targets put [9, 20]. That means that, aside with traditional elements, application of qualitatively new tools in the contents of public administration mechanism is emphasized.

As for the formation of basic understanding of the innovations mechanism, statements exposed in the text-book «Public Administration» attract attention. There, the system of public administration mechanisms is expounded by the unity of the following: mechanisms of the public administration system functioning (mechanisms-systems); target mechanisms of public administration (mechanisms-tools); mechanisms of public administration process realization (mechanisms-processes).

Leaning on the results of analysis of this system mechanisms and taking account of peculiarities of the PAI implementation, there can be proposed an approach to the structuring of innovations mechanism, which includes mechanisms of innovations initiating, mechanisms of the PAB system functioning in the regime of innovations and target mechanisms (Fig. 2).

According to this approach, the innovations mechanism is complex, because it logically unites:

- public power bodies system, its innovative activities and state-administrative innovations;
- mechanisms which ensure successful initiation and implementation of innovations taking into account their large scale and long term of implementation together with the common (current) the PAB system functioning. Emphasis on the «simultaneousness» of these processes is the most actual, because it is this factor that causes the display of incompatibilities and conflicts (possibly significant), probable impact of which is necessary to be found out and overcome (or «soften»).

Coming out of the above, the essence of the mechanism of innovations initiations mechanism is based on the use of tools, which provide regulation of the actions of chief initiators for implementation of innovative ideas and better practices in the PAB system. These tools also define clear actions consequence as to the implementation of innovations, using corresponding skills, means, methods, procedures, etc. Essentially, the innovations initiation mechanism is directed to the formation of innovative reforms (strategies). The remaining mechanisms (mechanisms of the PAB system functioning in the innovations regime and target mechanisms) provide for the realization of these reforms (strategies). Active initiators of reforms are the people of Ukraine, the President of Ukraine, Verhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, executive power bodies and their public servants. Successful realization of state-administrative reforms will be defined by, firstly, persistence and efficiency of the initiators' actions, their organizers and those who implement; activity and innovative readiness of heads of public authority bodies at all levels; their possession of strategic thinking and political will of the first public servants of Ukraine for innovations, and also the will of the people of Ukraine.

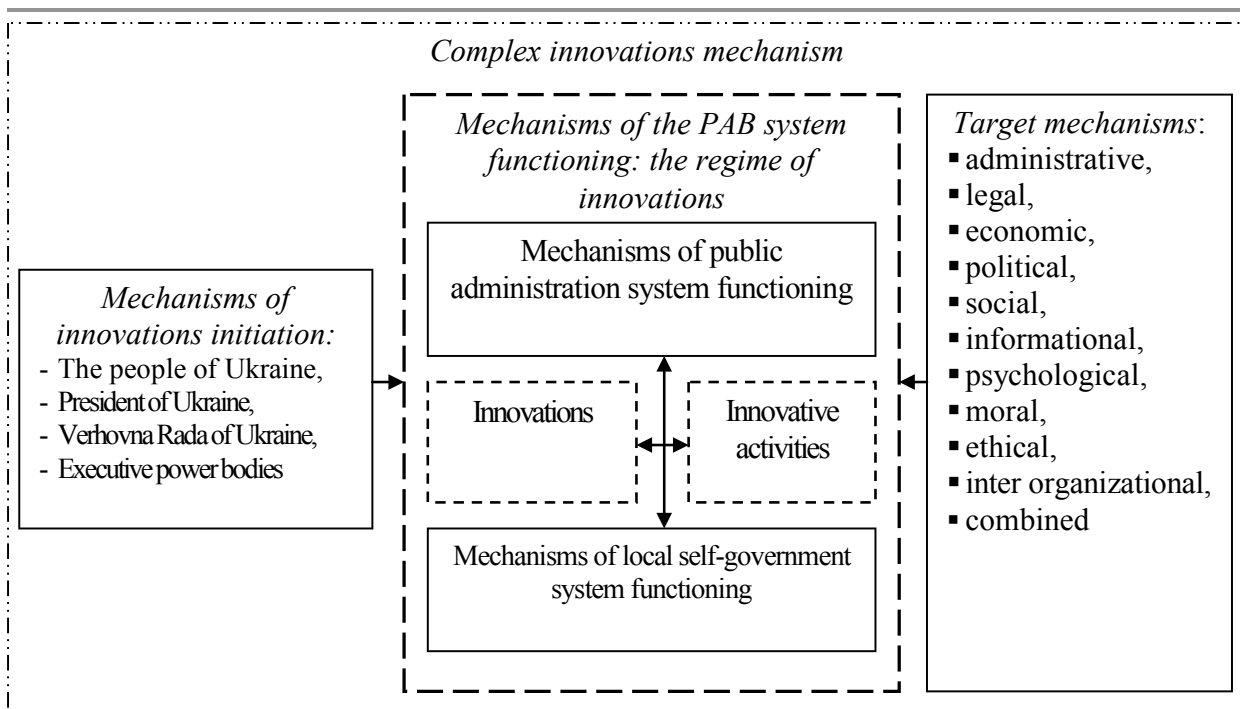


Fig.2. Components of the complex innovations mechanism.

P. Shtompka [11, p. 31–44] states that creative-active actions of social movements are the most effective in making social changes; more possible are results of actions of an authority official; possible are actions results of the power elite. At the present stage, in Ukraine the most active initiators of state-administrative reforms are the President of Ukraine, Verhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine. Its initiatives are correspondingly formulated in the Strategy – 2020, Coalition Agreement and Action Program of the Government.

Implementation of concrete innovations is initiated by the National Agency on Public Service of Ukraine, which are defined in corresponding strategies and target programs, namely [2; 11]. Nevertheless, the success of innovations is not always what has been expected as successful.

Structure of mechanism of the PAB system functioning in the innovations regime includes the system of public administration and the system of local self-government as their innovative reformation is, as a rule, mutually concerted [4, p. 27–31]. Such approach provides higher level of theoretical generalization of innovations mechanism. Mechanism of the PAB system functioning in the innovations regime has to account for the operating structure of the public administration system, peculiarities of functioning and interaction of its subsystems and their co-relations. In the wide sense, the objects of mutually concerted innovative changes are the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local bodies of executive power, and also the system of local self-government bodies. The most important elements of this mechanism are innovations and innovative activities, because they are chief tools of the target directed updating of the PAB system efficiency in the frames of realization of state-administrative reforms.

The structure of target mechanisms (Fig. 2) should be based on the application of tools (instruments, means,

methods, levels), which assure successful realization of target directed transformations in the functioning or development of concrete subjects of the PAB system. Adequate implementation of innovations (taking into account simultaneous carrying out innovative activities and the PAB system functioning) should be provided by: administrative (organizational, prescriptive), legal, economic, informational, social, psychological, moral and ethical methods or their combination (organizational-legal, social-psychological, etc.). These methods are to describe the peculiarity of state-administrative innovative activities, where special significance is given to informational mechanism of provision of the process of large-scale expansion of innovations through efficient communication, of especially inter organizational character. It is on the informational impact is founded world-acknowledged model of this process (Bass model) [12, p. 237–240].

In target mechanisms, it is also necessary to give appropriate attention to efficient use of the main kinds and ways of inter organizational support of the innovative process and the process of innovations expansion to education, research, methodological and technological provision, formation of innovative culture.

General theoretical idea about dynamics of social changes reflects the present paradigm of the society innovative development, which logically unites the most influential tendencies-approaches (of globalizational, informational, innovative, social, Europeanized and other characters) to the synergetic concept and other theories and approaches. The impact of these tendencies adequately creates the process of social and public administration concepts evolution. The key principles of these concepts are laid into an elaboration of state-administrative reforms. Theoretical-methodological provision of formation and realization of state-administrative reforms significantly widens theoretical grounds of the society innovative development paradigm.

The leading tool of realization of these reforms is the complex innovative mechanism in the PAB system, which is directed to the updating of efficiency of public authority bodies by innovative way. This mechanism is characterized as a logical unity of co-related mechanisms of innovations initiation, target mechanisms and mechanisms of the system of public authority bodies in the innovations regime. Inside the latter mechanism, innovative activities and updating are main tools of the target directed revival of the PAB system efficiency, boosting the public society development and their inter relations. Theoretical grounds of the complex innovations mechanism deeper expose the essence of the modern paradigm of the society innovative development.

The above presented ideas only conceptually reflect the essence of the complex innovations mechanism. An important direction for further research is grounding of this mechanism as a system, which could logically connect administration, realization and provision for the processes of its functioning taking into account the most significant both inner and outer factors. Longevity and large scale of spreading of state-administrative innovations in conditions of a significant impact of vagueness demands working out of strategic approach to the elaboration of this mechanism, which is based on the conjunction of strategic, program-targeted and project managements.

Literature

1. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 04.03.2015 No. 213-p
«On Approval of the Actions Plan of the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine and Strategy of Stable Development «Ukraine –2020» in 2015».
2. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 18.03.2015 p. No. 227-p «On Approval of the Strategy of Public Service Reformation and Service in the Local Self-Government Bodies in Ukraine for the period till 2017 and Approval of the Measures Actions Plan as to its Realization».
3. Popov S. A. Public-Administrative Innovations: theory, methodology, practice [Text]: monograph / S. A. Popov. – Odesa: ORIPA NAPA, 2014. – 296 p.
4. Kravchenko S. O. Public-Administrative Reforms: Theoretical-Methodological grounding and Implementation Directions: монографія / S. O. Kravchenko. – K. : NAPA, 2008. – 296 p.
5. Pahomova T. I. Mechanisms of the Public Service System Functioning in the Period of Social Reforms: self-ref. of dis. for acquisition of scientific degree of PhD in Public Administration: Spec. 25.00.03 «Public Service» / Tetyana Ivanivna Pahomova; NAPA under the President of Ukraine. – K., 2007. – 27 p.
6. Golynska O. V. Mechanisms of the State Administration of Budgets through the Program-Target Method Tools: Dis. for acquisition of scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration: Spec. 25.00.02 «Mechanisms of Public Administration» / O. V. Golynska; ORIPA NAPA under the President of Ukraine. – Odesa, 2011. – 213 p.
7. Encyclopedia of Public Administration: in 8 vol. V. 2: Methodology of Public Administration. – K. : NAPA, 2011. – 692 p.
8. Public Administration: text-book / A. F. Melnyk, O. Yu. Obolensky, A. Yu. Vasina; by ed. A. F. Melnyk. – K. : Znannia, 2009. – 582 p.
9. Fedorchak O. V. Implementation of Innovative Mechanism of Administration in the Activities of Oblast State Administrations: Dis. for acquisition of scientific degree of Candidate of Sciences in Public Administration: Spec. 25.00.02 «Mechanisms of Public Administration» / Olga Vasylivna Fedorchak; LvivRIPA NAPA under the President of Ukraine. – Lviv, 2010. – 245 p.
10. Shtompka P. Sociology of Social Changes [Text]: transl. from English / P. Shtompka; by ed. V. A. Yadov. – M.: Aspect Press, 1996. – 416 p.
11. On Approval of the State Target Program of the Public Service Development for the period till 2016 [Electronic resource]: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 350 dated 13 May, 2013 [current] / Cabinet of Ministers of Ukraine. – Access mode: zakon.rada.gov.ua.
12. Rogers E. M. Diffusion of Innovations [Text] : monograph / E. M. Rogers; transl. from English V. Stark. – K.: Publ. House «Kyiv-Mohyl. Acad», 2009. – 591 p.

Микола Войновський

аспірант ОРИДУ НАДУ при Президентові України

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ БАГАТОКВАРТИРНИМИ БУДИНКАМИ

Публікацію присвячено дослідженню процесу одержавлення житлового фонду в Україні в межах радянського періоду вітчизняної історії. Розглядаються спроби роздержавлення управління багатоквартирними будинками у період 20-30 рр. XX ст. З'ясовуються статус та функції житлових товариств та інших недержавних форм управління житловим фондом.

Ключові слова: державна житлово-комунальна політика, управління житловим фондом, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, житлові товариства.

Mykola Voynovskyi

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

FORMATION OF STATE MODEL IN APARTMENT BUILDINGS' MANAGEMENT

The article deals with the nationalization of housing in Ukraine within the Soviet period of national history. It considers the attempts in privatization of multi-apartment buildings during the 20-30's of the XX century.

Urban growth in Ukraine in the industrial period, starting from the middle of the nineteenth century, contributed to the development of joint (cooperative) construction of apartment buildings and their management. The newly built houses were adapted to the needs and desires of future owners. Besides they were remarkable with their landscaping and modern equipment (elevators, laundry dryers, centralized ventilation, etc.).

But before the First World War this type of cooperation was not as popular in Ukraine as it was in Western Europe. There were only isolated cases in large cities (Odessa, Kyiv, Kharkiv) of various "associations of apartment owners" and others. Among the problems there were the high cost of these apartments, lack of cheap credit and limited rights for construction company.

The beginning of the twentieth century is associated with the formation of the Soviet state and political regime, characterized with changes in various spheres of public life, including such spheres as property relations and maintaining in housing. According to the Decree of the All-Russian Central Election Commission (dated 08.20.1918) "On abolition of private ownership of real estate in cities" the sphere of housing was nationalized (so-called municipalisation) and management was directly transferred to the local councils and their executive units. The decree was also extended to Ukraine.

However, the policy of the Soviet government regarding the management of the housing sphere caused negative consequences: there appeared the citizens who were not interested in maintaining good condition of housing, who, moreover, often had no experience of living in apartment buildings etc.

Another reason for the so-called "devastation" in housing was the destroyed system of private service for buildings, offices on repairing water pipes, sewage, heating, etc., and relevant government organizations were not formed. As a result of the civil war a large number of premises were left without any support and their windows, doors, technical equipment was plundered. Under these circumstances the Soviet government decided to pass the houses into the operation of citizens.

To support civic initiatives on March 23 (1922) the decree "On housing communities" was adopted, according to which the citizens were allowed to buy and sell apartments, transfer and change their inheritance.

The first years in collective management of many-stored buildings, however, did not produce tangible results.

The Boards of houses, which were created in housing communities, were dependent on housing administrative bodies of local councils. Local councils made efforts to preserve their control over the housing sphere. As the result, the members of boards were losing their initiative and interest in managing, updating and maintenance of residential buildings in good condition.

Therefore, to combat housing and communal crisis the state has provided citizens with the possibility to join voluntarily in the residential societies (condominiums). On April 19, 1924 the Resolution "On the housing co-operatives" was adopted, according to which the activities of housing associations could be done in three ways:

- 1) housing cooperative rental company;
- 2) workers' housing cooperative communities;
- 3) ordinary housing cooperative communities.

By the late 30's all housing in apartment buildings was under governmental control and housing management based on the principles of self-organization was minimized.

The formation of national management model in housing sphere shows that the relevant government policy was not consistent and continual.

Keywords: public housing and municipal policy, housing management, condominium, housing communities.

Николай Войновский

аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

Публикация посвящена исследованию процесса огосударствления жилищного фонда в Украине в рамках советского периода отечественной истории. Рассматриваются попытки разгосударствления управления многоквартирными

© Войновський М. М., 2016.

домами в період 20-30 гг. XX в. Выясняются статус и функции жилищных товариществ и других негосударственных форм управления жилищным фондом.

Ключевые слова: государственная жилищно-коммунальная политика, управление жилищным фондом, объединения совладельцев многоквартирных домов, жилищные товарищества.

Процеси новітньої трансформації українського суспільства призвели до суттєвих перетворень у всіх сферах суспільного життя. У країні почали бурхливо виникати численні громадські об'єднання, що створюються «знизу», самими громадянами. Висловлюючи колективні політичні, економічні, соціальні, професійні, культурні тощо інтереси через різноманітні форми участі, вони поступово стають основою для формування громадянського суспільства, сприяють розвитку демократичних процесів.

В умовах лібералізації, заохочення самостійності та активності людей велика роль належить об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків. Невипадково, що саме за підсумками «революції гідності» в Україні був прийнятий Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному житловому будинку» [1], внесені важливі зміни до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків» [2] та інші документи, що разом започатковують процес масового залучення громадян до управління своїми будинками. Саме від об'єднань співвласників багатоквартирних будинків залежить формування відчуття господаря у людей, подолання утриманства як наслідок широкого патронажу держави, розвиток громадянської активності й не лише через діяльність всередині такого роду об'єднань, але й через взаємодію з різними органами влади. При цьому, будучи утвореними за власною ініціативою для захисту своїх інтересів, ці об'єднання об'єктивно покликані бути не формальними, як іноді буває з деякими громадськими об'єднаннями, а реально діючими суб'єктами політико-управлінських процесів на місцевому рівні.

Однак процес становлення та розвитку нової форми об'єднання громадян є досить складним та має суттєві протиріччя. Відсутність приватної власності в радянський період, блокування державою активності громадян, що виходить «за межі дозволеного», наклало певний відбиток на свідомість громадян. З одного боку, це має прояв у відсутності у власників житла досвіду самостійного вирішення внутрішніх протиріч та конфліктів в межах свого будинку. З іншого боку, існують утриманські настрої, сподівання на державу сприяє пасивній, угодовській поведінці, невмінню відстоювати свої інтереси разом перед структурами влади.

Сучасне вивчення статусу, функцій та повноважень недержавних суб'єктів управління багатоквартирними будинками неможливе без врахування відповідного історичного досвіду, його періодизації та основних тенденцій розвитку системи житлово-комунального господарства на конкретних історичних етапах. Протягом історичного, економічного та соціального розвитку суспільства, зміни політичних режимів поступово формувалася специфічний напрямок державної політики – житлово-комунальна політика, яка потребує свого ґрунтового вивчення.

В існуючій літературі системі управління житлово-комунальним господарством присвячене ве-

лике коло досліджень – наприклад, праці В. Гавриленка [3], К. Кацюби [4], Т. Монастирської [5], В. Сергієнко [6]. Між тим, незважаючи на великий інтерес науковців до проблем управління багатоквартирними будинками, слід зазначити відсутність ґрунтовних напрацювань, за допомогою яких можливо з'ясувати історію та еволюцію відповідної системи управління. Серед поодиноких, хоча й дуже фрагментарних робіт, можна назвати праці О. Литвина [7] та О. Квасиницької [8].

Отже потреба у детальному опрацюванні існуючого матеріалу, у дослідженні генезису домінуючої на теперішній час системи управління багатоквартирними житловими будинками є актуальною та необхідною для досвіду України у сфері ЖКГ.

До завдань статті віднесений аналіз генезису державницької (етатистської) парадигми щодо утримання та управління багатоквартирними будинками. Серед цілей статті є дослідження форм управління багатоквартирними будівлями на основі самоорганізації мешканців, що існували у вигляді різного роду житлових товариств, а також осмислення причин та процесу згортання недержавних механізмів утримання житлового фонду.

Зростання міст на території України в індустріальний період, починаючи з сер. XIX ст. сприяли розвитку спільного (кооперативного) будівництва багатоквартирних будинків та наступного їх спільного управління. Як зазначав відомий дореволюційний економіст початку XX ст. Д. Полупанов, у будинках, збудованих кооперативними товариствами, квартири були пристосовані до потреб і побажань майбутніх власників та вигідно відрізнялися своїм благоустроєм та новітнім обладнанням (ліфти, пральні, сушилки, централізована вентиляція тощо) [9, с. 52].

Проте до Першої світової війни житлова кооперація на території України не набула такого поширення, як у Західній Європі, були лише поодинокі випадки утворення у великих містах (Одесі, Києві, Харкові) різного роду «товариств власників квартир», «артілей щодо домобудівництва» тощо. Той самий Д. Полупанов, перераховуючи проблеми житлових кооперативів, зазначав серед них дорожнечу квартир, відсутність дешевих кредитів та обмеженість прав учасників будівельного товариства [9, с. 57].

Початок XX ст., пов'язаний із становленням радянського державно-політичного режиму, характеризувався корінними змінами у різноманітних сферах громадського життя, у тому числі у відносинах власності та утриманні житлового фонду. Відповідно до Декрету Всеросійського ЦВК від 20.08.1918 р. «Про скасування права приватної власності на нерухомість у містах» [10], житловий фонд був націоналізований (т.зв. муніципалізація), а управління ним було перекладено безпосередньо на місцеві ради та їх виконавчі органи. Зазначений декрет був також поширений на Україну, адже в умовах т.зв. військово-політичного та економічного союзу радянських республік, відповідно до постанови

Всеукраїнського РВК від 27.01.1920 р. [11], на території України застосовувалися відповідні рішення РСФРР.

Проте політика радянської влади у сфері управління житловим фондом досить швидко призвела до негативних наслідків. Зокрема, в результаті перерозподілу житлової площі, на зміну власникам квартир прийшли громадяни, які не були зацікавлені у підтримці в належному стані житла, які, до того ж, часто-густо, не мали досвіду проживання в багатоквартирних будинках. Слід також зазначити, що й нові мешканці не були застраховані від виселення, переселення, ущільнення. Зрозуміло, що в результаті цього інтерес у мешканців до підтримки в належному стані та цілісності житла, у тому числі у вкладанні у нього власних коштів, остаточно зник. У більш заможних громадян була досить поширеною думка, що якщо значно покращити своє житло, то воно буде забране на користь інших більш політично та соціально близьких громадян. Ще однією причиною т.зв. «розрухи» у житловому фондї було те, що була зруйнована приватна інфраструктура щодо обслуговування будинків, контори з ремонту водогонів, каналізації, опалення тощо, а відповідні державні організації не були утворені. У результаті громадянської війни та відтоку населення з міст, значна кількість житлових приміщень була кинута напризволяще, а їх вікна, двері, технічне обладнання розкрадалося. У підсумку кількість будинків, непридатних для проживання, зростала досить великими темпами, й за оцінками житловий фонд великих міст скоротився на 20%.

За таких умов та у зв'язку із проголошенням т.зв. НЕПу радянська влада визнала за доцільне передати будинки в експлуатацію колективам громадян, що в них проживали. З цієї метою у 28.12.1921 р. був прийнятий Декрет ВЦВК та РНК РСФРР «Про умови демуніципалізації (приватизації) будинків» [12], та «Про розвантаження комунальних органів від безпосередньої експлуатації муніципалізованого фонду та передачу будинків колективам мешканців» [12], дія яких була поширена також і на Україну. Реалізація вказаних декретів дозволила частині населення повернути собі права на володіння житлом, зокрема обмежувалося втручання органів державної влади у діяльність, пов'язану із експлуатацією будівель; заохочувалася ініціатива населення в питаннях самостійного управління житлом; відновлювався ринок професійних послуг, пов'язаний із обслуговуванням житлового фонду.

Для підтримки громадянської ініціативи населення 23.05.1922 р. був прийнятий декрет РНК РСФРР «Про житлові товариства» [12], у відповідності до якого громадянам дозволялося продавати та купувати квартири, міняти їх та передавати у спадщину. Був також наданий дозвіл на об'єднання громадян у житлові товариства, які ставали колективними орендарями муніципальної власності, оскільки передавати багатоквартирні будівлі в управління мешканцям можливо було лише на умовах оренди.

Перші роки колективного управління багатоквартирними будівлями, проте, не дали відчутних результатів. Мешканці благоустроєних квартир всіма засобами намагалися протистояти посяганням на їхню площу з боку мешканців підвалів та незручних сирих приміщень. У результаті майже у кожному житловому будинку відбувалася жорстока боротьба поміж «трудовим елементом» та «буржуями», відлуння якої зафік-

совані, зокрема, в п'єсі М. Булгакова «Собаче серце» та у його ж відомому вислові «люди як люди, але квартирне питання їх спотворило». Домоуправління, що створювалися у житлових товариствах, були залежні від адміністративних житлових органів місцевих Рад, чому сприяло намагання останніх зберегти свій повний контроль над житловим господарством. У зв'язку із зазначеним члени житлових товариств втрачали ініціативу та зацікавленість в управлінні, відновленні й утриманні житлових будинків в належному стані.

Саме тому, з метою боротьби з житловою та комунальною кризою держава надала громадянам можливість добровільно об'єднатися у житлові товариства на нових умовах. 19.04.1924 була прийнята Постанова ВЦВК та РНК СРСР «Про житлову кооперацію» [13], у відповідності до якої діяльність житлових товариств могла здійснюватися у трьох формах:

1) житлово-орендні кооперативні товариства (ЖОКТ), котрі утворювалися для використання муніципалізованих домоволодінь, які надавалися у найм органами місцевого господарства. Їх членами могли бути всі мешканці, які постійно проживали у даному домоволодінні й користувалися виборчими правами (до 1936 р. в СРСР діяв т.зв. трудовий ценз – особи, які офіційно не працювали, не мали політичних прав). Втрата виборчих прав або припинення проживання у домоволодінні мала своїм наслідком виключення зі складу товариства;

2) робітничі житлово-будівельні кооперативні товариства (РЖБКТ), які формувалися з робітників та службовців державних підприємств та установ для задоволення потреб у житлі шляхом будівництва нових, відновлення зруйнованих або завершення будівництва недобудованих житлових будівель. Окрім робітників членами РЖБКТ могли бути інваліди війни, інваліди праці з робітників та службовців державних установ та підприємств;

3) загальногромадянські житлово-будівельні кооперативні товариства (ЗЖБКТ), які створювалися за ініціативою будь-яких громадян незалежно від сфери зайнятості. Їх членами могли бути громадяни, які досягли 18-річного віку й не позбавлені по суду громадянських майнових прав, а також юридичні особи в межах наданих їм прав.

При передаванні домового господарства в руки колективів мешканців була встановлена плата за житло та комунальні послуги, які раніше в межах т.зв. «військового комунізму» скасовувалися. Проте зазначених коштів, тим не менш, було недостатньо для подолання розрухи в даному секторі економіці. Для того щоб населення свідомо взяло на себе тягар управління житловим будинком, треба було створити відповідні умови. Зокрема, скасовувалося адміністративне виселення членів житлових товариств з будинків, дозволене житловим товариствам самостійне використання вільного у будинку житла, комерційне використання нежитлових приміщень та отримання кредитів (що створювало організаційні можливості для викупу кооперативами права власності на багатоквартирні будинки); членам товариств було надане право на першочергове отримання житла у кооперативі. Встановлювалася плата за вселення (вступний внесок), передбачені обов'язкові платежі на його потреби. Згодом членам товариств був наданий дозвіл на здавання житла у суборенду,

20% від якої передавалося до бюджету товариства.

Слід зазначити, що всі ці заходи сприяли масовому створенню житлових товариств. Зокрема, станом на 1926 р. у понад третини багатоквартирних будинків в Одесі були утворенні житлові товариства. Зусиллями останніх у 20-х рр. побудовано майже 70% нових житлових будівель.

Вказані зміни певною мірою покращили утримання багатоквартирних будинків, але зобов'язання перед місцевими Радами часто-густо не давали товариствам можливості виконувати власні функції, адже кошти на ремонтні роботи й для надання якісних комунальних послуг не залишалося. У цей період місцеві Ради почали брати з товариств щорічний оціночний збір в розмірі 1,4% від вартості будинку, орендну плату у відсотках від їх валового прибутку, був введений платіж по договору обов'язкового страхування майна, а товариства були зобов'язані надавати 10% житлової площі на потреби місцевої Ради.

До того ж ведення житлового господарства в умовах тотального дефіциту виявилось достатньо складною справою, у зв'язку з чим виникла необхідність у підготовці відповідних кадрів. Спочатку навчання керуючих житловими будинками здійснювали асоціації житлових товариств на пайових засадах. У 1926 р. кооперативи були перетворені в союзи, до компетенції яких, окрім вирішення організаційних та правових завдань, входили також заходи щодо підготовки професійних керівників житловими будинками.

Процес формування ефективного власника багатоквартирних будинків був припинений у зв'язку із радикальною зміною політичного курсу та переходу на жорстке централізоване управління економікою у 30-х рр. XX ст. Це означало, зокрема, згортання раніше розроблених програм у сфері житлового господарства й ліквідацію відповідних інститутів. 17.10.1937 р. була прийнята Постанова ЦВК та РНК СРСР «Про збереження житлового фонду та покращення житлового господарства у містах» [14]. У постанові зокрема зазначалося, що місцеві Ради внаслідок своєї організаційної та господарської слабкості, були вимушені передавати права на управління будинками, розподіл та використання житлової площі, окремим колективам мешканців – житловим товариствам. Однак встановлений порядок управління та використання житлового фонду не лише не відповідав вимогам збереження житлового фонду, але й, навпаки, гальмував подальше покращення житлового господарства. У підсумку житловий фонд, що керувався житловою кооперацією, знаходився у вкрай незадовільному стані. Також зазначалося, що у незадовільному стані перебували ті будинки, якими безпосередньо управляли місцеві Ради та відомства. В постанові зазначалося, що члени житлових товариств отримали за рахунок держави квартири у безстрокове користування й фактично перетворилися у привілейованих власників житла при незначному внеску власних коштів. Замість мобілізації коштів населення для підсилення житлового будівництва, житлова кооперація будувала квартири майже цілком за державні кошти.

Постанова пояснила, що житлове законодавство, яке дозволяло витрачання державних коштів на кооперативне житлове будівництво та яке передавало побудовані будинки фактично у власність житлово-

будівельних кооперативів, а також дозволяло використання житловими товариствами будинків, що належали державі, було розроблене у 20-х рр., коли місцеві Ради та державні підприємства не могли забезпечити належного управління житловим фондом. В постанові зазначалося, що зазначене законодавство у нових умовах себе не виправдовує й багато в чому є перепорою розвитку житлового господарства.

Виходячи з такого аналізу, рішенням центральних органів державної влади СРСР ліквідовувалися житлові товариства, а багатоквартирні будинки, які перебували у віданні житлово-орендної кооперації, передавалися до безпосереднього управління місцевих Рад та державних підприємств. Будівлі, які були побудовані житлово-будівельною кооперацією в основному за рахунок державних коштів, також передавалися до відання або місцевих Рад (якщо фінансування будівництва здійснювалося за рахунок позики з державного бюджету), або до відання відповідних підприємств та організацій (якщо фінансування здійснювалося на їхні кошти). В розпорядженні житлово-будівельних кооперативів залишалися побудовані ними будинки лише в тому випадку, якщо протягом першої половини 1938 р. вони повернуть отриману від держави позику. Було встановлено, що надалі будівництво будинків житловими кооперативами могло здійснюватися виключно за рахунок їх власних коштів.

Таким чином, до кінця 30-х рр. весь житловий фонд у багатоквартирних будинках був одержавлений, а управління житловим фондом на засадах самоорганізації було згорнуте. Незважаючи на збереження можливості створення житлово-будівельних кооперативів як організаційної форми побудови будинків та їх самостійного обслуговування, у їх віданні перебувала мізерна частка житлового фонду (5-6 %), причому переважно у великих містах.

Процес формування вітчизняної моделі управління багатоквартирними будинками свідчить, що відповідна державна політика не відрізнялася послідовністю та наступністю, навпаки, для неї були характерні різкі рухи у протилежних напрямках. Протягом десятиріч багатоквартирні будинки залишалися власністю держави й, природно, що управління ними здійснювалося державними організаціями. Якісні зміни розпочалися лише у середині 90-х рр. XX ст., але вони ще не характеризуються досягненням суттєвих результатів.

При цьому було б вкрай наївним вважати, що власники приміщень, отримавши право на управління багатоквартирними будинками, одразу зможуть вирішити проблеми, що накопичувалися десятиріччями. Держава, окрім виконання регулятивних та контрольних функцій, повинна також сприяти та надавати їм всіляку допомогу в управлінні житловим фондом. У зв'язку із цим, не є випадковим, що більшість мешканців зайняли досить стриману позицію відносно своєї участі в управлінні будинками. Їхня пасивність, відсутність ентузіазму до самоорганізації пояснюється досить об'єктивними причинами та історичною пам'яттю.

Значна частина вітчизняного житлового фонду та комунальної інфраструктури є вкрай застарілою, а управління нею – це тяжкий тягар, якій ніхто не бажає добровільно брати на себе. З іншого боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не

можуть примусити власників приміщень створювати об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, шукати постачальників управлінських та житлово-комунальних послуг та укласти з ними договори: громадяни не пов'язані посадовими інструкціями та бюджетними регламентами, тут неможливо діяти у наказовому порядку. Зберігається суттєва недовіра також до організацій – постачальників послуг ЖКГ. Нарешті, щоб включити громадян у систему управління багатоквартирними будинками, треба забезпечити їх всією необхідною інформацією про зміни та нововведення у житловому законодавстві. Без вирішення вказаних проблем будь-який спосіб управління багатоквартирним будинком, як засвідчив також й історичний досвід, як би чітко він не був продуманий й виписаний, не принесе тих позитивних наслідків, яких від нього очікують.

Перспективою подальших досліджень є історія становлення об'єднань співвласників багатоквартирних житлових будинків в умовах незалежної України та відповідної державної політики.

Література.

1. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному житловому будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII
2. Про об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків: Закон України від 29.11.2001 № 2866-III
3. Гавриленко, В. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків як об'єкт інституційно-організованої форми управління житлом регіону / В. Гавриленко // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Сер. : Економічні науки. – 2013. – Вип. 35(2). – С. 200–206.
4. Кацюба, К. В. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків як вид непідприємницьких товариств / К. В. Кацюба // Право і суспільство. – 2013. – № 62. – С. 75–79.
5. Монастирська, Т. Б. ОСББ як сучасна форма обслуговування житлового фонду: проблеми та перспективи / Т. Б. Монастирська // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : Економіка і менеджмент. – 2013. – Вип. 5. – С. 42–47.
6. Сергієнко, В. В. Правове регулювання діяльності ОСББ при наданні житлово-комунальних послуг / В. В. Сергієнко // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 297–301.
7. Литвин О. Ю. Описово-пропагандистський період у розвитку житлової кооперації / О. Ю. Литвин // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2014. – №1. – С. 88–90
8. Квасницька, О. О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України / О. О. Квасницька // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Вип. 28. – С. 370–382.
9. Полупанов, Д. Квартировладельческая кооперация / Д. Полупанов // Вестник кооперации. – 1915. – № 5. – С. 51–59.
10. Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах: Декрет ВЦИК от 20.08.1918. – Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17323.htm>.

11. Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР: Рішення Всеукраїнського революційного комітету від 27.01.1920. – Режим доступу: <http://likbez.org.ua/uk/about-the-association-of-the-activities-of-the-ussr-and-the-rsfsr.html>

12. Шейнис, Д. И. Жилищное законодательство. Сборник декретов, инструкций и распоряжений с комментариями / Д. И. Шейнис. – М.: ГУКХ НКВД РСФСР, 1926. – 468 с.

13. О жилищной кооперации: Постановление ВЦИК и СНК СССР от 19.04.1924. – Режим доступу: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex17013.htm>.

14. Про збереження житлового фонду та покращення житлового господарства у містах: Постанова ЦВК та РНК СРСР від 17.11.1937 // СЗ СРСР. – 1937. – № 69. – Ст. 314

Vita Galushka

аспірант Академії муніципального управління

ВИПЕРЕДЖАЛЬНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті окреслено визначення випереджального державного управління, як частини державного управління, що спрямована на формування майбутньої держави і суспільства. Сформовано основне завдання випереджаючого державного управління, яке полягає у виявленні та успішному вирішенні проблем на шляху суспільного розвитку. Встановлено існування різних змістовних акцентів, що інтегруються у понятті «випереджаючий розвиток», як такого, що: пришвидшує розвиток; має змагальний характер; дозволяє уникати допущених помилок (навчання на чужих помилках); спирається на індикативне управління; супроводжується постійним моніторингом та поточним контролем; здійснює систематичний ситуаційний аналіз; має засоби своєчасного реагування на загрозливі ситуації, випереджає настання негативної ситуації в об'єкті державного управління. З'ясовано, що державне управління можна охарактеризувати низкою ознак, а саме як: системне; синергетичне; особистісно-орієнтоване; оперативне; проєктне; рефлексивне; корпоративне; стратегічне; партисипативне, таке, що супроводжується ризиками. В той же час, їх об'єднує випереджаюче управління, оскільки воно: володіє такою важливою якістю, як інтегративний характер; має на меті, спираючись на досягнуте, визначати майбутнє; готує на цій основі необхідні ресурси, які повинні забезпечити подальший розвиток; забезпечує за цих умов досягнення сталого розвитку державного управління; є управлінням якістю системи органів державної влади.

Ключові слова: випереджаюче державне управління, випереджаючий стан, державне управління, предмет дослідження.

Vita Halushka

PhD student of Academy of Municipal Management

PROGRESSIVE PUBLIC ADMINISTRATION AS RESEARCH SUBJECT

The article outlines the definition of anticipatory governance as part of government. Formed main task ahead of government that is successful in identifying and addressing challenges to public. The existence of different semantic accents that are integrated in the concept of "priority development". It was found that governance can be characterized by several features, namely as a system; synergistic; personality-oriented; Early; project; reflexive; corporate; strategic; participatory, is accompanied by risks.

The urgency of the chosen theme caused great interest of Ukrainian society to the possible prospects for its future development and growth of its requirements for the system of government to accelerate the European integration of Ukraine, the country's withdrawal from the economic crisis and to overcome the chronic social and technological backwardness of the advanced countries.

The aim is to study the theoretical and methodological foundations and develop scientific guidelines for the development of mechanisms of state control. To achieve the objective analysis of scientific achievements on research and found that development ahead of government paid attention to many domestic and foreign scientists. They are the basic features, components and tasks ahead formation and development of public administration in Ukraine.

It was found that the majority of domestic dissertations in public administration, and there are more than 1800, regarding the issues and challenges ahead of management.

Given their large number, considered only a number of them and they are grouped in the following areas ahead of the government:

- development of the state and its public areas, sectors, territories, different relationships;
- reforming public areas, sectors, territories and various relationships;
- reform of public administration and local government;
- strategic management and strategic planning of the state and its public areas, sectors, territories and various relationships.

In the field of research ahead of government targets and developed a number of effective tools, processes and solutions to improve the activities of public authorities.

In public administration ahead of gaining new meaning some features of governance:

- focus on the formation of the successful development of the state, its areas, sectors, territories;
- high flexibility in the choice of goals and different means of influence; tendency to transformation means impacts on innovation;
- formation of a new management culture based on a European vision for Ukraine.

One of the main features ahead of government defined its dynamism, which is manifested in changes in the objectives, areas of development, mechanisms, processes and structures according to the changing needs of society.

Forward state governance means in his system, mainly in its subject widely used modern scientific thought, creativity admitted free of optimal management decisions are focused most trained professionals from different fields of management.

The subject of anticipatory governance, created within certain social relations can be considered any public authority, as part of the state apparatus, which has the statutory public authority to perform various tasks and management functions future.

Because the faster management is an integral part of government, then it spread almost all known principles of public administration. Highlight principles purely anticipatory governance, including:

- the formation of public-management solutions to build the future impacts and appropriate means of implementation based on innovation;

© Галушка В. Ю., 2016.

- management training to the formation of such decisions, actions and tools by mastering advanced technologies of the future;
- wide involvement of different segments of society in the formation of such decisions, actions and tools as well as monitoring their performance;
- training to work in the future.

It was found that the methodology of research ahead of government can be identified as a separate area of research in the field of public administration.

Determined that anticipatory governance is a look into the future of the country, industries and regions. This view always has a horizon of vision. On this basis anticipatory governance should be classified in : current planning; operational or short-term planning and programming;

tactical and medium-term planning and programming; strategic and long-term planning; predictions of.

Found that anticipatory governance should not only be informative but also be innovative.

The first important task ahead of government is that every public authority should decide on its innovation policy. The second important task ahead of government - the definition of the competence of management.

Formed requirements of anticipatory governance, including: among people professionally engaged in it, there must be intelligent, creative tension, strong analytical and predictive thinking; for normal social development needs a well organized and functioning state apparatus; providing self-governance; improvement of the management system, improving its mobility, rationality, inner life.

Identified the development of legislation on anticipatory governance, including: lack of consistency; declarative proportion of regulations; orientation of new regulatory acts only to address tactical issues; loss of popular support for the results of legislative work; the creation of numerous new institutions and structures threatened functional overlap between public authorities; reforming existing institutions.

An expert survey of civil servants have a state of anticipatory mechanisms of government in Ukraine on: detection of characteristic features; allocation of fixed assets; definition of the principles of; installation of signs as indicators of management efficiency; identify the most promising areas.

Confirmed the presence of significant problems, namely: contradictory phenomena in legal regulation; a large number of bureaucratic deformations; shortcomings in the functioning of state bodies; Ukraine's population to distrust government; lack of sustainability of public administration. That is why Ukraine governance largely European standards and democratic principles.

Keywords: passing ahead Local Government, passing ahead state, Local Government, the object of study.

Вита Галушка

аспірант Академія муніципального управління

ОПЕРЕЖАЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ

В статье обозначены определения опережающего государственного управления, как части государственного управления, направленной на формирование будущего государства и общества. Сформулирована основная задача опережающего государственного управления, которое заключается в выявлении и успешном решении проблем на пути общественного развития. Установлено существование различных содержательных акцентов, которые интегрируются в понятие «опережающее развитие», как такового, что: ускоряет развитие; имеет соревновательный характер; позволяет избежать допущенных ошибок (обучение на чужих ошибках) опирается на индикативное управление; сопровождается постоянным мониторингом и текущим контролем; осуществляет систематический ситуационный анализ; имеет средства своевременного реагирования на угрожающие ситуации, опережает наступление негативной ситуации в объекте государственного управления. Установлено, что государственное управление можно охарактеризовать рядом признаков, а именно как: системное; синергетическое; личностно-ориентированное; оперативное; проектное; рефлексивное; корпоративное; стратегическое; партисипативное, такое, что сопровождается рисками. В то же время, их объединяет опережающее управление, поскольку оно: обладает таким важным качеством, как интегративный характер; имеет целью, опираясь на достигнутое, определять будущее; готовит на этой основе необходимые ресурсы, которые должны обеспечить дальнейшее развитие; обеспечивает в этих условиях достижение устойчивого развития государственного управления; является управлением качеством системы органов государственной власти.

Ключевые слова: опережающее государственное управление, опережающее состояние, государственное управление, предмет исследования.

Актуальність обраної теми зумовлена великою зацікавленістю українського суспільства щодо можливих перспектив його майбутнього розвитку та зростання його вимог до системи державного управління щодо прискорення процесів європейської інтеграції України, виводу країни з економічної кризи та подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу.

Всі ці вимоги мають бути трансформовані у конкретні державно-управлінські завдання та реалізо-

уватися на засадах переходу до випереджаючого розвитку держави і суспільства, спираючись на їх величезний економічний, технологічний та людський потенціал.

Проблеми та підходи випереджаючого державного управління висвітлені у багатьох дослідженнях зарубіжних вчених, серед яких: П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Бен, І. Василенко, Д. Грін, П. Друкер, Д. Кауфман, Д. Кетл, Дж. Клер, Е. Максон-Браун, П. Ромер, Р. Роудз, Л. Сморгунов, П. Сондерс, Г. Пі-

терс, Р. Фатхутдинов, Ф. Фукуяма, Г. Хаберленд, Л. Юзьков та ін.

Розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу і багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Баштанника, М. Білинської, К. Ващенко, О. Іваницької, О. Машкова, Т. Мотренка, Н. Нижник, П. Надолішнього, Л. Приходченко, О. Осауленка, В. Цветкова та ін. Переважна частина вітчизняних дисертаційних робіт з державного управління стосується питань та проблем його випереджаючого розвитку.

Сьогодні у сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління розроблено низку ефективних засобів, процесів, рішень. Проте потребує комплексного підходу виділення механізмів вітчизняного державного управління у контексті надання йому випереджаючого характеру та вивчення можливостей їх вдосконалення у взаємозв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства, що підтверджує актуальність обрання теми проведеного дослідження.

Метою роботи є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів державного управління.

Виклад Для досягнення мети проаналізовано науковий доробок за темою дослідження та встановлено, що розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Ними визначені основні ознаки, складові та завдання формування та розвитку випереджаючого державного управління в Україні. Серед них такі: модернізація, реформування, перехід до моделі сервісної держави, підвищення дієвості, ефективності і якості, креативність, стратегічне бачення та управління, як основа бачення майбутнього, розвиток наукової раціональності, дотримання демократичних норм і принципів, розбудова європейської моделі системи державного управління [1].

З'ясовано, що переважна частина вітчизняних дисертаційних робіт з державного управління, а їх вже більше 1800, стосується питань та проблем випереджаючого управління. Враховуючи їх велику кількість, розглянуто лише низку з них та згруповано їх за такими основними напрямками випереджаючого державного управління:

- розвиток держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин; законодавства;
- реформування суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин; реформування систем державного управління та місцевого самоврядування;
- стратегічне управління та стратегічне планування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин;
- програми розвитку суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин, державні цільові програми, національні проекти;
- прогнози та сценарії розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин.

Більшість з наведених захищених дисертаційних робіт спрямовані на вдосконалення механізмів випереджаючого державного управління, а також спрямо-

вані на науково-методологічне обґрунтування практичних рекомендацій у конкретних сферах суспільної життєдіяльності.

У сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління розроблено низку цільових та ефективних засобів, процесів, рішень щодо вдосконалення діяльності органів державної влади. Проте комплексний підхід до вивчення можливостей вдосконалення державного управління з точки зору його випереджаючого характеру та взаємозв'язку з соціальною відповідальністю особистості, бізнесу, держави і суспільства залишається недостатньо розробленим, що підтверджує актуальність та своєчасність проведеного дослідження.

У випереджаючому державному управлінні набирають нового змісту деякі риси державного управління, в т. ч.:

- спрямованість на формування успішного розвитку держави, її сфер, галузей, територій; висока гнучкість щодо вибору мети і різних засобів впливів;
- тенденція до трансформації засобів впливів на інноваційній основі;
- запровадження управління за цілями;
- формування нової управлінської культури, виходячи з європейського бачення майбутнього України;
- деконцентрації ухвалення управлінських рішень за доцільними рівнями системи державного управління.

Однією з основних рис випереджаючого державного управління визначено його динамічність, що проявляється в змінах цілей, напрямів розвитку, механізмів, процесів і структур відповідно до змін потреб суспільства.

Випереджаючий стан державного управління означає, що в його системі, головним чином, в його суб'єкті широко використовується сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, йде відкрите порівняння результатів управління з громадськими потребами, управління служить інтересам суспільства і просуває його розвиток. В той же час, ще нерідко певні ваді стають на перешкоді ефективному державному управлінню. Подолання цих вад є одним з основних завдань вітчизняного випереджаючого державного управління.

Суб'єктом випереджаючого державного управління, створеного в межах певних суспільних відносин, можна вважати будь-який орган державної влади, як складовий елемент державного апарату, що наділений законодавчо владними повноваженнями для здійснення завдань та різних функцій управління майбутнім. Оскільки випереджаюче управління є складовою частиною державного управління, то на нього поширюються майже всі відомі принципи державного управління [2].

Виділено принципи суто випереджаючого державного управління, зокрема:

- формування державно-управлінських рішень з формування майбутнього, відповідних впливів та засобів їх реалізації на інноваційній основі;
- підготовка управлінських кадрів до формування таких рішень, впливів і засобів шляхом засвоєн-

Мета

Виклад основного матеріалу

ня передових технологій майбутнього, зокрема управлінських технологій щодо різновидів планування, прогнозування та передбачення;

- використання при формуванні таких рішень, впливів і засобів науково-обґрунтованих стратегій, прогнозів, дорожніх мап (карт), матеріалів різноманітних форсайтів; широке залучення представників різних прошарків суспільства до формування таких рішень, впливів і засобів, а також контролю за їх виконанням;
- розвиток сучасних центрів бачення майбутнього та підключення їх до формування таких рішень, впливів і засобів;
- підготовка кадрів до роботи в умовах майбутнього.

З'ясовано, що методологію досліджень випереджаючого державного управління можна виділити як окрему галузь діяльності в сфері дослідження державного управління, яка спрямована на дослідження сукупності явищ інструментальної сфери науки державного управління і наукової діяльності у галузі державного управління, що пов'язані з його майбутнім.

Концептуальними напрямками політики випереджаючого розвитку стають такі, що можуть одночасно виступати якісними індикаторами такого розвитку. Серед них:

- випередження в якості макроекономічного менеджменту в державному управлінні; забезпечення раціональних людських потреб, коли з'являється сенс подальшого розвитку науки і культури;
- випереджаючий розвиток громадянського суспільства; інституційно-функціональна зрілість інститутів влади;
- покращення якості інституційного середовища та загальної ефективності економіки; випереджаючий розвиток людського потенціалу та випереджаюче включення людського капіталу в процес економічного розвитку; випереджаючий розвиток освіти;
- випередження в ступені зрілості соціальних інститутів;
- інституційна спроможність системи державного управління розвиватися випереджаючими темпами, а також випереджаючий розвиток інформаційних галузей майбутнього.

Встановлено, що на підставі дослідження Всесвітнього банку взаємозв'язок між якісним державним управлінням та показниками розвитку, серед яких більш високий рівень доходу населення, більш низька дитяча смертність і більш високий рівень грамотності. Це вказує на необхідність постійного покращення зазначених показників як головного завдання випереджаючого державного управління в Україні. В якості одного з основних критеріїв для держав, що мають намір вступити до ЄС, сьогодні визначено наявність управлінського потенціалу держави на прийнятному рівні. Саме цьому має відповідати вітчизняне випереджаюче державне управління. Встановлено, що при формуванні випереджаючого державного управління необхідно також врахувати одну з його відомих концепцій, що отримала назву «governance». Її сутністю є втрата державним управлінням колишньої жорсткості, деталізованості та регламентованості, а також базу-

вання більше на горизонтальних, ніж на вертикальних взаємозв'язках між урядовими структурами, бізнесом та громадськими організаціями.

Визначено, що випереджаюче державне управління є поглядом у майбутнє країни, галузей та регіонів. Такий погляд завжди має певний горизонт бачення. За цією ознакою випереджаюче управління слід класифікувати на:

- поточне планування (щоквартальне протягом кожного року); оперативне або короткострокове планування та програмування (щорічне);
- тактичне або середньострокове планування та програмування (від одного до п'яти років); стратегічне або довгострокове планування (від п'яти до десяти років);
- прогнозування розвитку (більше п'яти років); передбачення розвитку (15–30 років).

Системна реалізація випереджаючого державного управління потребує зворотного порядку відносно наведеного вище. Спочатку має здійснюватися передбачення розвитку об'єкту державного управління (країни, сфери, галузі, регіону, району, великого міста), яке здійснюється з урахуванням узагальнення окремих форсайтів та прогнозів. Потім розробляються документи стратегічного, оперативного та поточного характеру. Для надання дієвості цій достатньо громіздкій та складній системі планування та програмування задіяна система державного контролю [3].

Встановлено, що випереджаюче державне управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем та способи їх вирішення, але й бути інноваційним, тобто передбачати нові підходи, методи та технології їх вирішення.

Таким чином, перше важливе завдання випереджаючого державного управління полягає в тому, що кожен орган державної влади повинен визначитися зі своєю інноваційною політикою.

Друге важливе завдання випереджаючого державного управління – це визначення компетенції суб'єктів такого управління, що дозволить успішно впроваджувати інновації в процесі їх діяльності, а також в процесах корпоративного управління між органами державної влади як одного, так і різних рівнів.

І третє важливе завдання випереджаючого державного управління – це забезпечення підвищення професійної компетентності учасників впровадження інновацій у систему державного управління.

Аналізуючи проблеми вдосконалення вітчизняного державного управління, необхідно зважати на досвід інших держав світу, насамперед країн Європейського Союзу. Перспективи подальших досліджень випереджаючого державного управління полягають у виділенні основних напрямів та заходів, що дозволить прискорити його найбільш повне впровадження в Україні. Серед таких напрямів доцільно, в першу чергу, виділити: оновлення системи державного управління, забезпечення її стабільності та демократизацію.

Сформовано вимоги до розвитку випереджаючого державного управління, зокрема: серед людей, професійно зайнятих в ньому, має існувати інтелектуальне, творче напруження, сильне аналітичне й прогностичне мислення, громадська спрямованість сповідуваних цінностей, висока і щира особиста моральність, навички демократичного управління суспільними про-

цесами, свідомістю, поведінкою і діяльністю людей; для нормального суспільного розвитку потрібен добре організований і функціонуючий державний апарат, а в ньому - найкращі, найбільш підготовлені й талановиті представники народу; надання державному управлінню, як системному суспільному явищу, здатності самоперетворення, саморозвитку, самовдосконалення; вдосконалення самої управляючої системи, поліпшення її мобільності, раціональності, внутрішньої життєдіяльності.

Наведено вектор основних завдань з підвищення ефективності випереджаючого державного управління, елементами якого є:

- перехід від проектних до системних методів оцінки державного управління, його детермінантів та наслідків для економічного та соціального розвитку країни та регіонів;
- систематичний аналіз та постійне підвищення ефективності державного управління, його елементів;
- створення та розвиток інституційних механізмів реформування державного управління; інноваційний розвиток сфер і галузей суспільного життя на основі пріоритету освіти, науки, інформаційних технологій;
- створення умов для досягнення європейського рівня соціального забезпечення та демократизації сфер суспільного життя.

Виявлено проблемні питання розвитку законодавства щодо випереджаючого державного управління, серед яких:

- відсутність системності (наприклад, давно не оновлювалися важливі документи щодо концепції розвитку законодавства, щодо систематизації та пріоритетів подальшого проведення адміністративної реформи та інше);
- декларативний характер частки нормативно-правових актів (проголошено, а фактично нічого не робиться на їх виконання);
- спрямованість нових нормативно-правових актів лише на вирішення тактичних проблемних питань (наприклад, робота під отримання кредитів МВФ та інше);
- втрата підтримки населенням результатів законодавчої роботи, оскільки деякі з них призводять до значного його зубожіння;
- створення численних нових інституцій та структур з загрозою функціонального дублювання між органами державної влади;
- реформування чинних інституцій, у положеннях якого передбачене звільнення значної кількості працівників з невирішеністю питань їх працевлаштування тощо.

Проведено експертне опитування державних службовців для виявлення стану розвитку механізмів випереджаючого державного управління в Україні з питань: виявлення характерних ознак; виділення основних засобів; визначення принципів діяльності суб'єктів (органів, керівників); встановлення індикаторів як ознак ефективності цього управління; визначення найбільш перспективних напрямів. Сформовано рейтинговий вектор характеристик державного управління у «випереджаючому стані». Підтверджено наявність суттєвих проблем, а саме: суперечливі явища у правовому регу-

люванні; велика кількість бюрократичних деформацій; недоліки у функціонуванні державних органів; недовіра населення України до державної влади; відсутність сталого розвитку державного управління. Саме тому державне управління України значною мірою не відповідає європейським стандартам та демократичним принципам.

Виділено систему індикаторів випереджаючого державного управління та надано їм експертні оцінки. Вона представлена двома групами.

Перша група – це найбільш важливі індикатори ефективності випереджаючого державного управління. До неї увійшли такі індикатори: підвищення стабільності розвитку суспільства (32 %); зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою (28 %); скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ (25 %); збільшення та покращення адміністративних послуг (23 %); макроекономічне зростання (22%); застосування нових засобів управління (21 %).

Друга група – це всі інші індикатори, серед яких: розвиток людського потенціалу (20 %); модернізація політичної системи (20 %); підвищення інституційної спроможності розвитку (19 %); активізація на мікроекономічному рівні (18 %); зростання ефективності соціальних інститутів (17 %); прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи (16 %); зростання обсягів суспільного виробництва (14 %). Великим позитивом є віддання переваги перед іншими індикаторами таким, як «підвищення стабільності розвитку суспільства», «зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою» та «скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ».

Серед найбільш перспективних напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління за оцінками експертів є такі: розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства (34 %); застосування нових засобів випереджаючого управління (31%); виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління (31 %); розвиток його теорії та методології (30 %); вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління (30 %); віднесення такого управління до основоположних функцій держави (29 %); сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління (25 %).

Проаналізовано проблемні питання, що дозволило розробити науково-практичні рекомендації органам державної влади щодо вдосконалення випереджаючого управління в Україні, зокрема:

- підходити до розгляду антикорупційного управління як важливої частки антикризового управління з усіма притаманними останньому підходами, методами та механізмами; систематично відслідковувати та враховувати запити на розвиток суспільства та державного управління; до цієї роботи широко залучати громадські організації та ЗМІ; оперативно освоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, насамперед інноваційні технології управління та роботи з інформацією; постійно відслідковувати та враховувати в управлінських рішеннях і діях сучасні тенденції суспільних та державотворчих змін; регулярно оцінювати можливі наслідки управлінських рішень із залученням методів та

засобів прогнозування та передбачення; постійно застосовувати у своїй роботі засоби випереджаючого управління, які дозволяють забезпечити ефективний розвиток не тільки сьогодні, але й у майбутньому; систематично підвищувати кваліфікацію державних службовців для роботи з перспективними управлінськими засобами (SWOT – аналіз, форсайт, дорожні карти, сценарії, тренінги тощо);

- вважати перспективними напрямками такі: розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства; застосування нових засобів випереджаючого управління; виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління; розвиток його теорії та методології; вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління; віднесення такого управління до основоположних функцій держави; сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління. В основу випереджаючого державного управління необхідно поставити переведення його на інноваційну основу, як найважливіший принцип успішного розвитку держави.

Серед відомих засобів формування майбутнього слід продовжувати вдосконалювати та використовувати такі засоби, як: національні проекти, державну політику, середньострокові прогнози розвитку, стратегічне планування, державні цільові програми, підготовку персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління.

В основу базових уявлень про сучасне випереджаюче управління доцільно покласти наступну систему принципів: розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики; корпоративне мислення; стратегічне мислення; відповідальність за результати; креативність; відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління; інноваційність мислення та дій.

Для оцінювання державного управління на предмет його характеристики як випереджаючого запропоновано використовувати таку систему індикаторів: підвищення стабільності розвитку суспільства; зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою; скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ; збільшення та покращення адміністративних послуг; макроекономічне зростання; використання нових засобів управління; розвиток людського потенціалу; підвищення інституційної спроможності розвитку; зростання ефективності соціальних інститутів; прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи.

Найбільш перспективними напрямками вдосконалення випереджаючого державного управління слід вважати: розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства; застосування нових засобів випереджаючого управління; виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління; розвиток його теорії та методології; вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління; віднесення такого управління до основоположних функцій держави; сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління.

В основу випереджаючого державного управління необхідно поставити переведення його

на інноваційну основу як найважливіший принцип успішного розвитку держави.

Література.

1. Галушка В. Ю. Нормативно – правові засади випереджаючого державного управління. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Збірник наукових праць, випуск № 2/ 2015 року – с. 98–105;
2. Галушка В. Ю. Сутність випереджаючого державного управління та його категорійний апарат. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. Збірник наукових праць. Серія «Управління», випуск № 1/ 2015 року – с. 110–117;
3. Галушка В. Ю. Методологічні засади випереджаючого державного управління». Електронне фахове видання державне управління: удосконалення та розвиток 2015. – № 4. – Режим доступу до журналу : [http // www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua).

Ганна Муравицька

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
начальник відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК МЕТОДОЛОГО-ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА

У статті розглянуто особливості змін управлінської парадигми, що пов'язані із трансформацією галузі науки «Державне управління» в галузь знань «Управління та адміністрування». Зроблено спробу дослідити публічне управління та адміністрування як методолого-інформаційну систему сучасного інформаційно-технологічного етапу розвитку суспільства та обґрунтувати вплив цієї системи на ефективні механізми впровадження наукових досліджень у сферу публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, наукові основи публічного управління, методологія публічного управління, інформаційне забезпечення, інформаційно-методичний ресурс.

Hanna Muravytska

PhD student of Social and Humanitarian Politics Department,
Head of the Informative and Library Department
of NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT AS METHODOLOGICAL AND INFORMATION SYSTEM

Problem setting. The peculiarity of the current stage of development is the management paradigm change, according to which branch of science «Public Administration», which is an important achievement of Ukrainian national intelligence, was transformed into a branch of knowledge «Management and Administration». Today branch of knowledge «Management and Administration» intensively formed its scientific schools, improves fundamental and applied research, extends the new areas of research, going to the design of a coherent system of knowledge that needs appropriate information support. The branch of knowledge «Management and Administration» is looking for effective mechanisms for implementation of research in public administration, promotes convergence to best practices of public administration. The main objective field of knowledge «Management and Administration» is to provide the practical needs of state government, officials and other business management. There is a need for a systematic, integrated and developed knowledge state-management.

Recent research and publications analysis. In the context of current research represented a large number of works by leading scientists and practitioners on the problems of modernization of the branch of science of public administration, including V.D. Bakumenko [1; 3; 11] K.O. Vaschenko [2; 9] V.M. Knyazev [6], Y. Kozbasyuk [2; 7; 9; 13], A.F. Kolodiy [4], O.J. Lazor [8], V.P. Troshchinsky [13], Y. Surmin [9; 11; 15] et al. In researching problems the impacts of information processes and information support for the modernization of public administration involved scientists, researchers, experts, N.V. Hrytsiak [5], A.B. Kukarin [5] Y. Nesteriak [5] et al.

The paper objective is to researching public management and administration as methodological information system of modern information technology stage of development of society and proving the impact of this system on effective mechanisms for implementing research in the public administration.

The paper main body. Today the public administration is seen as something universal and inherent in all countries without exception. In a world increasingly prevalent getting approach to management problems from the standpoint of «governance» is not a government – the Government, and as «governance» – public (social) management, which involved all stakeholders: government, business, expert community, civil society.

The scientific nature of public management involves extensive use of scientific achievements at all levels of government, especially the results of research in the field of political science, law, philosophy, sociology, economics. The methodology of public administration is a complex system of categories, principles, norms, values, paradigms, theories and methods that providing cognitive and practical activity. This type of scientific and practical knowledge is epistemological, as opposed to empirical or theoretical.

Public management and administration – scientific discipline of modern, post-industrial, development stage information society, because at its development significantly affect informatization processes, which significantly increases the level of information software. Public management is impossible without information exchange. The basis of industry knowledge "management and administration" is scientific information. This information is must be subject and tool and product in management activities. The effectiveness of management depends from the level collection, processing and transmission scientific information. The introduction of modern information and communication technologies in public administration allows provide information, to providing information-analytical, analytical and predictive support of public authorities.

Modernization developments in scientific research requires appropriate information and resource base, which includes computerization of the research process: building information retrieval systems, the creation of scientific bases and databases, knowledge bases, information centers, archives, extensive use of Internet resources. Therefore, the establishment of information and resource base of science influences the quality and efficiency of scientific research and provision information improves the scientific process in public management and administration.

Conclusions of the research. According to scientists, public management science is characterized by insufficient development methodology and theory, lacking consistency and integrity of the public management science. The system of information support needs further modernization and innovative development in public sector management and administration. The information resources base of science of public administration requires improvement and modernization. To create an advanced scientific data base necessary use modern information technology.

Keywords: public administration, scientific foundations of public administration, public management methodology, information, information and methodological resource.

Анна Муравицкая

аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики,
начальник отдела інформаційно-бібліотечного
обеспечения Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК МЕТОДОЛОГО-ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА

В статье рассмотрены особенности изменений управленческой парадигмы, связанные с трансформацией отрасли науки «Государственное управление» в область знаний «Управление и администрирование». В статье сделана попытка исследовать публичное управление и администрирование как методолого-информационную систему современного информационно-технологического этапа развития общества и обосновать влияние этой системы на эффективные механизмы внедрения научных исследований в сфере публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, публичное администрирование, научные основы публичного управления, методология публичного управления, информационное обеспечение, информационно-методический ресурс, информационно-научная база.

Постановка проблеми

☞ Сучасний етап державотворення в Україні, пов'язаний із кардинальними змінами всіх сфер суспільства, проведенням комплексу державно-управлінських реформ, зумовлює потребу у використанні наукового знання для модернізації публічного управління, інтенсифікації з розвитку галузі знань «Управління та адміністрування». Зокрема, йдеться про зміну управлінської парадигми, відповідно до якої галузь науки «Державне управління», що стала важливим досягненням українського національного інтелекту, трансформується в галузь знань «Управління та адміністрування».

На сьогодні галузь знань «Управління та адміністрування» інтенсивно розвивається, формуються її наукові школи, поглиблюються фундаментальні та прикладні дослідження, розширюється простір проблем, у якому закладаються нові наукові напрями. Все це веде до оформлення її як цілісної системи знання, котра потребує відповідного інформаційного забезпечення.

Ця нова галузь є відкритою до пошуку ефективних механізмів впровадження наукових досліджень у сферу публічного управління, інтеграції в зазначену сферу кращих світових практик публічного адміністрування. Основне завдання галузі «Управління та адміністрування» полягає в забезпеченні практичних потреб держави, органів державного управління, різних категорій державних службовців та інших суб'єктів управління. Йдеться про потреби в системному, інтегрованому і розвинутому державно-управлінському знанні.

☞ Зазначена проблематика представлена досить великою кількістю праць провідних вчених та практиків, присвячених різним аспектам модернізації галузі науки державного управління та публічного

адміністрування. Насамперед варто назвати дослідження В. Д. Бакуменка [1; 3; 11], К. О. Ващенко [2; 9], В. М. Князева [6], Ю.В. Ковбасюка [2; 7; 9; 13], А. Ф. Колодій [4], О. Я. Лазора [8], В. І. Лугового, П. І. Надолішного, О. Ю. Оболенського, Ю. П. Сурміна [9; 11; 15], О. І. Сушинського, В. П. Трощинського [13] та ін. Розробкою проблем впливу процесів інформатизації та інформаційного забезпечення на модернізацію публічного управління займаються вітчизняні науковці, дослідники, експерти Н. В. Грицьак [5], О. Б. Кукарін [5], Ю. В. Нестеряк [5] та ін.

☞ Мета дослідження – проаналізувати публічне управління та адміністрування як методолого-інформаційну систему сучасного інформаційно-технологічного етапу розвитку суспільства та обґрунтувати вплив цієї системи на механізми впровадження наукових досліджень у сферу публічного управління.

☞ У ХХ сторіччі публічне управління стало окремим видом професійної діяльності, освітньої галузі та галузі наук, передусім завдяки успіхам теорії управління та її застосування до суспільних процесів. На сьогодні публічне управління розглядається як явище універсальне і рівною мірою притаманне всім без винятку країнам. Однак, його розуміння в різних країнах є неоднаковим і значно різниться. На його зміст впливають історичний та політичний досвід нації, рівень її економічного й соціально-політичного розвитку, національні традиції, культура, ментальність та багато інших факторів. Разом з тим у визначеннях «публічного управління» є те спільне, що відзначається всіма науковцями та практиками. За визначенням Десмонда Кілінга, який вперше застосував цей термін, «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»; один із сучасних дослідників

Мета

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством». Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

У світі усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій «врядування» не як government – урядового управління, а як «governance» – публічного (суспільного) управління, у якому задіяні усі зацікавлені сторони: урядові структури, представники бізнесу, експертне середовище, громадянське суспільство. Воно містить у собі конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду, «роздержавлення» управлінських функцій, передачі значної її частини від уряду до інших суспільних суб'єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей. Цей термін означає перехід від розуміння управління як ієрархічної (вертикальної) системи контролю згори вниз до його сприйняття як процесу, спрямованого на горизонтальну, мережеву взаємодію, завдяки якій відбувається скеровування суспільних суб'єктів на певні бажані чи корисні цілі. Іншим є зміст поняття публічного адміністрування. Адміністрування (англ. administration) – вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню. Публічне адміністрування (державне управління – за традиційною пострадянською термінологією) – це технічна складова врядування, що має здійснюватись на професійній (неполітичній) основі; і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного розв'язання проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності [4, с. 489–490].

Найбільш суттєвими загальними особливостями публічного управління та адміністрування є те, що воно відрізняється від інших видів управління вирішенням більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монопольним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, універсальністю, що безпосередньо впливають на прийняття управлінських рішень. У зв'язку з цим, як зазначили українські вчені В. Луговий та В. Князев, йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування публічного управління [13, с. 10–11].

Публічне управління та адміністрування – це наукова дисципліна сучасного, постіндустріального, інформаційно-технологічного етапу розвитку суспільства, тому на її розвиток суттєво впливають процеси інформатизації, що значною мірою підвищує рівень її інформаційного забезпечення. Публічне управління є неможливим без обміну інформацією. Такий обмін за допомогою механізму соціальної комунікації об'єднує політичну систему та громадянське суспільство і дає інститутам публічної влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Соціально-політична (або масова) комунікація є найбільш широко

використовуваним механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку людини, суспільства та держави [5, с. 13]. Демократизація інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління передбачає запровадження нової філософії діяльності управлінських структур держави.

Надання публічному управлінню наукового характеру – процес, що передбачає широке використання наукових досягнень на всіх рівнях і в ланках системи управління, передусім результатів досліджень у сфері політології, права, філософії, соціології, економіки, екології та інформатики; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем публічного управління, зокрема розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату системи підготовки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації [2, с. 5].

Наукові основи публічного управління – це система наукових знань про управлінські теорії та технології узгодження інтересів держави і суспільства, а також різних груп інтересів в самому суспільстві. Це система знань про структуру, установу, функції, методи, техніку, культуру управління та їх закономірності. Кожна із складових публічного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізаційного соціуму зумовлені саме соціальними потребами, так чи інакше пов'язаними з управлінням державою і суспільством. Щодо політичних, історичних, економічних наук, філософії людського буття, соціальної психології та деяких інших, то їх предмет безпосередньо пов'язаний з управлінням. У цьому контексті публічне управління є феноменом, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему [11, с. 7].

У найбільш узагальненому вигляді роль методології публічного управління полягає в тому, що вона забезпечує здійснення пізнавальної, практичної або навчальної діяльності, рух до кінцевого результату. У зв'язку з цим можна виділити такі її функції, як критична, критеріальна, орієнтаційна, аналітична, евристична, функція фінальності, інструментальна, світоглядна, технологічна та прогностична функції, через які методологія реалізує можливості публічного управління.

Методологію публічного управління розглядають як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження і практики публічного управління. Вона впливає з методологічної функції науки, обумовлюється загальними концептуальними підходами, досягнутим рівнем наукового знання і філософські підходи, постулати та принципи, а також відповідні теорії.

Існують методологічні уявлення і концепції різного рівня й широти охоплення, а саме: методологія на рівні філософської рефлексії; загальнонаукова методологія; методологія міждисциплінарного рівня; методологія окремих наук. Методологія публічного управління зумовлена міждисциплінарним характером науки публічного управління і наявністю в останньої специфічних властивостей об'єкта і предмета. Таким чином, мето-

логію публічного управління не можна зводити тільки до методів управління, під якими маються на увазі способи і прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках [7, с. 10].

Методологія публічного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, що забезпечують інструментально-пізнавальну і практичну діяльність. Кожна складова в структурі методології публічного управління здійснює своє специфічне призначення і водночас реалізує системоутворюючу функцію. Так, принципи визначають відправні точки діяльності, формують її загальні напрями. Категорії задають зміст використовуваних понять, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді

раціональних вимог до діяльності. Цінності надають особистісної і суспільної значущості публічному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх реалізацію. Теорії додають обґрунтованості, аргументованості діяльності. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності, способи її здійснення [7, с. 11].

Наукові дослідження в галузі публічного управління та адміністрування ґрунтуються в основному на методах документалістики, тобто дослідженні документів, які відображають інформацію про стан, поведінку, використання об'єктів дослідження. Документальні джерела інформації дають змогу досліджувати об'єкти за певною періодизацією, тобто у динаміці за періодами, що необхідно для вивчення, зіставлення та порівняння фактів, які мають негативний чи позитивний вплив. Як будь-яка наука, наука публічного управління повинна бути спроможною ефективно виконувати дві основні функції – пізнавальну і практичну, які повністю взаємозалежні.

Галузь знань «Управління та адміністрування» є відносно самостійною сферою наукових досліджень, яка включає у свій об'єкт – публічне управління та адміністрування як види професійної діяльності, а предметом публічного управління виступають залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні його виміри. Отже, за своїм змістом – це наука про технологію та сенс, або суспільне призначення державно-управлінської діяльності.

За своїми гносеологічними особливостями – це науково-практичний тип знання, на відміну від емпіричного чи теоретичного. Він виникає в умовах, коли вирішення певних практичних проблем стає неможливим без застосування наукових знань і методів. Водночас таке застосування обумовлює трансформацію останніх у якісно новий продукт – технологічну розробку, зокрема стратегію, програму, план заходів, «дорожню карту», рецепт, інструкцію тощо.

У методологічному аспекті галузь знань «Управління та адміністрування» характеризується пріоритетним використанням методів, притаманних «інженерно-конструктивному», або технологічному рівню пізнання, що виникає в умовах НТР. Це, насамперед, методи моделювання, соціального експерименту, системного підходу, структурно-функціонального аналізу тощо.

Отже, публічне управління – складне багатогранне явище, що охоплює численні фундаментальні та прикладні науки: технічні (інформатика), економічні (макро- і мікроекономіка, статистика та ін.), природні (гігієна праці, медицина); політичні, юридичні, історичні, морально-етичні, соціологічні, організаційно-технічні, психологічні. Усі разом вони складають поняття «наука управління». Потреба у виокремленні управлінської науки визначається цілою низкою факторів, які в сукупності визначають специфічні об'єкт і предмет, зміст, методи, закони, закономірності й тенденції нового напрямку науки, а також відображають світовий досвід структурування наукової сфери. Отже, можна зробити висновок, що публічне управління як галузь науки складається з багатьох дисциплін, зосереджених на процесах та функціях управління і як вид діяльності держави проявляється у вигляді виконавчої та розпорядчої функцій [11, с. 13–14].

Структуру галузі знань «Управління та адміністрування» можна розглядати як форму організації самого змісту діяльності в галузі публічного управління, що утворює своєрідний методологічний трикутник, сторонами якого є аксіологічний (філософія публічного управління; соціологія публічного управління; психологія публічного управління; етика публічної служби тощо), пізнавальний (історія публічного управління; теорія публічного управління; методи і форми (методологія) публічного управління) та технологічний аспекти державно-управлінської наукової діяльності (технології публічного управління (або соціальні технології в публічному управлінні); публічне управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях; організація та управління в державних установах; публічна служба та служба в органах місцевого самоврядування) [2, с. 9].

Як вже зазначалось, основою розвитку галузі знань «Управління та адміністрування» є наукова інформація. Саме інформація є предметом, засобом і продуктом управлінської діяльності. Від рівня організації її збору, обробки та передавання власне залежить ефективність управління. Через органи управління проходить велика за обсягом, різноманітністю і динамікою інформація, адже будь-яка управлінська діяльність ґрунтується на відповідному інформаційному забезпеченні. Інформаційну складову управлінської діяльності становлять процеси збирання, зберігання, опрацювання і передавання інформації.

Упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в систему публічного управління дає змогу забезпечити інформаційну, інформаційно-аналітичну, аналітико-прогностичну підтримку ухвалення управлінських рішень, задовольнити інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створити умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають.

На сьогодні відбуваються кардинальні зміни щодо розуміння ролі інформації в науковій та науково-практичній діяльності в галузі публічного управління та адміністрування. Подальший модернізаційний розвиток у здійсненні наукових досліджень у цій сфері потребує відповідної інформаційно-ресурсної бази, яка передбачає інформатизацію наукових процесів, зокрема: нарощування інформаційно-пошукових сис-

тем, створення наукових баз і банків даних, баз знань, інформаційних центрів, архівних фондів, широке використання Інтернет-ресурсів. Тому, створення інформаційно-ресурсної бази науки суттєво впливає на якість та ефективність наукових досліджень, підвищує рівень інформаційного забезпечення наукового процесу в галузі публічного управління та адміністрування.

Важливе значення в інформаційному забезпеченні галузі публічного управління та адміністрування має інформаційно-методичний ресурс, який утворює відповідну інформаційно-ресурсну базу науки. Інформаційно-методичний ресурс – це, передусім, інформація щодо пріоритетних напрямів та результатів наукових досліджень в галузі публічного управління та адміністрування, підходів, методів та методик проведення наукових досліджень і оцінки їх результатів; матеріалів наукових конференцій, симпозіумів, семінарів; навчально-методичного забезпечення, що включає освітньо-професійні та професійні програми, програми функціональної спеціалізації, кваліфікаційні тести й анкети для оцінки і контролю рівня професійних знань та навичок фахівців у даній сфері діяльності, базові підручники та навчальні посібники; державні реєстри центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, матеріали статистичної звітності; зведеного каталогу бібліотечних фондів за напрямками у даній сфері діяльності; довідкового апарату, який включає різноманітні довідники, інформаційні матеріали з питань певної діяльності в різних країнах, інформаційно-довідкові системи. Тобто, це впорядкована множина документів або будь-яких інших даних, що створює відповідний інформаційний масив і надає індивідуальний доступ для задоволення потреб науковців у різноманітній інформації. У державно-управлінській діяльності найчастіше використовується проблемно-орієнтований інформаційно-методичний ресурс, спрямований на забезпечення управління певними сферами діяльності всією необхідною інформацією [3, с. 301].

На думку науковців, державно-управлінська наука характеризується недостатнім рівнем розвитку методології й теорії. Внаслідок цього практика управління також втрачає системну цілісність, має еkleктичний характер, що позначається на ефективності та результативності управління [11, с. 24]. Негативний вплив така ситуація справляє і на підготовку державно-управлінських кадрів. На наш погляд, вирішення існуючих проблем теорії і практики публічного управління тісно пов'язане з подальшою розробкою трьох основних аспектів цієї науки, а саме: 1) теоретичні засади, закономірності, особливості і тенденції публічного управління в умовах глобалізації та європейської інтеграції; 2) методологія (принципи, парадигми, категорії, підходи, концепції, моделі, методи, інше), механізми, програми та технології сучасного публічного управління; 3) науково-технологічний розвиток, впровадження відкритих інформаційних технологій та електронного урядування.

Таким чином, наукові дослідження в галузі публічного управління та адміністрування фактично є інноваціями, покликаними вдосконалити цілісну систему публічного управління, створити реальні передумови здійснення переходу від емпіризму до науковості публічного управління, надання йому характеру випереджального управління. У цих процесах важливого значення набуває інформаційний ресурс,

що в свою чергу потребує подальшої модернізації та інноваційного розвитку систем інформаційного забезпечення галузі публічного управління та адміністрування.

Література.

1. Бакуменко В. Д. Завдання науки державного управління в Україні в контексті суспільних трансформацій [Текст] / В. Д. Бакуменко // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2012. – № 6. – С. 72–78.

2. Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку [Текст] : нац. наук. доп. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови, кер. проекту) [та ін.], за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] : довідк. вид. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; 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. – 819 с. – Алфавіт. покажч. ст.: с. 762-816. – ISBN 978-966-619-279-3.

4. Енциклопедія державного управління [Текст] : довідк. вид. У 8 т. Т. 8. Публічне врядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. ; наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.]; наук.-редкол. тому: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова), А. В. Ліпенцев [та ін.]. – К. : НАДУ ; Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2011. – 710 с. Бібліогр. в кінці ст. – ISBN 978-966-619-285-4. – ISBN 978-617-644-000-0 (т. 8).

5. Інформаційна складова державної політики та управління [Текст] : монографія / С. Г. Соловійов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк [та ін.]; за заг. ред. Н. В. Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. – Київ : К.І.С., 2015. – 319 с. – ISBN 978-617-684-108-1.

6. Князев В. М. Галузь науки державного управління, її методологічні особливості, історія виникнення та впровадження в Україні [Текст] / В. М. Князев // Аналітика і влада : журн. експертно-аналіт. матеріалів і наук. праць. – 2012. – № 6. – С. 59-63.

7. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій [Текст] / Ю. Ковбасюк // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України : наук. журн. – 2012. – № 1. – С. 5-20.

8. Лазор О. Я. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів [Текст] / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор // Університетські наукові записки = University Scientific Notes : Часоп. Хмельницьк. ун-ту упр. та права. – 2015. – № 4. – С. 111-121.

9. Модернізація наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України [Текст] : наук. розробка / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

10. Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави [Текст] : матеріали наук. конф. (Київ, 16 трав. 2012 р.) : [наук. вид.]. У 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2012. – Бібліогр. в кінці ст.

11. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки «Державне управління» [Текст] : наук. розробка / В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко, Л. М. Гогіна [та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : НАДУ, 2010. – 58 с.

12. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід [Текст] : матеріали II наук.-практ. семінару, 25 квіт. 2014 р., м. Дніпропетровськ / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 116 с.

13. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук ; М-во культури України, Київ. нац. ун-т культури і мистецтв. – Київ : Ліра-К, 2016. – 256 с.

14. Публічне управління: теорія і практика [Текст] : монографія / Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білінська [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с. : рис., табл. – Бібліогр. в кінці тем. – ISBN 978-966-619-299-1.

15. Публічне управління: шляхи розвитку [Текст] : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.). У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 150 с.

Тетяна Сьомова

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ «GOOD GOVERNANCE» : ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ТЕРМІНОЛОГІЇ

У статті розглянуті методологічні проблеми, пов'язані з визначенням основних понять, які допомагають краще зрозуміти увесь механізм функціонування системи управління з огляду на демократичні моделі врядування в контексті європейських інтеграційних процесів. Проаналізовано зміст концепції « Good governance» та умови її виникнення, а також контекст застосування концепції. Придільна увага адаптації термінів західної управлінської думки у формі концепції «Good governance» .

Ключові слова: врядування, добре врядування, належне врядування, « Good governance» , державна влада.

Tetiana Syomova

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

CONCEPT OF «GOOD GOVERNANCE» : ITS APPLICATION AND DEFINITIONS CONTENT

Now the highly acute question is harmonization of different stakeholders interests at the state and local level. Nowadays almost all state and non-state political institutions of Ukraine are in crisis that's why they couldn't act as handling mechanism to the external and internal challenges.

Throughout the years of independence, Ukraine needed to develop a new model of interaction between state authorities and local authorities and representatives of civil society. And here we are faced to methodological problems associated with the definition of the basic concepts that help to understand better the mechanism of the whole management system in view of the democratic model of governance in the context of European integration processes. Therefore, consideration of the «good governance» concept achievements is necessary for Ukraine.

The features of «Good governance» concept discussed in the scientific research of many foreign scientists: Dzh.Honsalets T. Plamptr, John. Graham, L. Lynn, S.Hayrinh, S. Hill, J. Burg and national scientists: V.Korzhenko V. Nikitin, A. Kolodiy, B. Shevchuk, T.Bezverhnyuk, N. Hrytsiak

The aim of the paper is to compare the traditional English terminology in the use of the term «governance» and concept «Good governance» , as well as understanding of its use.

The concept of «Good governance» replaced the «New Public Management» model at the turn of the 80's - 90's. The appearance of new concepts contributed to a number of reasons. First, the political circumstances and political and economic nature. The birth of the concept of Good Governance coincided in time with the fall of the Berlin Wall and the termination of «cold war» . This period was significant as time when developed Western countries have faced the task of providing economic assistance to countries that previously were part of the Soviet bloc. Second, development of Western political and administrative science was looking for adequate responses to new challenges led researchers to conclude that public administration revealed the limits of its effective intervention in solving social problems. That's why concept of Governance quickly gained popularity, and such foreign researchers worked on this field: John. Honsalets, T. and J. Plamptra. Graham. The term «governance» has become widely used in the 1990s by international organizations such as the UN, World Bank, IMF.

UN Deputy Secretary General Louis Frechette offers the following definition: «Governance is a process, in which public institutions, business organizations and citizen groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences»

G. Hayden treats Governance as «the conscious management of existing government structures in terms of strengthening the legitimacy of the public sphere»

UNDP defines Governance as «the performance economic, political and authority to manage life of the country at all levels» .

The World Bank in the early 1990s offers own «working» definition of Governance: in the broadest sense - a set of traditions and institutions by which authority is made.

Therefore, adequate and generally accepted translation of the term Governance Ukrainian does not exist, but there is a stable and generally accepted understanding of the term «governance» and translating it as «management» inadequate.

Hence, the dominant concept in European governance «Good Governance» , is becoming more common in Ukraine. This concept focuses on the interaction between state structures and civil society, whose mission is to build a transparent, broad-based public participation process implementation in the interests of the majority.

So, in the most complete manner the concept of «Good Governance» can be implemented at the local level - at the level of regions and individual communities - because this is where the end result is the most dependent on the ability of local authorities, civil society and business representatives to establish a dialogue and reach effective level of interaction in decision-making regarding socially important problems. That is why the concept of «Good Governance» can be used as a methodological basis for the interaction of different interest groups in decision-making at the local community.

Keywords: government, good government, «Good Governance» , authority, integration processes, civil society.

Татьяна Сёмова

аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

КОНЦЕПЦИЯ «GOOD GOVERNANCE»: ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ

В статье рассмотрены методологические проблемы, связанные с определением основных понятий, которые помогают лучше понять весь механизм функционирования системы управления с учетом демократических моделей управления в контексте европейских интеграционных процессов. Проанализировано содержание концепции «Good Governance» и условия ее возникновения, а также контекст применения концепции. Уделено внимание адаптации терминов западной управленческой мысли в форме концепции «Good Governance».

Ключевые слова: управление, хорошее управление, надлежащее управление, «Good Governance», государственная власть.

Постановка проблеми

Зараз дуже гостро постало питання вирішення узгодження інтересів різних груп інтересів як на державному, так і на місцевому рівні. Зараз в Україні у кризовому стані перебувають практично всі як державні, так і недержавні політичні інституції, які повинні виступати механізмом для забезпечення керованості суспільства та допомагати протистояти зовнішнім та внутрішнім викликам.

Протягом усіх років незалежності Україна потребувала розробки нової моделі взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та представниками організацій громадянського суспільства.

Саме тут на перший план виходять методологічні проблеми, пов'язані з визначенням основних понять, які допомагають краще зрозуміти увесь механізм функціонування системи управління з огляду на демократичні моделі врядування в контексті європейських інтеграційних процесів. Тому врахування здобутків концепції «належного врядування» є необхідним для України.

Особливості концепції «Good governance» розглянуто у наукових розробках багатьох зарубіжних науковців, це: Дж. Гонсалес, Т. Плампрт, Дж. Грецем, Л. Лінн, С. Хайрінх, С. Хілл, Ж. Бурго, а також вітчизняних учених: В. Корженко, В. Нікітін, А. Колодій, Б. Шевчук, Т. Безверхнюк, Н. Грицяк.

Тому метою статті є порівняти традиційну термінологію з англійською у сфері вживання терміна «врядування», концепції «Good Governance», а також зіставити розуміння її використання. Також на меті визначити, на якому рівні концепція «Good Governance» може бути реалізована у найбільш повній формі.

У другій половині ХХ ст. світова політико-управлінська наука висунула низку концептуальних моделей організації діяльності органів влади з огляду на соціальний розвиток суспільства та задоволення потреб громадян як споживачів адміністративних послуг [1].

У 80-ті рр. ХХ ст. найбільшу популярність набула модель «Нового державного менеджменту» (New Public Management), у контексті якої управління соціальним розвитком розглядалося з точки зору дотримання правил і стандартів, прийнятих у корпоративному менеджменті поза впливом політичних процесів [1].

Дана модель дозволила істотно підвищити ефективність діяльності державного сектора в провідних

державних Заходу, однак відокремлення державного управління від політичного процесу, та зведення тільки до принципів і форм корпоративного менеджменту практично звели нанівець усі можливі переваги. Стало очевидним, що ефективне державне управління не може більше розглядатися як «аполітичний феномен».

На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. на зміну концепції (моделі) «Нового державного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція Good Governance. Появі нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин. По перше, обставини політичного й політико-економічного характеру. Актуалізація концепції Good Governance збіглася за часом з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни».

Крім того, в 90-ті рр. ХХ ст. перед розвиненими країнами Заходу виняtkово гостро й у більшому, ніж коли-небудь, обсязі постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського блоку [2].

По-друге, причини, пов'язані з розвитком західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики привели дослідників до висновку, що державна влада (public administration) виявила межі свого ефективного втручання в рішення соціальних проблем. На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави (welfare state) [1]. Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. Саме тому вихід бачився в підключенні до процесу соціального управління громадськості – громадянського суспільства, здатного не лише визначати сукупні інтереси громадян, але й забезпечити дієвий контроль за управлінською бюрократією й тим зміцнити легітимність самої державної влади [3].

На початку 80-х рр. ХХ ст. вийшло у світ фундаментальне двотомне дослідження німецького філософа Юргена Хабермаса «Теорія комунікативної дії». На зміну класичної моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, на думку вченого, має прийти нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відображатиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів [1].

Сприяти розв'язанню всіх вищезазначених проблем і була покликана концепція «Governance».

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Як уже зазначалося, поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 рр. і швидко набуло популярності. На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеса, Т. Плампра та Дж. Грехема, наприкінці 90-х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії [4, с. 3].

Термін «врядування» став широко вживатися в 1990-х рр. такими міжнародними організаціями, як ООН, Світовий банк, МВФ. З визнанням важливості ефективного врядування для макроекономічного зростання та стабільності, МВФ та Світовий банк навіть розширили умови надання позик вимогами «належного врядування» та створення інституційних рамок вироблення економічної політики, запровадивши відповідні показники. У 1995 р. у межах СОТ було створено нову категорію обов'язкових вимог до держав-членів, які поширювались на багато сфер внутрішнього законодавства. Міжнародні фінансові інститути надавали консультативну та технічну допомогу з метою забезпечення ефективного врядування та стримування корупції в державо-реципієнтах фінансової допомоги [5].

Природно, з'явилася безліч різних трактувань змісту цього поняття. Найбільш часто його ототожнюють з іншим близьким за змістом поняттям – Government (уряд).

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбулась в 1999 р. у Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про «Governance» як сферу виняткової компетенції уряду. «Governance» розглядалося на конференції як елемент, складова і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сектора.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет (Louise Frechette) пропонує таке визначення: «Governance» є процесом, у рамках якого суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя (mediate their differences)» (Промова на Всесвітній конференції з якісного управління в Манілі, 31 травня 1999 р.) [5].

Хайден трактує Governance як «усвідомлене управління існуючими державними структурами з погляду посилення легітимності суспільної сфери» [2].

Програма розвитку ООН (The United Nations Development Programme, UNDP) визначає Governance як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (authority) з метою управління (manage) життям країни на всіх рівнях» [5].

Аналітики Світового банку на початку 1990-х рр. пропонують своє «робоче» визначення поняття «Governance»: у широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди відносяться: 1) процеси, в ході яких уряди обираються, контролюються і зміщуються; 2) здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здорову політику; 3) повага громадян і держави до установ, які спрямовують економічні та соціальні взаємодії між ними [6, с. 1]. «Governance» являє собою систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (authority) в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [6, с. 4].

Таким чином, адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна «Governance» українською (як, втім, і в більшості інших мов) поки не існує.

Три основні значення терміна «урядування».

1. Першим значенням урядування є процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government), що українською мовою можна передати як правління або як політичне урядування.

2. Друге значення, у якому стали часто вживати слово «врядування» на Заході – це суспільне або системне врядування (англійською – governance), під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, що уможливорює та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі.

3. Нарешті третє значення терміна (як англійського «governance», так і українського «врядування») знову пов'язане із звуженням змісту шляхом зведення його до однієї з моделей управління суспільством, а саме – горизонтальної, координуючої діяльності, пов'язаної із зменшенням ролі уряду і розширенням ролі усіх інших зацікавлених сторін.

Загалом, підходи та інтерпретації поняття «врядування» істотно відрізняються залежно від того, чи йдеться про розвинуті країни, чи про країни, що розвиваються, або про посткомуністичні суспільства. У першому випадку говорять про нове публічне урядування як об'єктивно присутню рису суспільного життя, яку потрібно вивчати, щоб адекватно розуміти переваги й ризики нових способів урядування, і цим займаються переважно науковці. У другому випадку здебільшого вдаються до формулювання вимог і практичних рекомендацій щодо «підтягування» управління до певних стандартів, і це роблять різноманітні структури, що надають кредити чи допомогу своїм адресатам [7].

Тож більшість офіційних документів та пропагандистських матеріалів ООН і Світового банку, які просувають ідеї урядування у країни третього світу та нові незалежні держави, що виникли на пострадянських теренах, трансформують концепцію врядування у її підвид – концепцію «доброго врядування» («Good Governance»), яка здебільшого застосовується у вигляді сукупності нормативних приписів для менш розвинених країн. Добре врядування у таких випадках трактують саме як демократичне, справедливе врядування, що здійснюється урядом, дії якого правовим чином урегульовані і який не порушує закон.

Концепція доброго врядування націлена, насамперед, на підвищення керованості та ефективності.

Але час вніс свої корективи до розуміння місця та ролі держави в сучасному світі. Поява терміну «governance» завдала певних труднощів як для управлінців, так і філологів, оскільки його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як управління («administration», «management»), зазвичай не приділяючи належної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах. Такий переклад виходить з різних політичних традицій та адекватно не відображає сутність запровадженого у 18 ст. Дж. Локом терміну належного врядування, яке базується на розподілі влади. Концепція «governance» як протиположності «administration», складається із трьох складових [7]: 1) відповідальність несе не тільки політична влада. «Governance» являє собою компроміс, заснований на

впливі політичного, економічного й соціального факторів, оскільки пропонує нові форми дій, що ставляться до регулювання; 2) різні суб'єкти вимагають залучення до процесу прийняття рішень і в змозі пропонувати нові рішення для вирішення суспільних проблем. «Governance» наголошує на делегуванні відповідальності, що відбувається в трикутнику між державою, громадянським суспільством і ринком; 3) жоден із суб'єктів не має знань і засобів, необхідних для самостійного вирішення існуючих проблем. Виникає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії та переговорів між різними учасниками. В українській мові існує стійкий і загально визнаний переклад терміна «governance», тобто врядування. Переклад його як «управління» неадекватне. Термін «врядування» припускає розмаїтість форм впливу одних агентів на інших, починаючи від прямого примусу й закінчуючи укладенням добровільних взаємовигідних угод.

Так наприклад, В. Безверхнюк визначає «Good Governance» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадянськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою [8].

Тобто, врядування на сьогодні припускає:

- поступову децентралізацію та деконцентрацію державного управління;
- відкриті переговори з численними суб'єктами громадянського суспільства;
- ліквідацію бар'єрів між державною й приватною сферами, створення партнерських структур, налагодження публічно-приватного партнерства.

Поряд із підходами Світового банку та Організації економічної співпраці та розвитку, Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі з європейського врядування, яка була прийнята Комісією в липні 2001 р. Біла книга містить низку рекомендацій і пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі ЄС у світовому врядуванні [9]. Метою книги є модернізація європейської громадської дії для того, щоб підвищити відповідальність виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами та відкрити процедури прийняття рішень в Європейському Союзі для надання громадянам можливості брати участь у прийнятті рішень, які їх стосуються.

Таким чином, концепція європейського врядування припускає впровадження нових методів вироблення державної політики, спрямованих на переговори, а також нових способів її впровадження, зокрема через партнерські відносини.

Висновки. Отже, панівна в європейському управлінні концепція «Good Governance» набуває все більшого поширення в Україні. Дана концепція орієнтована на взаємодію державних структур та інститутів громадянського суспільства, головною метою якої є побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості.

Таким чином, у найбільш повній формі концепція «Good Governance» може бути реалізована на місцевому рівні – на рівні регіонів й окремих громад, - бо саме тут кінцевий результат найбільш залежить від здатності територіальних органів влади, органів громадянського суспільства та представників бізнесу налагодити діалог та досягти дієвого рівня взаємодії в процесі прийняття рішень стосовно суспільно значимих проблем. Саме тому концепція «Good Governance» може бути використана як методологічна основа для взаємодії представників різних груп інтересів у процесі прийняття управлінських рішень на рівні територіальної громади.

Література.

1. Сморгунів Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования (Полис.) – 2003. – №4. – С. 50-59.
2. Hyden Goran, Court Julius. Governance and Development // World Governance Survey Discussion. Paper 1. – United Nations University. – August 2002. – 34 p.
3. Good governance: Guiding principles for implementation / The Australian Government's Overseas Aid Program // The Australian Agency for International Development, Canberra. – August 2000. – P. 3.
4. Hague R. and Harrop M. Comparative Government and Politics. An introduction: 6th Edition. – Palgrave MacMillan, 2004. – 355 p.
5. What is good governance? [Electronic resource] / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. — Access mode : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
6. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – 45 p.
7. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем // Науковий вісник «Демократичне врядування». -2012. – вип. 10
8. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / Н.Р.Нижник, С.П.Мосов. – Чернівці, 2011. – 248 с.
9. European Governance. A white paper [Electronic resource] / Commission of the European Communities (Brussels, 2001. COM(2001) 428 final). — Access mode: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.
10. Корженко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance» [Текст] / В.В.Корженко, В.В.Нікітін. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2012-1/doc/1/01.pdf.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:355.058

Сергій Андреев

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

ЦИВІЛЬНА ОБОРОНА ТА/АБО ЗАХИСТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ І ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті показано, що однією з концептуальних проблем, притаманних процесу розбудови системи цивільної оборони України за період 1991-2016 рр., є проблема невизначеності стратегічних цілей та пріоритетів державного управління в цій сфері. Нагальною потребою для населення країни є створення якісно нової системи цивільної оборони, у той час як зараз відбувається формування такого самостійного напрямку державної політики, як «захист критичної інфраструктури», який є функціонально близьким до заходів цивільної оборони та забезпечення цивільного захисту. Проведено аналіз деяких основних положень концепції захисту критичної інфраструктури в Україні.

Ключові слова: державне управління, стратегічні пріоритети державного управління, мета державного управління, цивільна оборона, цивільний захист, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, надзвичайні ситуації, попередження надзвичайних ситуацій та ліквідація їх наслідків.

Serhii Andreiev

*PhD in Public Administration, Doctoral student
of NAPA under the President of Ukraine*

CIVIL DEFENCE AND/OR PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF DETERMINATION OF STRATEGIC GOALS AND PRIORITIES FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. *During the period of the contemporary history of Ukraine there were adopted a large number of regulatory legal acts of conceptual and programmatic nature regarding the development of civil defence. However, it wasn't contributed to its formation as a relatively isolated and independent sphere of public administration in Ukraine, progressive and comprehensive development of civil defence, qualitative institutional transformations in this system.*

Over the past two years in Ukraine it has been actively discussing and forming such a new and relatively independent direction of government policy as the «Protection of critical infrastructure», that testifies a significant change in the priorities of public administration in our country.

Paper objective. *The analysis of some key provisions of the protection of critical infrastructure conception in Ukraine developed by the National Institute for Strategic Studies, clarification of interrelation in this area of public policy with civil defence in light of the problem of defining the strategic objectives and priorities of public administration.*

Paper main body. *A differential peculiarity and the primary goal of the new generation wars is, above all, the capture or instituting of total control over the resources and territories, and the local population is doomed to eviction (voluntary or involuntary) at best, or to the languishing death or complete destruction at worst. There is a multiple excess of casualties among civilians in comparison with losses of military personnel in current military conflicts.*

The introduction and active discussion of the conception of critical infrastructure protection in the national expert community by all appearances indicates certain absolutization of technocratic and materialistic values over the humanistic, human-centric approach regarding national security, which is permanently articulated now and common for the developed countries (especially the US and the European Union states members). Thus, namely this approach, in our point of view, should prevail in the practice of public administration while implementing national interests.

According to the Article 3 of the Constitution of Ukraine a man, his/her life and health, the safety and security is the highest social value in Ukraine (rather than logistical or virtual infrastructure of state and society supporting activity), and the Law of Ukraine «On fundamentals of National Security of Ukraine» considers a man and citizens, their constitutional rights and freedoms on the first place among the other objects of national security.

In this regard, the strategic goal of public policy in creating a system of protection of critical infrastructure in Ukraine should be, ultimately, the provision of effective civil defence to the population from emergencies of various kinds, including military and social, as well as achieving his maximum vital activity security.

© Андреев С. А., 2016.

Conclusions of the research. *The protection by the citizens of their sovereign right to the territory and the right to life in this territory should be performed within the framework of civil defence activities (by all means, in the aggregate with the measures of territorial defence, mobilization training, implementation of public safety, protection of critical infrastructure protection, etc.).*

The need to create a qualitatively new system of civil defence is much more acute and urgent for the Ukrainian people today than creating a system of protection of critical infrastructure.

Our understanding is that the measures about protection of critical infrastructure should be planned and implemented within such an integrated focus area of public administration as «Civil Defence», and its development nowadays should be one of the main strategic objectives and priorities of the state policy of Ukraine.

Keywords: *governance, strategic priorities of government, the purpose of public administration, civil defense, civil protection, critical infrastructure and critical infrastructure protection, emergency, prevention of emergency situations and liquidation of their consequences.*

Сергей Андреев

докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАГУ при Президенті України, к.н. по гос.упр.

ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА И/ИЛИ ЗАЩИТА КРИТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В УКРАИНЕ В КОНТЕКСТЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ И ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье показано, что одной из концептуальных проблем, присущих процессу развития системы гражданской обороны Украины за период 1991-2016 гг., является проблема неопределённости стратегических целей и приоритетов государственного управления в этой сфере. Острой необходимостью для населения страны является создание качественно новой системы гражданской обороны, в то время как сейчас происходит формирование такого самостоятельного направления государственной политики, как «защита критической инфраструктуры», которое является функционально близким к мероприятиям гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты. Проведён анализ некоторых основных положений концепции защиты критической инфраструктуры в Украине.

Ключевые слова: *государственное управление, стратегические приоритеты государственного управления, цель государственного управления, гражданская оборона, гражданская защита, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, чрезвычайные ситуации, предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий.*

За період новітньої історії України прийнято велику кількість нормативно-правових актів (указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо) концептуально-програмного характеру з питань розвитку цивільної оборони (далі – ЦО), захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій (далі – НС), передусім, техногенного та природного характеру. За нашими оцінками, впродовж 1991–2016 рр. вищими органами державної влади прийнято близько десятка таких актів, аналіз яких було здійснено у роботі [1].

Істотна кількість законодавчих актів зі стратегічних аспектів становлення ЦО, протидії НС не сприяла концептуалізації та становленню ЦО як відносно відокремленої та самостійної сфери державного управління в Україні, поступовому та всебічному розвитку ЦО, у тому числі якісним інституційним перетворенням у цій системі.

Основне стратегічне положення Концепції ЦО України (1992 р.) про те, що відповідно до соціально-політичних та економічних змін, що відбуваються в державі, ЦО України підлягає реорганізації в напрямках удосконалення системи управління, реформи сил, розширення кола вирішуваних завдань і перегляду системи підготовки кадрів [2], на жаль, залишилось нормою-декларацією.

На тлі неоднозначних трансформаційних процесів у сфері ЦЗ, відомих військово-політичних подій на Сході України, незадовільної соціально-економічної ситуації в країні, нестабільного міжнародного становища у світі в цілому, протягом останніх двох років в Україні активно формується такий комплексний напрям державної політики, як «захист критичної інфраструктури» (далі – ЗКІ).

Зазначений напрям є функціонально близьким до заходів ЦО та забезпечення ЦЗ, але його поява й активне обговорення, на наш погляд, свідчить про суттєву зміну стратегічних пріоритетів державного управління в нашій країні, що може призвести до того, що заходи із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ відійдуть на другий план.

Науково-теоретичні та прикладні питання розвитку державних систем ЦО, ЦЗ та їх аналогів, зокрема у контексті забезпечення національної безпеки й оборони держави, досліджували такі вчені, як: Н. Брушлинський, А. Возженіков, Ю. Воробійов, В. Гречанінов, М. Долгін, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Мосов, Б. Порфир'єв, Г. Ситник, В. Тищенко, М. Фалєєв, В. Федоренко та ін.

У свою чергу, питання ЗКІ розглядалися у роботах вітчизняних науковців, у тому числі: В. Бегуна, Д. Бі-

рюкова, Д. Бобра, В. Гречанінова, В. Заславського, С. Кондратова, А. Мороза, О. Суходолі.

У більшості публікацій відсутні конкретні шляхи вирішення проблем, пов'язаних із теоретико-методологічним обґрунтуванням місця та ролі ЦО, як, утім, і заходів з ЦЗ, у системі національної безпеки держави. Також на сьогодні в науковій літературі не висвітлене питання щодо взаємовідношення заходів ЦО та ЦЗ із завданнями щодо ЗКІ у контексті цілепокладання та пріоритетів державного управління.

Мета

Метою статті є проведення аналізу деяких основних положень концепції ЗКІ, викладеній у Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні (далі – Зелена книга), підготовленої Національним інститутом стратегічних досліджень (далі – НІСІ) [3], з'ясування взаємозв'язку цього напрямку державної політики з ЦО в контексті визначення стратегічних цілей та пріоритетів державного управління.

Виклад основного матеріалу

Під критичною інфраструктурою (далі – КІ) України розробники Зелені книги розуміють «...системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки...», а термін «захист критичної інфраструктури» пропонують визначати як «...комплекс заходів, реалізований в нормативно-правових, організаційних, технологічних інструментах, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури...» [3, с. 8].

Не можна заперечувати тієї обставини, що ефективний ЗКІ сьогодні має бути одним із пріоритетів державної політики як з точки зору забезпечення суверенітету України та її обороноздатності, так і з огляду її сталого розвитку на довгострокову перспективу. Саме тому в Стратегії національної безпеки України загрози безпеці КІ вперше виділені в окрему підгрупу зпоміж інших загроз національній безпеці (далі – НБ) [4]. Йдеться про такі загрози, як:

- критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту;
- недостатній рівень захищеності КІ від терористичних посягань і диверсій;
- неефективне управління безпекою КІ та систем життєзабезпечення.

Також у вказаній Стратегії, виходячи з окресленого переліку загроз, визначені пріоритети забезпечення безпеки КІ:

- комплексне вдосконалення правової основи захисту КІ;
- створення системи державного управління безпекою КІ;
- посилення охорони об'єктів КІ, зокрема енергетичної і транспортної;
- налагодження співробітництва між суб'єктами захисту КІ;
- розвиток державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям на об'єктах КІ та реагування на них;
- розробка та запровадження механізмів обміну інформацією між державними органами, приватним сектором і населенням стосовно загроз

КІ та захисту чутливої інформації у цій сфері;

- профілактика техногенних аварій на об'єктах КІ та оперативне і адекватне реагування на них, локалізація і мінімізація їх наслідків;
- розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері [4].

Виконаний нами аналіз деяких положень презентованої НІСІ Зелені книги, результати якого ширше представлені в роботі [5], дає підстави для висновку про те, що вона є результатом плідної роботи групи поважних вітчизняних та іноземних експертів, має глибокий рівень аналітики та, в цілому, високий науково-експертний рівень підготовки. Однак, разом із цим, вважаємо за доцільне висловити свою скромну думку стосовно окремих концептуальних положень Зелені книги, які, на наш погляд, є досить дискусійними.

Як видно із запропонованих підходів до трактування поняття «критична інфраструктура», а також до визначення секторів, об'єктів, систем та ресурсів, що можуть бути віднесені до КІ [3, с. 8-11], більшість цих об'єктів підпадає під категорію «об'єкти цивільної оборони», яка, свого часу, широко використовувалась у законодавстві колишнього СРСР. Підходи до категоризації об'єктів ЦО та віднесення територій певних адміністративно-територіальних одиниць чи міст до груп з ЦО цілком можна було б, у певній частині (після відповідного аналізу), застосувати для визначення ознак критичності об'єктів та систем КІ.

Не можна не погодитись із визначеними у Зелені книзі завданнями щодо ЗКІ, але, в той же час, вважаємо за необхідне зазначити наступне.

Значна частина наведених завдань належить до категорії завдань ЦО. Так, наприклад, як бачимо із аналізу доктринальних джерел з питань ЦО радянського періоду, однією із чотирьох основних груп завдань ЦО були завдання, спрямовані на підвищення стійкості роботи об'єктів народного господарства в умовах воєнного часу. Розв'язання цього завдання передбачало розосередження виробничих сил по території країни, організацію надійних економічних зв'язків, стійку кооперацію та дублювання виробництва, створення достатніх та розосереджено розташованих матеріальних резервів й запасів, а також упровадження норм проектування інженерно-технічних заходів при розвитку та новому будівництві міст та об'єктів народного господарства [6, с. 12].

Експерти відзначають, що відмінною особливістю війн нового покоління є те, що їх мета – це захоплення ресурсів й територій, але без місцевого населення, приреченого у кращому випадку на виселення, у гіршому на повне знищення. Це і визначає головний удар, який агресор завдає у першу чергу по мирному населенню. Усі військові конфлікти за останнє століття мають постійну тенденцію багатократного перевищення жертв серед мирного населення у порівнянні з втратами військовослужбовців [7, с. 495].

Статистика жертв у світових війнах ХХ ст. показує збільшення відносної кількості жертв серед мирного населення у порівнянні з військовими втратами. Втрати цивільного населення у Першу світову війну були в 20 раз менші за бойові, у Другу світову війну приблизно однакові, у В'єтнамі в 9 разів більше бойових, а у подальших локальних війнах втрати цивільного населення перевищують бойові втрати 10-15 разів та є тенденція до їх збільшення [8, с. 30].

Як зазначає вітчизняний експерт Д. Бобро, посилаючись на дані джерела – Global Terrorism Database [9], КІ стала об'єктом нападу для порівняно незначної кількості терактів (до 10-15 %), тоді як основна кількість останніх спрямовувалася проти людей [10, с. 85].

З огляду на це, на нашу думку, стратегічною метою державної політики при формуванні та вдосконаленні системи ЗКІ України має бути, в кінцевому підсумку, забезпечення ефективного ЦЗ населення від НС різного характеру, усебічне та максимально можливе досягнення безпеки його життєдіяльності та розвитку, а не абстрактне формулювання – «розбудова безпекового партнерства для підвищення безпеки та забезпечення стійкості національної критичної інфраструктури» [3, с. 15].

Проте, викладена у Зеленій книзі концепція ЗКІ від різного роду ризиків й загроз, насамперед, виділення відповідних фізичних та віртуальних об'єктів (систем та ресурсів) як одного з основних об'єктів НБ, зі всією очевидністю свідчить про певну абсолютизацію технократичних та матеріалістичних цінностей над гуманістичним, людиноцентричним підходом щодо забезпечення НБ, який сьогодні постійно артикулюється та є характерним для розвинених країн світу (передусім США та країн-членів Європейського Союзу), а отже, саме такий підхід, на наш погляд, має домінувати у практиці державного управління при реалізації національних інтересів.

У даному контексті треба акцентувати увагу на тому, що відповідно до ст. 3 Конституції України найвищою соціальною цінністю в Україні є саме людина, її життя і здоров'я, а також недоторканність і безпека (а не матеріально-технічна чи віртуальна інфраструктура забезпечення життєдіяльності держави й суспільства – прим. авт.), а у Законі України «Про основи національної безпеки України» людина і громадяни, їхні конституційні права і свободи зазначені на першому місці серед інших об'єктів НБ [11, ст. 3].

Отже, у Зеленій книзі, а також й у більш конкретних нормативних документах стратегічного та програмного характеру, які неодмінно у подальшому будуть розроблятися на її основі, засадничою ідеєю має бути наукове обґрунтування та практична реалізація комплексу заходів, які мають за мету, передусім, захист населення від НС різного характеру. Саме для цього, власне, й має забезпечуватись ЗКІ, як один із визначальних напрямів у комплексі інших заходів щодо забезпечення безпеки людини (індивіда) та суспільства. Іншими словами, стратегічною метою державної політики при формуванні та вдосконаленні системи ЗКІ України має бути забезпечення належного ЦЗ, а мета, як відомо, є основним структуроутворюючим чинником при формуванні будь-якої системи.

Наприклад, В. І. Ізмалков відносить забезпечення захищеності критично важливих для національної безпеки держави об'єктів та збереження об'єктів, необхідних для сталого функціонування економіки та виживання населення в умовах воєнного часу, до системи заходів та дій, що здійснюються у межах ЦЗ [12, с. 163] – відповідно до Федерального закону Російської Федерації «Про цивільну оборону» від 12.02.1998 № 28-ФЗ забезпечення стійкості функціонування організацій, необхідних для виживання населення під час воєнних конфліктів або внаслідок цих конфліктів, а також при

НС природного та техногенного характеру є одним із основних завдань ЦО [13, ст. 2].

У свою чергу, одним із основних завдань єдиної державної системи попередження і ліквідації НС Росії є здійснення цільових та науково-технічних програм, спрямованих на попередження НС та підвищення стійкості функціонування організацій, а також об'єктів соціального призначення в НС [14, ст. 4].

Зелена книга, на наш погляд, не дає однозначної відповіді на питання про те, чи формування та реалізація державної політики щодо ЗКІ України будують законодавчо визначені як самостійний, відносно відокремлений напрям державно-владної діяльності та окремих напрямів забезпечення НБ, чи-то здійснення відповідного напрямку державної політики буде охоплюватись якоюсь іншою (чи одночасно декількома) сферами державного управління, як-то: забезпечення ЦЗ, техногенної, енергетичної, воєнної, громадської, державної безпеки тощо.

Разом з тим, дуже важливою є науково обґрунтована концептуалізація ЗКІ в системі інших заходів щодо забезпечення НБ, а також визначення структурних зв'язків з іншими елементами системи забезпечення НБ, оскільки від цього, багато в чому, залежить ефективність обраної державою інституційної моделі ЗКІ, механізму правового регулювання, визначення органів державної влади, відповідальних за цей напрям діяльності, оптимальний розподіл повноважень та меж відповідальності між ними тощо.

Заходи щодо створення ефективної системи ЗКІ цілком могли б реалізовуватись у межах системи заходів ЦО України та у тісному взаємозв'язку і при належній координації із іншими заходами щодо забезпечення НБ. Однак, урахувавши той факт, що систему ЦО України наразі ліквідовано, а єдину державну систему цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) поки не створено, вірогідність реалізації такої пропозиції в найближчій перспективі є вкрай низькою.

До того ж, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, далі – ДСНС (яка здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ), навіть за належної організаційної та інформаційно-аналітичної підтримки з боку Ради національної безпеки і оборони України, провідна роль якої у питаннях ЗКІ є очевидною, навряд чи сьогодні інституційно спроможна посилити такий масштабний напрям забезпечення НБ, як координація дій інших державних органів, зокрема зацікавлених центральних органів виконавчої влади, у питаннях формування та реалізації державної політики із ЗКІ України.

В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони у разі нападу ворога. Це є особливо важливим в епоху глобалізації, коли чимала частка реальних ризиків і загроз, у процесі застосування сучасних гібридних й конвергентних способів ведення війн, мають прихований, латентний характер та не усвідомлювані більшістю населення країн, що розвиваються.

Не викликає сумнівів той факт, що з ліквідацією систем ЦО, нехай навіть шляхом їх реорганізації (перетворення) в системи ЦЗ, неминуче слабшає оборо-

нна могутність держави, що з позиції забезпечення суверенітету, національної безпеки та обороноздатності є абсолютно неприйнятним.

Військові та збройні конфлікти в новітній світовій історії: в Іраку, Афганістані, Югославії, Чечні, Ємені, Лівії, Сирії, на сході України переконливо довели безальтернативність й гостру необхідність усебічного розвитку систем ЦО шляхом удосконалення наукових, економічних, правових, інституційних та інших засад їх функціонування, розширення спектру розв'язуваних завдань. Ці конфлікти наочно продемонстрували, до чого можуть призвести кон'юнктурні ідеалістичні концепції й теорії про девоєнізацію ЦО та їх трансформування у системи ЦЗ, переорієнтацію ЦО на виконання завдань гуманітарного характеру в умовах НС мирного часу.

✎ Захист громадянами свого суверенного права на територію, а також права на життя на цій території необхідно здійснювати в рамках заходів ЦО (у сукупності, безумовно, із заходами щодо територіальної оборони, мобілізаційної підготовки, забезпечення громадської безпеки, ЗКІ тощо). Для народу України потреба у створенні якісно нової системи ЦО сьогодні є набагато актуальнішою та гострішою, ніж створення системи ЗКІ.

Вважаємо, що заходи щодо ЗКІ повинні плануватись й реалізовуватись у межах такого комплексного напряму державного управління, як «Цивільна оборона», котрий має бути в сучасних умовах однією із основних стратегічних цілей та пріоритетом державної політики України.

Література.

1. Андреев С. О. Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України / С. О. Андреев // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2013. – № 2. – С. 71–80.
2. Про Концепцію Цивільної оборони України : постанова Верховної Ради України від 28.10.1992 № 2746-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 649.
3. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : аналітична доповідь / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов, О. І. Насвіт, О. М. Суходоля. – К. НІСД, 2015. – 35 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Green%20Paper%20on%20CIP_ua.pdf
4. Про Стратегію національної безпеки України : рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015, введено в дію Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
5. Ситник Г. П. Про деякі актуальні питання захисту критичної інфраструктури в Україні / Г. П. Ситник, С. О. Андреев // Наук.-інформ. вісн. Акад. нац. безпеки : наук. журн. – К. : ГО «Академія національної безпеки». – Вип. 3-4 (7-8). – 2015. – С. 116–131.
6. Гражданская оборона. – М. : Воениздат, 1976. – 384 с.
7. Байда С. Е. Угрозы военно-политического характера и социальной нестабильности в России и меры противодействия / С. Е. Байда // Успешность развития социальных систем и государственная политика и управление : Сб. матер. Всеросс. научн.-общ. конф. (г. Москва, 28 ноября 2014 г.). – М. : Наука и политика, 2015. – С. 494–504.
8. Байда С. Е. Оценка возможности инициирования мега-катастроф с применением существующих технических средств и технологий и экспертиза случаев их применения / С. Е. Байда // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2010. – Т. 2. – № 1 (2). – С. 23-44.
9. Global Terrorism Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.start.umd.edu/gtd/>
10. Бобро Д. Г. Визначення критеріїв оцінки та загрози критичній інфраструктурі / Д. Г. Бобро // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень. – 2015. – № 4 (37). – С. 83–93. – (Серія «Економіка»).
11. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.
12. Измалков В. И. Современные взгляды на стратегию гражданской защиты / В. И. Измалков // Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования. – 2014. – Т. 2. – № 2. – С. 163-170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-vzglyady-na-strategiyu-grazhdanskoj-zaschity>
13. Федеральный закон Российской Федерации «О гражданской обороне» от 12.02.1998 № 28-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/178160/1/#block_100
14. Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/10107960/1/#block_100.

Тетяна Бавол

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ПІДХОДУ ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Здійснено спробу виокремити та проаналізувати деякі складові державного управління в системі забезпечення індивідуальних соціальних послуг. Серед складових однією із основних і найбільш проблемною є система державного управління якістю соціальних послуг. Важливе місце в управлінні якістю надання соціальних послуг займають державні стандарти, ліцензування та акредитація суб'єктів, оцінювання якості. Виокремлено шляхи вдосконалення державного управління, системного надання індивідуальних соціальних послуг – як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Ключові слова: державне управління, ліцензування, соціальні послуги, акредитація, соціальний контракт, якість соціальних послуг.

Tetiana Baval

PhD student of Public Administration and Local Self-government Department
of LRIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION ELEMENTS IN PROVIDING AN INDIVIDUAL APPROACH TO PROVISION OF SOCIAL SERVICES

Problem setting. Social and economic transformations that have been recently taken place in Ukraine cause the need for appropriate measures in all spheres of social life; especially it has to do with social sphere and the system of social services provision. The system of social services, which has formed during the last decades in Ukraine, is ineffective and ultimately is not able to provide quality solution to the problems of socially disadvantaged groups of population, leading to social tension in the country. On the way to the European integration the need to improve the existing social sphere increases, according to which every citizen should be provided with such social services and in such amounts, which he or she needs for the life worth living and moving from the difficult life situation.

Recent research and publications analysis. The issues of reforming of the social services system can be traced in the works of Ukrainian scientists, including: V. Hoshovska, K. Dubych, M. Kravchenko, E. Libanova, B. Stashkiv, V. Subotina, V. Skurativskyi, O. Malofeieva, O. Chernysh and others.

Paper main body. The main features of the system of individual social services provision is a common goal, a certain structure, basic principles with a definite hierarchy of functional competence. General analysis of the public administration of the system of individual approach in providing social services includes such components as legislative and regulatory support, evaluation of state of a potential object of social services consumption, generation of a system of subjects of service delivery, system regulatory activity - standardization, licensing (registration) of entities, evaluating the success of projects and programs on social services provision, activity planning in this area, development and decision-making, organizational and logistical, information support of the system operation, organizing training of social workers, activities aimed at enhancing the efficiency of operation of specific subjects of social services rendering, their coordination, motivation to work effectively, control the exercise of their functions.

One of the main directions of public management of the system of individual approach in providing social services is their quality control. Hence, an important task of the state in providing social services is to establish standardized instruments and uniform requirements for such services, as well as to ensure impartial control and monitoring of their provision. The most important among these standardized instruments is a unified national standard that defines the terms of provision and the required quality of each service, and, consequently, an important condition of public administration of this system is standardization of social services. The main objective of licensing of subjects of social services provision is to ensure, on the one hand, compliance of organizations and individuals, who provide these services, with the requirements for staff qualifications and availability of necessary resources, on the other hand – conformity of the very services with the national standards. Protection associated with licensing mechanism comprises the two components. First, any organization before commencement of business should confirm compliance with standards and requirements of the certificate; secondly, in the course of its activity it is audited on a regular basis by independent bodies in order to ensure its further compliance with standards.

Assessment of the quality of social services and success of activity of subjects of their provision, implementation of relevant projects and programs are an integral part of the public management of the system. Assessment of the whole system operation or a particular sector should be carried out on such grounds as transparency in the decision-making process, involvement of experts from different organizations, regions, cooperation with local authorities, with NGOs, availability and activity of formal and informal network structures with participation of service providers and other partners, the overall stability of functioning, etc. Locally you can rely on such criteria as respect for consumer rights, introduction and financing of programs, correspondence of skills of social services employees and social workers to the relative type of services, effectiveness of contracts and agreements concluded between the partners. One of the important criteria in assessing the quality of social services is the availability and awareness of all members of local communities regarding the terms of their provision and

opportunities to get them, which is manifested in a defined clear list of services, comfortable location of organizations and institutions that provide them, competence of the employees of the relevant institutions, etc.

An important function of public administration in the sphere of individual approach in providing social services is involvement of local self-government authorities in the process. The practice of delimitation of powers between central and regional public authorities reflects the results of search for the optimal balance between harmonization and clear administration by the top-down governance, and a flexible regional management, which considers the socio-economic specifics of the regions.

Conclusions. An important task of the state in the current context is to establish standardized instruments and uniform requirements for social services, and to ensure impartial control and monitoring of their provision, tools of social services quality assessment. The main focus during the analysis is placed on the various aspects of organization of the process of individual approach in providing social services. Given the social and economic opportunities of different regions, the necessity of decentralization has been proved. An important function of public administration in the sphere of individual social services provision is also attraction of local authorities to this process.

Keywords: public administration, licensing, social services, accreditation, social contract, quality of social services

Татьяна Бавол

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления
ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины

СОСТАВЛЯЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПОДХОДА К ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Осуществлена попытка выделить и проанализировать некоторые составляющие государственного управления в системе обеспечения индивидуальных социальных услуг. Среди составляющих одной из основных и наиболее проблемной является система государственного управления качеством социальных услуг. Важное место в управлении качеством предоставления социальных услуг занимают государственные стандарты, лицензирование и аккредитация субъектов, оценка качества. Выделены пути совершенствования государственного управления, системного предоставления индивидуальных социальных услуг, как на общегосударственном, так и на местном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, лицензирование, социальные услуги, аккредитация, социальный контракт, качество социальных услуг.

Постановка проблеми

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими Соціально-економічними перетвореннями, які останнім часом відбуваються в Україні, викликають необхідність здійснення відповідних заходів у всіх сферах суспільного життя, зокрема це стосується соціальної сфери та системи надання соціальних послуг. Система соціальних послуг, яка сформувалась протягом останніх десятиліть в Україні, діє неефективно і в кінцевому результаті неспроможна забезпечити якісним вирішенням проблем соціально незахищених верств населення, що призводить до соціальної напруженості в країні. На шляху до євроінтеграції зростає необхідність вдосконалення наявної соціальної сфери, за якої кожен громадянин повинен бути забезпечений саме тими соціальними послугами та в тій кількості, якої він потребує для повноцінного життя та виходу з складної життєвої ситуації.

Проблеми реформування системи соціальних послуг прослідковуються у працях українських вчених, серед яких: В. Гошовська, К. Дубич, М. Кравченко, Е. Лібанова, Б. Сташків, В. Суботіна, В. Скура-тиський, І. Малофеева, О. Черниш та інших.

Однак існуючі дослідження системи надання соціальних послуг з одного боку свідчать про актуальність питання, а з іншого боку – про складність і відсутність єдиних підходів до вдосконалення системи надання соціальних послуг, що зумовлює потребу подальших досліджень.

Проаналізувати деякі складові державного управління в системі забезпечення індивідуальних соціальних послуг.

Основними ознаками системи надання індивідуальних соціальних послуг є спільна мета, певна структура, базові засади з визначеною ієрархією функціональної компетенції. Загальний аналіз державного управління системою індивідуального підходу з надання соціальних послуг включає такі складові, як законодавче та нормативно-правове забезпечення, оцінювання стану потенційного об'єкта споживання соціальних послуг, формування системи суб'єктів надання послуг, системну регламентацію – стандартизацію, ліцензування (реєстрацію) суб'єктів, оцінювання успішності реалізації проектів і програм з надання соціальних послуг, планування діяльності в цій сфері, розробку і прийняття рішень, організаційне і матеріально-технічне, інформаційне забезпечення роботи системи, організацію підготовки соціальних працівників, діяльність зі сприяння підвищенню ефективності роботи конкретних суб'єктів надання соціальних послуг, їхньої координації, мотивації до ефективної роботи, контролювання виконання їхніх функцій.

Враховуючи зарубіжний досвід впровадження індивідуального підходу з надання соціальних послуг, можна виділити спільні проблеми, пов'язані з цим процесом у різних країнах, які стосуються і України зокрема. До них можемо віднести формування балансу між різними поколіннями і соціальними групами, централізацією та децентралізацією, включаючи експериментальні форми надання соціальних послуг на місцевому рівні, розмежування повноважень і відповідальності між різними рівнями та органами державної влади, перерозподіл ресурсів між державним та іншими секторами.

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Розглянемо складові державного управління в системі забезпечення індивідуального підходу з надання індивідуальних соціальних послуг.

Одним із основних напрямів державного управління системою надання соціальних послуг є управління їхньою якістю. Міжнародна організація зі стандартизації визначає якість послуги як її здатність задовольнити відомі та очікувані потреби людини, яка ними користується. Якість послуг, за словами О. Міняйло, вимагає послідовної політики й системи спеціальних державних заходів, спрямованих на забезпечення та підвищення рівня такої якості, а основними механізмами цього виступають система мінімальних державних стандартів якості соціальних послуг та ліцензування професійної діяльності щодо їх надання [1]. Отже, важливим завданням держави у наданні соціальних послуг є встановлення уніфікованих інструментів та єдиних вимог до таких послуг, а також забезпечення неупередженого контролю та моніторингу за їх наданням. Найважливішим з таких уніфікованих інструментів є єдиний державний стандарт, що визначає умови надання та необхідну якість кожної послуги, а отже, важливою умовою державного управління даною системою є стандартизація соціальних послуг. Необхідність стандартизації пов'язуємо з тим, що держава несе відповідальність за якість і безпечність соціальних послуг в останній інстанції, а тому повинна дбати про захист споживачів. Відповідно, вона зацікавлена в розробці критеріїв якості послуг і механізмів, здатних забезпечити відповідний моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів безпосереднього надання послуг. Саме розроблення, затвердження і впровадження державного стандарту соціальної послуги в діяльності всіх суб'єктів дозволяє державі врегулювати та встановити єдині критерії надання соціальних послуг, роботи системи в цілому. Фактично, це найбільш досконалий інструмент державного управління якістю соціальних послуг.

Закон України «Про соціальні послуги» визначає державний стандарт як визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми й нормативи, умови й порядок надання соціальної послуги, показники її якості [2]. Згідно із Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» перелік соціальних стандартів у сфері соціального захисту прив'язаний до державних закладів системи Міністерства соціальної політики [3]. Передбачені Законом положення, як буде доведено далі, мають низку недоліків, його норми потребують суттєвого перегляду і вдосконалення. На міжнародному рівні сьогодні діють стандарти якості соціальних послуг серії ISO (International Standards Organization), які є визнаними інструментами менеджменту, що забезпечує підвищення якості, цілеспрямованості та прозорості управління, задоволення споживачів та успішність роботи організації в умовах ринку. Цими стандартами встановлено єдиний, визнаний у світі підхід до договірних умов з оцінювання системи якості; водночас вони регламентують відносини між виробниками та споживачами товарів і послуг. Як основну спрямованість стандартів ISO можемо визначити жорстку орієнтацію на індивідуального споживача, його потреби й бажання. Отже, невід'ємною умовою використання інди-

видуального підходу в системі державного управління на місцевому рівні є безумовна відповідність національних стандартів стандартам ISO. В Україні державне управління якістю послуг сьогодні регламентується декількома документами: ISO 9000 (ДСТУ ISO 9000-2005 – Система управління якістю. Основні принципи та словник); ISO 9001 (ДСТУ ISO 9001-2009 – Система управління якістю. Вимоги); ISO 9004 (ДСТУ ISO 9004-2001 – Система управління якістю. Настанова щодо поліпшення діяльності); ISO 19011 (ДСТУ ISO 19011-2003 – Настанова щодо здійснення аудиту систем управління якістю та систем управління навколишнім середовищем) [4].

Основною метою ліцензування суб'єктів надання соціальних послуг є забезпечення, з одного боку, відповідності організацій та осіб, які ці послуги надають, вимогам щодо кваліфікації персоналу та наявності необхідних ресурсів, з іншого – відповідності самих послуг державним стандартам. Захист, пов'язаний з механізмом ліцензування, містить дві складові. По-перше, будь-яка організація перед початком діяльності підтверджує відповідність стандартам і вимогам сертифікату; по-друге, в ході діяльності її регулярно перевіряють незалежні органи з метою подальшого забезпечення відповідності стандартам. Отже, хоча режими реєстрації можуть бути більшою чи меншою мірою ліберальними, ліцензування саме по собі не забезпечує дозволу на постійну роботу в цій галузі, а передбачає постійний контроль з боку центральних або місцевих органів влади. Невідповідність стандартам може призвести до накладання санкцій – від попереджень до штрафів та відкликання сертифікату. Слід зазначити, що в більшості розвинених країн, навіть якщо надання тих чи інших послуг не потребує ліцензії, про їх надання потрібно повідомляти уповноважені державні органи.

Акредитація суб'єктів надання соціальних послуг може бути обов'язковою або добровільною, залежно від того, чи вимагає держава обов'язкової відповідності встановленим стандартам, чи лише заохочує до їх дотримання через надання грантів, преференцій і т. п. Ліцензування здійснюють державні органи – це можуть бути національні агенції, структури в межах відповідних міністерств, місцеві органи влади чи незалежні структури. Основна умова полягає в незалежності органу, який здійснює акредитацію та моніторинг, від організації, яка надає соціальні послуги. Реєстрацію здійснює, як правило, єдиний орган на центральному або місцевому рівні, який є частиною відповідної державної структури або повністю незалежним, або різні органи, що належать до урядових структур (наприклад, міністерств). В Україні наразі діє саме другий варіант. Існують також два основні види ліцензування – за відомчим або регіональним принципом (в Україні діє відомчий принцип). Вимоги до всіх суб'єктів надання соціальних послуг щодо отримання ліцензії повинні бути однаковими для державних і недержавних організацій, юридичних і фізичних осіб.

Процедура ліцензування (реєстрації) відіграє важливу роль для оцінювання відповідним державним органом рівня спроможності конкретного заявника (закладу чи організації) надавати соціальні послуги на належному рівні. Зокрема, повинні оцінюватися стан приміщення, рівень підготовки персоналу, стан облад-

нання тощо. Практика визначення додаткових вимог щодо документації на ліцензування в різних країнах різняться: такі вимоги можуть стосуватися, наприклад, судових рішень про реєстрацію [5].

Оцінювання якості соціальних послуг та успішності роботи суб'єктів їх надання, реалізації відповідних проектів і програм є невід'ємною складовою державного управління системою. Оцінювання роботи всієї системи чи певного сектора доцільно проводити за такими ознаками, як прозорість процесу прийняття рішень, залучення до роботи фахівців з різних організацій, регіонів, співробітництво з органами місцевого самоврядування, з громадськими організаціями, наявність і діяльність формальних і неформальних мережових структур за участю постачальників послуг та інших партнерів, загальна стабільність функціонування тощо. На місцевому рівні можна орієнтуватися на такі критерії, як повага до прав споживачів, впровадження і фінансування програм, відповідність кваліфікації співробітників соціальних служб та соціальних працівників даному виду послуг, дієвість контрактів та угод, що укладаються між партнерами. Одним із важливих критеріїв при оцінці якості соціальних послуг є доступність та поінформованість усіх членів територіальних громад щодо умов їх надання та можливостей отримання, що проявляється у визначеному чіткому переліку цих послуг, зручності розташування організацій та закладів, які їх надають, компетентності працівників відповідних установ тощо.

Серед основних механізмів оцінювання на місцях можна назвати аудит, організований керівництвом установи, яка фінансує дану програму чи вид соціальних послуг. Державна оцінка може бути заснована на критеріях ефективності витрат, якісних аспектів програм (наприклад, вплив на споживача) тощо. Загалом оцінювання якості соціальних послуг може базуватися на об'єктивному чи суб'єктивному підході. Перший ґрунтується на статистичних показниках результатів діяльності соціальних служб, він дозволяє порівнювати та узагальнювати дані, отримані в різних регіонах, розробляти параметри, виконувати прогностичні розрахунки. Але індивідуальний підхід вимагає насамперед суб'єктивного оцінювання, яке використовує результати соціологічних досліджень, оцінки фахівців, експертів і самих споживачів, що відображають ціннісне ставлення до існуючих умов і процесу надання соціальних послуг. З огляду на це для розробки індивідуального підходу цікавою є думка київського соціолога – О. Давидюк, яка вважає важливою оцінку якості соціальної послуги з позиції споживача, виділяючи такі основні критерії: здатність послуги до підвищення рівня соціальної захищеності шляхом задоволення життєвих та соціальних потреб споживача; її здатність до підтримання його життєдіяльності; задоволеність споживача змістом, якістю, доступністю тієї чи іншої послуги [6].

Сучасна система державного управління якістю соціальних послуг на місцевому рівні повинна відповідати деяким ключовим принципам, зокрема бути орієнтованою на конкретного споживача соціальних послуг, забезпечувати стабільність та ефективність роботи кожної організації, системність її робочих процедур, добре спланований зв'язок між керівництвом і персоналом. Процесний підхід до управління передбачає,

що всі ресурси суб'єктів та їхня діяльність розглядаються як складові єдиного процесу; це сприяє забезпеченню прозорості та постійного контролю, гарантує отримання очікуваних результатів. Керівництво організації запроваджує та контролює окремі процеси як компоненти згаданої системи.

Рішення повинні прийматися лише на основі аналізу наявних даних. Під час перевірок керівництво організації оцінює можливості організації та необхідність тих чи інших змін у функціонуванні системи. Оцінювання загальної політики якості надання послуг повинно проводитися з позиції її тривалої відповідності цілям і завданням, що їх ставить перед собою організація. Принципи системи управління якістю охоплюють усі процеси управління організацією, основною метою яких є спрямування її діяльності на покращення показників, тому застосування цих принципів має безпосередній вплив на якість соціальних послуг, що надаються даною організацією [7].

Важливою функцією державного управління у сфері індивідуального підходу з надання соціальних послуг є залучення до процесу органів місцевого самоврядування. Практика розмежування повноважень між центральними та регіональними державними органами відбиває результати пошуку оптимального балансу між уніфікацією і чітким адмініструванням за владною вертикаллю і гнучким регіональним управлінням, що враховує соціально-економічну специфіку регіонів. Саме гнучкість регіонального управління виступає чинником, здатним перетворити регіональні відмінності на джерело ефективності державного управління. Для цього необхідно стимулювати місцеві ініціативи та вміло спрямовувати їх у русло, яке відповідає державній соціальній політиці. Передача більших повноважень щодо реалізації державної політики з надання соціальних послуг у регіони актуалізується за умов значного розмаїття у соціально-економічному становищі регіонів, яке може виправдати й існування різних соціальних стандартів у різних регіонах. При розмежуванні повноважень важливим є розподіл відповідальності за реалізацію державної соціальної політики, адміністративне управління, фінансування.

Потенційна децентралізація української системи надання соціальних послуг прямо залежить від успіхів територіально-адміністративної реформи. Її складовими повинні стати орієнтація на соціально-економічні можливості кожного регіону, інтенсифікація інноваційного розвитку, підвищення ступеня відповідальності суб'єктів надання послуг, зростання рівня інтеграції різних процесів у внутрішньому й зовнішньому середовищі соціальної сфери [8]. Потрібна децентралізація відповідальності за прийняття рішень у сфері соціальної політики, надання регіональному та муніципальному рівням високого ступеня свободи в області вибору та організації функціонування програм надання індивідуальних соціальних послуг. Децентралізація дозволяє активізувати участь громадянського суспільства у процесі управління системою надання соціальних послуг на місцевому рівні; це дає більше можливостей для врахування місцевих пріоритетів при плануванні процесу надання послуг, наближає самі послуги до конкретних осіб, а отже, підвищує можливості використання індивідуального підходу. Це суттєво розширить можливості щодо впровадження соціальних інновацій,

оптимізації механізмів надання соціальних послуг одночасно з точок зору бюджетного фінансування та соціальної ефективності. Важливим є розширення можливостей уряду в питаннях орієнтування регіональних і місцевих органів самоврядування.

Справжні ринкові відносини в системі надання соціальних послуг сприяють розвитку сфери контрактних відносин як нових регулюючих механізмів у цій галузі. Укладення соціальних контрактів є прямим наслідком делегування державними органами своїх повноважень щодо безпосереднього надання соціальних послуг іншим суб'єктам. Під соціальним контрактом (у вузькому сенсі) розуміємо механізм впровадження програм, орієнтованих на вирішення соціальних проблем, у рамках державної компетенції за підтримки бюджетних коштів, шляхом субсидій, грантів, договорів, укладених на конкурентній основі. Делегування послуг і відповідне перенесення відповідальності вимагають чітко сформульованих правил і стандартів діяльності, на яку існує соціальне замовлення. Ефективність соціального контракту може залежати від низки чинників: надійності фінансування, відкритості конкурсного процесу, точності опису послуг, що повинні бути надані, чіткості критеріїв оцінювання конкурсантів, юридичної грамотності складання угод, зрештою, здатності обох сторін виконувати умови контракту.

Соціальний контракт як елемент державної політики і державного управління у сфері надання соціальних послуг відзначається такими позитивними характеристиками. Він непрямо – завдяки забезпеченню конкуренції між суб'єктами надання послуг між собою і такими суб'єктами, з одного боку, і владними структурами, з іншого, – сприяє підвищенню якості послуг, зменшенню їх вартості, зниженню рівня бюрократизму в усій роботі системи; підвищує вимоги до звітності використання коштів платників податків, обмежує можливості їх нецільового використання; сприяє децентралізації всієї системи; дозволяє з точки зору управління на місцевому рівні точніше визначити зміст послуг і встановити більш чітку підзвітність. Соціальний контракт, крім іншого, виконує мотиваційну функцію, адже конкуренція підвищує мотивацію потенційного споживача до того, щоб вимагати кращу якість тієї чи іншої послуги. Європейська практика засвідчує, що сам факт делегування послуг заохочує споживачів оскаржувати їхню неналежну якість, слухно розраховуючи, що оскарження в такому разі може призвести до позитивних змін.

Основним завданням при введенні системи соціальних контрактів є правильний вибір моделі соціального замовлення і типу децентралізації системи надання послуг, що найкраще підходять для даної країни і даного регіону. Для влади система делегування повноважень і соціальних контрактів значною мірою слугує випробуванням, адже вона потребує не тільки довіри до неприбуткових організацій, а й забезпечення законодавчої бази й надання законної сили стандартам соціальних послуг. Актуальність цієї системи для України підвищується з огляду на те, що соціальний контракт є цивілізованим інструментом демонополізації і децентралізації системи надання соціальних послуг в умовах суспільств із тоталітарним минулим, які реформують свої системи [9].

Важливим завданням держави в сучасних умовах є встановлення уніфікованих інструментів

та єдиних вимог до соціальних послуг, а також забезпечення неупередженого контролю та моніторингу за їх наданням, інструменти оцінювання якості соціальних послуг. Основний акцент при аналізі зроблено на різних аспектах організації процесу індивідуального підходу з надання соціальних послуг. Зважаючи на соціально-економічні можливості різних регіонів доведено необхідність децентралізації. Важливою функцією державного управління у сфері надання індивідуальних соціальних послуг також є залучення до цього процесу органів місцевого самоврядування.

Література.

1. Міняйло О. Л. Державне реформування системи соціальних послуг / О. Л. Міняйло // Економіка та держава. – 2007. – № 4. – С. 67-69.
2. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. В редакції від 18.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358; Офіційний вісник України. – 2003. – № 29 (1 серпня). – С. 52. – Ст. 1435.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
4. Системи управління якістю за ISO 9001. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.certsystems.kiev.ua/uk/iso-9001/sistemi-upravlinnya-yakisty-za-iso-9001.html>.
5. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах. – ТАСІС: Проект «Посилення регіональних соціальних служб в Україні» / Н. Булейн, М. Дімітрова, К. Ньюмен, Р. Тофтїсова-Матерон. – К., 2006. – с. 213–214.
6. Давидюк О. О. Оцінка процесу надання соціальних послуг з позиції отримувачів / О. О. Давидюк // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія: Політологія. Соціологія. Право. – 2013. – Вип. 3 (19). – С. 96.
7. Удовиченко В. П. Основні принципи управління якістю соціальних послуг / В. П. Удовиченко, Т. Г. Добрицький // Матеріали наук.-практ. конференції за міжнародною участю, НАДУ при Президентіві України. – 2010. – Т. 2. – С. 109–112.
8. Куценко В. І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Монографія / В. І. Куценко. – РВПС України, НАН України. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф»», 2008. – 818 с.
9. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах. – ТАСІС: Проект «Посилення регіональних соціальних служб в Україні» / Н. Булейн, М. Дімітрова, К. Ньюмен, Р. Тофтїсова-Матерон. – К., 2006. – с. 147–174.

Анна Батюк

аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці
ХРІДУ НАДУ при Президентові України

ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ МОЛОДІ

У статті проаналізований розвиток законодавства з питань зайнятості молоді. Наведено основні державні гарантії щодо надання молоді першого робочого місця та проблеми їх реалізації. Виявлено протиріччя нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці молоді. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці молоді.

Ключові слова: ринок праці молоді, нормативно-правове забезпечення, державне регулювання ринку праці молоді

Anna Batiuk

PhD student of Personnel Management and Labor Economics Department
of Kharkiv RIPA NAPA under the President of Ukraine

IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR STATE REGULATION OF YOUTH LABOR MARKET

Problem statement. The actual legislation of Ukraine envisages broad guarantees for youth employment. However, the legislative environment that regulates the youth employment has not been fully reconciled yet.

Recent research and publications analysis. The scientific literature does not give any generally recognized definition of 'youth' as a regulation object category; neither does it determine the relevant age brackets. The issues of legislative support for the process of young people finding their first jobs and youth labor adaptation in the competitive labor market should also be addressed.

The paper objective is determining the key inconsistencies in the legislative environment of the state regulation of the youth labor market and substantiation of proposals as to improvement of the legislation pertaining to the sphere of youth integration into the work life.

The main tasks of the research are as follows:

- to analyze the basic legislative acts regulating youth employment;
- to identify inconsistencies within the legislative mechanism for the youth labor market regulation;
- to evaluate the efficacy of the actual state guarantees of youth employment;
- to substantiate the proposals concerning improvement of the legislative support for the state regulation of the youth labor market.

The paper main body. The Ukrainian legislation provides definitions of such concepts as 'young specialist', 'young expert', 'young worker', which are closely connected in certain terms. At the same time, the research has detected some drawbacks in the terms definitions.

In the course of the research of the legislation in effect, certain inconsistencies were revealed concerning the age requirements to an able-bodied person. For instance, a young person at the age of 15 is not employable; however a person of that age has the right to work, and can be registered as unemployed.

The state envisages provision of young people with their first jobs and determines the measures to facilitate youth employment. Yet, the existing state guarantees do not ensure their necessary efficiency. The legislative environment does not meet the needs of the youth labor market in full, having gaps in the field of implementation of the mechanism for its regulation by the state.

Conclusions of the research. To improve the legislative support for the state regulation of youth employment, it is suggested to accomplish the following:

- to formulate and adopt the unified age brackets for the category of 'youth' as being between 15 and 35 years;
- to introduce a more effective mechanism for providing young people with their first jobs by means of reinstating the mechanism for state allowances, and issuing a requirement that employers hire young persons up to 1% of their average-account number of workers;
- to intensify the state youth employment measures by offering incentives for employers to create new jobs;
- to establish the practice for young people to get work experience during the entire period of their studies in order to apply the obtained knowledge to practice.

Keywords: youth labor market, legislative support, state regulation of youth labor market.

Анна Батюк

аспірант кафедри управління персоналом і економіки труда
Харьківського регіонального інституту державного управління
НАГУ при Президенті України

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА МОЛОДЕЖИ

В статье проанализировано развитие законодательства по вопросам занятости молодежи. Приведены основные государственные гарантии предоставления молодежи первого рабочего места и проблемы их реализации. Определены противоречия нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка труда

молодежи. Обоснованы предложения по совершенствованию нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка труда молодежи.

Ключевые слова: рынок труда молодежи, нормативно-правовое обеспечение, государственное регулирование рынка труда молодежи.

Ринок праці молоді займає важливе місце у системі формування та відтворення робочої сили. Труднощі, з якими стикається молодь у час проходження стажування та пошуку першого робочого місця, посилюють напругу на ринку праці.

Тривалий час в українському законодавстві недостатньо уваги приділялося сприянню зайнятості молоді. Наразі нормативно-правова база державного регулювання ринку праці молоді практично сформована, однак реалізація на практиці закріплених норм щодо регулювання процесів працевлаштування молоді залишається недосконалою, існує велика кількість прогалин у нормативно-правових актах, що породжують певне зловживання робочою силою молоді з боку роботодавців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні засади державного регулювання ринку праці молоді узагальнені в працях О. Балакірева, С. Василюшина, Е. Заяць, Ю. Гетьманенко, В. Кравченко, Е. Лібанової, М. Торжевського та ін. Дослідженням особливостей регулювання ринку праці молоді та розвитком соціально-трудова відносин зайнятості молоді займалися такі вчені, як О. Коваленко, Н. Некрутенко, Є. Низова, О. Реус, А. Щербанова, Ю. Щотова, О. Ярошенко та ін.

Незважаючи на численні наукові дослідження з питань державного регулювання ринку праці молоді, досі немає єдиного визначення категорії «молодь», зокрема її вікових меж, як об'єкта регулювання. Потребує поліпшення нормативно-правове забезпечення процесу працевлаштування молоді на перше робоче місце та трудової адаптації молоді на конкурентному ринку праці.

Метою статті є визначення основних протиріччя в нормативно-правовому забезпеченні державного регулювання ринку праці молоді та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері інтеграції молоді до трудового життя.

На основі обраної мети визначено основні завдання дослідження:

- проаналізувати основні нормативно-правові акти, що регулюють зайнятість молоді;
- виявити протиріччя в нормативно-правовому механізмі регулювання ринку праці молоді, пов'язані з варіативністю визначень: молодий спеціаліст, молодий працівник, молодий фахівець, та вікових меж молоді;
- визначити дієвість існуючих державних гарантій щодо працевлаштування молоді;
- обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці молоді.

Ринок праці молоді є найбільш проблемним сегментом національного ринку робочої сили. Пошуки першого робочого місця, невідповідність рівня та якості отриманої освіти професійним обов'язкам, складність проходження стажування, відсутність

досвіду роботи, невідповідність запитів молоді та пропозицій роботодавців негативно впливають на професійний розвиток молоді та потребують змін в нормативно-правовому регулюванні з урахуванням усіх суспільних викликів, що виникають в сучасних умовах інтеграції та глобалізації.

Нормативно-правове забезпечення державного регулювання ринку праці молоді є основою для функціонування адміністративно-організаційного механізму. Ним встановлюються права, обов'язки та гарантії для молоді та визначаються підстави для їх виникнення, санкції та штрафи.

Законодавство України, що регулює ринок праці молоді, досить розвинене. Воно складається з низки нормативно-правових актів, а саме: Конституції України [5], Кодексу Законів про працю [4], Законів України, Указів і Розпоряджень Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства у справах освіти і науки, Міністерства молоді та спорту, нормативних актів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та інші нормативних документів.

Чинним законодавством України передбачені широкі правові гарантії працевлаштування населення в цілому і молоді зокрема. Фундаментом нормативно-правового забезпечення, що регулює зайнятість, є Конституція України. Конституцією закріплено основні соціально-економічні права громадян, в тому числі право на працю. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 43 Конституції України, встановлено – кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [5].

Кодекс законів про працю регулює процес працевлаштування молоді та визначає поняття молодих спеціалістів як випускників державних навчальних закладів, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами, установами, організаціями [6]. Подібне трактування молодих спеціалістів затверджено в п. 4 ст. 7 Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [3]. Так, у дефініції молодого спеціаліста Кодексом законів про працю та Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» наголошується, що молоді спеціалісти – це випускники саме державних навчальних закладів, що виключає з категорії молодих спеціалістів випускників приватних професійно-технічних та вищих навчальних закладів. Це значно звужує коло осіб, що є молодими спеціалістами та наголошує на наявності у них спеціальної освіти. Законодавством затверджено надання молодим спеціалістам робочого місця за фахом, але не вказано щодо обов'язковості цієї норми. Таким чином до категорії молодих спеціалістів відносяться особи, які вже закінчили навчання, але ще не є працевлаштованими.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» встановлено, що випускники вищих навчальних закладів, яким присвоєна кваліфікація фахівця з вищою освітою різних освітньо-кваліфікаційних рівнів і які працевлаштовані на підставі направлення на роботу, вважаються молодими фахівцями протягом трьох років з моменту укладення ними трудового договору із замовником [2]. Затверджене поняття молодого фахівця поширюється на випускників вищих навчальних закладів, незалежно від форми власності, за умови, що вони працевлаштовані за направленням. Однак молодими фахівцями вони вважаються лише упродовж трьох років з моменту укладання ними трудового договору.

В свою чергу, Закон України «Про зайнятість населення» визначає, що молоді працівники – це громадяни України віком до 35 років, випускники професійно-технічного або вищого навчального закладу, які у шестимісячний строк після закінчення навчання працевлаштувалися самостійно або за направленням навчального закладу чи територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, та продовжують працювати протягом трьох років за кваліфікацією, яку вони набули під час навчання, в тому числі незалежно від місця першого працевлаштування [1]. Тобто молодими працівниками вважаються усі особи до 35 років, за умови, що ними виконанні усі норми щодо працевлаштування. З цього виникає питання щодо осіб, які не виконали норми закону та не були працевлаштовані у шестимісячний строк, не є зрозумілим до якої категорії в цьому випадку їх необхідно відносити.

Закон України «Про зайнятість населення» встановлює нижню межу осіб працездатного віку від 16 років, а віковий ценз молодого працівника в цьому законі визначається до 35 років без фіксування нижньої вікової межі. В свою чергу Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», визначає вік молоді та молодих громадян від 14 до 35 років. Відповідно молодими працівниками є особи від 14 до 35 років, а це не узгоджується із встановленими нормами осіб працездатного віку в Законі України «Про зайнятість населення».

Кодекс законів про працю затверджує поняття «працездатної молоді» як громадян України віком від 15 до 28 років після закінчення або припинення навчання у загальноосвітніх, професійних навчально-виховних і вищих навчальних закладах, завершення професійної підготовки і перепідготовки тощо. Таким чином, згідно з Кодексом законів про працю право на працю мають особи, яким виповнилося 15 років. Аналогічна норма ратифікована Україною в Європейській соціальній хартії. Так стаття 7 зазначеної Хартії визначає мінімальний вік прийняття на роботу 15 років [6]. Отже, виникає колізія в законодавстві, що особи у віці 15 років не є працездатними згідно з Законом України «Про зайнятість населення», але мають право на працю та можуть бути зареєстровані як безробітні. З огляду на це, визначення єдиних вікових меж молоді є пріоритетним завданням, вирішення якого вплине на ефективність механізму державного регулювання ринку праці молоді.

Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, регулюються відповідною постановою Кабінету Міністрів України. Нею встановлено, що випускники вищих навчальних закладів, які навчалися за державним замовленням, працевлаштовуються на підставі угод, укладених між замовником, керівником навчального закладу та випускником [2]. Однак у зв'язку з проведенням освітньої реформи в Україні у 2015 р. було внесено ряд змін. По-перше, зі ст. 52 Закону України «Про освіту» було виключено пункт щодо зобов'язання випускників вищих навчальних закладів, відпрацювати за направленням в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. По-друге, з постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» виключено пункт 8, який затверджував обов'язок випускників, що уклали угоду з вищим навчальним закладом після зарахування на навчання відпрацювати за місцем призначення не менше трьох років.

Виходить, ніби держава зняла з себе відповідальність щодо працевлаштування випускників. З одного боку це надає більше простору молоді у виборі першого робочого місця, адже попередня норма обмежувала права молоді на відстоювання кращих умов праці та більшої заробітної плати, а у разі звільнення за власним бажанням молоді зобов'язували відшкодувати вартість навчання та інших витрат понесених замовником. Відтепер молоді, що закінчили навчання і не працевлаштувались, може стати на облік в центрі зайнятості, брати участь у різних програмах активної форми зайнятості (профнавчання, підвищенні кваліфікації, семінарах) та отримувати допомогу по безробіттю. Згідно з попередньою нормою закону молоді в центрі зайнятості отримувала лише консультативні послуги, а зареєструватися як безробітний було можливим за умови наявності довідки про вільний розподіл, виданої навчальним закладом.

Проте якщо розглянути ситуацію з іншого боку, виходить, що наразі молода особа після закінчення вищого навчального закладу та отримання кваліфікації фахівця у певній галузі у випадку не працевлаштування за угодою, залишається сам на сам на конкурентному ринку праці. Хоча чинним законодавством передбачені певні правові гарантії щодо сприяння зайнятості молоді, але, як показує практика, не завжди вони реалізуються повністю.

Так з метою підвищення конкурентоспроможності молоді та набуття практичних навичок в трудовій сфері ст. 28 Закону України «Про зайнятість населення» встановлює розширенні можливості проходження виробничої практики під час навчання. Законом встановлено, що студенти вищих навчальних закладів та учні професійно-технічних навчальних закладів, що здобули освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник», «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст» та продовжують навчання, мають право проходити стажування на підприємствах, в установах та організаціях у вільний від навчання час. При цьому запис про проходження стажування роботодавцем вноситься до трудової книжки.

Прогаиною цієї норми є те, що стажуватися можуть лише особи, що здобули професію (кваліфікацію) за освітньо-кваліфікаційним рівнем «кваліфікований робітник», «молодший спеціаліст», «бакалавр», «спеціаліст» та продовжують навчатися на наступному освітньо-кваліфікаційному рівні. Ця норма не поширюється на осіб, які здобули освітньо-кваліфікаційний рівень «магістра» та на осіб, які здобули нижчий освітньо-кваліфікаційний рівень, але не продовжують навчання. Більшої ефективності в отриманні практичних навичок по спеціальності можна досягти запроваджуючи стажування з другого курсу або упродовж всього періоду навчання, що надавало б можливість постійно вдосконалювати та практично засвоювати набуті знання. Ситуація ускладнюється тим, що мало хто з випускників, отримавши диплом про освіту, бажають проходити стажування безкоштовно. Тим більше, що закон встановлює можливість оплати такого стажування. Проте нормативно-правове закріплення цього нововведення не супроводжено контролем за дотриманням цього обов'язку роботодавцем.

Державні гарантії у сприянні працевлаштування молоді, яка закінчила або припинила навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах, і вперше приймається на роботу, передбачаються ст. 14 Закону України «Про зайнятість населення». З метою працевлаштування не конкурентоздатних на ринку праці осіб для підприємств з чисельністю понад 20 осіб встановлюється квота у розмірі 5% середньооблікової чисельності штатних працівників за попередній календарний рік [1].

Згідно з чинною редакцією Закону України «Про зайнятість населення» роботодавці самостійно розраховують квоту з урахуванням чисельності громадян, які на умовах повної зайнятості вже працюють на підприємствах, в установах та організаціях і належать до таких, що є неконкурентоспроможними на ринку праці (окрім інвалідів), і забезпечують їх працевлаштування самостійно. При цьому механізм контролю за виконанням даної норми закону є недосконалим. Штраф у 2-кратному розмірі мінімальної заробітної плати стягується лише якщо роботодавець, звернувшись за сприянням для працевлаштування зазначеної категорії громадян до центру зайнятості, надав необґрунтовану відмову у працевлаштуванні направленої до нього особи. Таким чином, штрафні санкції встановлені не за невиконання квоти, а лише за відмову у працевлаштуванні, що буде визнана необґрунтованою.

Загалом дієвість 5% квоти в сфері працевлаштування молоді сумнівна. Роботодавці, здебільшого, виконують дану норму шляхом працевлаштування громадян інших категорій, наприклад осіб передпенсійного віку. Тому на молоді квотні робочі місця практично не припадають. Доцільно запропонувати заповнювати до 1% середньооблікової чисельності працівників особами з числа молоді, яка вперше приймається на роботу.

Крім того, Законом України «Про зайнятість населення» запроваджується низка інших механізмів стимулювання зайнятості молоді, зокрема стажування студентської молоді, компенсації єдиного соціального внеску за працевлаштування на новостворені робочі місця, а також надання одноразової допомоги по без-

робіттю для організації підприємницької діяльності.

Так, держава гарантує роботодавцям, які надаватимуть перше робоче місце молоді, компенсацію єдиного соціального внеску, проте на практиці цей механізм є не досить ефективним. Молода особа повинна бути працевлаштована лише на новостворене робоче місце, а, як правило, роботодавці не охоче беруть на нове робоче місце молодих фахівців без досвіду роботи. Крім того, право на працевлаштування шляхом компенсації єдиного соціального внеску має тільки квотна категорія молоді, яка вперше приймається на роботу та звернулася до центру зайнятості протягом шести місяців після закінчення або припинення навчання. Що ж стосується роботодавців з числа суб'єктів малого підприємництва, то вони мають право на компенсацію єдиного соціального внеску при працевлаштуванні безробітних осіб незалежно від приналежності до квотної категорії, але лише на нові робочі місця, створені у пріоритетних видах економічної діяльності.

Більш дієвою в сфері сприяння працевлаштуванню молоді була практика надання дотацій роботодавцю, яка існувала до введення в дію нового Закону України «Про зайнятість населення». Згідно з тим будь-яка молода особа, що перебувала на обліку в службі зайнятості, мала можливість отримати перше робоче місце, а роботодавець – безкоштовну робочу силу. Недоліком цього заходу було те, що частина недобросовісних роботодавців по закінченню дотаційних виплат створювали несприятливі умови праці для молодого працівника, з метою спонукання його до звільнення за власним бажанням. Недостатньої ефективності цей захід набув саме через недосконалість механізму державного регулювання та постійне призупинення фінансування цих виплат, таким чином економічна складова для реалізації цього заходу не забезпечувалась в повному обсязі.

Порівнюючи механізм компенсації єдиного соціального внеску та надання дотацій, можна сказати, що останній є більш дієвим. Роботодавець не зацікавлений в прийнятті на новостворене робоче місце недосвідченої молоді, а компенсація єдиного соціального внеску – не досить ефективний метод заохочування до цього. Тому доцільним є поновлення механізму надання дотацій для працевлаштування молоді, але, як засіб запобігання звільненню молоді по закінченню виплат, доцільно запровадити виплату дотацій лише з другого року роботи молодого спеціаліста.

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення у сфері зайнятості молоді, зазначимо, що ефективним механізмом мала стати норма Закону України «Про зайнятість населення» щодо стимулювання працевлаштування молоді на селі, шляхом надання одноразової адресної допомоги у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати та житла на строк їх роботи, з можливістю отримання його у приватну власність. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання одноразової адресної допомоги молодим працівникам, залученим до роботи в селах і селищах, та переліку професій (спеціальностей, напрямів підготовки), за якими надається така допомога» набувала чинності з 1 січня 2015 р., але у 2015 р. Постановою Кабінету Міністрів № 288 від 14 травня 2015 р. цей порядок, що так і не вступив в законну силу, було скасовано.

Проте необхідно зазначити, що цей захід мав би позитивний вплив як на професійне становлення мо-

лоді, так і на розвиток сільської місцевості. Це надало б нові можливості для молоді, зокрема для тих, хто не має власного житла, у зв'язку з чим знизилася б навантаження на ринок праці обласних центрів та позитивно вплинуло б на відродження українського села.

Загалом в Україні нормативно-правові акти щодо регулювання ринку праці молоді відповідають міжнародним нормам. Однак сучасний стан економіки й зростання безробіття вимагають всебічного дослідження проблем зайнятості різних категорій населення з метою регулювання цих процесів і опрацювання заходів щодо виходу з кризи. За таких соціально-економічних умов найбільші труднощі із працевлаштуванням виникають саме у молоді. На законодавчому рівні встановлено ряд гарантій для молоді, що захищають її права на працю при прийнятті на роботу, проте вони не завжди є ефективними. Прикладом цього є наявність проблем, що постають в інтеграції молоді до активного трудового життя.

Отже, нами визначено ряд проблем в сфері регулювання зайнятості молоді, які витоком мають недосконалість нормативно-правового забезпечення. В нормативно-правових актах також відсутні регіональні програми працевлаштування студентів у вільний від навчання час, гарантії захисту молодих працівників від дискримінації за віковою ознакою, а також розмір оплати праці молоді.

✎ Нормативно-правове забезпечення механізму державного регулювання ринку праці молоді в Україні є недосконалим і потребує подальшого розвитку та узгодження його складових. З метою поліпшення нормативно-правового забезпечення регулювання зайнятості молоді доцільно запропонувати наступне:

- сформулювати та затвердити нормативно визначення категорії «молодь» з єдиними параметрами вікових меж від 15 до 35 років у законодавчій базі;
- з метою реалізації державних гарантій працевлаштування випускників навчальних закладів запровадити більш дієвий механізм забезпечення молоді першим робочим місцем шляхом поновлення механізму дотаційних виплат та зобов'язання роботодавців заповнювати до 1% середньооблікової чисельності працівників особами з числа молоді;
- розширити державне сприяння зайнятості молоді шляхом стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць;
- запровадити можливість стажування молоді упродовж всього періоду навчання з метою практичного засвоєння отриманих знань.

Література.

1. Європейська соціальна хартія [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
2. Кодекс законів про працю України : за станом на 1 липня 2008 р. – Х. : Одіссей, 2008. – 156 с.
3. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – К. :1996. – № 30. – 141 с.
4. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України від 05 липня 2012 р. №5067-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/page3>.

5. Про затвердження Порядку надання одноразової адресної допомоги молодим працівникам, залученим до роботи в селах і селищах, та переліку професій (спеціальностей, напрямів підготовки), за якими надається така допомога [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 587 – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/587-2013-%D0%BF>.

6. Про Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 р. N 992 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/992-96-%D0%BF>.

7. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лютого 1993 р. № 2998-12. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>.

Дмитро Білокопитов
аспірант кафедри політології та філософії
ХРІДУ НАДУ при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Розглянуто еволюцію і приклади взаємодії між державними та громадськими структурами в зарубіжних країнах. Показано, що громадянське суспільство активно розвивається у всьому світі. Встановлено, що ключовими характеристиками рівня розвитку громадянського суспільства є «якість» і «вбудованість». Продемонстровано, що рівень розвитку громадянського суспільства є більш високим в країнах північно-західної Європи, які мають відповідні історичні традиції демократії та толерантності.

Ключові слова: демократія, громадянське суспільство, союзи, асоціації, управління, влада, автономність, модернізація, інтеграція.

Dmytro Bilokopytov
PhD student of Political sciences and Philosophy Department
of Kharkiv RIPA NAPA under the President of Ukraine

FEATURES OF INTERACTION DEVELOPMENT BETWEEN CIVIL SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN FOREIGN COUNTRIES

Problem statement. Over the recent years, a discussion is underway in Ukraine as to the role of civil society in public-administrative and political processes, its «historical mission” and practical tasks in the country’s European integration context. However, civil society itself, its structure and development trends are still understudied. The same is true for the nature of the desired state impact on civil society institutions meant to encourage them to perform their key functions successfully. At the same time, in the second half of the 20th century – the early 21st century, a large number of countries underwent similar processes of building properly balanced relations among diverse entities of socio-political development. Analysis of their experience is of critical importance and benefit for Ukraine.

Recent research and publications analysis. It should be mentioned that the problems of civil society’s development in Ukraine and features of the state-civil society interaction have been studied by numerous Ukrainian researchers. Of those, it is worthwhile to mention N. Beniukh, T. Bielska, M. Dolishnii, S. Kadomtseva, V. Korzhenko, Yu. Krasnov, V. Kravchuk, V. Kuprii, V. Sliusarenko, S. Teleshun, A. Tkachuk, T. Zaiats and other scholars. Yet, the problem of analysis and adaptation of the world experience of building an effective civil society remains urgent for Ukraine.

Thus, **the paper objective** is generalization of the world experience and determining efficient means of the state’s encouraging civil society development.

The paper main body. Civil society is a significant and dynamically evolving component of social relations all over the world. It is not only an institution that serves to satisfy people’s immediate needs, but also a mighty force influencing all the spheres of life activity (political, economic, spiritual etc.). At the same time, there is no speaking of civil society’s equal development in all countries. Every state has its own specificity of civil institutions’ activity and their inclusion into public administration process. According to modern scientists, the strength of civil society is manifested in a relatively uniform distribution of social benefits, one of which is power. It is civil society that contributes to existence of political regimes by acting as both a customer and auditor of specific state policies implementation. At the same time, domination of a strong and authoritative state makes civil society weaken.

Despite the fact that the processes of the growing strength of the state and civil society do not always oppose each other, accumulation of political or economic capital by one of the actors are quite common for the countries that undergo transformations. The main problem of civil society in that context is involvement with the public administration process and connection with the state, which most often determines what degree of participation is likely or unlikely to be achieved.

Conclusions of the research and prospects for further surveys. As analysis of the world experience shows, the most wide-spread practices of civil society institutions’ inclusion are integrative (prevalent in the North-Western European political systems), incorporating, and populist (which get civil society representatives involved in the public sphere either via vertically organized clientele networks or through mass adherence to the leader). The latter two methods are common to the post-Soviet countries. In this case, researchers from different countries use the characteristics of ‘quality’ (versus quantity) and ‘integratedness’ (versus autonomy) to determine the degree of the civil society’s functional strength/weakness. Quality is a property, which shows a real ability of various organizations to be socially (privately) useful. Integratedness is a property that allows us to speak of civil institutions’ inclusiveness into the public-political and economic spheres. Ensuring the cultivation of these characteristics is made possible due to implementation of the state policy, aimed to foster tolerance in the political sphere, cooperation in the economy, and support for local government development, which should become the source of forming a horizontal system for citizens’ inclusion into the public administration sphere.

The mechanisms and tools of that implementation will make the subject of further research.

Keywords: democracy, civil society, unions, associations, administration, power, autonomy, modernization, integration.

Дмитрий Белокопытов

аспирант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління НАГУ при Президенті України

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Рассмотрена эволюция и примеры взаимодействия между государственными и общественными структурами в зарубежных странах. Показано, что гражданское общество активно развивается во всем мире. Установлено, что ключевыми характеристиками уровня развития гражданского общества является «качество» и «встроенность». Продемонстрировано, что уровень развития гражданского общества является более высоким в странах северозападной Европы, которые имеют соответствующие исторические традиции демократии и толерантности. Ключевые слова: демократия, гражданское общество, союзы, ассоциации, управление, власть, автономность, модернизация, интеграция.

Постановка проблеми

Протягом останніх років в Україні тривають дискусії щодо ролі громадянського суспільства в публічно-управлінських і політичних процесах, його «історичній місії» та конкретних завданнях в умовах європейської інтеграції України. Між тим, саме громадянське суспільство, його структура та тенденції розвитку залишаються мало дослідженими. Незрозумілим залишається і бажаний характер впливу з боку держави на інститути громадянського суспільства для забезпечення виконання ними своїх ключових функцій. Поряд з цим, схожі процеси конструювання належних балансів відносин між різними суб'єктами соціально-політичного розвитку у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. переживала ціла низка країн. І аналіз їх досвіду є вкрай важливим і корисним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, особливості його взаємодії з державою досліджувало багато українських учених, серед яких Т. Бельська, Н. Бенюх, О. Вінніков, С. Демченко, М. Долішній, Т. Заяць, Г. Зеленько, С. Кадомцева, Н. Калінкіна, В. Корженко, В. Кравчук, Ю. Краснов, В. Купрій, В. Куценко, В. Ладиченко, М. Лациба, І. Матвєєнко, М. Месюк, Ю. Михальський, В. Місюра, В. Нікітін, А. Палій, Т. Пантелєєва, О. Пухкал, Ф. Рудич, Л. Самойленко, О. Сергєєва, В. Слюсаренко, С. Телешун, А. Ткачук, О. Чаплигін, Ю. Шаров та ін. Між тим, проблема узагальнення та адаптації світового досвіду розбудови дійового громадянського суспільства й досі залишається вкрай актуальною для України.

Мета

Таким чином, метою статті є узагальнення світового досвіду та визначення ефективних способів сприяння розвитку громадянського суспільства з боку держави.

Виклад основного матеріалу

Історично громадянське суспільство виникає в процесі боротьби між активними громадянами, що конкурують за певну сферу, переслідуючи колективні інтереси [1; 4]. Основні концептуальні положення про громадянське суспільство були сформульовані такими видатними мислителями минулого, як Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, А. де Токвіль та ін. Завдяки роботам цих та багатьох інших мислителів під громадянським суспільством сьогодні прийнято розуміти:

- по-перше, асоціації людей, в яких кожна людина має невідчужувані права (одним з найважливі-

ших серед яких є право власності), є рівноправним з іншими членами суспільства, самостійна у виборі цивільного стану;

- по-друге, громадські союзи людей, які об'єдналися з соціальної, етнічної, релігійної та іншої приналежності, політичних, економічних, професійних та інших інтересів;
- по-третє, формування суспільних відносин, які розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом прояву інтересів і волі окремих індивідів і їх асоціацій, що діють у вільному від державно-правового впливу соціально-му просторі.

Громадянське суспільство завжди виступає в дуалістичній формі і складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента, який містить мережу громадських організацій та структур, котрі виходять на публічно-політичну арену: громадські рухи, об'єднання, асоціації тощо, і спрямовані на вирішення проблем на макрорівні. З іншого – приватного компонента, сформованого з утворень, які включають громадян, об'єднаних за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем (мікрорівень). Між тим, варто відзначити, що в сучасній науковій традиції громадянське суспільство прийнято розглядати не тільки в пасивному розумінні – як мережу громадських інститутів і структур, а й активному – в контексті самоконструювання колективних акторів, у тому числі й політичних акторів.

На думку сучасних науковців, сила громадянського суспільства проявляється у відносно рівномірному розподілі суспільних благ, одним з головних серед яких є влада [5; 6]. Саме громадянське суспільство робить свій внесок в існування стабільних демократичних політичних режимів, виступаючи одночасно і замовником, і контролером реалізації певної державної політики.

У той же час у ситуації, коли занадто сильна і авторитарна держава домінує, громадянське суспільство є слабким. Так, наприклад, саме слабкість громадянського суспільства свого часу зробила свій внесок в інституціоналізацію авторитарних структур у більшості країн Латинської Америки [9].

Також варто відзначити, що громадянське суспільство характеризується різним рівнем громадянської участі. Демократичне громадянське суспільство ви-

значається як суспільство, в якому максимальною є сила прямої групової участі в прийнятті рішень, що впливають на життя громадян. Це вимагає множинності дрібних демократично структурованих і заснованих на участі організацій. Ідеальним прикладом є Північно-Західна Європа, де процес модернізації відбувався таким чином, що громадські й політичні права, які в доіндустріальну епоху належали тільки тим, хто перебував на горі соціальної піраміди, стали широко розповсюджуватися на тих, хто перебував на нижчих ступенях. Така широка дифузія прав була досягнута як зверху (елітами; конкуруючими між собою за політичну підтримку непривілейованих класів), так і знизу (через економічні та політичні організації міських і сільських працівників). Звичайно, цей процес був повільним і нерівномірним. У багатьох випадках боротьба за отримання прав починалася на політичному рівні, наприклад, зі спроб отримати право голосу або право сформувати асоціації. Пізніше стався зсув у бік установалення держави загального благоденства (добробуту) [10, с. 82].

Сьогодні боротьба за права в розвинених країнах Північно-Західної Європи, як правило, набуває форми популярних рухів, що вимагають покращення якості життя (наприклад, екологічний рух), і подальшої демократизації не тільки в політичній, але також в економічній і культурній сферах, наприклад, рух за сексуальну рівність, знищення расової дискримінації, включення працівників у процес управління тощо.

У суспільствах, де процес модернізації проходив набагато пізніше, незважаючи на відносно ранні стадії формування демократичних політичних інститутів, реалізація публічної політики щодо поліпшення побутових умов, майже в усіх випадках набувала більш вертикального і авторитарного характеру, а поширення політичних і соціально-економічних прав було більш нерівномірним і обмеженим. Незважаючи на те, що нижні верстви були включені до політичних процесів, вони не отримали достатнього впливу на політичну владу, розподіл фінансових ресурсів і підвищення соціального статусу.

Для того, щоб визначити основні відмінності в моделях взаємин громадянського суспільства і держави в різних країнах, необхідно звернути увагу на роль держави в країнах, що розвиваються. Чим пізніше держава включається в процес розвитку громадянського суспільства, тим більше цей процес потребує централізованого керівництва, переважно з боку держави або інших інститутів, які централізовано конструюються самою державою.

Між тим, успішний розвиток громадянського суспільства залежить не тільки від державного втручання в цей процес. Так, наприклад, як зазначає Н. Моузеліс, кілька держав, які почали розвиватися пізніше, проте, наблизилися до (наприклад, Південна Корея, Тайвань) або навіть стали частиною (Норвегія, Фінляндія, Нова Зеландія, Австралія) так званого розвиненого світу – мали такі базові риси своєї стратегії розвитку:

1) успішна аграрна модернізація, в результаті якої відбулося не тільки підвищення продуктивності, а й сформувався певний рівень аграрного егалітаризму, здатний «створити важливий внутрішній ринок домашніх господарств»;

2) сильні зв'язки між первинним і вторинним секторами громадянського суспільства;

3) ефективний та інтервенціоністський державний апарат [12, с. 226].

Незважаючи на те, що процеси посилення держави та інститутів громадянського суспільства не завжди суперечать один одному (а у великій кількості випадків навіть допомагають), акумулювання політичного або економічного капіталу особливо в одних руках є дуже поширеним явищем у країнах, що трансформуються. Логіка побудови або створення політичної бази дуже часто підриває логіку ринкової й економічної раціоналізації. Як результат, у багатьох країнах Азії, Африки та Латинської Америки держава часто нагадує «колючі на глиняних ногах» без здатності розумно реагувати на швидко мінливий світовий та внутрішній соціальний контекст.

Основною проблемою громадянського суспільства в цьому контексті є включення в процес публічного управління і зв'язок з державою, яка майже в усіх випадках визначає, якого рівня участі вдасться або не вдасться досягти. Так, Н. Моузеліс уважає, що з точки зору ідеально-типичних понять, публічно-політичне включення (інклюдія) інститутів громадянського суспільства в процес публічного управління відбувається трьома різними способами:

1) інтегративний спосіб, який превалує у деяких північно-західних європейських політичних системах і який відрізняється відносно автономною горизонтальною системою включення (інклюдія) населення в публічну сферу;

2) інкорпоративний спосіб, який приводить людей у публічну сферу шляхом включення в персоналізовані, клієнтелістські мережі, які знижують значимість більш горизонтальних публічно-політичних структур, таких, як профспілки або партії, заснованих на універсальних критеріях рекрутування;

3) популістський спосіб, який мобілізує і вводить новачків в публічну сферу не через вертикально організовані клієнтелістські мережі, не через горизонтально організовані групи інтересів, а за допомогою масової прихильності до лідера, чия харизма стає головним джерелом легітимації і стає головною сполучною ланкою між інтересами громадянського суспільства і публічною сферою [12, с. 232].

Н. Моузеліс також визначає причини, за якими в перехідних (трансформаційних) суспільствах, як правило, розвивається тенденція заміни інтегративного способу публічної інклюдія на інкорпоративні і/або популістські способи. Зокрема, він пов'язує це із історичною спадщиною цих країн. Як вказував О. Хінце, в декількох частинах доіндустріальної Західної Європи було досягнуто міцний баланс між централізованою адміністрацією монарха і різними групами середніх шарів [9]. Цей баланс у поєднанні зі сприятливими умовами за останні два століття привів до появи успішних демократичних парламентських режимів, які характеризуються сильним громадянським суспільством, здатним контролювати політичні/публічно-управлінські процеси. Якщо взяти до уваги цю тезу, то стає очевидним, що країни, які отримали незалежність тільки в XIX ст. або пізніше, і не мають такої ж західноєвропейської плюралістичної спадщини, перебували у вкрай несприятливих умовах із самого початку.

Конкретний приклад: аж до початку XIX століття деякі країни Балканського півострова і Латинської

Америци були підлеглими частинами величезних імперій – відповідно, Османської та Іберійської. Ці країни не мали досвіду західноєвропейського абсолютизму з його унікальним балансом між монархом і аристократією, який уже на ранніх стадіях привів до зародження основ правової держави і виникнення середнього класу. Замість цього Османська держава до кінця свого існування дуже близько підійшла до крайнощів патримоніального правління, яке М. Вебер назвав султанізмом – системою, яка характеризується повним підпорядкуванням знаті й вищих державних осіб правителю-деспоту [2, с. 182]. Можна сказати, що аналогічний тип крайнього, деспотичного патримоніального правління домінував і в колоніальній Латинській Америці, де відсутність політичного феодалізму дозволила іберійським правителям створити сильну деспотичну державу, нетерпиму до автономних інтересів груп і асоціацій.

Держава в багатьох трансформаційних суспільствах не тільки знаходилася під тягарем негативної спадщини, але і траєкторія її розвитку після здобуття незалежності ще більше посилювала деспотичні характеристики попереднього періоду [1, с. 98]. Якщо врахувати колосальне зростання держави, що передувала розвитку промисловості, і брати до уваги, що широкомасштабна індустріалізація була досягнута тільки під патронатом держави, то не дивно, що більшість організацій громадянського суспільства функціонували тут не стільки як захисники від державного деспотизму, скільки як адміністративний додаток до державного апарату, високо корумпованого і авторитарного за своїм характером. Це справедливо, наприклад, щодо таких різних організацій працівників, як профспілки, які, на відміну від західного варіанту, створювалися не опозицією державі і бізнесу, а самими державними елітами для зміцнення своїх інструментів домінування.

Ця різниця між центром і периферією щодо артикуляції інтересів держави і громадянського суспільства стає абсолютно очевидною при порівнянні сучасного корпоративізму в двох випадках. У розвинених демократичних країнах співпраця громадянського, приватного і державного секторів не носить примусового характеру і заснована на тому, що три партнери прагнуть координувати свою політику і досягати угоди, перебуваючи в положенні відносно автономії. У трансформаційних країнах те, що називається корпоративними угодами, базується не стільки на реальній співпраці, скільки на відкритому або прихованому примусі з боку держави [7].

Іншими словами, корпоративні угоди, що преважують у більшості країн, котрі розвиваються, знаходяться десь між демократичним/ліберальним корпоративізмом, як, наприклад, у скандинавських країнах, і іншою крайністю – авторитарним корпоративізмом (на кшталт Білорусі, Венесуели тощо). У свою чергу, ліберальний корпоративізм тягне за собою сильне громадянське суспільство; авторитарний корпоративізм, де права профспілок ослаблені швидше «де факто», ніж «де юре» – слабе громадянське суспільство.

Як правило, через наявні структурні складнощі в інституціоналізації інтеграційних способів інклюзії в пострадянських країнах, процес залучення в публічно-політичну сферу набуває інкорпоративної або популістської форми.

Одна з інкорпоративних форм являє собою активізацію/розширення вже існуючих клієнтелістських мереж. Іншими словами, в цьому випадку політичне включення (інклюзія), наприклад, перехід від обмежених, олігархічних до більш широких форм громадської участі, здійснюється шляхом розширення і централізації вже доступних мереж і організацій патронажу.

В якості яскравого прикладу такого типу розвитку відносин між громадянським суспільством та державою Н. Музеліс називає Грецію, соціально-політична система якої протягом кінця XIX – середини XX ст. характеризувалася олігархічним парламентаризмом, і яка під впливом європейських інститутів поступово трансформувалася в демократію західного зразка [13].

Іншим способом залучення нижчих класів у публічну політику є використання популістських механізмів. З ідеально-типових позицій популістський спосіб характеризується створенням плебісцитарних організаційних структур. Він породжує організаційні форми, які легко підкоряються харизматичному лідеру, здатному обійти посередників і апелювати безпосередньо до «народу». Іншими словами, якщо місцеві боси клієнтелістських партій, незважаючи на їх централізовану організацію, зберігають значну частину автономії національного лідерства, засновану на здатності контролювати клієнтів-виборців за допомогою родинних зв'язків чи інших персоналізованих мереж, то в разі популізму, де партійні кадри отримують свою владу від харизми лідера, така автономія має тенденцію до зникнення.

Усе вищесказане означає, що на відміну від типової західноєвропейської траєкторії, механізми інклюзії (інкорпоративні або популістські) не відходять на задній план у міру того, як суспільства досягають більш високого рівня індустріалізації та урбанізації. Вони проявляються в тенденції до збереження або навіть домінування в різних комбінаціях, коли політичні еліти прагнуть пристосуватися до раптового і масового виходу нижчих класів на національну політичну арену в ситуації зростаючої соціальної нерівності. Той факт, що інкорпоративні способи в умовах масової політики є не настільки ефективними, як інтеграційні для підтримки добре функціонуючої парламентської демократичної системи, призводить до авторитарних рішень у той момент, коли популістські організаційні домовленості перестають працювати.

☞ Викладені вище положення приводять до таких висновків:

- інтеграційні способи громадсько-політичної мобілізації/інклюзії ведуть до формування відносно сильного громадянського суспільства, здатного відстежувати і проявити державного деспотизму;
- інкорпоративні ж способи і популістські послаблюють громадянське суспільство.

У випадку впровадження інкорпоративних способів це послаблення відбувається завдяки тому факту, що патрон-клієнтські форми представництва захищають інтереси лише меншості громадян, абсолютно ігноруючи тих, хто не хоче або не може знайти собі патронів.

У популістському випадку, особливо коли популістські лідери починають контролювати державний апарат, їх плебісцитарний стиль лідерства веде до

зниження ролі посередницьких структур, і тим самим громадянське суспільство втрачає здатність контролювати державне свавілля зверху або владу натовпу знизу.

Однак існують й інші критерії вимірювання сили громадянського суспільства. Так, Н. Бермео виділив дві умови, які величезною мірою сприяють розвитку та збереженню життєздатного громадянського суспільства, а саме:

- практики толерантності, в першу чергу з боку правлячих структур і владних політичних еліт;
- чітка, розвинена система взаємодії між сегментами соціально-політичного та економічного розвитку [7, с.242].

Особливо важливою, на його думку, є «здатність парламенту встановлювати зв'язки з громадянським суспільством» [7, с. 244].

Це дозволяє зробити висновок, що формування громадянського суспільства може відбуватися без достатньо розвиненої інфраструктури у вигляді таких «сучасних» передумов, як добре налагоджені демократичні виборчі механізми або високі соціальні стандарти. Вирішальну роль відіграє також не кількість організацій громадянського суспільства, а їх якість. Отже, чисельна слабкість громадянського суспільства в країнах, які трансформуються, тобто низька щільність, не обов'язково говорять про його функціональні слабкості: для визначення ступеня функціональної сили/слабкості громадянського суспільства необхідно навчитися оперувати поняттями «якість» і «вбудованість» – двома найяскравішими характеристиками розвиненого громадянського суспільства.

Якість – властивість, яка говорить про реальну здатність відповідних організацій бути суспільно (приватно) корисними. Вбудованість – це властивість, яка дозволяє говорити про включення громадських інститутів до публічно-політичної та економічної сфери.

Висновки і перспективи подальших наукових розвідок. Громадянське суспільство є значним і, крім того таким, що динамічно розвивається, компонентом суспільних відносин по всьому світі. Воно являє собою не тільки інститут, що слугує задоволенню нагальних потреб людей, але й потужну силу, що впливає на всі сфери життєдіяльності (політичну, економічну, духовну тощо). У той же час не можна говорити про однаковий рівень розвитку громадянського суспільства в усіх країнах. Кожна країна має свої особливості діяльності громадських інститутів та їх включення в процес публічного управління. Як довів аналіз світового досвіду, найбільш поширеними способами інклюзії інститутів громадського суспільства є інтегративний (превалює в північно-західних європейських політичних системах), інкорпоративний і популістський способи (які включають представників громадянського суспільства в публічну сферу або через вертикально організовані клієнтелістські мережі або за допомогою масової прихильності до лідера). Останні два способи є поширеними в пострадянських країнах. При цьому для визначення ступеня функціональної сили/слабкості громадянського суспільства в різних країнах дослідники використовують характеристики «якості» (на протипагу кількості) і «вбудованість» (на протипагу автономності). Якість – властивість, яка говорить про реальну здатність відповідних організацій бути суспільно

(приватно) корисними. Вбудованість – це властивість, яка дозволяє говорити про включення громадських інститутів до публічно-політичної та економічної сфери. Забезпечення розвитку цих рис є можливим через реалізацію державної політики, спрямованої на розвиток толерантності в політичній сфері, кооперації в економічній сфері і підтримці розвитку місцевого самоврядування, яке має стати джерелом для становлення горизонтальної системи включення громадян до публічно-управлінської сфери. Механізми та інструменти реалізації такої державної політики стануть предметом подальших досліджень.

Література.

1. Введение в политическую теорию : учебное пособие / Под ред. Б. А. Исаева. – Спб. : Питер. – 630 с.
2. Вебер. М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс. – 1990. – 809 с.
3. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 240 с.
4. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон +, Реабилитация. – 2009. – 400 с.
5. Манжола П. Г. Роль громадянського суспільства у легітимізації політичної влади в Україні : дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.01 / П. Г. Манжола. – К., 2009. – 193 с.
6. Месюк М. П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / М. П. Месюк. – К., 2014. – 20 с.
7. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Поліс («Политические исследования»). – 1997. – № 2. – С. 14–22.
8. Bermeo N. Civil Society after Democracy : Some conclusions . In. Bermeo, N. Nord, P. (eds): Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe. – New York :Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000. – P. 237 – 260.
9. Hintze O. The Preconditions of Representative Government in the Context of World History // in F. Gilbert, ed., The Historical Essays of Otto Hintze, Oxford University Press, Oxford, 1975. – P. 302–353.
10. Glennerster H. The Radical Right and the Welfare State // H. Glennerster, J. Midgley ; An International Assessment. – Hemel Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1997. – 317 p.
11. Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / J. Linz, A. Stepan. – Baltimore : Johns Hopkins Univ. Press, 1996. – 479 p.
12. Mouzelis N. Modernity, Late Development and Civil Society // Civil Society: Theory, History, Comparison, ed. J.A. Hall, Polity Press, Cambridge, – 1995. – P. 224–249.
13. Mouzelis N. Modern Greece: Facets of Underdevelopment, Macmillan, London, 1978. – 222 p.

Дмитро Дуков
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

БАГАТОАСПЕКТНА КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті здійснено аналіз існуючих видів класифікації механізмів державного управління, визначені класифікаційні ознаки. Запропоновано багатоаспектну класифікацію механізмів державного управління.

Ключові слова: види класифікації, механізми державного управління, класифікаційні ознаки, багатоаспектна класифікація

Dmytro Dukov
PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

MULTIDIMENSIONAL CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Problem setting. Scientific studies on the mechanisms of public administration take different approaches to address the classification of these mechanisms developing a variety of classifications, which are still not systematized.

Recent research and publications analysis. Despite the fact, that new classifications have been developed as a result of recent scientific studies on public administration, no attempt has been made to formulate a comprehensive view of these classifications.

The objective of this paper is to analyze all types of existing classifications of public administration mechanisms, to systematize them and develop one multifaceted classification of these mechanisms.

Main body. In her studies, O. Fedorchak distinguishes governance mechanisms according to their functions and governance bodies. She believes that according to the issues which they address, governance mechanisms can be complex and can include several distinct mechanisms, such as economic, and motivational, organizational, political and legal.

However, O. Korotych suggests that governance mechanisms depend on the governance bodies which are involved. Thus, governance mechanisms are divided into the levels they are applied at e.g. state, regional, district and local level accordingly. On the other hand, G. Kruglov argues that since governance factors may be of economic, social, organizational, political and legal nature, the complex governance mechanism should be a system of economic, motivational, organizational, political and legal mechanisms.

F. Shamkhalov suggests that governance mechanism is a system which is specifically designed to implement the main functions that are assigned to the state and enshrined in the Constitution and laws. Sharing these ideas, O.A. Radchenko concludes that the number of governance mechanisms should be equal to the figure which represents the functions of the state. In support to this idea, he distinguishes among others economic, social, ideological, communicational governance mechanisms.

The authors of the Encyclopedic Dictionary of Public Administration developed a classification of governance mechanisms that is based on both the sphere and the object of governance. They identify the material, financial, organizational, social, legal, socio-psychological and human mechanisms. However, I. Biloshenko distinguishes governance mechanisms in accordance with their influence and defines them as direct and indirect.

Kuznetsov classifies governance mechanisms taking in consideration their meaning, the idea of structural construction, level of governance and their influence factors.

O. Radchenko argues that the classification of governance mechanisms can correspond to the spheres of the social life of the society, their functionality, level of influence, governance bodies, etc.

Taking in consideration all the classifications mentioned above, a comprehensive picture of governance mechanisms can be developed, that is based on the following criteria: functionality, sphere of application, level of impact, basic structure, impact factors, governance body and the nature of influence.

In conclusion, the developed multifaceted classification provides a comprehensive picture of the existing classifications of governance mechanisms and suggests framework for building up complex governance mechanisms.

Keywords: types of classification, governance mechanisms, classification features, multi-faceted classification

Дмитрий Дуков
аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

МНОГОАСПЕКТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье осуществлен анализ существующих видов классификации механизмов государственного управления, определены классификационные признаки. Предложена многоаспектная классификация механизмов государственного управления.

Ключевые слова: виды классификации, механизмы государственного управления, классификационные признаки, многоаспектная классификация

Постановка проблеми

У наукових дослідженнях, присвячених механізмам державного управління, пропонуються різні підходи щодо їх класифікації, але відсутня їх систематизація.

Питання класифікації механізмів державного управління висвітлено в працях вітчизняних учених та фахівців. Однак в наукових працях за останні роки, незважаючи на появу нових класифікацій, відсутні спроби сформулювати комплексне уявлення про класифікацію механізмів державного управління.

Мета

Здійснити аналіз існуючих видів класифікації механізмів державного управління, систематизувати їх та запропонувати багатоаспектну класифікацію механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

- організаційні (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичні (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правові (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) (рис. 1).

Виклад основного матеріалу

О. Федорчак поділяє механізми державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління [1]. Вона вважає, що залежно від того, які саме проблеми вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) містити декілька самостійних механізмів, а саме:

- економічні (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційні (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

О. Федорчак також вважає, що усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень). Але при цьому вона зазначає, що поняття «механізм» і поняття «процес» не можна порівнювати між собою, оскільки процес – це лише послідовність дій, етапів перетворення чого-небудь, а механізм – це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління. Крім того, вона вважає, що також не доцільно ототожнювати поняття «механізм» із поняттями «знаряддя» чи «інструмент», оскільки до складу механізму державного управління, окрім інструментів, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Саме лише існування інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління.



Рис. 1. Класифікація механізмів державного управління за функціональним призначенням та за суб'єктом управління

Джерело: Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf

О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [2]. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

- вищого рівня (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України);
- обласного рівня (обласні ради, обласні державні адміністрації);
- районного рівня (районні ради, районні державні адміністрації);
- місцевого рівня (міські, селищні, сільські ради).

О. Коротич також наголошує на можливості поділу державних механізмів управління на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні та морально-етичні [3].

М. І. Круглов вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [4, с. 111].

О. Батанов поділяє механізми державного управління на інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові та духовні (ідеологічні) механізми [5, с. 338–339].

Ф. Шамхалов розглядає механізм державного управління як систему, спеціально створену для реалізації головних функцій, які покладено на державу і закріплено в її Конституції і законах [6, с. 272]. На підставі цього О. Радченко робить висновок, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у державі. Відповідно він визначає економічні, соціальні, ідеологічні, комунікаційні та інші механізми державного управління [7].

Автори Енциклопедичного словника з державного управління надають класифікацію механізмів державного управління за певними критеріями. Так, залежно від сфери або об'єкта управління, механізми державного управління поділяються на: матеріальні; фінансові; організаційні; соціальні; нормативно-правові; соціально-психологічні; людського капіталу [8].

І. Білошенко поділяє механізми державного управління за характером впливу на прями та опосередковані, а за об'єктом управління на механізми державного управління на рівні держави, регіону, галуззі, підприємства [9].

О. Радченко вказує, що сучасна вітчизняна політична наука розрізняє механізми: а) створення; б) дії, взаємодії, існування, функціонування; в) передачі влади [7].

Вітчизняний дослідник в сфері державного управління А. Кузнецов класифікує механізми державного управління за:

- змістом (спосіб розв'язання суперечностей; форма організаційного зв'язку);
- принципом структурної побудови (організаційні, нормативно-процесуальні, комплексні);

- рівнем керованого впливу (внутрішні, зовнішні);
- факторами впливу (економічні, політичні, соціальні, правові та ін.) [7].

О. Радченко вважає, що механізми державного управління можна класифікувати за:

- сферами життєдіяльності суспільства;
- функціональним призначенням;
- рівнем державного впливу;
- суб'єктом управління;
- тощо [7].

Автори словника «Державне управління» виокремлюють механізми державного управління згідно з характером факторів впливу, а саме політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми [10, с. 116–117].

Виходячи з вищевикладених підходів до класифікації механізми державного управління можна запропонувати багатоаспектну класифікацію за такими ознаками: функціональне призначення, сфера діяльності, рівень впливу, принцип побудови, фактори впливу, суб'єкт управління, характер впливу (рис. 2).



Рис. 2. Багатоаспектна класифікація механізмів державного управління

Джерело: складено автором

✎ Запропонована багатоаспектна класифікація забезпечує комплексне уявлення про існуючі класифікації механізмів державного управління та створює основу для побудовання складних (комплексних) механізмів державного управління.

Література.

1. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. – Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
2. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України / О. Б. Коротич // Монографія. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
3. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою / О. Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 2 (26). – С. 122–128.
4. Круглов М. И. Стратегическое управление компанией / М. И. Круглов // М.: Русская деловая литература, 1998. – 356 с.

5. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

6. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов // – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 638 с.

7. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О. В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 19-25. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubprg_2013_3_5.pdf.

8. 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. – 820 с.

9. Білошенко І.А. Удосконалення класифікації механізмів державного управління інвестиційними процесами / І.А. Білошенко // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі. – 2012. – № 1. – С. 114–125. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eupmg_2012_1_12.pdf.

10. Державне управління: Словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентіві України; Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування / В.М. Князєв (заг. ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В. Д. Бакуменко (заг. ред.). – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с.

Зіновій Ковальдоцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.**ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА СТІЙКІСТЬ ЯК СТРИЖЕНЬ
СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ АСИМЕТРИЧНИМ (ГІБРИДНИМ) ВІЙНАМ**

В межах публікації розглядається управлінська проблематика забезпечення інформаційно-психологічної стійкості населення, країни в умовах асиметричних (гібридних) війн через відповідні стратегії протидії. Аналізуються деякі особливості стратегічних та тактичних підходів до організації такої протидії, окреслюються пріоритетні напрями відповідної державної управлінської політики.

Ключові слова: інформаційно-психологічна стійкість, асиметричні (гібридні) технології та війни, гібридна загроза, складові гібридної війни, культурна окупація, квотування свого інформаційного та культурного продукту, філософія асиметричності бойового мистецтва «спас».

Zinoviy KovalAssociate Professor of Law and Legislative Process Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public administration**INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL STABILITY AS A ROD OF STRATEGY
OF COUNTER ACTION TO ASYMMETRIC (HYBRID) WARS**

Within the publication examines the management issues providing information and psychological resistance of the population of the country in conditions of asymmetric (hybrid) wars through appropriate counter strategies. Analyzed some features of strategic and tactical approaches to the organization of such a counteraction, outlines priorities appropriate public management policies.

Formulation of the problem in general: Complex and poorly understood process of formation, development and provision of information and psychological stability of the population and the country to use asymmetric (hybrid) technology influence the aggressor country stands separate actual managerial problems

Analysis of recent research and publications: The problem of studying and systematizing phenomena asymmetric (hybrid) Wars dedicated scientific work Addronatiya B., O. Surop'yatova friends O. Leonov V., Voronovych B. Sivohy I., A. Shevtsov, Mernikova G., Balyuk H Rakovets Yu Ruschenko I. Among foreign scientists worth noting American scholar Aron.

Bold unsolved aspects of the problem: While acknowledging the theoretical and practical significance of these scientific works of domestic and foreign scientists, it should be noted that they have not paid attention to the issue is providing management information and methods of psychological stability of the national population of the country to use asymmetric (hybrid) technology influence the aggressor country.

The purpose of the article: The purpose of this publication – clarifying the role of information and psychological stability as a core management strategies appropriate counter asymmetric (hybrid) technology and war.

Keywords: Information and psychological resistance, asymmetric (hybrid) technology and wars, hybrid threat, components of a hybrid war, a cultural occupation, quoting of own information and cultural products, the philosophy of asymmetrical martial arts «SPAS».

Зіновій Ковальдоцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, к.гос.упр.**ІНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ СТОЙКОСТЬ КАК СТЕРЖЕНЬ СТРАТЕГИИ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АСИМЕТРИЧНЫМ (ГИБРИДНЫМ) ВОЙНАМ**

В пределах публикации рассматривается управленческая проблематика обеспечения информационно-психологической стойкости населения, страны в условиях асимметричных (гибридных) войн через соответствующие стратегии противодействия. Анализируются некоторые особенности стратегических и тактических подходов к организации такого противодействия, очерчиваются приоритетные направления соответствующей государственной управленческой политики.

Ключевые слова: информационно-психологическая стойкость, асимметричные (гибридные) технологии и войны, гибридная угроза, составляющие гибридной войны, культурная оккупация, квотирование своего информационного и культурного продукта, философия асимметричности боевого искусства «спас».

Складний і маловивчений процес формування, розвитку та забезпечення інформаційно-психологічної стійкості населення та країни до застосування асиметричних (гібридних) технологій впливу країнами-агресорами виступає окремою актуальною управлінською проблемою.

Проблемі вивчення та систематизації явищ асиметричних (гібридних) війн присвячені наукові праці В. Аддронатія, О. Суроп'ятова, О. Друзь, В. Леонова, Б. Вороновича, І. Сівохи, А. Шевцова, Г. Мернікова, Н. Балюка, Ю. Раковець, І. Рущенко. Серед зарубіжних науковців доречно відзначити американського вченого Р. Арона.

Віддаючи належне теоретичній і практичній значущості зазначених наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, слід зауважити, що в них не приділялося уваги саме проблематиці забезпечення управлінськими методами інформаційно-національної психологічної стійкості населення, країни до застосування асиметричних (гібридних) технологій впливу країнами-агресорами.

Мета даної публікації – з'ясування ролі інформаційно-психологічної стійкості як стрижня відповідних управлінських стратегій протидії асиметричним (гібридним) технологіям та війнам.

Будь-який агресор, готуючись до війни, забезпечує собі перевагу над противником. Не домігшись такої переваги, він відмовиться від своїх планів. Перевага може бути кількісною, якісною або кількісно-якісною. Наявність переваги однієї сторони над іншою і обумовлює асиметрію боротьби як мінімум на початковому етапі. Тому поняття асиметрії застосовують для характеристики відносин між непорівнянними за силою й статусом противниками.

Успішність сьогodнішніх війн оцінюється за ступенем модифікації психіки населення і військ: як своїх, так і противника. Найчастіше успіх досягається при використанні асиметричних технологій. Тому термін «асиметрична війна» вживається тоді, коли слабший стикається з більш сильним, і, коли використовуються способи дій, що відрізняються особливими інструментами і стратегіями. Вибудовується тактика ведення збройної боротьби, яка не визнає ніяких норм, шаблонів, класичних способів застосування військ. Проти військових формувань застосовується тактика терору, бандитизму, повстань, безладдя, перебудови душ населення, деморалізації та інше. Етичний аспект, який характеризує асиметричну війну, виражається в нехтуванні усіма нормами, що регламентують ведення воєнних дій і їх заміщення етикою, заснованою на релігійному та/або політичному фанатизмі, зневазі до людського життя і виправданні будь-яких засобів боротьби, що забезпечують досягнення кінцевої мети [1].

Отже, асиметрія характеризує парадоксальні конфліктні ситуації, в яких сильний противник не здатний захистити себе і добитись перемоги над слабким. Коли слабкий нав'язує сильному свою волю, то таким чином він досягає політичної переваги.

Асиметричні (гібридні) війни також використовують і державні лідери, що ставлять собі за мету утримання під своїм впливом сусідніх держав й не бажають бути звинуваченими світовою спільнотою у відкритій агресії до слабшого. Також у великих держав є можливість в

ході асиметричної (гібридної) війни розв'язати в об'єктах їх впливу громадянські конфлікти, щоб країна-жертва сама себе поборювала. Але асиметричні стратегії найбільш корисні для країн з невеликим оборонним потенціалом. Головне, щоб інформаційно-психологічна стійкість такої країни стала реальним стрижнем її стратегії протидії асиметричним (гібридним) війнам з боку більш сильного противника.

За винятком нечисленної літератури воєнно-стратегічного й нормативно-правового характеру, поняття асиметричності, як правило, вказує на парадоксальний характер відносин, у яких більш слабкий противник стає здатним завдати серйозної шкоди й навіть нав'язати свою волю сильнішому, а сильний противник не завжди може відстояти свої інтереси й підкорити слабкого. Тому аналіз стратегії і тактики боротьби слабких проти сильних і становить суть вивчення асиметричних відносин. Для практиків в подібних ситуаціях важливим є пошук оптимальної стратегії поводження слабкого з метою отримання асиметричної переваги над сильним.

Так партизанські війни в умовах окупації або колоніального правління, національно-визвольні рухи ще у 60-х роках минулого століття були зараховані до розряду асиметричних конфліктів. Основними рисами асиметричних конфліктів (війн) виступають: непередбачуваність результату при явній невідповідності силових можливостей і статусів протиборчих сторін; використання слабким учасником стратегії пошуку «слабкого сильного»; звернення слабкої сторони до заборонених засобів ведення воєнних дій; тактика «непрямих» воєнних дій, що застосовується слабкою стороною; нездатність сильної сторони відстояти свої позиції і перемогти слабкого.

Тероризм ХХІ століття – це також варіант асиметричних бойових дій, оскільки він підтримує логіку боротьби «слабких» проти «сильних». Вважається, що тероризм ХХІ століття замінив партизанську війну, від якої його відрізняє наступальний характер, менша залежність від місцевого населення, здатність активно використовувати інфраструктуру розвинених країн. Терористична війна орієнтована на асиметрію, що дозволяє їй боротись з більш потужним противником. Різниця між партизанською війною і терористичними стратегіями полягає у свідомому використанні парадоксальних переваг стратегічної асиметрії. Партизанські рухи прагнули досягти асиметрії у відносинах з противником, а потім перемогти його у збройній боротьбі. Терористичні групи прагнуть, перш за все, підірвати морально-психологічний потенціал противника без контакту з його військовою машиною, обираючи найбільш уразливі цілі, обходячи безпекові й військові захисні механізми [5].

Р. Арон у праці «Мир і війна між народами» вказував, що причиною поразки великих держав в колоніальних війнах ХХ століття була асиметрія відносин «повстанець-колонізатор», коли у повстанців сила волі й інтересу була асиметрично значно більшою, ніж у колонізаторів [2].

Асиметрична війна є поняття більш широке, ніж гібридна війна. Гібридна війна визначається як основний метод дій в асиметричній війні. В літературі часто зустрічаються й інші назви, що складають сутність методів асиметричної (гібридної) війни: «кольорові ре-

волюції», «непрямі дії», «латентні дії», «громадянська війна», «війни керованого хаосу», «нелінійні війни», «змішані, комбіновані війни», «повстанські дії», «мережеві дії», «мережевоцентричні війни», «не конвенційні війни», «нестандартні війни», «кримінально-терористичні війни» [9].

Сьогодні поняття «гібридних воєн і загроз» з наукових статей переходять в офіційні і робочі документи країн-членів НАТО й РФ. Наприклад, у пункті 13 підсумкової декларації саміту НАТО в м. Уельс, на початку вересня 2014 року, вперше на високому офіційному рівні йшла мова про необхідність підготовки Альянсу до участі у війнах нового типу – гібридних війнах (hybrid warfare). В інтересах удосконалювання здатності союзників протистояти новим гібридним загрозам (hybrid warfare threats), документом вимагається налагодити тісну координацію між міністерством внутрішніх справ, залучити сили поліції й жандармерії для припинення нетрадиційних загроз, пов'язаних із пропагандистськими компаніями, кібератаками й діями місцевих сепаратистів. Проведення навчань для відпрацювання дій у гібридній війні називається одним із пріоритетів Альянсу. У Латвії для підготовки й координації таких навчань створено спеціальний центр (Strategic Communications Centre of Excellence).

Поняття «гібридної загрози» поєднує широкий діапазон ворожих обставин і намірів, серед яких: кібервійна, асиметричні конфлікти низької ефективності, глобальний тероризм, піратство, незаконна міграція, корупція, етнічні і релігійні конфлікти, безпека ресурсів, демографічні виклики, транснаціональна організована злочинність, проблеми глобалізації, поширення зброї масового знищення.

В концепції НАТО, що одержала назву «NATO's Bi-Strategic Command Capstone Concept» (2010), «гібридні загрози» визначаються як загрози, які створюються противником, здатним одночасно та адаптовано використовувати традиційні й нетрадиційні засоби для досягнення власних цілей [12].

Способи гібридної війни як засіб вирішення проблемних питань у міждержавних відносинах можуть стати практикою воєнних дій XXI століття. Найбільш характерними складовими гібридної війни виступають: інформаційна війна, пропаганда та контрпропаганда, використання інформаційних технологій у ЗМІ, мережі Інтернет, пряма агентурна робота з місцевим населенням з маніпуляції масовою свідомістю з метою формування необхідного світосприйняття; здійснення спеціальних операцій на території противника з метою дезорганізації системи управління, порушення соціальної інфраструктури; використання звичайного озброєння та військової техніки для взяття під контроль стратегічно важливих територій, окремих об'єктів; участь парамілітарних структур (добровольці, найманці, партизанські загони) та приватних збройних формувань; зовнішній вплив з прямою або опосередкованою участю іноземних громадян та міжнародних організацій [12].

Застосування асиметричних заходів ведення війни – це метод досягнення переваги в силі, а перевага в силі завжди створює асиметрію. Асиметрія в збройній боротьбі досягається сукупністю економічних, інформаційних, технічних, оперативних-тактичних, організаційних та психологічних заходів. Асиметрія, що дося-

гається новими зразками зброї та способами ведення війни, є істотною та нестійкою в часі. Одним із найпростіших способів досягнення асиметрії в сучасному воєнному конфлікті з потужним противником є пошук ще більш сильного союзника [5].

Дослідниками гібридна війна вважається феноменом постіндустріального, інформаційного глобалізованого світу XXI століття, де інформація виступає зброєю масового ураження, а полем бою – суспільна свідомість як противника, так і власного населення. Головним завданням гібридної війни стає не руйнування економічного, демографічного та воєнного потенціалу противника, а досягнення прямого впливу на нього через маніпулювання масовою свідомістю. Головне в такій війні – вистояти психологічно й інформаційно. Тобто, саме інформаційно-психологічна стійкість країни стає об'єктом гібридної війни. Якщо вона витримає комплексний удар ворога, вистоїть, то мети такої війни не буде досягнуто, а країна та її народ отримають додатковий досвід досягнення стійкості в гібридних війнах, що з часом трансформуються у стійкий інформаційно-психологічний імунітет до таких деструктивних явищ.

Гібридна війна у інформаційно-психологічному сегменті – це й культурна окупація країни-жертви. В Україні вже за часів незалежності вигадали так званий «формат», що став демонстрацією зневаги до українського інформаційно-культурного простору. Спочатку «культурні» дії країни-агресора окупувають інформаційно-культурний простір країни-жертви, вкорінюються в ньому, через комерційні телеканали, ФМ-станції, представництва, видавництва, медіа-холдинги, а потім приходять «зелені чоловічки» з автоматами, що розмовляють наказною мовою країни-агресора. Як цьому протистояти? Стратегічний шлях один: не допускати окупації свого інформаційного та культурного простору іншими країнами. Тактика дій також не нова: квотування свого інформаційного та культурного продукту в своєму інформаційному та культурному просторі. Саме так вчиняють європейські країни.

Наприклад, у Польщі з 2004 року діє квота – 33 % польською мовою для музичного контенту; у Франції ця квота становить 40 %, з якої не менше ніж половина – нові твори; у Португалії квота 25% для музичного контенту португальською мовою для приватних і 60 % для державних радіостанцій; у Німеччині квота – 25 % для музики німецькою мовою [3].

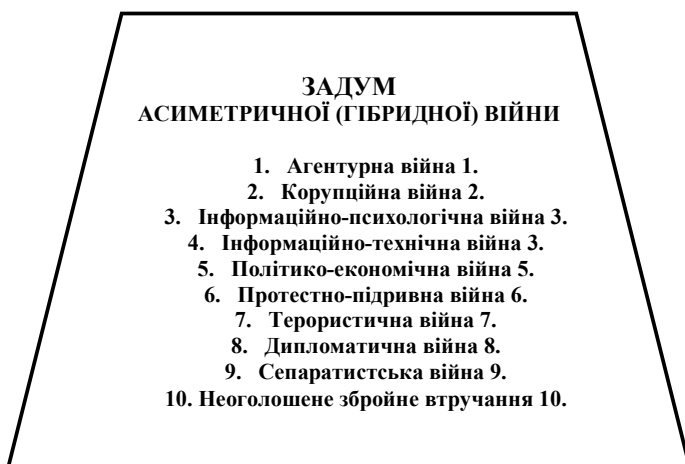
Асиметричний (гібридний) війні передують й супроводжує відповідна політика. Український дослідник цієї проблематики кандидат військових наук, доцент, генерал-лейтенант запасу Юрій Радковець визначає «гібридну політику» як цілеспрямоване комплексне застосування політичних, дипломатичних, торговельно-економічних, інформаційно-пропагандистських та інших, у тому числі нетрадиційних («асиметричних») заходів однієї держави (або коаліції держав) з метою підпорядкувати собі внутрішню і зовнішню політику іншої/інших за допомогою широкого спектру прихованих способів та механізмів підкупу, залякування та шантажу керівництва, еліт, партійних та суспільних груп, а також загалом населення цих держав [7].

До асиметричної (гібридної) війни повинна бути готова й національна журналістика, яка має чітко дотримуватись відповідних принципів. У випадку України, її

РНБО повинен розробити чіткий алгоритм висвітлення воєнних питань. У цій справі доречно запозичити досвід Ізраїлю, де існують чіткі інструкції – впродовж якої кількості днів дозволяється оприлюднювати дані про військову операцію і її результат. Головне, щоб національна журналістика в пошуках нової інформації не видавала військові таємниці, оперативно протидіяла ворожим інформаційним спецопераціям, асиметричним (гібридним) викликам [4].

Отже, асиметрична (гібридна) війна народжується із відповідного задуму як агресора, так і жертви: перший її застосовує для неоголошеної агресії, а другий – для вимушеної оборони від більш сильного противника. Складовими сегментами цієї війни в різні її періоди і залежно від мети виступають: агентурні, корупційні, інформаційно-психологічні та технічні, політичні й економічні, протесно-підривні й терористичні, дипломатичні, сепаратистські дії та неоголошене збройне втручання (див. схему №1).

СКЛАДОВІ СЕГМЕНТИ АСИМЕТРИЧНОЇ (ГІБРИДНОЇ) ВІЙНИ



Асиметрична (гібридна) війна своєю серцевиною має прагнення з боку окупанта здійснити спершу малопомітну культурно-інформаційну та психологічну окупацію жертви, щоб максимально приспати національну свідомість об'єкту експансії, позбавити його здібності розрізнати, де своє, а де чуже, сприяти втраті відчуття цінності свого, насадити комплекс байдужості й пасивності. Досягнувши таких результатів шляхом культурно-інформаційної та психологічної експансії, військова експансія може й не знадобитись. Сьогодні як ніколи зросла роль невійськових (гібридних) способів досягнення політичних та стратегічних цілей, які в деяких випадках за своєю ефективністю перевершили силу зброї. За оцінками фахівців гібридних війн співвідношення невійськових і військових заходів складає пропорцію – 4:1. Тобто, гібридними заходами, з їх інформаційно-психологічною складовою, можна досягнути в чотири рази більше, ніж заходами суто військовими.

Визнаний в Україні фахівець в теорії гібридних війн, професор харківського національного університету внутрішніх справ, доктор соціологічних наук І. Рущенко розробив комплексний підхід до справи

ефективної протидії гібридним війнам. Суть підходу в тому, що асиметрична (гібридна) війна – це ланцюг запланованих агресором подій, які крок за кроком ведуть до загарбання чужих територій чи встановлення фактичного контролю над частинами країни-жертви. Якщо вдається розірвати ланцюг, то плани ворога руйнуються і не зможуть бути ним реалізованими. Але для цього потрібно вчасно знати й відповідно реагувати силою закону на настрої проблемних регіонів, на глибину присутності «п'ятої колони» щодо розгортання сумнівних суспільно-політичних рухів та організації. Доречно народу говорити правду, й війну називати війною, щоб «п'ята колона» втратила можливість маскуватись під демократичні рухи та вільно вести деструктивну агітацію в масах. Тактика опору держави й народу повинна бути активною й наступальною із симетричними й асиметричними відповідями. Держава мусить спиратися на патріотів, а не вдавати із себе наднаціональну силу, яка згори дивиться на різні рухи та конфлікти. Державі та суспільству життєво необхідно

тримати ініціативу у пропаганді, не допускати сепаратистів до радіо та телебачення як до ефективної зброї. Органи державної влади, їх керівники повинні володіти прийомми руйнації підривних соціальних технологій. І головне, що влада повинна постійно працювати з населенням, виходячи з мережевої концепції побудови суспільства. Необхідно мати прями, щільні й постійні контакти з людьми, що належать до лідерів громадської думки, можуть за потреби переломити внутрішню ситуацію. При цьому не можна ніколи довіряти керування країною або регіоном злочинцям, навіть якщо вони перефарбувались на бізнесменів чи політиків. Не можна повністю покладатися й на допомогу в захисті з боку інших країн, а психологічна налаштованість на захист своєї країни мусить перетворитися на імператив масової свідомості [10].

Україна вже має й свій досить потужний досвід системи інформаційно-психологічної протидії в умовах гібридної війни. Так, силами волонтерів уже два роки працює новинний сайт «Вої», на основі спеціально розробленої програми, що моніторить одразу тисячі ресурсів, окрім сайтів із доменом .ru, і формує вибірку новин, вільних від фейкової інформації – основної зброї в гібридній війні. Сайт має 50 тисяч передплатників у соцмережах, його опубліковані статті вже переглянули десятки мільйонів разів. Завдання українських воїв інформаційного простору гібридної війни – донести правду до широкого загалу, а у тих, хто використовує «тролів», завданням є дезінформація [9].

Потяг до асиметричності дій в українців є з давніх часів, і термін «перемога» у нас трактується як «перейшов через те, що міг». Філософія стратегії нашої давньої асиметричності чітко прослідковується у такому бойовому мистецтві, як «спас», де перемога досягається кмітливістю, застосовуючи мінімум фізичної сили. Вже науково доведено, що «спас» виник набага-

то раніше, ніж східні єдиноборства (ушу, карате) і його появу на наших теренах приписують скіфам. Філософія «спаса» як мистецтва асиметричності трактується як звичай гордої нескореності, правди, совісті й складена з психоментального трикутника – війни, праці, гри (тренувань). Носіями мистецтва і філософії «спаса» були козаки-характерники. Тому «спас» в українців розвивався за трьома напрямками, поєднаними в один триєдиний комплекс: бойовий, оздоровчий та обрядовий. Бойовий «спас» – мистецтво ведення бою за мінімальних втрат зі свого боку. Оздоровчий «спас» – мистецтво бути здоровим в будь-яких життєвих умовах, до того ж поняття «здоров'я» в нашій традиції налічує сім складових єдиного комплексу: фізичне, функціональне, психологічне, енергетичне, духовне, соціальне та репродуктивне. Обрядовий «спас» – система свят, обрядів, традицій, присвят, які допомагали засвоєнню бойового й оздоровчого «спасу» й не суперечили їм. Тому триєдині напрями «спасу» утворюють комплексну національну систему філософії та дії. Також на теренах України поряд із «спасом» існують й такі національні бойові мистецтва, асиметричні за своїм напрямом, як рукопашний бій «гопак», бойове мистецтво для жінок «асгарда» і «триглав» як давньослов'янський вид боротьби [6].

Поняття асиметричності вказує на парадоксальний характер відносин, у яких більш слабкий противник стає здатним завдати серйозної шкоди й навіть нав'язати свою волю сильнішому, а сильний противник не завжди може відстояти свої інтереси й підкорити слабого. В подібних ситуаціях важливим є пошук оптимальної стратегії поведінки слабого з метою отримання асиметричної переваги над сильним. Асиметрична війна є поняттям більш широким, ніж гібридна війна. Гібридна війна визначається як основний метод дій в асиметричній війні.

Асиметричні (гібридні) війни також використовують і держави-лідери, що ставлять собі за мету утримання під своїм впливом сусідніх держав й не бажають бути звинуваченими світовою спільнотою у відкритій агресії по відношенню до слабого.

Але асиметричні стратегії найбільш корисні для країн з невеликим оборонним потенціалом. Головне, щоб інформаційно-психологічна стійкість такої країни стала реальним стрижнем її стратегії протидії асиметричним (гібридним) війнам з боку більш сильного противника. Саме інформаційно-психологічна стійкість людини, країни, держави стає об'єктом гібридної війни. Якщо країни-жертви витримують комплексний удар ворога, вистоять, то мети такої гібридної війни не буде досягнуто, а країна та її народ отримають додатковий досвід досягнення стійкості в гібридних війнах, що з часом трансформується у сталий інформаційно-психологічний імунітет до таких деструктивних явищ.

Асиметрична (гібридна) війна народжується із відповідного задуму її авторів. Агресор її використовує для неоголошеної агресії, а країна-жертва – для вимушеної оборони від більш сильного противника. Складовими сегментами цієї війни в різні її періоди і в залежності від мети виступають: агентурні, корупційні, інформаційно-психологічні та технічні, політичні й економічні, протестно-підірвні й терористичні, дипломатичні, сепаратистські дії та війни, аж до неоголошеного збройного втручання. За оцінками фахівців гібридних

війн, гібридними заходами, з їх інформаційно-психологічною складовою, можна досягнути в чотири рази більше, аніж заходами суто воєнними.

З метою ефективного протистояння проявам асиметричної (гібридної) війни необхідно вести потужну роботу з консолідації країни й нації на основі об'єднуючих ідей і цінностей з формування у громадян поняття національної гідності, патріотизму та відповідальності за країну, думки про те, що найважливішою цінністю нації є її демократична, правова й соціальна держава. Без знання та вміння застосовувати інформаційно-психологічні технології асиметричну (гібридну) війну не виграє.

Протистояти гібридній війні, в першу чергу, в інформаційно-психологічному сегменті доречно стратегічним шляхом: не допускати окупації свого інформаційного та культурного простору іншими країнами. Тактика дій – квотування свого інформаційного та культурного продукту в своєму інформаційному та культурному просторі. Саме так вчиняють європейські країни. Асиметрична (гібридна) війна як ланцюг запланованих агресором подій, що ведуть до загарбання чужих територій чи встановлення фактичного контролю над частинами країни-жертви стає неспроможною, якщо розірвати цей ланцюг, тоді плани ворога руйнуються й не зможуть бути реалізованими.

З давніх часів в українців присутній потяг до асиметричності дій. Філософія стратегії нашої давньої асиметричності чітко прослідковується у такому бойовому мистецтві, як «спас», де перемога досягається кмітливістю, із застосуванням мінімуму фізичної сили.

Література.

1. Аддронатій В., Суруп'ятов О., Друзь О. «Асиметрична війна» // «Оборонний вісник». – №10. – 2014. – С. 24–29.
2. Арон Р. «Мир и война между народами» / Под. общ. ред. Даниленко В. И. – М. : NOTA BENE, 2000. – 880 с.
3. Балюк Н. «Квотний рефлекс» // «Високий замок». – 14-20.04.2016. – С. 13.
4. Гринівський Р. «Про гібридну журналістику в умовах гібридної демократії» // «День». – № 67–68. – 15-16.04.2016. – С.28.
5. Леонов В.В., Воронович Б.О. «Парадокс асиметрії» // «Оборонний вісник». – №2. – 2016. – С. 14.
6. Локтев О. «Бойове мистецтво предків» // «військо України». – № 4(186). – С.58-61.
7. Раковець Ю. «Гібридна політика» Кремля – загроза світовій спільноті» // «Голос України». – 26.12.2015. – С. 4–5.
8. Руденко А. «Сучасні інформаційні ВОІ» / «День». – №72-73. – 22-23.04.2015. – С.28.
9. Рущенко І.П. Російсько-українська гібридна війна: погляд соціолога: монографія / Х.: ФОП Павленко О. Г., 2015.- 286с. – С.18–21.
10. Рущенко І. П. «Зупинити агресора» // «Оборонний вісник». – №1. – 2016. – С. 8–12.
11. Сівоха І.М., Воронович Б. О., Леонов В. В. «Технології «гібридної війни» // «Оборонний вісник». – № 7. – 2015. – С. 7.
12. Шевцов А. І., Мерніков Г. І. «Сценарії для Росії» // «Оборонний вісник». – №3. – 2016. – С. 9.

Віктор Ковальчук

здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентові України,
викладач кафедри пожежної тактики та аварійно-рятувальних робіт Львівського
державного університету безпеки життєдіяльності МЧС України

ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам функціонування системи цивільної оборони в Україні та визначення ролі пожежно-рятувальних підрозділів у її структурі. Проаналізовано особливості національних систем цивільного захисту розвинених країн, виокремлено основні принципи їх побудови та функціонування, розглянуто проблеми та неузгодженості вітчизняної системи цивільної оборони; пропонується повернутися до питання створення окремих сил цивільної оборони з огляду на ризики російської агресії.

Ключові слова: цивільна оборона, пожежно-рятувальні підрозділи.

Viktor Kovalchuk

Applicant of LRIPA NAPA under the President of Ukraine, Lecturer of Fire Tactics and Disaster Response Department of Lviv State University of Life Safety under the Emergency Control Ministry

FIRE-RESCUE DEPARTMENTS IN THE SYSTEM OF CIVIL DEFENSE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Problem setting. The topicality of the problem is confirmed by the fact that an important function of the state, which the national security of any country depends on, is to protect the population, territory, material and cultural values from emergencies. An important part of civil protection is the civil defense, which is regarded as a state system of government created to organize and protect the population from emergency situations of man-made, ecological, natural and military nature. In member states of the European Union and the United States special organizational and managerial systems are set up which are capable to provide effective civil protection.

Resent research and publications analysis. Foreign experience of civil and territory defense systems functioning which protect population and territories from emergency situations of man-made, natural and other disasters was explored in the works of: V. Yemelianov, L. A. Zhukova, N. H. Klymenko, B. M. Porfyr'iev, V. N. Fedorenko, H. V. Fedulov, S. M. Voloshyn, M. L. Dolgyi, S. O. Kuznichenko, V. V. Mohylnychenko, S. I. Osipenko, G. V. Revi, O. O. Trush, I. M. Shpyliovyi etc. Those works address to important theoretical questions of public administration in the field of civil protection, in particular the problems of its structural and functional support, improvement of current legislation. In the context of the development of national security system, the issues of public administration improvement by developing a system of civil defense were highlighted in the works of V. A. Akimov, O. S. Bodruk, N. N. Brushlynskyi, A. V. Vozhenikov, V. P. Horbulin, B. M. Danylyshyn, A. B. Kachynskyi, J. Ksavier, P. Lahades, N. R. Nyzhnyk, V. M. Oluiko, G. V. Reva, G. P. Sytnyk, Y. G. Shpakovskiy and others. However, the issue of civil protection and civil defense is constantly in the need of further scientific studies, which is associated with changes in military-political situation around Ukraine and global processes that influence the resolution of the issues mentioned above.

Paper objective. The article aims to define perspective directions of the civil defense system revival and modernization based on the foreign countries experience and the consideration for drawbacks of civil defense system of the post-Soviet period. In Ukraine, a system of protection of the population and territories from emergency situations was established, the functioning of which is regulated by different regulatory acts, and the majority of them suffer from interdepartmental contradictions and mismatches that does not contribute to the efficiency of the system. It is also confirmed by the flow of undeclared war in the East of Ukraine. Since the years of independence the destroyed infrastructure and Civil Defense objects in the East regions of Ukraine have led to numerous victims among the civilian population.

Conclusions. The analysis of conceptual approaches to the establishment and development of state Civil Defense in developed countries makes it possible to successfully work out theoretical issues and practical problems concerning building up a similar national system.

Keywords: civil defense, fire-rescue departments.

Віктор Ковальчук

соискатель ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, преподаватель кафедры пожарной тактики и аварийно-спасательных работ Львовского государственного университета безопасности жизнедеятельности МЧС Украины

ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Статья посвящена проблемам функционирования системы гражданской обороны в Украине и определения роли пожарно-спасательных подразделений в ее структуре. Проанализированы особенности национальных систем гражданской защиты развитых стран, выделены основные принципы их построения и функционирования, рассмотрены проблемы и несогласованности отечественной системы гражданской обороны; предлагается вернуться к вопросу создания отдельных сил гражданской обороны, учитывая риски российской агрессии.

Ключевые слова: гражданская оборона, пожарно-спасательные подразделения.

© Ковальчук В. М., 2016.

Актуальність проблеми підтверджується тим, що важливою функцією держави, від якої залежить національна безпека будь-якої країни, є захист населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій. Важливою складовою цивільного захисту є цивільна оборона, яка розглядається як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. У державах-членах Євросоюзу та США створені спеціальні організаційно-управлінські системи, здатні забезпечити ефективний цивільний захист.

В Україні створена система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, функціонування якої регламентовано різними нормативно-правовими актами, які у своїй більшості мають міжвідомчі неузгодженості та протиріччя, що не сприяє ефективності системи. Перебіг неоголошеної війни на сході України це підтверджує. Зруйнована інфраструктура та об'єкти ЦО за роки незалежності у цих у східних областях призвели до численних жертв серед мирного населення.

Аналіз концептуальних підходів до побудови та розвитку державних систем ЦО у розвинених зарубіжних країнах дає можливість успішно розробляти теоретичні проблеми та вирішувати практичні завдання стосовно розбудови аналогічної вітчизняної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід функціонування систем захисту населення і територій від НС техногенного, природного та іншого характеру досліджували в своїх працях: В. Ємельянов, Л. А. Жукова, Н. Г. Клименко, Б. М. Порфир'єв, В. Н. Федоренко, Г. В. Федуров, С. М. Волошин, М. Л. Долгий, Л. А. Жукова, С. О. Кузніченко, В. В. Могильниченко, С. І. Осипенко, Г. В. Реві, О. О. Труш, І. М. Шпильовий та ін., в роботах яких розглядаються важливі теоретичні питання державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема проблеми його структурно-функціонального забезпечення, вдосконалення чинного законодавства. У контексті розбудови системи національної безпеки проблем удосконалення державного управління розвитком системи цивільного захисту торкались у своїх роботах В. А. Акімов, О. С. Бодрук, Н. Н. Брушлинський, А. В. Возженіков, В. П. Горбулін, Б. М. Данилишин, А. Б. Качинський, Дж. Ксав'єр, П. Лагадес, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, Г. В. Рева, Г. П. Ситник, Ю. Г. Шпаковський та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим питання цивільного захисту та цивільної оборони постійно потребують подальших наукових розвідок, що пов'язано зі змінами військово-політичної ситуації навколо України та глобалізаційними процесами, які впливають на вирішення вказаних питань. Саме це обумовлює мету та завдання статті, яка полягає у визначення перспективних напрямків відродження та модернізації системи цивільної оборони у нашій державі на основі досвіду зарубіжних країн з урахуванням недовіків системи цивільної оборони пострадянського періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування систем цивільного захисту у євро-

пейських країнах забезпечується відповідним законодавством, яке дозволяє здійснювати підготовку органів влади і управління, об'єктів економіки, сил і засобів, населення до дій у різних умовах, залучати матеріальні ресурси. Аналіз нормативно-правових документів дозволяє зробити висновок, що усі вони відображають специфіку форм державного устрою, рівня соціально-економічного розвитку цих країн, особливостей їх географічного положення, а також шляхів і способів досягнення власної національної безпеки. Треба наголосити, що вони аналогічні за структурою та змістом, що обумовлено їхнім членством у військово-політичних і економічних об'єднаннях [2].

Це дозволяє відзначити основні риси систем ЦЗ найбільш розвинених зарубіжних країнах. А саме :

- цілісність організаційної структури;
- розвинута інфраструктура органів управління, сил і засобів на всіх владно-управлінських рівнях;
- наявність чіткого та добре відпрацьованого організаційно-правового механізму;
- висока організованість, стратегічна мобільність і спроможність ефективно протистояти загрозам і викликам сьогодення;
- єдність вирішення завдань щодо захисту населення і територій від НС у мирний та воєнний час;
- ефективна інтегрованість до систем національної та колективної безпеки і оборони відповідних країн;
- функціональна спрямованість передусім на попередження НС і пом'якшення їх наслідків, зниження ризиків виникнення НС;
- високий рівень матеріально-технічного, фінансового та інших видів ресурсного забезпечення [1].

На думку деяких авторів, існує три моделі організації державних систем ЦЗ: універсальна, оборонна та перехідна. Універсальна модель є характерною для національних систем всіх західноєвропейських країн та США. Вона базується на стратегії подвійного призначення (застосування) таких організаційних систем, суть якої зводиться до того, що відповідні системи повинні адекватно та ефективно забезпечувати захист населення і територій від НС воєнного, природного або техногенного походження як у мирний, так і воєнний час [5].

Така функціональна універсалізація систем ЦЗ провідних зарубіжних країн залишається пріоритетною. Говорячи про зміну підходів у розвитку понять «цивільний захист» та «цивільна оборона», то автори відзначають, що закінчення «холодної війни» та зниження рівня військового протистояння сприяло розгортанню гострої полеміки, починаючи з питання щодо доцільності існування ЦО (як системи підготовки до дій в умовах військового конфлікту) [15].

При цьому чітко простежуються два напрямки. Перший стосується подальшого вдосконалення і розвитку ЦО із завданням забезпечення захисту населення у воєнний час, і це питання сьогодні набуває особливої актуальності в Україні, під час неоголошеної війни.

Другий напрям – це підготовка і практичне виконання заходів з надання допомоги населенню в умовах мирного часу. Представники цього напрямку вважають, що витрачання коштів на підготовку до захисту насе-

лення в умовах сучасної війни з використанням ядерної зброї не виправдано та недоцільно, адже ефективного захисту від неї не існує. [15, с. 277].

Разом з тим, у Європі здебільшого використовуються так звана оборонна модель системи цивільного захисту. Так, до оборонної моделі функціонально наближуються системи ЦО Польщі та Франції, які поряд із «воєнною» та «економічною» обороною виступають найважливішими складовими систем національної безпеки і оборони цих країн [4, с. 68 – 69; 3, с. 72].

В американській системі ЦЗ відсутні власні формування, призначені для ліквідації НС та проведення аварійно-рятувальних робіт. Для цієї мети використовуються частини та підрозділи збройних сил (перш за все національної гвардії). Також для надання допомоги постраждалому населенню залучаються: протипожежна служба, поліція, служби швидкої допомоги, спеціалізовані рятувальні загони на підприємствах, численні добровільні й благодійні організації. ФЕМА підтримує тісний взаємозв'язок зі збройними силами США, органами управління НАТО і органами надзвичайного управління Канади і Мексики під час планування спільних дій на випадок трансграничних стихійних лих [15].

Українська національна система протидії НС представляється як складна взаємодія трьох державних систем: ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ. Кожна з трьох систем має власні територіальні й функціональні підсистеми, та й сама є ієрархічною частиною більш загальної системи забезпечення національної безпеки. Частини системи національної безпеки мають певні інформаційні зв'язки з іншими підсистемами загальної системи – політичної, воєнної, екологічної, техногенної, соціальної, економічної, науково-технологічної та інформаційної безпеки. Така система ускладнює функціонування частин та підрозділів та з правової точки зору має певні протиріччя [10, с. 49; 12, с. 167].

На сьогодні ЄДС ЦЗ має достатньо складну та громіздку ієрархічну організаційну структуру, що, як підтверджує практика, не сприяє ефективному виконанню покладених на відповідну систему завдань. У складі єдиної державної системи цивільного захисту функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем [9]. Постійно діючими органами управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту, є:

- на державному рівні – Кабінет Міністрів України, ДСНС, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів;
- на регіональному рівні - обласні держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх структурах, територіальні органи ДСНС;
- на місцевому рівні - районні, районні у м. Києві держадміністрації, виконавчі органи міських і міст обласного значення рад, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;
- на об'єктовому рівні - керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи

(посадові особи) з питань цивільного захисту, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства [6; 7; 14].

До складу сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту входять: оперативно-рятувальна служба цивільного захисту; аварійно-рятувальні служби; формування цивільного захисту; спеціалізовані служби цивільного захисту; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування цивільного захисту [13].

Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту функціонує в системі ДСНС.

До складу сил цивільного захисту функціональних підсистем входять:

- спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові формування цивільного захисту;
- галузеві та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону;
- добровільні формування цивільного захисту.

До складу сил цивільного захисту територіальних підсистем входять:

- підрозділи (частини) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;
- регіональні, комунальні, об'єктові аварійно-рятувальні служби та аварійно-рятувальні служби громадських організацій;
- об'єктові та територіальні формування цивільного захисту;
- територіальні та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- добровільні формування цивільного захисту [14].

Облік сил цивільного захисту на державному рівні ведеться ДСНС, а на регіональному рівні – її територіальними органами.

Серед ключових проблемних питань, що стримують розвиток ЄДС ЦЗ і безпосередньо стосуються функціональних підсистем, МНС зазначає ліквідацію у складі центральних ОВВ підрозділів ЦЗ, а також те, що відповідні підсистеми ЄДС ЦЗ здебільшого не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань [8].

До прийняття Указу Президента України [13], в Україні існували спеціалізовані військові формування (війська ЦО), призначені для захисту населення і територій у разі виникнення НС, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків та виконання інших передбачених законом завдань [9].

На думку деяких фахівців, війська ЦО були основною боєздатною і мобільною складовою системи ЦЗ України. Вони неодноразово підтверджували свою спроможність ефективно вирішувати покладені на них завдання. У той же час, спроможність підрозділів Оперативно-рятувальної служби ЦЗ ефективно діяти за призначенням, передусім в особливий період, на сьогодні є неоднозначною, адже стан їх матеріально-технічного забезпечення катастрофічний. До того ж, на відміну від військ ЦО, це все ж таки не військові

формування [12]. Між тим, інші вітчизняні фахівці вважають, що створення єдиної Оперативно-рятувальної служби ЦЗ є одним із суттєвих результатів перетворень у МНС, спрямованих на удосконалення його структур і приведення їх до європейських стандартів [1].

Останні події в Україні пов'язані з участю підрозділів ДСНС у АТО, підтверджують передчасність структурно-функціональної заміни системи ЦО на ЄДС ЦЗ, яку під лозунгами демілітаризації та європеїзації останні декілька років проводили у нашій державі. У зв'язку з цим, система ЦО України занепала та втратила свої оборонні властивості та призвела до ситуації, коли ЦО України перетворилася на цивільну самооборону населення країни, про що неодноразово попереджали науковці [1].

Свідченням цього є багато чинників, у т.ч. незадовільне організаційно-правове забезпечення реалізації заходів ЦЗ в державі, часті зміни в керівництві МНС, відсутність наступності та послідовності в питаннях формування засад державного управління сферою ЦЗ, бюрократизм у роботі структур, катастрофічне погіршення технічного стану та зменшення фонду захисних споруд ЦЗ, відсутність достатніх резервів для ліквідації наслідків НС, а також для забезпечення населення та невоєнізованих формувань ЦЗ засобами захисту тощо.

Крім того, результати вибіркової інвентаризації захисних споруд ЦЗ, показують, що суттєва частка таких споруд вибула з державної власності під час масової приватизації в Україні державного майна.

Не викликає сумнівів, що захисні споруди ЦЗ є об'єктами загальнодержавного значення, необхідними для забезпечення державою своїх функцій у сфері захисту населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру. До того ж, очевидно, що захисні споруди ЦЗ забезпечують обороноздатність держави, адже це об'єкти подвійного призначення: на мирний і воєнний час.

Зараз на порядок денний встає питання повернення частини цих споруд у державну власність, бо події на Сході України ще раз підтвердили необхідність цих дій для збереження життя населення міст та сіл нашої держави.

Таким чином, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у сучасних умовах стає однією з найважливіших функцій держави, що підтверджується практикою розвинених країн світу, де державне управління розвитком цієї сфери розглядається як невід'ємна частина національної безпеки, оборони і державного будівництва. Узагальнення зарубіжного досвіду розбудови і функціонування систем ЦЗ дозволило виокремити універсальну, оборонну та перехідну моделі побудови зазначених управлінських систем.

Література.

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом населення на регіональному рівні. / С. О. Андреев : Автореф. дис. кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02. – Х., 2010. – 19 с.

2. Долгий М. Л. Обґрунтування системного підходу до управління захистом та безпекою населення у надзвичайних ситуаціях / М. Л. Долгий, С. І. Осипенко

// Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання НАДУ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/>. – Заголовок з екрана.

3. Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение. – 1991. – № 5. – С. 72 – 76.

4. Емельянов В. Гражданская оборона Франции / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение. – 1991. – № 9. – С. 61–69.

5. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект / Л. А. Жукова: Автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02. – К., 2007. – 21 с.

6. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // ВВР. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

7. Про Цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // ВВР. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

8. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html – Заголовок з екрана.

9. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти / Н. Г. Клименко : Автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.01. – К., 2008. – 22 с.

10. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.

11. Кузніченко С. О. Державне управління у сфері техногенно-природної безпеки / С. О. Кузніченко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 287–290.

12. Трущ О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Трущ, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

13. Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2759.

14. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 р. № 47/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.

15. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС / Сборник лекций для руководящего состава МЧС России / Книга-2. Издание 2, дополненное и переработанное; Под общ.

ред., В. Ф.Мищенко – Москва: ООО «ИПП «КУНА»,
2003. – С. 275–294.

16. Федулов Г. В. Роль государства в обеспечении защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 50–60.

Вікторія Луценко

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентові України

ПРОБЛЕМАТИКА ЗМІНИ ЮРИСДИКЦІЙНОГО ПІДПОРЯДКУВАННЯ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВІСТІ

У статті досліджується проблематика зміни юрисдикційного підпорядкування православних релігійних організацій, її зв'язок із суспільно-політичними подіями в державі. Розглянуто передумови та поточний стан ситуації, проаналізовано основні аспекти питання, а також майнові проблеми, які виникають внаслідок цього. На підставі аналізу проведено спростування окремих фактів оприлюдненої на міжнародному рівні інформації щодо порушення в Україні прав віруючих та православних релігійних організацій. Визначено основні напрями розв'язання проблем, пов'язаних із зміною юрисдикційної підлеглості релігійних організацій.

Ключові слова: релігійні організації, юрисдикційне підпорядкування, релігійні протистояння, культові споруди, свобода совісті, державна політика щодо релігії та церкви.

Viktoriya Lutsenko

PhD student of Social and Humanitarian Politics Department

of NAPA under the President of Ukraine

THE ISSUE OF CHANGING THE LEGAL SUBORDINATION OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF ENSURING THE RIGHT TO FREEDOM OF CONSCIENCE IN UKRAINE

Problem and its relevance. During 2015-2016 there were active efforts of Russian Federation to represent events in Ukraine Orthodox environment, associated with changes of religious organizations jurisdiction, as violation of human rights and fundamental freedoms. So, establishment of the true causes of such processes is actual.

The purpose of the article, its objectives. The goal of this article is to study the conditions and the current status of the situation, connected with changes of jurisdiction of religious organizations; analysis of the main aspects of the question, to ensure compliance with Ukrainian and international legislation; rebuttal of the most common accusations about violations of religious rights and freedoms, working out directions of solving urgent problems.

A brief exposition of the essence of the study. The events of 2014-2016 years intensified the processes of national identification among believers of all confessional areas of Ukraine.

Especially complicated processes took place in the Ukrainian Orthodox Church (UOC), part of the leadership and clergy of which carried sometimes unacceptable for Ukrainian society confrontational policy. It manifested in tendency of religious communities to exit from the jurisdiction of the UOC.

As of May 2016, 73 religious communities changed their jurisdiction, representing 0.6% of religious communities of UOC or 0.2% of all religious organizations in Ukraine.

Promulgated internationally information of Russian Federation has signs of exaggeration, and should be considered in the context of efforts to portray the Russian aggression in Ukraine as the need to conduct "holy war" to protect the rights of the Orthodox people, that is not true.

Represented in Ukraine three Orthodox jurisdictions - the UOC UOC-KP and UAOC - have the same legal status. Statements by Russia on rights violations of "one canonical Orthodox Church in Ukraine" does not correspond to complied in Ukraine principle of secularism of state power and equal treatment for all religious organizations.

In accordance with international law, Ukrainian legislation guarantees the state recognition of the right of religious communities for their subordination in canonical and organizational issues to any existing in Ukraine and abroad religious centers and free change of their subordination. But in the legislation of Ukraine there is no clear mechanism for implementation of this law.

According to the legislation, the religious buildings in Ukraine belong to religious organizations, but not to religious groupings (associations) or their ruling center in general. When a religious organization takes the decision to change jurisdiction, the religious building remains its property.

If religious building is owned by the state, according to the law, it can be transferred to alternating use of both parts of the religious community in case of their mutual consent. If religious building is owned by a religious organization, setting the order of worship can only be achieved as a result of an agreement between the religious community or by the court.

Current legislation Ukraine provides the ability to resolve conflict issues in the legal field of the state.

Conclusions and recommendations for further research.

1. Ukrainian state should look after to prevent negative impact on the religious area of the state of church policy of foreign religious centres.

2. It is essential to determine in Ukrainian law a clear mechanism for implementation of the collective right to change religion and belief.

3. The public authorities, in case of the conflict, have to ensure respect of religious organizations for the applicable legislation, in particular by making proposals for the launch of negotiations, the development and adoption of consolidated solutions.

4. Considering the pressure of diplomatic services of the Russian Federation on the international community, including the Council of Europe and the OSCE is crucial to refute accusations about non-fulfilment of the right to freedom of conscience on the territory of Ukraine. The refutation of this information must also be the task of the churches and religious organizations in Ukraine.

Keywords: religious organizations, religious subordinations, religious confrontations, places of worship, freedom of conscience, the state policy on religion and the church.

Викторія Луценко

аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики

Національної академії державного управління при Президенті України

ПРОБЛЕМАТИКА ИЗМЕНЕНИЯ ЮРИСДИКЦИИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВЕСТИ

В статье исследуется проблематика изменения юрисдикции православных религиозных организаций, ее связь с общественно-политическими событиями в стране. Рассмотрены предпосылки и текущее состояние ситуации, проанализированы основные аспекты проблемы, а также имущественные вопросы, которые возникают в связи с этим. На основании анализа проводится опровержение отдельных фактов обнародованной на международном уровне информации о нарушении в Украине прав верующих и православных религиозных организаций. Определены основные направления решения проблем, связанных с изменением юрисдикции религиозных организаций.

Ключевые слова: религиозные организации, юрисдикция, религиозные противостояния, культовые сооружения, государственная политика в сфере религии и церкви.

Постановка проблеми

Впродовж 2015–2016 років на міжнародному рівні активізувались намагання Російської Федерації (РФ) надати подіям в православному середовищі України, пов'язаним зі зміною релігійними організаціями свого юрисдикційного підпорядкування, забарвлення порушень прав і основних свобод людини. Поширюється інформація щодо присутності в Україні переслідувань за релігійною ознакою, зокрема православних віруючих і релігійних організацій, що, на думку РФ, потребує негайного втручання міжнародної спільноти у внутрішні справи України з метою захисту релігійних прав і свобод її громадян.

Зазначене озвучувалось на рівні Ради Європи (РЄ), зокрема на засіданнях Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї, а також на рівні Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), зокрема на Нарадах та конференціях, присвячених людському виміру. Це також стало підставою для візиту до України представників спеціальних моніторингових Місій ООН та ОБСЄ, парламентарів європейських країн.

Відтак, стає виключно актуальним встановлення істинних причин процесів і тенденцій в православному середовищі України, пов'язаних із зміною юрисдикційного підпорядкування релігійних організацій.

Публікації, присвячені резонансній проблематиці зміни юрисдикційного підпорядкування православними релігійними організаціями, присутні в основному в засобах масової інформації і належать авторству журналістів і оглядачів. В інформаційному просторі присутні також коментарі очільників Церков та представників їх інформаційних служб.

Серед наукової спільноти значну увагу зазначеній проблематиці приділяли експерти В. Єленський, О. Саган, А. Юраш, С. Здіорук, В. Токман, М. Васін, В. Мороз, У. Хаварівський та ін.

Разом з тим, проблематика зміни релігійними організаціями своєї юрисдикційної приналежності не розглядалась в контексті забезпечення права на свободу совісті, необхідності спростування звинувачень щодо порушення цього права в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Метою статті є дослідження передумов та поточного стану ситуації, пов'язаної зі зміною релігійними організаціями юрисдикційного підпорядкування, аналіз основних аспектів питання на предмет відповідності українському та міжнародному законодавству в галузі свободи совісті, спростування на основі такого аналізу найбільш поширених звинувачень щодо порушення в Україні релігійних прав і свобод громадян, направлення напрямів розв'язання зазначених питань.

Передумови та поточний стан ситуації.

Події в Україні періоду 2014–2016 років, зокрема Революція Гідності, анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та ведення Українською державою антитерористичної операції на сході країни, активізували складні процеси національної ідентифікації в середовищі віруючої спільноти практично всіх конфесійних напрямів країни.

Суспільний запит на патріотизм та єдність, молитовну підтримку та моральний авторитет, поставили на порядок денний питання ролі церков і релігійних організацій в українському суспільстві загалом. Визначальними в цьому контексті постали їх участь у суспільно-політичних подіях зазначеного періоду, надання т.з. сакральної санкції або навпаки – перестороги діяльності владних інституцій, війську, інститутам громадянського суспільства та громадянам України. Позиція тих релігійних організацій, яка йшла всупереч загальним настроям українського суспільства, викликала у віруючих відчуття відмежування й ідентифікувалась як діяльність проти України та українського народу.

В цьому контексті особливо складні процеси пройшли в середовищі віруючої спільноти Української православної церкви в єдності з Московським патріархатом (УПЦ).

Впродовж зазначеного періоду непоодинокими виявились факти проведення частиною керівництва та кліру цієї Церкви подекуди неприйнятної для українського суспільства політики, яка проявлялась у за-

Мета

Виклад основного матеріалу

стосуванні конфронтаційної риторики щодо російської агресії, її інтерпретації як «громадянської війни», «братовбивчого протистояння», «ворожнечі та розбрату»; спостерігався брак патріотичної позиції та солідарності з українським суспільством, відсутність осуду політики агресії РФ щодо України, зокрема анексії Автономної Республіки Крим та діяльності проросійських незаконних збройних формувань на східних територіях; присутньою була позиція непідтримки українських військ, закликів до зриву мобілізації тощо.

Позиція із зазначених питань багато в чому співпадала з позицією Російської православної церкви та Російської Федерації й не відповідала загальним настроям більшості віруючої спільноти УПЦ. Це згубно вплинуло на розвиток ефективних комунікацій цієї Церкви зі своїми вірними та загалом свідомою громадськістю держави, не сприяло підвищенню авторитету УПЦ в українському суспільстві, мало за наслідок процес відмежування, зокрема, виходу релігійних громад з-під юрисдикції УПЦ.

Загальний моніторинг ситуації, який постійно проводиться Міністерством культури України, показує, що, станом на травень 2016 року, змінили та в процесі зміни підлеглості перебувають 73 релігійні громади УПЦ. В регіональному розрізі ці факти присутні практично у всіх областях України, зокрема, Вінницькій (2), Волинській (4), Донецькій (1), Житомирській (3), Закарпатській (1), Запорізькій (1), Івано-Франківській (1), Кіровоградській (2), Київській (4), Львівській (4), Полтавській (4), Рівненській (16), Сумській (7), Тернопільській (11), Херсонській (1), Хмельницькій (2), Черкаській (3), Чернівецькій (4), Чернігівській (2). Найбільш драматичними подіями соціального протистояння такі переходи супроводжувалися у Рівненській та Тернопільській областях.

Станом на початок 2016 року в Україні діє 12660 релігійних організацій УПЦ та 5074 релігійні організації УПЦ КП (Української православної церкви Київського патріархату) [1]. Враховуючи, що всього в Україні функціонує 35709 релігійних структур, релігійні організації УПЦ становлять 35,4 % релігійної мережі держави, а релігійні організації УПЦ КП – 14,2 % відповідно. Статистичне зівставлення показує, що кількість релігійних організацій, які змінили (-ють) своє конфесійне підпорядкування (73) становить 0,6 % від кількості всіх релігійних громад УПЦ або 0,2 % всіх релігійних організацій України.

Разом з тим, за результатами соціологічних опитувань, громадян, які проголошують себе вірними УПЦ КП – більше, ніж тих, які вважають себе приналежними до УПЦ. Так, у квітні 2015 року 44 % опитаних назвали себе приналежними до УПЦ КП, 21 % – УПЦ (Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва») [2], у січні 2016 року 32 % опитаних назвали себе приналежними до УПЦ КП, 27 % – УПЦ (Соціологічна група «Рейтинг») [3].

Крім того, за оцінками учасників подій та оглядачів, ситуації, пов'язані із зміною юрисдикційного підпорядкування релігійних громад, часто мають штучну ескалацію з метою створення чергового інформаційного приводу. Зазначене в подальшому використовується російськими засобами масової інформації як доказ порушень релігійних прав громадян на території України.

Відтак, очевидно, що подача Російською стороною на міжнародному рівні інформації стосовно релігійних

протистоянь в Україні має ознаки перебільшення та носить характер політичних спекуляцій з боку РФ, й повинна розглядатись в контексті намагань зобразити політику агресії Росії на території України як необхідність ведення «священної війни» по захисту прав православних в Україні, що не відповідає дійсності.

Основні аспекти проблематики.

Щодо канонічності православних церков. Відповідно до чинного міжнародного законодавства, держави повинні утримуватись від кроків, які ґрунтуються на висновках щодо цінності вірувань, бути нейтральними та забезпечувати рівний захист перед законом всім релігійним організаціям (Рекомендації ПАРЄ) [4, с. 72].

Україна чітко дотримується цих позицій: представлені на її території три православні юрисдикції – УПЦ, УПЦ КП та УАПЦ – мають однаковий правовий статус, зокрема, офіційно зареєстровані у встановленому чинним законодавством порядку, мають статус юридичних осіб і включені до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, користуються правами та несуть обов'язки відповідно до законодавства України і свого статуту (положення), зобов'язані дотримуватись вимог чинного законодавства і правопорядку.

Українська держава не розділяє православні конфесії на канонічні чи неканонічні, проголошуючи відповідно до статті 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (далі – Закон) [5], що всі релігії, віросповідання та релігійні організації в Україні є рівними перед законом; держава бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству; не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій.

Доцільно зауважити, що під неканонічністю православних церков мається на увазі не недотримання ними церковних канонів, а їх визнання у Вселенському православ'ї. Разом з тим, окрім УПЦ КП і УАПЦ, таких православних церков загалом біля десятка, і єдиного підходу до визнання чи отримання ними автокефалії Повнота Світового православ'я на сьогодні так і не виробила. Крім того, УПЦ з'єднана з Вселенським православ'ям також тільки через Російську православну церкву й не входить до диптиху православних церков світу як автокефальна чи автономна (церковними канонами передбачені тільки дві структури: автокефальні і автономні церкви) [6].

Відтак, Українська держава, дотримуючись у своїй політиці принципу світськості та конфесійної безсторонності (нейтральності), не допускає преференцій у відносинах з православними релігійними організаціями, які ґрунтувалися б на позиціях їх оцінювання відповідно до церковних канонів, зокрема визнаності чи невизнаності іншими православними церквами світу.

З огляду на зазначене, заяви РФ щодо порушень прав «єдиної канонічної православної церкви на території України» не відповідають дотримуваному в Україні, відповідно до міжнародного законодавства, принципу світськості державної влади та рівного ставлення до всіх релігійних організацій.

Щодо «неправомірної діяльності» органів державної влади.

Згідно із міжнародним законодавством, зокрема статтею 9 Європейської Конвенції про захист прав і

основних свобод людини [7], право на свободу совісті і віросповідання включає, окрім іншого, і свободу змінювати свою релігію або свої переконання, як одноособово, так і спільно з іншими.

У відповідності до зазначеного, стаття 8 Закону гарантує визнання державою права релігійної громади на її підлеглість у канонічних та організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням) і вільну зміну цієї підлеглості. Разом з тим, у законодавстві України відсутній чіткий механізм реалізації зазначеного права.

В контексті цього, в поширюваній РФ інформації, органи державної влади України звинувачуються в «потуранні» конфліктним ситуаціям, зокрема, прийнятті неправомірних рішень щодо реєстрації у нових редакціях статутів (положень) релігійних організацій.

Потрібно зауважити, що при легітимно прийнятому релігійною громадою рішенні щодо зміни юрисдикційного підпорядкування (такі рішення можуть прийматися загальними зборами релігійної громади), органи державної влади, уповноваженні статтею 14 Закону на проведення реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, зобов'язані взяти порушене питання до розгляду та прийняти відповідне рішення (або щодо реєстрації у новій редакції діючого статуту, або щодо реєстрації нового статуту релігійної громади). З огляду на зазначене, звинувачення стосовно «потурання» конфліктним ситуаціям при розділенні релігійних громад, є безпідставними, оскільки законодавство України зобов'язує органи державної влади на реагування та прийняття рішень.

Крім того, у випадках силових протистоянь правоохоронними органами вживаються належні заходи реагування, зокрема наведення громадського порядку силами місцевих підрозділів Національної поліції та Національної гвардії, а також тимчасове закриття спірних культових споруд до вирішення питання щодо їх користування по суті (правоохоронні органи мають повноваження обмежувати доступ до будь-яких об'єктів на підконтрольній території). Зазначені заходи реагування відповідають чинному законодавству України і є правомірними. Відтак, звинувачення щодо неправомірної діяльності правоохоронних органів також не відповідають дійсності.

Щодо «силових захоплень» культових споруд та користування майном.

Відповідно до пункту 6 Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 29 лютого 1996 р. № 02-5/109 «Про деякі питання, що виникають при застосуванні Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації"» [8], культові споруди в Україні належать безпосередньо самим релігійним організаціям (релігійним громадам, монастирям, братствам та інш.), а не релігійним угрупованням (об'єднанням) чи їхнім керівним центрам в цілому (УПЦ, УПЦ КП, УАПЦ, УГКЦ тощо). Саме релігійні організації є власниками придбаного чи створеного ними нерухомого майна та коштів, їх єдиним розпорядником.

Вказане означає, що при прийнятті релігійною організацією рішення про зміну свого юрисдикційного підпорядкування, культова споруда залишається її власністю, в ній може продовжуватися богослужбове життя під керівництвом священнослужителів того конфесійного напрямку, який обрала та дотримується громада.

В даному контексті поняття «силового захоплення» використовується вірними УПЦ у випадках зайняття культової споруди представниками перереєстрованих або новостворених релігійних організацій УПЦ КП. Представники УПЦ КП такі акції називають «переходами» культових споруд (за релігійними громадами) у інше юрисдикційне підпорядкування. З огляду на зазначене, використання поняття «силове захоплення» храмів, про яке йде мова у повідомленнях РФ, є досить контраверсійним.

У випадку, коли релігійна громада розділяється, а культова споруда в населеному пункті одна, перспективи користування нею обома частинами колись єдиної релігійної організації залежать від форми власності на культову споруду та позиції сторін щодо цього.

Культові споруди в Україні можуть належати релігійним організаціям на праві власності (приватна власність юридичних осіб) або перебувати у їх користуванні (користування державним або комунальним майном).

Власністю релігійних організацій є культові споруди, які були їм повернуті в процесі реституції з державної чи комунальної власності або це новозбудовані культові споруди.

У користування релігійним організаціям передаються культові споруди, які, як правило, становлять історичну, художню або іншу культурну цінність, і повинні використовуватись із додержанням установлених правил охорони і використання пам'яток історії і культури (частина четверта статті 17 Закону), або не можуть бути передані у власність релігійних організацій з інших причин.

Якщо культова споруда є державною власністю, для встановлення порядку користування нею обома громадами може бути застосований механізм проведення почергових богослужінь, який пропонується частиною третьою статті 17 Закону. Зазначене досягається шляхом укладення договорів органами державної влади (обласними державними адміністраціями) з обома частинами розділеної громади за наявності їх обоюсторонньої згоди.

Складність реалізації цього механізму полягає в тому, що одна з частин розділеної релігійної громади, як правило, вже має такий договір одноособового користування культовою спорудою (укладений в попередні роки) і має погоджуватись на відмову від нього й укладення нового договору, який дозволить проведення почергових богослужінь обом релігійним організаціям.

Крім того, керівництво УПЦ у вересні 2015 року видало документ, відповідно до якого заборонило своїм громадам погоджуватись на почергові богослужіння з іншими релігійними організаціями, зокрема, тими, які відділились від них і постали як релігійні організації УПЦ КП [9].

Якщо культова споруда є власністю релігійної організації, то до неї не може бути застосована вказана норма щодо встановлення почергового користування за посередництва держави. В такому випадку встановлення порядку почергових богослужінь можна досягти тільки в результаті домовленості між частинами цієї розділеної релігійної організації, а також в судовому порядку. Крім того, якщо домовленості між релігійними громадами досягти не вдається, питання щодо врегулювання порядку користування культовою спорудою

може бути винесене на рівень єпархій чи навіть керівництва Церков.

Відтак, чинне законодавство України, хоч і не містить чіткого механізму розв'язання конфліктних питань при зміні релігійними організаціями юрисдикційного підпорядкування, забезпечує можливість їх розв'язання в правовому полі держави.

1. Проголошуючи та дотримуючись принципу невтручання у діяльність релігійних організацій, гарантуючи повагу їх традицій та внутрішніх настанов, а також захист прав і законних інтересів, Українська держава має подбати про недопущення негативного впливу на релігійний простір держави церковної політики іноземних релігійних центрів, яка має за наслідок суспільне протистояння в середовищі віруючих.

2. Українська держава, гарантуючи відповідно до міжнародного законодавства право змінювати релігію і переконання не тільки одноособово, але й колективно, має забезпечити у своєму законодавстві чіткий механізм реалізації цього права, виробити та нормативно закріпити порядок колективної зміни віросповідної приналежності релігійних організацій (юрисдикційного (конфесійного) підпорядкування).

3. Органи державної влади, в ситуаціях виникнення міжконфесійних конфліктів, мають в межах компетенції забезпечувати додержання релігійними організаціями вимог чинного законодавства, сприяти встановленню відносин взаємної релігійної терпимості і поваги. Таке сприяння може досягатись шляхом внесення пропозиції щодо започаткування переговорного процесу між конфліктуєчими сторонами з метою віднайдення взаємоприйнятних шляхів розв'язання конфліктів, вироблення та прийняття консолідованих рішень, реалізація яких може відбуватись за участю органів державної влади, зокрема в контексті гарантування дотримання сторонами таких домовленостей.

4. Враховуючи тиск дипломатичних представництв Російської Федерації на міжнародну спільноту, зокрема на такі міжнародні організації, як Рада Європи та ОБСЄ, для держави Україна є виключно важливим спростування звинувачень щодо недотримання на її території прав і свобод людини, зокрема права на свободу совісті. Спростування такої негативної інформації та доведення до міжнародного загалу позитивного досвіду України з питань реалізації державної політики щодо релігії і церкви має бути завданням не тільки органів державної влади, але й самих Церков і релігійних організацій України.

Література.

1. Узагальнено інформацію за 2015 рік щодо церков і релігійних організацій України. [Електронний ресурс] // Міністерство культури України, офіційний сайт. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245083619&cat_id=244949506 – Назва з екрана.

2. Соціологи: 44 % українців відносять себе до УПЦ КП. [Електронний ресурс] // BBC Україна – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2015/04/150409_religion_opinion_poll_dk – Назва з екрана.

3. В Україні вірян УПЦ КП більше, ніж УПЦ (МП), – опитування [Електронний ресурс] // Релігійно-ін-

формаційна служба України – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/all_news/community/religion_and_society/62186/ – Назва з екрана.

4. Парламентська Асамблея Ради Європи. Рекомендація 1412 (1999)55 (Витяг з офіційної Газети ради Європи – липень 1999) // Свобода совісті та віросповідань у контексті міжнародних й українських правових актів та релігійних документів (витяги) / Упорядник М.Ю. Бабій. – Київ, 2006. – 157 с.

5. Про свободу совісті та релігійні організації. Верховна Рада УРСР; Закон від 23.04.1991 № 987-XII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987-12> – Назва з екрана.

6. Православна церква. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс] // Вікіпедія.- Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Православна_церква#.D0.9F.D1.80.D0.B0.D0.B2.D0.BE.D – Назва з екрана.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 – Назва з екрана.

8. Про деякі питання, що виникають при застосуванні Закону України "Про свободу совісті та релігійні [...] Вищий арбітражний суд; Роз'яснення від 29.02.1996 № 02-5/109 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України, офіційний веб-портал. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_109800-96 – Назва з екрана.

9. Митрополит Онуфрій забороняє почергове Богослужіння – не дозволяють канони [Електронний ресурс] // Релігійно-інформаційна служба України. – Режим доступу: http://risu.org.ua/ua/index/all_news/confessional/orthodox_relations/62245/ – Назва з екрана.

Ольга Лучинська

аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики
НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ СПІВПРАЦІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ ВІЛ/СНІДУ

У роботі охарактеризовано міжнародні, державні, громадські інститути, що діють у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ. Проаналізовано особливості інституційного забезпечення державно-громадської співпраці в цій сфері та наявні проблеми в інституційній системі. Запропоновано шляхи вдосконалення інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДУ.

Ключові слова: інституційне забезпечення, державно-громадська співпраця, протидія поширенню ВІЛ/СНІДУ.

Olha Luchynska

PhD student of Social and Humanitarian Politics Department
of NAPA under the President of Ukraine

INSTITUTIONAL SUPPORT OF STATE AND SOCIAL COOPERATION IN COUNTERACTION TO THE SPREAD OF HIV/AIDS

Definition of the problem in general and its relationship with important scientific and practical tasks. International recommendations on combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine are oriented on an integrated approach of planning measures of creation an enabling environment, development of special strategies to ensure greater participation of civil society organizations, as well as persons that are at risk or suffer from HIV/AIDS, to ensure effective state policy in this area. Today the joint activities in combating the spread of HIV/AIDS are necessary that are planned by all subjects of state-public cooperation, aimed at solving the problems of the AIDS epidemic and are held at the global, national, regional and local levels, which requires availability of appropriate institutions and coordination between them.

This is why the proper institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine becomes especially important, which explains the choice of the research topic.

Formulation of purposes (aim) of the article. The main purpose of the research is a scientific and theoretical substantiation of institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine. State management specificity of the analysis is revealed in a theoretical understanding of institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS and practical approach to the development of the main directions of improvement of the system of institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS, as well as coordination of all partners of this cooperation.

The presentation of the main results and their substantiation. The current system of institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine is quite complicated. It includes a large number of performers of state-public cooperation, which often duplicate the functions of each other, and is characterized with weak coordination. Until recently, the issues of combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine were addressed exclusively by profile ministry – the Ministry of Health of Ukraine.

However, due to the complexity and interdisciplinarity of the problem and its serious social and economic consequences, also other institutions at various levels, from international organizations to private and public structures in places, became involved to its solving.

Currently in our country a single coordinating body of politics of combating the HIV/AIDS epidemic is not identified legally, while there are numerous institutions authorized in one way or another to coordinate this policy.

Reasons for the low efficiency of coordination structures are not unique to Ukraine and largely repeat the problems that appeared in other countries. First of all, these are: declarative character of most structures, the absence of a clear mechanism for implementation of political decisions and responsibilities, the dominance of the state sector in the council despite its lack of interest in its work, the removability of the authorities in coordinating boards, the lack of consistency in the Council work and necessary resources for its activities on a daily level, low motivation, material disinterest of the Council members to participate in its work and lack of leaders in the structure of its management, poor communication and lack of transparency in coordination structures. One of the greatest mistakes of the National Coordination Council is the actual failure to perform its primary function, i.e. coordination.

Currently, the lack of coordination as a feature of the political and institutional context of the policy on HIV/AIDS in Ukraine reflects the low capacity of the state apparatus to develop a coherent policy, political and administrative culture formed in our country, lack of interaction between different branches of government, relevant ministries, authorities at national and local levels, between government, civil society and business.

Conclusions. The study gives reasons to assert that the current system of institutional support in combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine does not consider the existing problems at the present stage of combating AIDS, and does not ensure proper coordination of all performers of state-public cooperation in this field. In addition, the current system has no real mechanisms for inter-sectoral collaboration, horizontal networking and cooperation. The appropriate institutional support of state-public cooperation in combating the spread of HIV/AIDS in Ukraine will help unite the efforts of the health system and community in overcoming the HIV/AIDS epidemic, will help implement the effective state politics in this field and

engage additional financial resources to control the disease, will reduce the level of stigma and discrimination in society towards HIV-positive people and raise the awareness in the prevention, diagnosis and treatment of HIV/AIDS.

Keywords: institutional support, state-public cooperation, combating HIV / AIDS.

Ольга Лучинская

*Аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики
НАГУ при Президенте Украины*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ВИЧ / СПИДА

В работе охарактеризованы международные, государственные, общественные институты, действующие в сфере противодействия распространению ВИЧ / СПИДа. Проанализированы особенности институционального обеспечения государственно-общественного сотрудничества в этой сфере и имеющиеся проблемы в институциональной системе. Предложены пути совершенствования институционального обеспечения государственно-общественного сотрудничества в сфере противодействия распространению ВИЧ / СПИДа.

Ключевые слова: институциональное обеспечение, государственно-общественное сотрудничество, противодействие распространению ВИЧ / СПИДа.

Постановка проблеми

На глобальному рівні підходи до протидії епідемії ВІЛ-інфекції визначаються місією: досягнення цілі «нуль», що передбачає світ, у якому буде 0 нових випадків ВІЛ-інфекції, 0 дискримінації та 0 смертей через СНІД [12]. Згідно з цілями ЮНЕЙДС на 2030 рік 90 % людей, які живуть з ВІЛ, мають знати свій ВІЛ-позитивний статус; 90 % людей, які живуть з ВІЛ, мають отримати доступ до послідовної антиретровірусної терапії (АРТ); 90 % осіб на АРТ мають бути забезпечені тривалою вірусною супресією. За оцінками ЮНЕЙДС, з 2006 по 2015 рік загальна кількість переміщених осіб внаслідок надзвичайних ситуацій збільшилась на 24 %. Для України важливість цього питання є надзвичайною, оскільки внаслідок військових дій на південному сході України тисячі ВІЛ-інфікованих осіб на окупованих територіях залишились без відповідного медичного супроводу та наражаються на небезпеку переривання АРВ-терапії (антиретровірусної терапії).

Міжнародні рекомендації щодо протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні орієнтують на застосування комплексного підходу для планування заходів зі створення сприятливого середовища, розробку спеціальних стратегій для забезпечення більш активної участі організацій громадянського суспільства, а також осіб, що входять в групи ризику чи постраждали від ВІЛ/СНІДу, з метою забезпечення ефективної державної політики у даній сфері. На сьогодні необхідними є спільні заходи у сфері протидії ВІЛ/СНІДу, які плануються всіма суб'єктами державно-громадської співпраці, спрямовані на вирішення проблем протидії епідемії СНІДу і проводяться на глобальному, національному, обласному та місцевому рівнях, що вимагає наявності відповідних інституцій та координації між ними. Саме тому особливої актуальності набуває належне інституційне забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні, чим і обумовлено вибір теми дослідження.

ВІЛ/СНІД в Україні визнано епідемією ще в 1995 році, проте досі бракує літератури щодо академічного та прикладного дослідження змісту, процесу і результатів політики охорони здоров'я у сфері ВІЛ/

СНІДу в Україні. Наявні праці з цієї тематики в Україні присвячені переважно окремим аспектам протидії ВІЛ/СНІДу. Так, Т. Дешко досліджував права ВІЛ-позитивних людей і доступність для них послуг [1]. Політиці протидії ВІЛ/СНІДу та формуванню координаційних механізмів у цій сфері присвятила свої роботи Т. Семігіна [11]. Періодизацію нормативно-правової бази з питань протидії ВІЛ/СНІДу здійснив у своїй роботі А. Якобчук [13]. Також законодавство у сфері боротьби з епідемією ВІЛ/СНІДу досліджував В. Рудий [10]. Є. Романенко присвятив свої роботи дослідженню державно-громадського партнерства як засобу формування державної політики [9].

Як засвідчив всебічний аналіз наукових джерел, незадовільний стан здоров'я населення та високий рівень смертності в Україні великою мірою пов'язаний не лише з кількісними показниками ВІЛ/СНІДу, а і з швидкими темпами поширення епідемії. Незважаючи на те, що стратегію боротьби з епідемією СНІДу визнано одним із пріоритетів державної політики, стабілізувати епідемію поки що не вдається. Це дає підстави для перегляду механізмів формування та реалізації державної політики у цій сфері, визначенні її дієвості, застосування державно-громадської співпраці, а також дієвості наявного інституційного забезпечення у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні [9].

Основною метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії ВІЛ/СНІДу в Україні. Державно-управлінська специфіка аналізу виявляється в теоретичному осмисленні інституційного забезпечення державно-громадської співпраці протидії ВІЛ/СНІДу та практичному підході до розробки основних напрямів удосконалення системи інституційного забезпечення державно-громадської співпраці протидії ВІЛ/СНІДу, а також координації дій всіх партнерів даної співпраці.

Сучасна система інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні доволі складна. Вона містить до себе велику кількість суб'єктів державно-громадської співпраці, які часто дублюють функції

Мета

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

одне одного, а також відрізняється слабкою координацією.

До недавнього часу питаннями протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні займалося виключно профільне міністерство – Міністерство охорони здоров'я України. Проте у зв'язку зі складністю та міждисциплінарністю даної проблеми, а також її серйозними соціально-економічними наслідками, до її вирішення стали долучатися й інші інституції різного рівня, від міжнародних організацій до приватних і громадських структур на місцях.

Така ситуація має як позитивні, так і негативні наслідки. З одного боку, участь нових організацій сприяє збільшенню залучення ресурсів, посилює гнучкість та інноваційність підходів у даній сфері. З іншого боку, зростаюча складність системи державно-громадського партнерства у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу сприяє фрагментації, дублюванню функцій, поганій координації між суб'єктами державно-приватного партнерства в даній сфері, призводить до перевантаження урядових структур різноманітними адміністративними вимогами з боку донорів, неузгодженості донорських програм із пріоритетами уряду, появи прогалів в інституційній відповідальності, конфліктів у стратегічних підходах до вирішення означеної проблеми. Крім того, наявна система не має реальних механізмів для міжгалузевго співробітництва та врахування інтересів усіх суб'єктів державно-приватного партнерства в даній сфері.

До сьогодні у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу свої функції виконували ряд інституцій, до яких відносяться:

1. Міністерство охорони здоров'я України.

2. Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань (Держслужба України соцзахворювань) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6] Держслужбу України соцзахворювань ліквідовано з переданням функцій до МОЗ України. Держслужба України соцзахворювань входила до системи органів виконавчої влади та реалізовувала державну політику у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням протягом 2011 – 2014 років.

3. Національна координаційна рада з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу (а на регіональному рівні – відповідні обласні та міські координаційні ради), створена 2005 року згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 352 як робочий орган при уряді, покликаний здійснювати координацію заходів політики протидії епідемії ВІЛ/СНІДу [7]. У 2007 році відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 926 замість цієї ради створили консультативно-дорадчий орган, підпорядкований Кабінету Міністрів України, – Національну раду з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу [2].

4. Державний заклад «Український центр з контролю та моніторингу захворювань МОЗ України».

5. Державна установа «Український центр контролю за соціально небезпечними захворюваннями МОЗ України».

6. Державна санітарно-епідеміологічна служба України (реорганізація зазначеної інституції передбачена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» [6]).

7. Державний заклад «Центр медичної статистики МОЗ України».

Цей перелік можна продовжити також іншими інституціями, до яких відносяться вищі медичні навчальні заклади та НАМН України з розширеною мережею науково-дослідних інститутів, заклади освіти, підпорядковані Міністерству освіти і науки України, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, підпорядковані Міністерству соціальної політики України та ін.

Серед міжнародних інституцій варто назвати Глобальний фонд для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією, спеціальну агенцію ООН з питань ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС), Міжнародний благодійний фонд «Міжнародний Альянс з Громадського Здоров'я в Україні».

До громадських інституцій у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу належать Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ/СНІД, Всеукраїнський благодійний фонд «Коаліція ВІЛ-сервісних організацій», що об'єднує 84 організації з 25 регіонів України, які працюють у сфері зниження шкоди, первинної та вторинної профілактики ВІЛ, догляду та підтримки людей, що живуть з ВІЛ, а також профспілки, роботодавці, їх організації та об'єднання та ін.

Така розгалуженість системи інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні викликає потребу належної координації в цій сфері. Згода щодо необхідності такої координації існує й на міжнародному рівні. Так, іще 1987 року ВООЗ почала заохочувати держави до створення національних комітетів з питань ВІЛ/СНІДу з координуючими функціями. Ці комітети були покликані залучати до ефективної протидії епідемії різні урядові структури й недержавні організації. Крім того, необхідною умовою для отримання певною країною фінансової допомоги від Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією є функціонування національного координаційного комітету в даній сфері.

Важливе значення для формування координаційних механізмів мали «триєдині принципи», запропоновані спеціальною агенцією ООН з питань ВІЛ/СНІДу (ЮНЕЙДС) й ухвалені 2004 року. Згідно з ними кожна країна, яка прагне забезпечити адекватну відповідь на епідемію, повинна мати: єдину національну стратегію стосовно ВІЛ/СНІДу, що об'єднувала б усіх партнерів і запроваджувалася б на національному рівні; єдиний національний координуючий орган, котрий забезпечував би виконання цієї стратегії; єдину систему моніторингу й оцінки на державному рівні дієвості заходів політики з протидії епідемії [14].

В Україні координацію заходів політики протидії епідемії ВІЛ/СНІДу повинна забезпечувати Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, діяльність якої яскраво продемонструвала проблеми та недоліки інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні.

У 2008 році в Україні було створено ще одну структуру – Координаційну раду з проблем ВІЛ-інфекції/

СНІДу, туберкульозу та наркоманії, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України (Указ Президента України № 220/2008 [4]), яку було ліквідовано у 2010 році (Указ Президента України № 481/2010 [5]).

Отже, на даний час в нашій країні законодавчо не визначено єдиного координуючого органу політики протидії епідемії ВІЛ/СНІДу, натомість діє низка структур, уповноважена в той чи інший спосіб координувати цю політику:

Причини низької ефективності координаційних структур не є унікальними для України, а багато в чому повторюють проблеми, які поставали в інших країнах. Насамперед, це: декларативний характер самих структур, відсутність чіткого механізму впровадження політичних рішень і відповідальності, домінування державного сектору в складі ради попри його незацікавленість в її роботі, змінюваність представників органів влади в координаційних радах, відсутність системності у роботі ради й необхідних ресурсів для здійснення нею своєї діяльності на щоденному рівні, низька вмотивованість, матеріальна незацікавленість членів ради в участі в її роботі та брак лідерів в структурі її керівництва, низький рівень комунікації й відсутність прозорості у діяльності координаційних структур. Один із найсерйозніших прорахунків національної координаційної ради – фактичне невиконання нею своєї основної функції, тобто координації [11, с. 29].

Тому для належного інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії епідемії ВІЛ/СНІДу на сьогодні особливо актуальним є створення Державної установи «Центр громадського здоров'я МОЗ України». Про це наголошується в аналітичному звіті в рамках проекту USAID «Реформа ВІЛ-послуг у дії» (серпень 2015 року) [8].

Згідно з висновками звіту на сучасному етапі розвитку сфери громадського здоров'я в Україні та враховуючи європейський вектор розвитку України, назріла необхідність створення Національного центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями. З метою раціоналізації використання бюджетних коштів створення нового центру пропонується здійснювати шляхом злиття існуючих установ і закладів, які перебувають у сфері підпорядкування Міністерства охорони здоров'я України з подальшим залученням/об'єднанням науково-дослідних інститутів гігієнічного та епідемічного профілю Національної академії медичних наук України [8, с. 5].

Проект «Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років» [3] також передбачає створення Національного центру контролю за захворюваннями і громадським здоров'ям шляхом злиття ряду наявних закладів та установ. Мета його створення відповідно до стратегії – вдосконалення стратегічного планування у сфері громадського здоров'я, забезпечення відповідного оперативного управління, консолідації даних щодо його охорони, які надходять від багатосекторальної системи громадського здоров'я. Таким чином, наказом МОЗ №604 від 18.09.2015 року, було визначено необхідність створення Державної установи «Центр громадського здоров'я МОЗ України».

Необхідно констатувати, що нині існуючі поодинокі елементи системи громадського здоров'я не можуть

відповісти належним чином на зростаючий тягар неінфекційних захворювань. Система громадського здоров'я, яка існує сьогодні, є нескоординованою, інституційно розпорошеною. І навіть ті незначні ресурси, що виділяються, витрачаються вкрай неефективно: переважно використовуються для утримання застарілих систем, а не їхньої модернізації та сконцентрованого використання [10].

Запропонована структура Національного центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями включає в себе Департамент інфекційних хвороб, до якого входить управління нагляду за ТБ (туберкульозу), СНІДом, парентеральними ВГ (вірусними гепатитами) та ІПСШ (інфекціями, що передаються статевим шляхом). До функціональних обов'язків Управління відноситимуться підтримка та розвиток системи епіднадзора за ВІЛ, ТБ, парентеральних ВГ та ІПСШ, включаючи картування захворюваності та поширеності, визначення уразливих груп та проведення спеціальних досліджень щодо їх вивчення, аналіз тенденцій, прогалин та нерівностей щодо доступності допомоги, планування та організація спеціальних біоповедінкових та скринінгових досліджень, підготовка проектів відповідних державних програм [8, с. 44].

Загалом Національний центр контролю за захворюваннями і громадським здоров'ям зможе здійснювати аналітично-організаційну роботу та готувати проекти управлінських рішень, зорієнтовані на формування державної політики та стратегічного управління з питань громадського здоров'я; реалізацію комплексних заходів з профілактики та лікування захворювань, які спричиняють найбільший негативний соціально-демографічний та економічний вплив; створення чіткої та прозорої системи звітності за результатами впровадження програм і проектів у сфері громадського здоров'я та запровадження громадських слухань з обговорення питань відносно стану здоров'я населення та відповідних детермінант; забезпечення координації дій усіх секторів державного управління та зацікавлених сторін [8, с. 5].

Наразі брак координації як характерна риса політичного й інституціонального контексту політики стосовно ВІЛ/СНІДу в Україні є віддзеркаленням низької спроможності державного апарату до вироблення послідовної політики, сформованої в нашій державі політичної й управлінської культури, недостатньої взаємодії між різними гілками влади, зацікавленими міністерствами, владою національного та місцевого рівнів, між урядом, громадянським суспільством і бізнесом [11, с. 30]. Отже, створення концепції розвитку системи громадського здоров'я, формування структури та штатного розпису державної установи «Центр громадського здоров'я МОЗ України» та їх погодження із закладами, установами та підприємствами, що реорганізуються, на нашу думку, допоможе вирішити ряд проблем, що існують у системі інституційного забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що наявна система інституційного забезпечення у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні не враховує наявних проблем, що виникають на сучасному етапі боротьби зі СНІДом, та не забезпечує належної координації дій всіх суб'єктів державно-гро-

мадської співпраці в даній сфері. Окрім того, наявна система не має реальних механізмів для міжгалузевого співробітництва, горизонтального мережування (networking) та співпраці.

Аналіз наказу МОЗ №604 від 18.09.2015 року про необхідність створення Державної установи «Центр громадського здоров'я МОЗ України» показує, що Центр громадського здоров'я розглядається як база для посилення функцій епіднадзора за інфекційними та неінфекційними захворюваннями. Серед іншого, планується запровадити сучасні інструменти для забезпечення епіднадзора у реальному часі, у тому числі запровадження інформаційних систем, розроблення та впровадження оновлених тренінгових програм для системи громадського здоров'я в цілому, покращення матеріально-технічної бази. Проте, питання щодо вдосконалення державно-громадської співпраці та посилення потенціалу громади для попередження поширення соціально-небезпечних захворювань та ВІЛ/СНІДу зокрема, досі залишається невирішеними. Адже, глобальні виклики епідемії ВІЛ та її наслідки для забезпечення сталої національної відповіді, стратегія фінансування охорони здоров'я та її зв'язок з наданням основних послуг для уразливих груп населення, кадрове планування в охороні здоров'я і секторі ВІЛ, реформа системи ВІЛ-послуг на регіональному рівні, роль регіонів у пілотуванні нових підходів і механізмів протидії ВІЛ, моделі сталого надання послуг, забезпечення доступу для ключових груп населення, використання стратегічної інформації для прийняття рішень у сфері ВІЛ неможливе без втручання громадських організацій та громади в цілому. Є вкрай необхідним створення підрозділу, що опікуватиметься питаннями державно-громадської співпраці, аналізуватиме існуючу нормативно-правову базу, координуватиме та оцінюватиме ефективність такої взаємодії на національному рівні.

Належне інституційне забезпечення державно-громадської співпраці у сфері протидії поширенню ВІЛ/СНІДу в Україні дасть змогу об'єднати зусилля системи охорони здоров'я та громади у подоланні епідемії ВІЛ/СНІДу, допоможе здійснювати ефективну державну політику в даній сфері та залучити додаткові фінансові ресурси для забезпечення контролю над захворюванням, знизити рівень стигми та дискримінації в суспільстві по відношенню до ВІЛ-інфікованих людей, підвищить рівень обізнаності населення у питаннях профілактики, діагностики та лікування ВІЛ/СНІДу.

Література.

1. Дешко Т. та ін. Права ВІЛ-позитивних людей і доступність для них послуг // Соціальна політика і соціальна робота. – 2005. – № 2. – С 31–52.
2. Деякі питання протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 926. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/926-2007-%D0%BF>.
3. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>.
4. Про Координаційну раду з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії. Указ Президента

України від 17.03.2008 № 220/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/220/2008>.

5. Про ліквідацію Координаційної ради з проблем ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та наркоманії. Указ Президента України від 02.04.2010 № 481/2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/481/2010>.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

7. Про утворення Національної координаційної ради з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2005 р. № 352. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/352-2005-%D0%BF>.

8. Реформа ВІЛ-послуг у дії. Актуальність створення Національного центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями. Аналітичний звіт. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hivreforminaction.org/wp-content/uploads/2015/10/National-Public-Health-and-Disease-Control-Center-draft.pdf>.

9. Романенко Є. О. Державно-громадське партнерство як засіб формування державної політики // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : матеріали М65 щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – 288 с.

10. Рудий В. Законодавство України у сфері боротьби з ВІЛ/СНІДом: Сучасний стан і шляхи вдосконалення. – К.: Сфера, 2004. – 187 с.

11. Семигіна Т.В. Особливості формування координаційних механізмів у політиці охорони громадського здоров'я // Віче. – 2009. – № 11. – С. 28–30.

12. Стратегія ЮНЕЙДС на 2011-2015 роки, «В напрямку цілі 0». Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2010/JC2034_UNAIDS_Strategy_ru.pdf

13. Якобчук А. В. Періодизація національної нормативно-правової бази з питань протидії ВІЛ/СНІДу / А. В. Якобчук // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. – 2013. – № 1. – С. 35–37.

14. «Three Ones» key principles. Coordination of National Responses to HIV/AIDS. Guiding principles for national authorities and their partners / UNAIDS. – http://data.unaids.org/UNA-docs/Three-Ones_KeyPrinciples_en.pdf.

Андрій Маєв

завідувач сектору міжнародних зв'язків ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ШЛЯХИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті регіональне управління розглянуто як публічний інститут, окреслено шляхи його інституціалізації в сучасній Україні, запропоновано концептуальну модель розбудови інституту регіонального управління, визначено його місію та основні функції.

Ключові слова: інститут, інституціалізація, регіональне управління

Andrii Maiev

Head of International Relations Sector of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine

INSTITUTIONALIZATION WAYS OF REGIONAL MANAGEMENT IN MODERN UKRAINE

Regional administration is considered in the article as a public institute, the ways for its institutionalization in modern Ukraine are defined, the conceptual model for the development of regional administration institute is proposed, together with the definition of its mission and core functions.

The scientific community pays special attention to the formation of institutional environment as a factor of sustainable socio-economic development. The creation of new institutional design of the public administration system at regional level is one of the priority tasks in modern Ukraine.

In order to create a functionally effective regional administration institute the state authorities need to know the content of regional interests and to have the mechanism for regulation of these interests.

At least three ministries of Ukraine are engaged in public policy for regional development. They are: Ministry for regional development, construction, housing and communal services, Ministry for economic development and trade and Ministry of Finance. At the same time, the role, functions and competences of each Ministry in the process of identifying regional development priorities are often duplicated. Along with this, there is no state authority in Ukraine that would deal with issues of inter-municipal, inter-regional and cross-border cooperation. All this complicates the process of coordination of public policies and formulating policy priorities for regional development.

Strategic changes necessary for the modernisation of regional development should be institutionalized in the system of regional administration. As a result of the institutionalization the single institutional space of formal rules and norms will be created.

The regional administration institute is defined as socio-political and political-administrative institute, the key function of which is to unite the efforts and initiatives of all the owners of the resources for regional development through the harmonization of their interests. The mission of the regional administration institute consists in providing the sustainable development of the regions and the country as a whole, taking into account regional disparities. The regional administration institute is organically integrated into the institutional system of public administration at the regional level. Its creation in accordance with European standards, national traditions and modern domestic realities should enable rationalization of administration of regional development, its orderliness, as well as minimizing situational and subjective factors.

The article presents the model for creation of regional administration institute, which reflects the basic institutions at the three administrative levels (state administration at the regional level, state regulation of regional development, regional administration) as well as complementary institutions (the balance of interests; consolidation of subjects' actions, synchronization of documents; ownership). The vertical and horizontal interaction between them in order to implement institutional functions, provides effective regional administration.

The regional administration institute has to complete the following institutional functions: consolidation of actions and harmonization of interests of regional policy subjects; synchronization of documents for regional development, integration of information and creation of the communicative space; resources for the implementation of regional interests.

The institutional functions only in total can ensure the development of the regional administration institute. On the one hand, institutional functions are the mode of existence of the regional administration institute. On the other hand – the regional administration institute can only exist as a carrier of certain functions.

Keywords: institute, institutionalization, regional administration.

Андрей Маев

заведующий сектором международных связей
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ПУТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

В статье региональное управление рассмотрено как публичный институт, намечены пути его институциализации в современной Украине, предложена концептуальная модель развития института регионального управления, определены его миссия и основные функции.

Ключевые слова: институт, институциализация, региональное управление.

Останнім часом світова наукова думка приділяє особливу увагу питанням формування належного інституціонального середовища як чинника сталого соціально-економічного розвитку. Зокрема А. Коврига та Ш. Уайман акцентують увагу на тому, що «перехідний період – це реальність інституціональної трансформації і розбудови нових інститутів» [4, с. 408]. Це положення має важливе методологічне значення для аналізу процесу формування системи публічного управління в сучасній Україні. Якщо проаналізувати зміст Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», то можна зробити висновок, що йдеться насамперед про побудову інституціональної інфраструктури державного впливу на процеси суспільного розвитку відповідно до європейських стандартів.

Інституційні перетворення та їх вплив на суспільний розвиток, інституціональне забезпечення розвитку різних сфер соціально-економічної діяльності й особливості інституційних чинників регіонального управління досліджуються багатьма науковцями, серед яких: О. Амоша, Т. Боголіб, І. Булеєв, В. Вакулєнко, В. Вишневський, В. Геєць, В. Голян, В. Дементьєв, М. Іжа, Т. Качала, Ю. Кіндзерський, Ю. Коваленко, В. Мамонова, Т. Мельник, К. Павлов, Ю. Петруня, О. Топчів, В. Чужиков, А. Чухно та інші.

Зміст поняття «інститут» має багато тлумачень. Термін «інституціоналізм» був запроваджений У. Гамільтоном у 1916 р. і вважається одним із найбільш глибоких формулювань, які відображають ідею інституту, що означає: «спосіб мислення чи дію певного переважання і постійності, що знаходить відображення у звичках тієї чи іншої групи або у звичаях народу. Інститути встановлюють межі діяльності людей або вкладають їх діяльність у певні форми. Світ звичайної практики, до якого ми так чи інакше пристосовуємо наше буття, являє собою запутане і безперервне павутиння інститутів» [4, с. 411].

До визначення поняття «інститут» зробили суттєвий внесок Л. Дюгі і М. Оріу, заклавши підвалини інституційного підходу до адміністративно-державного управління [15, с. 10]. Тривалий час було поширене тлумачення інституту за М. Прело, який розрізняв «інститути-організми» і «інститути-речі». Інститут-організм – це «людський колектив, об'єднаний ідеологією чи загальною потребою і підпорядкований авторитету і фіксованим правилам». Що ж стосується «інституту-речі», то він є «не людський колектив, юридично уніфікований і структурований, а проста норма права». Аналогічних поглядів дотримувалися Ж. Бурдо, Ж. Ведель, деякі інші вчені [7, с. 100].

Метою дослідження є розгляд регіонального управління з позиції інституціонального підходу та визначення шляхів його інституціоналізації у сучасній Україні.

Створення нового інституційного дизайну системи публічного управління на регіональному рівні, який би задовольняв суспільні запити, сприяв би забезпеченню реалізації регіонального інтересу, є сьогодні одним з пріоритетних завдань в Україні. Розбудова сильного та дієвого інституту регіонального управління пов'язана не з владно-силовими ресурсами ініціаторів перетворень, а з ефективним інституціональним проектуванням, орієнтованим на соціальні потреби та інтереси. Щоб створити функ-

ціонально спроможний інститут, державна влада має знати зміст регіональних інтересів та закласти в нього механізм регулювання цих інтересів.

Регіональні інтереси – це уявлення населення про стан, цілі й шляхи розвитку свого регіону. Вони є одним із п'яти найважливіших чинників виникнення й існування регіону як специфічної свідомості регіональної спільноти [1, с. 22].

Регіональний інтерес реалізується в стратегії розвитку, програмах діяльності й практичних кроках. Здійснення наведеного може бути успішним за умови врахування інтересів усіх суб'єктів регіонального розвитку. Можливість досягнення згоди між зацікавленими сторонами залежить від якісно організованої взаємодії і співпраці між регіональною та місцевою владою, підприємствами, науково-дослідними інститутами, фінансовими установами для забезпечення прогресивних регіональних змін.

Питаннями державної політики регіонального розвитку опікуються щонайменше три міністерства України – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство фінансів.

Так, безпосередній вплив Міністерства фінансів України на політику регіонального розвитку здійснюється у межах проведення оцінки фінансового забезпечення проектів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій [10, п. 4].

Головним органом з формування та забезпечення реалізації ДРП є Мінекономрозвитку України [9, п. 1]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України відіграє провідну роль у формуванні та забезпеченні реалізації ДРП, є основним бенефіціаром проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» на період 2013 – 2016 рр., що покликаний сприяти суспільному, економічному та територіальному згуртуванню країни.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України опікується інфраструктурним забезпеченням регіонального розвитку, міжнародним співробітництвом регіонів, налагодженням та підтримкою співпраці регіонів з донорськими та міжнародними фінансовими організаціями тощо.

Водночас, на практиці, роль, функції та повноваження кожного міністерства у процесі визначення пріоритетів регіонального розвитку остаточно не розмежовані та часто дублюються. Поряд з цим, в Україні відсутній орган державної влади, до кола завдань якого належали б питання міжмуніципального співробітництва, міжрегіонального та транскордонного співробітництва. Все це ускладнює процес координації державної політики та визначення стратегічних пріоритетів регіонального розвитку (з урахуванням координації дій центральної та регіональної влади, із залученням органів місцевого самоврядування та представників недержавних організацій, громадськості на місцях).

Стратегічні зміни, які необхідні для модернізації регіонального розвитку, мають бути інституціоналізовані в системі регіонального управління. Результатом інституціоналізації має стати безперервний інституційний простір формальних правил і норм, внаслідок

чого формується «когерентність», тобто взаємопов'язаність і взаємозалежність інститутів.

Інституціональна взаємодія суб'єктів регіонального управління об'єктивно обумовлена наявністю регіонального інтересу, що потребує створення державою інституціональних умов діяльності суб'єктів щодо його задоволення шляхом формування певних інститутів, призначених регламентувати «правила гри» для всіх суб'єктів. Одним з таких публічних інститутів, на наш погляд, має стати інститут регіонального управління.

При визначенні інституту регіонального управління ми виходимо з тлумачення поняття інституту як форми організації інституціональної взаємодії, обумовленої потребами регіонального розвитку. Інститут регіонального управління – це соціально-політичний і політико-адміністративний інститут, ключовою функцією якого є об'єднання зусиль та ініціатив усіх власників ресурсів регіонального розвитку через узгодження їх інтересів. Місія інституту регіонального управління полягає у вирішенні проблеми забезпечення сталого розвитку регіонів і країни в цілому з урахуванням регіональних диспропорцій. Інститут регіонального управління органічно вбудований в інституціональну систему публічного управління на регіональному рівні. Його розбудова відповідно до європейських стандартів з урахуванням національних традицій і сучасних вітчизняних реалій має забезпечити раціоналізацію управління регіональним розвитком, його впорядкованість, мінімізацію ситуативних і суб'єктивних чинників.

Як стверджує китайський економіст Х. Дж. Чанг, немає інститутів, які виконують тільки одну функцію. Так, політичні інститути одночасно забезпечують узгодження різних думок, соціальну єдність, вирішення конфліктів, державне будівництво. Різні інститути можуть виконувати одну й ту ж функцію. Макроекономічну стабільність забезпечують як Національний банк, так і бюджетні органи, органи фінансового регулювання, інститути, що контролюють ціноутворення й узгоджують рівень оплати праці. Разом з тим, ті самі функції в різний час можуть виконувати різні інститути [14, с. 2–3]. Вчений звертає увагу на необхідність врахування в процесі трансформації складної системи міжінституціональної взаємодії. Зокрема, в сучасних умовах стратегічних змін у сфері регіонального управління в Україні це стосується взаємодії між старими інститутами і новими, що тільки формуються на засадах Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР) до 2020 року.

Розбудова ефективного інституту регіонального управління неможлива без урахування зв'язків між його елементами. Цей факт у свою чергу підкреслює доцільність обґрунтування структурно-функціональної моделі розбудови інституту регіонального управління. Ця модель (рис. 1) представлена у форматі інституціональної матриці, де відображено базові інститути на трьох рівнях управління (державного управління на регіональному рівні, державного регулювання регіонального розвитку, регіонального врядування) та компліментарні інститути (балансу інтересів та консолідації дій суб'єктів, синхронізації документів, власності), взаємодія між якими відбувається по вертикалі і горизонталі з метою реалізації інституціональних функцій, що забезпечують ефективне регіональне управління.

На наш погляд, інститут регіонального управління має виконувати такі інституціональні функції: кон-

солідація дій та узгодження інтересів суб'єктів ДРП; синхронізація документів регіонального розвитку, інтеграція інформації та формування комунікативного простору; ресурсне забезпечення реалізації регіональних інтересів.

Функція «Консолідація дій та узгодження інтересів суб'єктів державної регіональної політики». Етимологічно термін «консолідація» (лат. Consolidatio – зміцнення, об'єднання) означає процеси зміцнення, об'єднання, згуртування [12, с. 353].

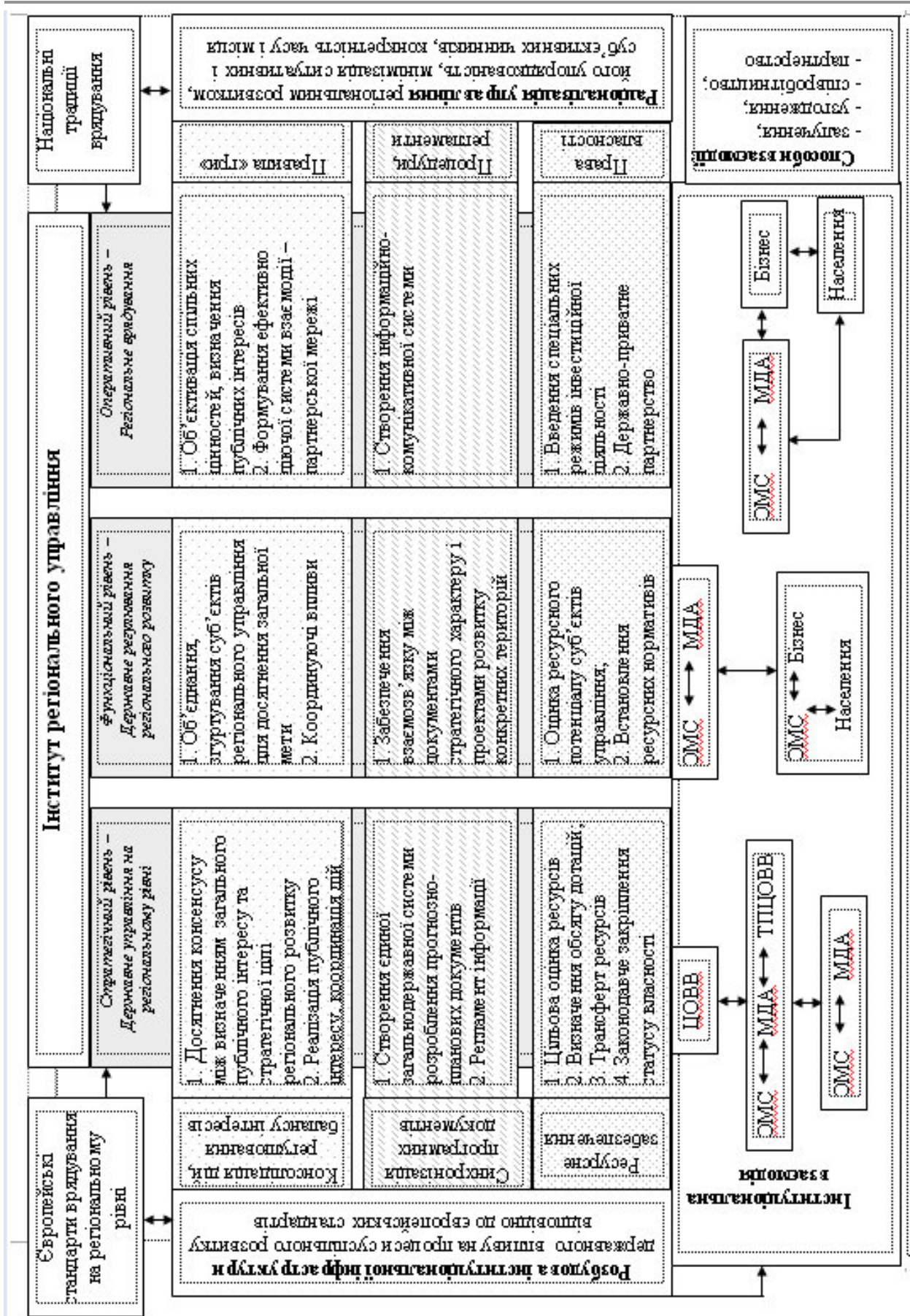
На буденному рівні воно асоціюється з впорядкуванням і ефективністю суспільного управління. Однак, як стверджує український дослідник О. Туркевич, окрім єдності консолідація, містить інший аспект – різноманітність та різнорідність. Співвідношення єдності та різноманітності (збереження певної автономії) є одним з головних аспектів консолідації. Вони стимулюють консолідаційні процеси в суспільстві та державі [13]. Загалом консолідація може бути визначена як сукупність об'єднувальних процесів у суспільстві [8].

Консолідація в аспекті нашого дослідження – це форма інституціональної взаємодії, яка передбачає об'єднання, згуртування суб'єктів регіонального управління для досягнення загальної мети навколо спільних цінностей та інтересів. У здійсненні консолідації стає явною роль держави як основного її суб'єкта. Держава, виходячи із власної функціональної природи, здійснює заходи щодо реалізації публічного інтересу безпосередньо шляхом власної діяльності (діяльності уповноважених компетентних органів), або шляхом встановлення нормативних приписів, обмежень, заборон, регламентуючих діяльність суб'єктів правових відносин.

Регіональні інтереси реалізуються у межах ДРП. Нормативно-правове забезпечення реалізації територіальних інтересів здійснюється регіональними органами публічної влади шляхом видання відповідних регуляторних актів.

Прикладом реалізації державою функції консолідації є Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» [11] і Угода щодо регіонального розвитку. Закон передбачає спільне – урядом та органами місцевого самоврядування – визначення проблем і завдань розвитку регіону та спільні заходи з виконання цих завдань. Угода передбачає фінансування як з державного, так і місцевого бюджету, а також інших джерел. Водночас, першопричиною низької результативності виконання встановлених Угодами завдань став низький рівень вертикальної координації між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, що підкреслює об'єктивність розбудови інституту регіонального управління.

Необхідність узгодження інтересів зумовлена як об'єктивними обставинами, так і суб'єктивними факторами. Об'єктивна дійсність створює підґрунтя для виникнення різноманітних, дуже часто різноспрямованих і суперечливих інтересів: інтереси різних соціальних груп, інтереси окремої особистості й держави, інтереси різних відомств та інтереси суспільства. Плюралізм інтересів зберігає можливість прояву суперечностей між суб'єктами регіонального управління. Відповідно, упорядкування цих інтересів, виділення головних, типових, переважаючих для даної форми взаємовідносин – одна з важливих функцій регіонального управління.



Відповідно до свого семантичного значення (приведення у відповідність, примирення, об'єднання різних думок, гармонійне поєднання і т. п.), узгодження є, по суті своїй, «зважуванням» різних інтересів тобто вимірюванням сили їхнього впливу у взаємодії з іншими факторами на поведінку та діяльність суб'єкта регіонального розвитку, надання їм на цій основі рівноваги. Узгодження інтересів сторін є фундаментальним базисом формування інфраструктури партнерства та співробітництва.

Поняття «інфраструктура співробітництва», за М. Гібсоном, ґрунтується на формуванні «шляхів, за якими люди і організації можуть прийти один до одного для обміну ідеями, розв'язання проблем і створення партнерств». Це передбачає громадянське лідерство, партнерство між державним і приватним секторами, ідентифікацію стратегії регіонального розвитку і відповідний набір «інститутів співпраці» [2, с. 21]. На думку С. Гриненко [3, с. 45], елементами інфраструктури партнерства, що формують систему взаємодії, є: інформація; шляхи формування партнерських відносин; заходи; координуючі впливи; інститути співробітництва.

Відповідно, цільовою настановою функції «Узгодження інтересів зацікавлених осіб регіонального управління» є формування ефективно діючої системи взаємодії. Ефективно організована система взаємодії суб'єктів регіонального управління, що ґрунтується на принципах оптимального поєднання інтересів окремих груп зацікавлених сторін, їх гармонізація дозволить реалізувати систему регіонального управління в цілях стійкого соціально-економічного розвитку регіону.

Функція «Синхронізація документів регіонального розвитку, інтеграція інформації та формування комунікативного простору». В процесі стратегічного планування перед кожним регіоном України стоїть ключове завдання – об'єктивно визначити стратегічні пріоритети регіонального розвитку в контексті загальнодержавної стратегії регіонального розвитку. Водночас, єдиний рецепт щодо виконання такого відповідального завдання відсутній [6].

З прийняттям ДСРР України до 2020 року започатковано процес актуалізації принципу синхронізації програмних та прогнозних документів соціально-економічного розвитку регіонів. Документами стратегічного характеру національного рівня, що стосуються розвитку регіонів, є: Угода про асоціацію між ЄС та Україною, ратифікована 16 вересня 2014 р. Європейським парламентом і Верховною Радою; Програма розвитку України «Стратегія-2020», оприлюднена Президентом України 27 вересня 2014 р.; ДСРР на період до 2020 року, затверджена Постановою КМУ № 385 від 6 серпня 2014 р.

Документами стратегічного характеру регіонального рівня є: регіональні стратегії розвитку; стратегії розвитку окремих секторів; прогнози соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу; програми економічного та соціального розвитку на короткострокову перспективу; державні цільові програми; інвестиційні програми (проекти) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угоди регіонального розвитку тощо.

Реалізація можливостей, визначених ДСРР до 2020 року, потребує створення єдиної загальнодер-

жавної системи розроблення прогнозно-планових документів, в основу якої має бути покладено принцип синхронізації.

Синхронізація, у загальному визначенні – це часова впорядкованість, узгодженість процесів і подій, локалізованих в різних місцях. Її метою є забезпечення взаємозв'язку між документами стратегічного характеру національного та регіонального рівня і проектами розвитку територій як по вертикалі, так і по горизонталі.

Відомі регіоналісти В. Лексин, А. Швецов визначають таку сутність вимоги синхронізації документів регіонального розвитку [5]: обов'язкове визначення органами державної влади загальнодержавних інтересів і пріоритетів регіонального розвитку та їх врахування в документах, що визначають перспективи розвитку кожного регіону; узгодженість всіх документів між собою; загальний методичний підхід до розроблення і реалізації прогнозно-планових документів на державному і регіональному рівнях; єдиний інформаційний простір; єдина загальнодержавна правова база; єдиний порядок організації взаємодії органів влади всіх рівнів.

Важливою складовою процедури синхронізації є надання інформації потрібним суб'єктам в потрібний час. Реалізація цього завдання можлива шляхом створення на партнерських засадах інформаційно-комунікативної системи – певного середовища інтеграції інформаційних ресурсів стосовно інтересів та можливостей суб'єктів регіонального управління. Ця функція, за природою, є інституціональною, адже для її практичного застосування необхідно регламентувати – хто, кому, у якому обсязі буде надавати інформацію. Отримана інформація має інтегруватися в структуровані бази даних, розподілені за суб'єктами і напрямками регіональних проектів. Система баз даних є основою координації регіональних програм на основі узгодження інтересів зацікавлених сторін.

Функція «Ресурсне забезпечення реалізації регіональних інтересів». Ресурсне забезпечення – це розширення можливостей регіонального управління за рахунок збільшення кількості матеріально-фінансових ресурсів. Можна визначити наступні дії суб'єктів регіонального управління щодо ресурсного забезпечення: перерозподіл ресурсів, мобілізація ресурсів, еквівалентний обмін ресурсами.

На наш погляд, через багатоманітність організаційних зв'язків на регіональному рівні, перерозподіл ресурсів системи регіонального управління має здійснюватися за кількома стратегічними напрямками:

- вирівнювальний перерозподіл ресурсів, у межах якого відбувається перерозподіл фінансових ресурсів з місцевого бюджету, направлений на забезпечення єдиного стандарту доступу до бюджетних послуг на території регіону за аналогією з діючою методикою міжбюджетного трансферту на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;
- стимулюючий перерозподіл ресурсів, направлений на мотивацію регіональних органів влади до нарощення податкового потенціалу (обсягу капітальних вкладень) на власній території.

Від здатності регіонів мобілізувати і реалізовувати наявний потенціал залежить і досягнення рівноваги між централізацією та децентралізацією. Центр і ре-

гіони тісно взаємопов'язані. Але регіони самоцінні. Їх потенціал, за умов мобілізації, може значно більшою мірою й на більш якісному рівні, ніж зараз, служити як інтересам регіонів, так і національним інтересам.

Мобілізація ресурсів має відбуватися на основі узгодження цілей та інтересів всіх суб'єктів регіонального розвитку. Усі суб'єкти (органи публічної влади, бізнес-структури, територіальні громади), декларуючи свої пріоритети, відповідно мають визначити роль, місце і обсяг ресурсів, які забезпечать спільне вирішення питань регіонального розвитку.

Функція мобілізації ресурсів може бути реалізована через: адміністрування – визначення розпорядників ресурсів, визначення й закріплення джерел мобілізації ресурсів, визначення особливостей використання окремих груп ресурсів; регулювання фінансування – державно-приватне партнерство, проектне фінансування, грантове фінансування, фандрайзинг, державний фонд регіонального розвитку тощо.

Нагальною є потреба у формуванні механізмів регуляторної політики держави, спрямованих на: узгодження системи нормативного вилучення ресурсів (що має встановлюватися на регіональному рівні – амортизаційні премії, податкові преференції, податкові кредити, пільгові митні режими тощо); вдосконалення практики застосування дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних кредитів, що забезпечують відповідний рівень фінансування регіонального управління; розробки процедури приватно-державного партнерства; налагодження тісної співпраці органів публічної влади з найбільшими бізнесовими групами та асоціаціями малого і середнього бізнесу.

Підсумовуючи зазначимо, що інституціональні функції тільки у сукупності можуть забезпечити розбудову інституту регіонального управління. Адже інституціональні функції, з одного боку – це спосіб існування інституту регіонального управління, а з іншого – інститут регіонального управління може існувати тільки як носій певних функцій. Лише у своїй єдності функції формують цілісний інституціональний елемент за принципами: цілісності – внутрішньої єдності; зв'язності – комплексної взаємодії та взаємобумовленості; послідовності – безперервної, упорядкованої взаємодії у межах встановлених завдань.

Література.

1. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування: дис... на здобуття наук. ступеня д-ра наук з державного управління: за спец. 25.00.02 – «Механізми державного управління» / Тетяна Безверхнюк; ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Одеса. – 2009. – 441 с.
2. Гибсон М. Настройка связей, развитие сетей взаимодействия и расширение сотрудничества: вызов для университетов / М. Гибсон, А. Афонин // Университетское управление: практика и анализ. – 2004. – № 4(32). – С. 17–32.
3. Гриненко С. В. Организационно-управленческое моделирование научно-образовательной инфраструктуры профессионального сообщества: от взаимодействия к сотрудничеству и партнерству / С. В. Гриненко – Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2009. – 337 с.
4. Коврига А. Глава 15. Построение институтов профессионализации государственного сектора в по-

сткомунитарных государствах / Александр Коврига, Шерман Уайман // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? Под ред. Т. Верхейна. Пер. с англ. – М.: «Права человека», 2001. – С. 407–459.

5. Лексин В. Н. Общегосударственная система стратегического планирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 22. – С. 192–212.

6. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку. – К.: НІСД, 2013. – 88 с.

7. Надолішній П. Теоретико-методологічні засади та історичний контекст інституційної спроможності держави у сфері управління / П. Надолішній // Кримський юридичний вісник – Сімферополь, 2010. – Вип. 3 (10), Ч II. С. 97-106.

8. Политическая энциклопедия : в 2 т. / под ред. Г. Ю. Семигина. – М. : Мысль, 2000. – 551 с.

9. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011 №634/2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/print1329900667168462> – Назва з екрану.

10. Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 08.04.2011 №446/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> – Назва з екрану.

11. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> – Назва з екрану.

12. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К.: Головна редакція УРЕ, 1974. – 775 с.

13. Туркевич О. Консолідація політичних партій в Україні: визначення понять / О. Туркевич // [Електронний ресурс]. – Режим доступу // <http://www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk4/Politologija/Turkevych.htm> – Назва з екрану.

14. Chang H.-J. Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development. Some Key Theoretical Issues / H.-J. Chang // United Nations University Discussion Paper №2006/06. – 14 p.

15. Hauriou M. La Theorie institution et la formation essai de vitalisme sociale / M. Hauriou // Cah. Nouv. J. 1925. – № 4.

Володимир Марущак

завідувач кафедри права і законотворчого процесу

Одеського регіонального інституту державного управління

НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття розглядає проблеми організаційного механізму регулювання ціни в ринковій економіці. Розкриваються елементи організаційного механізму впливу на ціну в процесі суспільного виробництва та державного управління. В роботі визначаються складові, з яких організаційне регулювання цін може бути ефективним важелем в розвитку економічних процесів.

Ключові слова: правове регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, ціна, право, правовідносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.

Volodymyr Marushchak

Head of Law and Legislative Process Department

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Professor

THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PRICE REGULATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

State price regulation is a mechanism by means of that realizes the prices' policy. It's main structure part is a organization and legal mechanism. «The quality of the all state management mechanism, its' possibility and skill to complete any tasks finally depends by the installation this or that organizational and legal form». The registration mechanism is presented by the state structures, which are carry out the price regulation according with their goals functions and powers. Legal mechanism realizes the organization mechanism through its' components, where the central place takes the standard-setting activity. Through its activity of the state organizations takes an opportunity to influence at the business activity subjects. The registration mechanism is a foundation of the state price regulation, because its only through the state organizations the state may realize the price policy. By their activity the price policy transforms into the regulation that the opportunity to carry out the prices formation actions, prices changing, impose restrictions, establish the rules on the prices' market, and realize the protection of the public interests and the interests of the business activity subjects, bring to the justice those who violate the price legislation. All of this objectively requires to creation of the system of the state organizations that would solve the problem of the price control and regulation. Consideration of the competence of state organizations at this sphere is important, because it provides an opportunity to estimate an effectiveness of the existing mechanism of the state price regulation and determine the direction of its improvement. It also creates a basis for an legal price regulation mechanism, as the law regulations could be evaluated from the point of the view of accordance to their functions and price regulation competence, what provides an optimization of the state mechanism activity, its inner structure improvement and relevant state management acts in their legal form. So it seems that defining the mechanism of the state price regulation in general, it should at first stop at the organizational mechanism, that allows to further research the state price regulation problems.

An analysis of the state price regulation mechanism indicates that it presents the system of the state organizations, which realize the state price policy at their competence borders. The existing organizing mechanism may be evaluated positively, because he's sectorally covers the price regulation and affects in various ways at business activity subjects. In the same time while evaluate its effectiveness there is definitely exists a lot of the troubles. The organizing mechanism of the price regulation doesn't exist as a single system. The problems of the prices are divided sectorally between the state organizations, and them doesn't look like linked, especially at the coordination level. The field of prices functioning in the market economy is a very wide and diversely. And it's natural that the creation of the organizing mechanism should start from the economy because this sphere the state organizations should serve. From this point of view a creation of the single state organization what would regulate the all pricing is an inappropriate and ineffective, because this kind of regulation could not be carrying out and it would be obtained nothing more than a bureaucracy's organization. Thus a sectored regulation itself is right thing, but it's a single-person, not linked with the other questions of the prices and economy that makes it ineffective. Any system works effective at conditions when its elements are interconnected to each other and able to provide any help that needed. An existing mechanism of the price regulation doesn't contain a such system. And the important condition of the state is a providing a united state price policy. It presupposes the existence of a clear distribution of the powers at the pricing sphere between the separate levels of the national economy state management. In this case it would be possible to track the prices with the effects what would affect not only the regulation object but also the related fields.

Keywords: legal regulation, state regulation, market economy, price, law, legal, economic laws, social production, public administration, law, legal acts.

Владимир Марущак

заведуючий кафедри і права і законотворчого процесу
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, д.гос.упр, професор

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Стаття розглядає проблему організаційного механізму регулювання ціни в ринковій економіці. Розкриваються елементи організаційного механізму впливу на ціну в процесі суспільного виробництва і державного управління. В роботі визначаються складові при яких організаційне регулювання ціни може бути ефективним рычагом в розвитку економічних процесів.

Ключевые слова: правовое регулювання, державне регулювання, ринкова економіка, ціна, право, правові відносини, економічні закони, суспільне виробництво, державне управління, законодавство, правові акти.

Постановка проблеми

Сучасні процеси державотворення суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи держави до регулювання фінансово-економічної діяльності значною мірою вичерпали себе, що потребує нових підходів держави до впливу на суспільне виробництво. Це в свою чергу потребує від держави заходів зі стабілізації економіки. Завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підсилити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають ціни. Організаційний механізм державного регулювання ціни дає можливість вивести економічні процеси на якісно новий рівень ефективності.

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні практично відсутнє. Державне регулювання ціни в сфері економіки представлено працями С. В. Ковальчука, І. В. Гвоздецької, С. М. Синиці, Є. Я. Агєєва, Т. В. Шахматової, С. В. Піги, Ю. І. Літвінова, Л. А. Останкової, О. В. Підгорної та іншими науковцями. В тім сама проблема організаційного механізму регулювання ціни залишається за межами наукового дослідження.

Метою даної статті є розкриття правового механізму регулювання ціни в державному управлінні та визначення його потенціалу в регулюванні ринкової економіки.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Істотною складовою державного регулювання ціни є його організаційний механізм.

Державне регулювання ціни являє собою механізм, за допомогою якого реалізується цінова політика [4, с. 38; 5, с. 421; 9, с. 160; 6, с. 38; 3, с. 184; 8, с. 220; 10, с. 28; 7, с. 396]. Основною його складовою є організаційний і правовий механізм. «Від встановлення тої чи іншої організаційно-правової форми в решті решт залежить якість всього державного управління, його можливість та здібність вирішувати завдання» [1, с. 108]. Організаційний механізм являє собою державні структури, які, згідно з їх цілями, задачами, функціями і повноваженнями здійснюють регулювання ціни. Правовий механізм реалізує організаційний механізм через свої складові, центральне місце серед яких займає нормотворча діяльність. За його допомогою діяльність державних органів набуває можливість впливу на суб'єктів господарської діяльності. Організаційний механізм є

основою державного цінового регулювання, оскільки тільки через державні органи держава може здійснювати цінову політику. В їх діяльності цінова політика трансформується в регулювання, тобто в можливість здійснювати дії по формуванню ціни, її зміни, вводити обмеження, встановлювати правила на ціновому ринку, здійснювати захист публічних інтересів та інтересів суб'єктів господарської діяльності в сфері цінового регулювання, залучати до відповідальності осіб, які порушують законодавство про ціни. Все це об'єктивно потребує створення системи державних органів, які б вирішували питання регулювання та контролю ціни. Розгляд компетенції державних органів у цій сфері є важливим, оскільки дає можливість оцінити ефективність існуючого організаційного механізму державного регулювання ціни і визначити напрямки його вдосконалення. Це також є основою для правового механізму регулювання ціни, оскільки нормативно-правові акти державних органів можна оцінювати з точки зору їх відповідності функціям і компетенції в регулюванні ціни, що забезпечує оптимізацію діяльності державного апарату, вдосконалення його внутрішньої структури та відповідних актів державного управління у правовій формі. Тому видається, що визначаючи в цілому механізм державного цінового регулювання, в першу чергу слід зупинитися на організаційному механізмі, що дає можливість подальшого дослідження проблем державного регулювання ціни.

Основою організаційного механізму державного регулювання ціни є Міністерство економіки і торгівлі [11]. Так, в сфері цінового регулювання його основним завданням є розробка пропозицій щодо формування та реалізації державної цінової політики (п. 3 Положення «Про Міністерство економіки України»). Відповідно до цього основного завдання Мінекономіки здійснює таку діяльність:

- Здійснює державне регулювання ціни (тарифів) на продукцію, товари та послуги;
- Приймає разом з Антимонопольним комітетом рішення про введення і скасування державного регулювання ціни на продукцію монопольних утворень на внутрішньому ринку;
- Здійснює разом з іншими центральними органами виконавчої влади прогнозування індексів споживчих ціни та індексів ціни виробленої промислової продукції, а також погоджує ціни (тарифи);
- Здійснює в межах своїх повноважень контроль

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів), організовує роботу органів державного контролю за цінами (тарифами), встановленими з порушенням законодавства;

- Проводить в межах своїх повноважень перевірку з питань дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, яким надані повноваження в сфері ціноутворення, а також суб'єктами підприємництва порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів);
- Забезпечує розгляд відповідно до законодавства справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку формування та застосування цін і тарифів, а також невиконанням вимог органів державного контролю за цінами.

Виходячи з правомочностей Мінекономіки у сфері цін і ціноутворення, можна зробити висновок, що діяльність міністерства в цій сфері складається з двох пластів: державної цінової політики та державного регулювання цін. Разом з тим норми в «Положенні про Мінекономіку» –недостатні, щоб можна було б говорити про механізм регулювання цін з боку Мінекономіки. Оскільки Міністерство економіки бере участь у формуванні та реалізації цінової політики, то природно, виникає питання - хто формує цінову політику? Логічно припустити, що це Кабінет Міністрів [12]. Хоча Кабмін і має свою структуру, але організаційного потенціалу здійснювати цю діяльність у нього немає. Тому дана робота делегується центральному органу виконавчої влади, у якого є ресурс. Так, наприклад, згідно з Бюджетним кодексом, Кабмін організовує роботу з розробки проекту Державного бюджету, але за тим же самим кодексом власне розробка бюджету покладається на Мінфін. Реально і в сфері ціноутворення існує таке ж положення, хоча законодавчо воно не закріплено. Тому до Положення про Мінекономіку слід ввести норми, які утворили механізм участі міністерства у формуванні та реалізації цінової політики з відповідним його правовим статусом процедурами, взаємовідносинами з іншими державними органами, відповідальністю і тощо.

Виходячи з Положення про Мінекономіку, державне регулювання цін зводиться до регулятивної, організаційної, контрольної та юрисдикційної діяльності. Регуляторна діяльність полягає у встановленні та скасуванні державних цін, їх прогнозуванні. Контрольна функція зводиться до інспектування діяльності державних органів управління, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності в питаннях формування, встановлення та застосування ціни. Організаційна діяльність зводиться до організації роботи органів державного контролю за цінами. Юрисдикційна діяльність пов'язана із забезпеченням розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку організування та застосування цін, а також невиконання вимог органів державного контролю за цінами.

Аналіз положення про Мінекономіку дає можливість визначити напрями державного регулювання цін в компетенції Мінекономіки.

Органом, що істотно впливає на ціни в сегменті енергоносіїв, є Національна комісія (НКРЕ) [13]. Згідно п. 4 Положення про НКРЕ, на неї покладено завдання

з формування цін на електроенергію, нафту і нафтопродукти, тарифів на їх транспортування, зберігання, постачання та розподіл, а також на транспортування трубопроводами інших речовин. Цей пункт не знаходить своєї розгорнутої характеристики в Положенні. Тому доводиться робити досить абстрактний умовивід з цього приводу. Виникає питання про статус НКРЕ як суб'єкта формування цінової політики, тобто, яка його компетенція. Відсутність цього положення дає можливість різної участі - від внесення пропозицій до встановлення цін у сфері електроенергетики. Крім того, відсутність в законодавстві дефініції про цінову політику ставить питання про те, що насправді являє собою цінова політика в електроенергетиці і як вона переходить в державне регулювання. Така розмитість законодавства залишає відкритим питання про статус НКРЕ в процесі державного регулювання економіки. Якщо виходити з положення, то НКРЕ не займається державним регулюванням цін в області електроенергетики, її участь обмежується часткою в розробці державної цінової політики. Але практика свідчить про протилежне. За дорученням держави НКРЕ здійснює розробку цін на енергоносії. З точки зору формального підходу до законодавства це є грубим порушенням законності. Але господарська політика вимагає такої діяльності, оскільки енергетика є одним з чинників національної безпеки. Тому в дане Положення слід внести норми, які дозволяли б НКРЕ здійснювати державне регулювання цін у сфері енергетики і визначали механізм такого регулювання.

Аналіз положення про Держцінінспекцію свідчить, що вона є частиною організаційного механізму державного регулювання цін в частині контролю за цінами. Інші функції регулювання цін їй не властиві. Ця функція є заключною в регулюванні цін. Але в той же час відсутній зв'язок з іншими регуляторами цін. Так виникає питання про право Держцінінспекції контролювати інші державні органи управління (наприклад, міністерства і комітети) в питаннях формування, встановлення та застосування державних регульованих цін. Якщо виходити з функцій Держцінінспекції, то таке право начебто є. Але якщо виходити з її прав, то такого повноваження немає, оскільки всі вони зводяться до суб'єктів господарювання. Такий підхід видається докорінно неправильним. Діяльність виконавчих органів може бути ефективною, якщо вони контролюються іншим державним органом. В іншому випадку державний орган діятиме так, як сам вважатиме за потрібне. Звідси йде суб'єктивізм і відхід від закону. Безкарність породжує злочинність і відторгнення відомчих інтересів. Навіть на стадії формування ціни державний орган здатний допускати помилки, які можуть мати досить високу ціну. Тому, коли мова йде про Держцінінспекції, контролю повинні піддаватися всі органи державного управління та місцевого самоврядування (крім Кабміну), з питань формування, встановлення та застосування цін.

Також слід зазначити, що Положення про Держцінінспекцію не містить положень про форми і види контролю за цінами, а також пронайголовніше - процесу цінового контролю. Всі основні процедурні питання контролю повинні міститися в Положенні, оскільки їх відсутність дає можливість органу діяти так, як завгодно і як це зручно йому, і порушувати права контрольованих суб'єктів.

Крім того, в Положенні про Держцінінспекцію йдеться про державні регульовані ціни. Але що це таке? Що

саме вони собою являють? Законодавство не дає відповіді на це питання. Адже це не єдині державні ціни. Існують і інші. По-перше - всі державні ціни повинні мати законодавче закріплення. А по-друге, поняття регульованої ціни повинно бути закріплено в Законі України «Про ціни і ціноутворення». А в існуючому законодавстві виходить повний парадокс, коли в законі про ціни мова йде про граничну ціну, а в положенні про Держцінінспекцію про регульовану ціною. В результаті мова йде про різні сфери державного регулювання ціни.

Аналіз державного механізму державного регулювання цін свідчить про те, що воно представляє систему державних органів, які в межах своєї компетенції реалізують державну цінову політику. В цілому можна позитивно оцінювати існуючий організаційний механізм регулювання цін, оскільки він секторально охоплює цінове регулювання і різноманітно впливає на функціонування суб'єктів господарської діяльності. Разом з тим, якщо оцінювати ефективність цього механізму, то тут, безперечно, існує наявність багатьох проблем. Організаційний механізм державного регулювання цін не є єдиною системою. Питання цін розбиті секторально між державними органами, і не відчуються між ними взаємозв'язок, зокрема на рівні координації. Поле функціонування цін в ринковій економіці дуже широке і різноманітне. І природно, побудова організаційного механізму повинна виходити з самої економіки, оскільки цю сферу державні організації повинні обслуговувати. З цієї точки зору створення єдиного державного органу, що регулює всі питання ціноутворення, є недоцільним і неефективним, оскільки таке регулювання виявилось б не під силу і крім як бюрократичного органу отримати б нічого не вдалося. Тому секторальне регулювання саме по собі виправдане, але воно осібне, не пов'язане з іншими питаннями цін і економіки, а звідси і неефективність. Будь-яка система працює ефективно за умови, коли елементи цієї системи пов'язані між собою і можуть надати необхідну допомогу одна одній. В існуючому організаційному механізмі регулювання цін такої системи не існує. Важливою умовою державності є проведення єдиної державної цінової політики. Це передбачає наявність чіткого розмежування повноважень у сфері цін між окремими рівнями державного управління національної економіки. З цією метою мало б сенс змінити юридичний статус Держцінінспекції, перетворивши її в Державну комісію цінового регулювання. При цьому розширивши її функції і компетенцію. Дана комісія має бути єдиним державним центром реалізації цінової політики. І в першу чергу це має бути координаційний і методологічний центр, який пов'язував би через себе секторально регулювання цін. В цьому випадку була б можливість відслідковувати ціни з тими наслідками, які виникали при цьому не тільки в об'єкті регулювання, а й у суміжних сферах.

Важливим недоліком існуючого організаційного механізму державного регулювання є загальна закріпленість державних органів за тим чи іншим напрямом регулювання цін. Положення про державні органи не містять механізму реалізації їхньої компетенції. Це створює можливість неадекватного впливу на суб'єктів господарської діяльності, або самоусунення від регулювання цін, а також знімає відповідальність державних органів у питаннях дії або

бездіяльності за неправомірні дії з їхнього боку, що знижує ефективність всього організаційного механізму державного регулювання цін.

Література.

1. Популярна юридична енциклопедія (кол. авторів В. К. Біжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін.. – К. Юрінкомінтер, 2003 – С. 210.
2. Глазунова Н. И. Государственное управление: учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : Муниципальный мир, 2004 – 456 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішного П. І., Бакуменко В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009 – 394с.
4. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 225 с. 38
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А.М.Михненко та ін.: за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 628с.
6. Іжа М. М., Пахомова Т. І., Різнікова Я. О. Організаційно-правові засади державного управління: навчальний посібник. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.
7. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
8. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : Монографія. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2006 – 220 с.
9. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навчальний посібник / За заг.ред. Н. Р. Нижник. – К.:УАДУ, 1998.
10. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук.ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесенка, к.е.н., доц. О. А. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
11. п. 3 Положення «Про Міністерство економіки України» Електронний ресурс – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>. – С. 65–64.
12. Міністерство фінансів України Електронний ресурс – Режим доступу <http://www.minfin.gov.ua/>. – С. 65
13. НКРЕ [Указ Президента України «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» / Електронний ресурс – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/715/2014#n10>]. – С. 66.

Hanna Polishchuk*PhD student of Law and Legislative Process Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***STATE SUPPORT POLICY FOR DEVELOPMENT OF SMALL
BUSINESS IN UKRAINE: DIRECTIONS, FORMS OF IMPLEMENTATION**

The article studied some aspects of the Government policy to support the development of small entrepreneurship in Ukraine and described the concept of this kind of policy, as well as its objective necessity and essence. The basic directions and goals of the State policy in the sphere of small entrepreneurship. The essence, types of financial, and credit support to small entrepreneurship. Characteristics of the mechanism of formation and implementation of the microfinance system. Specified state and prospects of infrastructure development and support of small entrepreneurship.

Keywords: government support, public policy, regional support, small business, financial and credit support, microfinance.

Ганна Поліщук*аспірант кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України***ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА
В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ, ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Досліджено деякі аспекти державної політики підтримки розвитку малого підприємництва в Україні та охарактеризовано поняття цього виду політики, а також її об'єктивну необхідність та суть. Розглянуто основні напрями та мету державної політики у сфері розвитку малого підприємництва. Розкрито сутність та види фінансово-кредитної підтримки малого підприємництва. Охарактеризовано механізм формування та реалізації мікрофінансування. Зазначено стан та перспективи розвитку інфраструктури підтримки малого підприємництва.

Ключові слова: державна підтримка, державна політика, регіональна підтримка, мале підприємництво, фінансово-кредитна підтримка, мікрофінансування.

Анна Полищук*аспирант кафедры права и законодательного процесса
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины***ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ
МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ:
НАПРАВЛЕНИЯ, ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Исследованы некоторые аспекты государственной политики поддержки развития малого предпринимательства в Украине, охарактеризовано понятие такого вида политики, а также ее объективную необходимость и суть. Рассмотрены основные направления и цели государственной политики в сфере развития малого предпринимательства. Раскрыта сущность и виды финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства. Охарактеризован механизм формирования и реализации микрофинансирования. Указано состояние и перспективы развития инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

Ключевые слова: государственная поддержка, государственная политика, региональная поддержка, малое предпринимательство, финансово-кредитная поддержка, микрофинансирование.

↗ Inalienable component part of modern market economy is a small entrepreneurship that gives certain flexibility to the economy, mobilizes the large financial and productive resources of population, and accumulates in itself powerful antimonopoly potential, serves as the serious factor of decision of social tasks. But, on development of small entrepreneurship in Ukraine the problems of imperfection and burdensomeness of the system of taxation influence negatively, administrative obstacles in the field of an entrepreneurship, unsettled of questions of financing and crediting, in particular micro-credit for small entrepreneurship, practical absence of state financial help, lack of development of infrastructure of support of entrepreneurship. The removal of these problems and creation of favorable terms for development

of small entrepreneurship need introduction practice of ménage new methods adjusting of economy that must be taken into account to the market relations.

↗ Analysis of these problems of development support of small entrepreneurship labors were made by Ukrainian scientists J. Bersutsky, Z. Varnaliy, L. Vorotin, V. Geyets A. Dyehtyar M. Dolishniy V. Kolot, I. Komarnicki, T. Kondratyuk, M. Koretsky, V. Kredisov, O. Kuzhel, A. Kuzmin, O. Lebedinsky, O. Mordvinov, A. Paskhaver, S. Pokropyvnyy and others.

↗ The aim of the article is to expose the features of public policy of support of development of small entrepreneurship in Ukraine.

↗ Economic reforms undertaken in Ukraine is a necessary condition for the establishment and development of small entrepreneurship as a necessary component of the formation of market relations in the State. That is why government support is one of the necessary preconditions for the effective development of entrepreneurship, an important factor in his activation in the conditions of market economy.

Support of small entrepreneurship comes in accordance with the National program of assistance to development of small entrepreneurship in Ukraine, regional and local programs of support of small entrepreneurship, that become firmly established in accordance with a legislation.

Support of development of small entrepreneurship should have the regional character and take into account the level of development of business in separate areas and types of economic activities, as well as the level of production capacity and the availability of appropriate raw materials in the region. All of these factors need to be considered when developing regional programs support [8, p.182].

It is foremost necessary to define the concept of public policy support of small entrepreneurship, its objective necessity and essence. A public policy support of small entrepreneurship is priority decisions that determines basic directions and forms of legal, economic and organizational assistance to development a small entrepreneurship and taking into account interests of the state and subjects of ménage.

It follows to understand under the state support, from one side, government control of it to the sector of economy that envisages first of all, the conscious forming by the state structures of legal, economic and organizational terms of becoming and development of small entrepreneurship. On the other hand, it is creation of stimulation, uses of material and financial resources that is attracted in the sphere of small entrepreneurship on favorable principles or gratuitously [3].

The aim of public policy in the field of a small entrepreneurship in Ukraine is:

- creation of favorable terms and conditions for development of small entrepreneurship;
- providing of small entrepreneurship development entities with the aim of forming of competitive environment and increase of level of their competitiveness;
- stimulation of investment and innovative activity of small entrepreneurship entities;
- an assistance to realization of small entrepreneurship of activity subjects is in relation to advancement of mine-out by such commodities (works, services), results of intellectual activity to the internal and external markets;
- providing of employment population is by support of entrepreneurship initiative of citizens [4].

The law of Ukraine «On development and state support of small and middle entrepreneurship in Ukraine» distinguishes basic directions of public policy in the field of development of small entrepreneurship:

1) improvement and simplification of the procedure of conducting tax accounting;

2) creation of the simplified system of taxation, account and accounting are for small entrepreneurship entities, that answer the criteria set in a tax law;

3) to get small entrepreneurship to take part in implementation of the scientific and technical and socio-economic programs, realization of supply of products (works, services) for state and regional necessities;

4) providing of state sponsorship of small and middle entrepreneurship by the input of the government programs of crediting, grant of guarantees for the receipt of credits, partial indemnification of interest rates on credits and others like that;

5) assistance to development of infrastructure of support of small and middle entrepreneurship;

6) guaranteeing of rights for small and middle entrepreneurship during realization of state supervision (or control) in the field of economic activity;

7) assistance to simplification of permissive procedures and procedures of realization of state supervision (or control), receipt of documents of permissive character for small and middle entrepreneurship entities and reduction of term of realization of such procedures;

8) to organize the preparation, retraining and in-plant training of shots for small and middle entrepreneurship entities;

9) introduction of mechanisms of assistance and stimulation for the use in the production of small and middle entrepreneurship of the newest technologies subjects, and also technologies that provide upgrading of commodities (works, services) [4].

State sponsorship of small entrepreneurship includes first of all, tax and credit methods of influence on this sector of economy. As world experience certifies, self-weighted, differentiated tax and money-and-credit politics renders decision influence on forming and further development of small entrepreneurship entities. The real difficulties with financing are today the most important problem for the small enterprise of Ukraine.

At state level sponsorship of enterprise, a few structures engage in just, such, as the Savings bank of Ukraine, Ukrainian backing of entrepreneurship fund, Government service on questions regulator politics and development of entrepreneurship [2].

Financial and credit support of small entrepreneurship fulfills in the developed countries from the side of central and local government bodies, off-budget funds, private, foreign and mixed investors and sponsors. In Ukraine for this aim, it is expedient to attract facilities of the European bank of Reconstruction and Development, World Bank.

The basic types of state sponsorship are:

1) partial indemnification of interest rates is on credits that is given on realization of projects of small and middle entrepreneurship entities;

2) partial indemnification of leasing, factoring payments and payments for using guarantees;

3) grants to the guarantee and bails are after the credits of small and middle entrepreneurship entities;

4) grants of credits, including microcredits, for establishment and conduct of own business;

5) grant of loans is on acquisition and introduction of new technologies;

6) indemnification of charges is on development of co-operation between small and middle entrepreneurship entities and large enterprises;

7) sponsorship of introduction of energy keeping and environmentally clean technologies;

8) other types of not forbidden by the legislation of financial state support [4].

Today, Support funds play a significant role in State support of entrepreneurship. Ukrainian Fund of entrepreneurship support, other national, regional and local funds support entrepreneurship are legal entities. The order of their creation and functioning is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Backing of entrepreneurship funds are unprofitable organizations, the basic functions of those are assistances to realization of public policy in the field of development of small and middle entrepreneurship by bringing in and effective use of financial resources, financing of the having a special purpose programs and projects. Budgets of such funds are formed due to budgetary facilities, voluntarily payments of physical and legal persons, including foreign enclosures. They direct exceptionally for financing of development and support of small and middle entrepreneurship. Use of such money established order by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

For today, in Ukraine sponsorship of enterprise at the level of the state performs through the program «Micro-lending of small entrepreneurship entities». Within the framework of this program small entrepreneurship entities had the opportunity to get credits for opening of own business or for a production, processing and mine-out production, acquisition of technique, equipment, newest technologies, building and reconstruction of shop floors distribution. Microcredits was given through the Ukrainian backing of entrepreneurship fund by holding business plans competition.

By basic directions on that microcredits is given out are production of food stuffs, agricultural and industrial production, processing and mine-out production, acquisition of technique, equipment, newest technologies distribution, building and reconstruction of manufacturing plants.

In the analytical report of the State service of Ukraine for regulatory policy and entrepreneurship development is noted that the implementation of the business plans for small entrepreneurship, financial state support in the form of microcredit, will create around 170 new jobs and save the jobs of 125 units, increase the volume of sales of products (services). In addition, in the framework of budget financing was the implementation of the programme 'The Measures for implementation of the national programme to promote the development of small entrepreneurship in Ukraine' [1, p.11].

Taking into account the structure of the sector of small entrepreneurship in Ukraine, swinging majority of that is presented by physical persons-businessmen, the important mechanism of sponsorship of businessmen (especially for beginners) is microfinancing.

The mechanism of microfinancing in the whole world is considered to one of the most perspective and effective directions of crediting especially for support of businessmen-beginners. Microfinance organizations is ready to credit a borrower from a zero experience of business-activity, to wit then, when a bank considers the risks of crediting too high. Other direction, where microfinance organizations are very highly sought are small cities, settlements, to wit those settlements, where bank infrastructure is absent or presented very poor. There these organizations can be an alternative to the shadow market of crediting. Forming of the system of microfinance institutes gives an opportunity to increase

availability of base bank services for citizens, cooperative stores and sole proprietors. Development of microfinance institutes is able to become the catalyst of development of small and midsize entrepreneurship, including innovative.

Unfortunately, the institutional providing of functioning of mechanisms of microfinancing in Ukraine is not perfect, and the market of microcrediting in Ukraine develops very slowly [1, p.16].

Forming of the ramified infrastructure of support of small entrepreneurship is fundamentally an important factor for development of entrepreneurial activity at Ukraine, effective activity of that assists the increase of investment attractiveness of regions, bringing inhouse and foreign investments, application of front-rank technologies and others like that.

So virtual business-incubators are developing and their activity is sent to the improvement of terms of development of business-environment and creation of transparent access of businessmen to the services that is given by the organs of local self-government and other administrative organs, are inculcated in the regions of Ukraine. Therefore, for example, since June, 2013 to the web-site of resource center in Krivoy Rog, Dnipropetrovsk Oblast a virtual business-incubator began the test mode work. Due to his functioning businessmen will have the opportunity to get a theoretical and practical help, without wasting much time here [1, p. 17].

In the regions of Ukraine the objects of infrastructure of support function enterprises of communal pattern of ownership, activity of that is sent to bringing in of investments on territory of regions, grant to the small and middle entrepreneurship of services entities in preparation and in-plant training of shots, informatively-consultative, consulting services and others like that.

An assistance to development of infrastructure of support of entrepreneurship, in particular a grant to the subjects of ménage, material and technical, informative, scientifically-technological, consultative, marketing, skilled and educational sponsorship is one of basic questions, that needs decision at state level and regulated by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «About approval of Conception of the National Program of development of small and middle entrepreneurship on 2014–2024» [5].

At regional level support of development of small and middle entrepreneurship performs through realization of the regional and local programs of development of small and middle entrepreneurship.

Basic directions of the regional and local programs of development of small and middle entrepreneurship are increases of efficiency of realization of public regulator policy; optimization of permissive system is in the field of economic activity; providing the mechanisms of sponsorship of small and middle entrepreneurship; further development of the system of the informative providing of business entities; creation of favourable terms for development of innovative-investment and external economic activity of small and middle entrepreneurship entities; giving educational services for business and population, providing of preparation, in-plant training of shots entities for a small and middle entrepreneurship; expansion and support of activity of network of infrastructure of support of entrepreneurship [1, p.12].

Due to the mentioned actions and conducted reforms, Ukraine rose in rating of «Doing Business - 2015» from 112 to a 96 position among 189 countries of the world (tab.1). In particular, considerable success obtains after two key positions is «registration of property» (59 position) and «tax (108 position) payment». However, the row of positive steps is braked by their selectivity in a practical plane and inability system to influence on transformation of economy of Ukraine in new quality, new model of increase. In particular, worsening took place in 7 from 10 spheres that is embraced by research. The row of important indexes remains at ultralow level. In particular during great while contradictory reforms, that, after the conclusions of the World Bank, demonstrated both the considerable improvement of terms of doing business, came in Ukraine true or - vice versa, swift decline of the compared positions [7].

of small entrepreneurship, and also counteraction to the increase of corruption constituent in their activity.

✎ The article examined some aspects of the government policy to support the development of small entrepreneurship, namely: concepts and goals, directions, types and methods of this type of policy. The article considers the measures undertaken by the State regarding financial and credit support for infrastructure development and enterprise support. The condition and prospects of development of small entrepreneurship in Ukraine, as well as its place in the rating «Doing Business – 2015» are analyzed.

Today, Ukraine has not formed the main components of a favourable economic environment for the successful development of business yet: investment and innovative companies and funds, regional funds to support

Table 1

Position of Ukraine is in rating of «Doing Business» in 2008–2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Complication of doing business, general estimation	139	145	147	149	152	140	112	96
after sub-indexes: establishment of business	109	128	136	118	116	50	69	76
registration of property	138	140	160	165	168	158	88	59
tax payment	177	180	181	181	183	168	157	108
connecting is to the power supply	x	x	x	169	170	170	182	185
fulfilling commitment by contract	46	48	43	44	44	45	44	43
bankruptcy	140	143	145	158	158	157	141	142
credit drawing	68	28	30	21	23	24	14	17
foreign trade	120	121	139	136	144	148	153	154
the permissive system is in building	174	179	181	182	182	186	68	70
protection of rights for investors	141	142	108	108	114	127	107	109

With the aim of improvement of business-climate in Ukraine and increase of her positions in rating of Doing Business, the Ministry of economic development and trade of Ukraine jointly with the Office of the effective adjusting (Better Regulation Delivery Office), worked out the travelling map, ratified by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December, 16, 2015. A travelling map consists of 43 points of implementation of that must show out Ukraine in Top-20 of the world countries with the best business-climate on the version of the World bank in 2017 (Doing Business 2018) [6].

Practice of previous years is continued in the sphere of assistance to entrepreneurial activity, when reforms that improved the international rating of country without providing of the real processes of activation of entrepreneurship and proceeding in a national economy were realized in Ukraine.

As a whole, development of small entrepreneurship can have very positive effect for Ukraine and become the mortgage of social stability, economic competition and development of political democracy. However, for today terms of activity of small entrepreneurship are difficult not only taking into account a corruption and overregulation but also taking into account the economic problems of Ukraine. For this reason, it is important to provide quality and development of underlying structure to the sector

entrepreneurship, leasing companies, accounting firms, insurance organizations, business centers, business incubators.

Implementation of a complex of interrelated legal, economic and organizational measures for financial and credit support to small entrepreneurship will contribute to its development and increase its share in the gross national product.

References.

1. Аналітичний звіт про стан і перспективи розвитку малого та середнього підприємництва в Україні. Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. – К., 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkpr.gov.ua/info/3226/>.
2. Варналій З. С. Інститути фінансової підтримки малого підприємництва України: сутність, генеза, перспективи / З. С. Варналій; Вісник Київського національного торговельно-економічного університету України. – 2008. – № 5. – С. 14–24.
3. Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики / З. С. Варналій. – 4-те вид., стер. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2008. – 302 с.
4. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від

22.03.2012р. № 4618-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17/>

5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.08.2013р. №641-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641-2013-%D1%80/>.

6. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» на 2016 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015р. №1406-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80/page>.

7. Тимченко О. І. Проблеми та перспективи розвитку малого підприємництва в регіонах України / О. І.Тимченко // Ефективна економіка / Електронне наукове фахове видання. – 2015. – №6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4135>

8. Уманець Т.В. Методи і моделі оцінювання розвитку малого бізнесу: мезо- та макрорівень: [монографія] [Текст] / Т. В. Уманець, Ю. О. Ольвінська, О. В. Лукачова; за ред. Т. В. Уманець. – Донецьк: «ВІК», 2010. – 280 с.

Вячеслав Роман

здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України,
начальник муніципальної поліції Мукачева

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто процес вдосконалення державного управління в Україні, зокрема адміністративно-територіального устрою, який має сприяти ефективному розвитку регіонів. Розглядаються історичні передумови проведення системних трансформацій щодо адміністративно-територіального устрою в країнах ЄС.

Ключові слова: децентралізація, деконцентрація, публічна влада, адміністративно-територіальний устрій, реформування України, країни ЄС, територіальна організація влади, система місцевого управління, місцеве самоврядування.

Viacheslav Roman

Applicant of LRIPA NAPA under the President of Ukraine,
Head of Mukachevo municipal police

IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE IN DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION OF POWER IN UKRAINE

The article deals with the process of improving governance in Ukraine, in particular, administrative-territorial structure, which should contribute to effective regional development. It also considers the historical background of systemic transformations of administrative-territorial system in the EU.

Learning experience of EU countries in implementing reforms of territorial authorities is relevant in view of their sustainability and effectiveness of local government. The path each country is going is unique, given the historical background of transformations, form of government, the state and political systems, the social organization of society, economic development and so on. Decentralization is a complex concept that can be disclosed through its impact on: administrative and territorial divisions of the state, public administration system, the division of functions, powers and financial resources between them. Each of these aspects will be highlighted in this publication. But first of all it should be reminded that decentralization is declared in Article 132 of the Constitution of Ukraine as one of the foundations on which the territorial structure of the state is based. However, unlike the Constitutions of many foreign countries, the principle is not the decentralization, but «combination of centralization and decentralization in the exercise of state power. In other words, decentralization is not an exclusive principle by the mentioned constitutional norm, but the cited «combination» reflects the constant fluctuations in Ukrainian society and its politics between East and West.

Nevertheless, the problems of decentralization as a means of improving the functioning of public authorities have for a long time in the area of interest of national scientists and experts. This is the result, in particular, of the successful implementation of decentralization principles in practice in most states of the European Union. So for Ukraine, which have not yet completed the process of reforming state institutions, it is vital to get acquainted with the best examples of decentralization in foreign countries. The reform of local government system in foreign countries was covered in the works of local and foreign scientists, including R. Ahranoff, T. Brown, I. Busygin, I. Butko, R. Wong, A. Kurochkin, E. Markwart, Y. Paneyko, D. Sadler, J. Startsev, A. Tkachuk, A. Trinin, O. Cherkasov, D. Ehlers, O. Yatsunsk and others. However, most of the works on the improvement of administrative-territorial division are devoted to contemporary problems of reforms in Ukraine, as well as general issues of territorial organization of state and power, while studies on municipal reforms and changes in the territorial structure of European countries are not sufficient.

However, not enough attention is paid to the administrative and territorial reform.

The purpose of the article is to study the historical and legal aspects of administrative-territorial reform in the EU and implementation of the experience in Ukraine from the perspective of establishing a system of state mechanism functioning at the grassroots level of the state structure.

Keywords: decentralization, deconcentration, public authorities, administrative divisions, reforming Ukraine, EU countries, the territorial organization of power, the system of local government, local government.

Вячеслав Роман

соискатель ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОПИТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

В статье рассмотрен процесс совершенствования государственного управления в Украине, в частности административно-территориального устройства, который должен способствовать эффективному развитию регионов. Рассматриваются исторические предпосылки проведения системных трансформаций административно-территориального устройства в странах ЕС.

Ключевые слова: децентралізація, деконцентрація, публічна влада, адміністративно-територіальне устрою, реформування України, країни ЄС, територіальна організація влади, система місцевого управління, місцеве самоуправління.

© Роман В. Ф., 2016.

Вивчення досвіду країн Європейського Союзу щодо здійснення реформ територіальної організації влади є актуальним, зважаючи на сталість та ефективність їхньої системи місцевого управління. Шлях кожної країни є унікальним, зважаючи на історичні передумови проведення перетворень, форму правління, державного та політичного устрою, соціальну організацію суспільства, економічний розвиток тощо. Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Кожен із зазначених аспектів буде детально висвітлено у цьому виданні. Однак передусім нагадаємо, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політику між Сходом і Заходом.

Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Питання реформування організації системи місцевого управління в зарубіжних країнах висвітлювалися в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких Р. Агранофф, Т. Браун, І. Бусигіна, І. Бутко, Р. Вон, А. Курочкін, Е. Маркварт, Ю. Панейко, Д. Садлер, Я. Старцев, А. Ткачук, А. Транін, О. Черкасов, Д. Елерс, О. Яцунська та ін. Водночас більшість праць щодо удосконалення адміністративно-територіального поділу присвячено сучасним проблемам проведення перетворень в Україні, а також загальним питанням територіальної організації держави та влади, тоді як досліджень, присвячених муніципальним реформам та змінам територіального устрою в європейських країнах, сьогодні недостатньо.

Проте недостатньо уваги приділено питанню адміністративно-територіального реформування.

Мета статті полягає в дослідженні історичних та правових аспектів адміністративно-територіального реформування в країнах ЄС та впровадження їх досвіду в Україну з позиції становлення системи функціонування державного механізму на низовому рівні державної структури.

Територіальна організація влади в кожній країні має індивідуальний характер, що відображається на формуванні відповідних публічно-управлінських інституцій. Тому ми можемо говорити про їх певну схожість, виділити загальні риси, і, водночас,

ураховати наявність відмінних, специфічних форм. До того ж навіть в одній країні можливим є існування різних типів місцевого управління (наприклад, Швейцарія), що обумовлено внутрішніми умовами розвитку [11, с. 89].

Територіально-інтегративний підхід дозволяє говорити про становлення певної системи організації влади залежно від факторів розвитку відповідної держави. Так, утворення дворівневої системи організації влади (область – громада) протягом XVIII – XIX ст. в європейських країнах пов'язують з історичним поділом територіальних одиниць на природні (базові) та штучні (вихідні або вторинні). При цьому первинний рівень був сформований на базі поселень, де люди історично осідали для спільного життя (біля джерел питної води, на територіях, віддалених від ворожих нападів тощо), обирали старійшин, збирались для вирішення яких-небудь питань. Згодом такі природні одиниці отримали назву громад, комун, муніципій і стали низовою ланкою територіального поділу держави [14, с. 5].

Території більш високого рівня були спеціально утворені державними інституціями для вирішення завдань державного управління. Як зазначає В. Борденюк, саме тому вони в результаті стали більш однорідні за площею та чисельністю населення на відміну від первинних низових утворень. Такий територіальний поділ відобразився й на функціональному розподілі повноважень органів на цих територіях – на низовому рівні вирішуються господарські завдання та здійснюється адміністративне регулювання, а для вищого рівня характерно забезпечення державного контролю над територією [1, с. 21].

Такі трансформації в розвинутих демократичних європейських країнах були обумовлені еволюційними процесами, пов'язаними з переходом від феодалізму до сучасного промислового суспільства. Розвиток міст потребував самостійності в управлінні місцевими справами, свободи від нагляду та втручання з боку органів центральної влади.

Це стосувалося адміністративних, фінансових, господарських, майнових, судових справ. До того ж слабка економічна взаємозалежність територій та відносна ізолюваність територіальних одиниць визначили «тенденцію до управлінського партикуляризму на місцях» [7, с. 198].

Поширення в цей період різних теорій, які стосуються місцевого управління, зокрема, громадівської та державницької, пов'язане з тими чинниками, які сприяли нівелюванню відмінностей між територіальними одиницями завдяки розвитку процесів урбанізації та індустріалізації, процесам приєднання невеликих поселень до великих міст, зниження ступеня ізолюваності територій, розвитку торгівлі та транспортної системи. Швидке зростання міст через концентрацію в них промисловості, пересування населення, формування суспільних груп за принципом спільності професійних інтересів призвело до об'єктивного збільшення функцій, повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування, підвищення вимог до рівня надання послуг на місцевому рівні. Посилення навантаження на місцях призвело до активізації процесу надання допомоги місцевим органам з боку центральної влади. Відповідно центральні органи, здійснюючи контроль за використанням наданих коштів, почали переважно

здійснювати функції спрямовуючої та контролюючої інстанції. Крім цього, це викликало зацікавленість держави в підвищенні ефективності місцевого управління [10, с. 155].

Неефективність існуючого економічного становища територіальних одиниць низового рівня через їх надмірну подрібненість призвела до проведення в другій половині ХХ ст. реформ, що стосувалися змін у територіальному устрої. Під час їх проведення найбільш оптимальними були визначені дві концепції. Перша отримала назву «функціональної» або ж теорії «муніципального федералізму», що пов'язано з об'єднанням муніципальних одиниць низового рівня на добровільних договірних засадах для співпраці щодо виконання певних функцій з утворенням спільних органів. Така кооперація, результатом якої стало утворення специфічної форми публічно-правових установ міжмуніципального співробітництва, може мати постійний або тимчасовий характер і не позбавляє членів об'єднання права виходу з об'єднаної громади. Друга концепція одержала назву «органічної» або ж теорії «муніципального унітаризму» і відтворюється через злиття адміністративно-територіальних одиниць із втратою муніципальними одиницями власної правосуб'єктності й утворення нової укрупненої громади зі збереженням традиційних демократичних інститутів. Перша концепція була застосована, зокрема, в Іспанії, відповідно до другої концепції здійснювались перетворення в скандинавських країнах (Данії, Фінляндії, Швеції), Бельгії та Німеччині [3, с. 106].

Слід зауважити, що Франція, де існує дуже велика кількість комун (близько 37 тис.) має досвід і злиття комун, і кооперації. З 1945 по 1970 рр. там було проведено 350 укрупнень, які стосувались 746 комун, до кінця 1974 р. було проведено ще 148 укрупнень, а до 1977 р. ще 1 570 злиттів. Зважаючи на чималу кількість комун, результати були досить незначними [16, с. 92]. Тому для забезпечення функцій комунального самоврядування обраний інший підхід – розвиток гнучких форм міжкомунального співробітництва шляхом утворення синдикатів, дистриктів або міських об'єднань. Це не виключає можливості злиття кількох дрібних комун в одну більшу для більш ефективного фінансового забезпечення всіх служб місцевого самоврядування. Але цей процес проходить дуже повільно, і таке об'єднання можливе за умови повної добровільності муніципальних рад чи результатів місцевого референдуму [15, с. 75–76]. Повне злиття відбувається дуже рідко, тому що жителі традиційно зберігають ідентичність власних комун.

Обрання та запровадження тієї чи іншої концепції в кожній країні обумовлено певними умовами. Водночас усі вони ставили перед собою низку спільних завдань, серед яких слід виділити: намагання більш органічно та оптимально поєднати самоуправління з його автономією, самостійністю та державним управлінням на місцевому рівні; удосконалити діяльність органів місцевого самоврядування, а для місцевої адміністрації забезпечити реалізацію і захист загальнонаціональних інтересів [4, с. 106]; підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур; децентралізацію та деконцентрацію влади тощо. Незважаючи на різницю між країнами ЄС, для проведення реформ характерним було поступове

проведення адміністративно-територіальних, організаційних, фінансових, функціональних та процедурних трансформацій [18].

На думку західних фахівців, спільними напрямками для проведення адміністративної реформи в країнах Західної Європи стало:

- скорочення штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центрального державного сектора, тобто де бюрократизація, дерегуляція, децентралізація і приватизація;
- удосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування й оцінки ефективності програм державного сектору, наприклад через посилення фінансового контролю і підзвітності;
- удосконалення управління державним сектором, наприклад через зменшення неузгодженості дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів;
- зміна традиційного правового статусу державних службовців, наприклад через запровадження терміну дії повноважень та умов контракту, що визначають ефективність роботи чиновника одним із основних факторів його продовження;
- демократизація державного сектору, наприклад через посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби;
- створення більш зручного для споживачів державного сектору, наприклад через посилення його відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності;
- реорганізація структури державного управління [17, с. 145].

Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенцій органів публічної адміністрації. В свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різноманітних потреб людини та народу загалом [12, с. 229].

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіо-

нальний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи може становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

Деконцентрація розглядається як переважно адміністративний концепт, який означає деволюцію адміністративних функцій на більш низькі рівні. Це відбувається у вигляді створення спеціальних органів центральної влади на місцевому рівні, наприклад, підрозділів міністерств на місцях, які певною мірою незалежні, але підпорядковуються Міністерству [6, с. 88].

Саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом з новими функціями та ресурсами.

Принципами функціонування публічної адміністрації в Україні мають стати:

1) формування стабільної організації і діяльності виконавчої влади;

2) організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);

3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;

4) зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [2, с.142].

Викладене дозволяє зробити наступні висновки:

1. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку – завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищення його активності, зміцненню демократії на місцях.

Перевагами децентралізації є:

1) зміцнення демократичних процедур;
2) захист прав людини та її свободи;
3) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця;
4) удосконалення соціально-економічного розвитку.

2. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місцеве самоврядування більше ефективне у вирішенні власних проблем, ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади.

Водночас, незвертаючи на те, що децентралізація – це один із способів взаємовідносин між центром та регіонами, все одно треба пам'ятати про те, що у нас корумпована країна.

3. Таким чином, проблеми вдосконалення взаємодії державного управління та місцевого самоврядування залишаються на сьогоднішній день досить актуальними і потребують змін для майбутнього українського суспільства.

Література.

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України [Текст]. – 2005. – № 1. – С. 21–25.

2. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / О. М. Бориславська : монографія [Текст]. – Львів: Паіс, 2005. – 208 с.

3. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе [Текст] / Ирина Бусыгина // Муницип. власть. – 2003. – № 3. – С. 106 – 109.

4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст]. [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. за заг. ред. : О. М. Москаленко]; Центр політико-правових реформ. – К. – 2012. – 212 с.

5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [Текст]. Київ, ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.

6. Іщенко М.П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування України [Текст] / М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук. – наук.-виробн. журн. – 2012. – №1. – С.88–93.

7. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку [Текст] / Р. А. Колишко // Вісник КНУ, міжн. відн. – 2003. – Вип. 27. – С. 198–204.

8. Комунальне самоврядування [Текст] / уклад. Г. Штімпфель ; пер. з нім. Є. Тимченко. – Мюнхен ; Бонн : [б. в.], 1998. – 181 с.

9. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

10. Кульчій І. Поняття та особливості органів виконавчої влади України в умовах їх реформування [Текст] / І. Кульчій // Збірник наук. праць. – 2009. – Вип.18/19. – С. 155–160.

11. Курочкин А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы [Текст] / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 89–97.

12. Мінченко Р. М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні. [Текст] / Р. М. Мінченко // Держава і право – Випуск №39. – С. 229–307.

13. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. [Текст] / В. І. Мельниченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – №1/2. – С. 282–288.

14. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. [Текст] / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5–10.

15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування [Текст] / Юрій Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

16. Пилипишин В. П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/1pvpcdu.pdf>.

17. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія [Текст] : підруч. / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 472 с.

18. Хріпливець Д. Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець. – Режим доступу: <http://mMV.dy.nauka.com.ua ?op= 1 &z= 188>.

Тетяна Тимошенко

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентові України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ТУРИЗМУ ТА КУРОРТІВ

У науковій праці досліджено зміст державно-приватного партнерства як особливого механізму підтримки економічного розвитку. Проаналізовано стан та особливості державно-приватного партнерства у сфері туризму і курортів.

Ключовим результатом дослідження є теоретико-методичне узагальнення сучасних підходів до побудови механізму державно-приватного партнерства у сфері туризму та курортів. Запропоновано концептуальне бачення організації державно-приватного партнерства в сфері туризму, перш за все в сфері концесійної діяльності, що забезпечить більшу залученість до цього процесу місцевих органів влади. Внесено низку пропозицій щодо вдосконалення державної політики підтримки розвитку ринку туристичних послуг із використанням механізмів державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, туристична послуга, туристичні продукти, державне регулювання туристичної діяльності, сталий розвиток туризму, концесія.

Tetiana Tymoshenko

PhD student of Social and Humanitarian Politics Department

of NAPA under the President of Ukraine

DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN TOURISM AND RESORTS AREA

Formulation of the problem. Public-private partnership is an important tool for boosting economic activity, infrastructure development, attract investment, and create new jobs, with no significant budget expenditures. With investors said the partnership or company is integrated with the state (represented by authorized public partner) to implement the goals of the activity. This requires proper investment, institutional and legal background.

There the results of evaluation of the development of tourist services in the world and in Ukraine are in scientific work (organization of trips, camping and hotel service, spa facilities). The content of public-private partnerships as a special mechanism to support economic development has been investigated. The condition and features of public-private partnership in tourism and resorts has been analyzed.

The purpose of the article – to make theoretical and methodological generalizations public-private partnership in tourism and resorts, as well as justify proposals for state support of development of tourism, hotel service and spa management capabilities using a public-private partnership.

Mechanisms of public-private partnerships should be particularly active in developing tourism and resorts.

Conclusions and Recommendations. Through the analysis of the study the existing institutional and organizational structures of the tourism sector: public sector (including central and district level), private sector, and local communities have reviewed.

Author has provide recommendations on how to develop and adopt tourism development policies and strategies based on a participatory model for decision-making processes involving communication and coordination between public and private sectors. It is necessary to reach a new style of arrangements for the organization of the tourism sector, both in respect of public and private sectors, designed to deliver a more streamlined and co-ordinated approach based on informed guidance of the sector and effective public-private partnership. If needed, identify an implementing and coordinating body including its outline structure, roles and responsibilities and job descriptions for key positions. A conceptual vision of public-private partnership in tourism, especially in the area of concession, which will ensure greater involvement in the process of local government, has created. A number of proposals to improve public policies to support the development of tourism market using mechanisms of public-private partnership have made.

It was determined the need to raise awareness on the benefits and possibilities of public and private and community partnership in tourism development and provide best practice models which can be implemented in local situation.

It was proposed as a recommendation to improve communication channels between public and private sectors in determining the needs of the industry to stimulate confidence and building of mutual trust as well as to increase the competitiveness of the tourism sector.

So study proved that new sources of economic development should be involved. One of these sources may be public-private partnerships (in the context of the integration strategy of tourism companies' development).

Keywords: public-private partnership, tourist services, tourist products, government regulation of tourism, sustainable tourism development, concession.

Татьяна Тимошенко

Аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики
НАГУ при Президенте УкраиныРАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В СФЕРЕ ТУРИЗМА И КУРОРТОВ

В научной работе исследовано содержание государственно-частного партнерства как особого механизма поддержки экономического развития. Проанализировано состояние и особенности государственно-частного партнерства в сфере туризма и курортов.

Ключевым результатом исследования является теоретико-методическое обобщение современных подходов к построению механизма государственно-частного партнерства в сфере туризма и курортов. Предложено концептуальное видение организации государственно-частного партнерства в сфере туризма, прежде всего в сфере концессионной деятельности, что обеспечит большую вовлеченность в этот процесс местных органов власти. Внесен ряд предложений по совершенствованию государственной политики поддержки развития рынка туристических услуг с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, туристическая услуга, туристические продукты, государственное регулирование туристической деятельности, устойчивое развитие туризма, концессия.

Постановка проблеми

Державно-приватне партнерство виступає важливим інструментом активізації економічної діяльності, розвитку інфраструктури, залучення інвестицій, створення додаткових робочих місць, причому без значних бюджетних витрат. За допомогою вказаного партнерства інвестори або підприємства інтегруються із державою (в особі уповноваженого державного партнера) задля реалізації мети своєї діяльності. Для цього необхідне належне інвестиційне, інституційне та правове підґрунтя.

Особливо активно механізми державно-приватного партнерства мають розвиватися у сфері туризму і курортів.

Україна поки що не належить до світових лідерів за кількістю туристичних відвідань, однак особливості її географічного розташування та рельєфу, сприятливий клімат, багатство природно-ресурсного, історико-культурного та туристично-рекреаційного потенціалу створюють можливість для інтенсивного розвитку багатьох видів туризму – і внутрішнього, і іноземного.

Туристична сфера Україна потребує державної підтримки, оскільки туристична привабливість держави значно знизилася внаслідок дестабілізації політичної ситуації та військового конфлікту. Окрім того, туристичний бізнес є порівняно низькодоходним, через що у сегменті міжнародного туризму вітчизняні туристичні компанії не мають змоги конкурувати з міжнародними туристичними холдингами. Також відчувається відсутність узгодженої стратегії маркетингового просування національного туристичного продукту України на світових ринках. Таким чином, мають бути задіяні новітні джерела економічного розвитку. Одним із таких джерел може бути державно-приватне партнерство (в контексті реалізації інтеграційної стратегії розвитку підприємств туристичної сфери).

Відтак, існує проблема у проведенні поглиблених досліджень проблематики організації державної підтримки розвитку сфери туризму, готельного обслуговування та санаторно-курортного господарства, у тому числі із використанням механізмів державно-приватного партнерства.

Питанням організації надання державної підтримки розвитку сфери туризму, готельного об-

слуговування та санаторно-курортного господарства, у тому числі із використанням механізмів державно-приватного партнерства, присвячується чимало праць. Плідно працюють над цією проблематикою Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич, С. В. Захарін, М. П. Мальська, Т. І. Ткаченко та інші науковці. Однак залишаються невирішеними питання застосування державно-приватного партнерства у сфері туризму і курортів в умовах економічної кризи, у тому числі за жорстких бюджетних обмежень та дефіциту інвестицій. Тож мають бути розроблені науково-практичні пропозиції, спрямовані на впровадження сучасних форм реалізації механізмів державно-приватного партнерства у сфері туризму і курортів з урахуванням поточної соціально-економічної ситуації. На цій основі мають бути виділені перспективні інструменти державної підтримки розвитку туристичної сфери.

Предмет дослідження – теоретико-методичні та науково-практичні основи державно-приватного партнерства у сфері туризму і курортів.

Мета статті – здійснити теоретико-методичні узагальнення, а також обґрунтувати пропозиції щодо організації надання державної підтримки розвитку сфери туризму, готельного обслуговування та санаторно-курортного господарства із використанням можливостей державно-приватного партнерства.

Завдання дослідження:

1. Проаналізувати стан розвитку сфери туризму, готельного господарства та курортів України.
2. Виокремити особливості державно-приватного партнерства у туристичній сфері.
3. Проаналізувати практику державно-приватного партнерства у сфері туризму.
4. Обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення механізму державно-приватного партнерства у сфері туризму і курортів.

За даними Всесвітньої туристичної організації (ВТО), щороку світом подорожують майже 1 млрд. осіб, при цьому доходи від міжнародного туризму становили у 2014 р. близько 970 млрд дол. США, що складає 12% світового валового продукту [9]. Більш як 40 держав використовують доходи від туризму як головне джерело надходжень до бюджету, а ще у 70

Мета

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

країнах ці доходи є однією з трьох основних статей. Частка туризму у світовому експорті товарів і послуг складає близько 13 %, а у країнах ЄС – 14%. Кількість робочих місць у туристичній індустрії країн ЄС складає близько 12% від загальної чисельності зайнятих [4].

Подорожі та туризм стимулюють розвиток інвестиційних проектів з розбудови транспортної та готельно-туристичної інфраструктури (зокрема, аеропортів, шляхів, морських портів, реставрацію історичних пам'яток, музеїв, розвиток природних охоронних зон), що підвищує і якість життя корінного населення, і обслуговування туристів.

До 2020 р. кількість туристичних поїздок, за оцінками фахівців ВТО, може зрости, порівняно з нинішнім періодом, удвічі. Активно розвивається так званий сільський туризм, який у країнах Європи розглядають як найефективніший шлях соціального розвитку сільських депресивних регіонів, економічний інструмент підтримки зайнятості сільського населення, яке витісняється зі сфери матеріального виробництва внаслідок науково-технічного прогресу [10].

Високий рівень розвитку туризму в Україні виступає необхідною складовою формування сучасної національної економіки. Нині у туристичній і курортній галузях України нараховується понад 8 тис. підприємств, з яких 3,6 тис. – суб'єкти туристичної діяльності (ліцензійні турагентства і туроператори), близько 1,5 тис. готелів та 3 тис. санаторно-курортних і оздоровчих закладів. Середньооблікова кількість працівників туроператорів та турагентів дорівнює 29,0 тис. осіб [7].

Україна має значний туристичний потенціал, який використовується, на жаль, зовсім неефективно. Більшість об'єктів туристичного показу знаходяться у жалюгідному стані. Середній рівень заповнення готельної бази коливається на показниках 25-30 % [5]. Потужності санаторно-курортної сфери використовуються менш як на третину [7]. Галузь відчуває гостру нестачу інвестиційних ресурсів [3].

Туристична сфера надзвичайно залежна від низки опосередкованих чинників – внутрішньополітичної ситуації в країні відвідання та сусідніх країнах, економічної та політичної ситуації в країнах – «постачальниках» туристів, змін кліматичних умов та природних катаклізмів.

Основними проблемами, які необхідно розв'язати, залишаються питання фінансово-організаційного характеру, а саме: не передбачено фінансування заходів, пов'язаних, насамперед, із створенням безпечних умов для туристів, підготовкою та участю у міжнародних та регіональних туристичних виставках в Україні та за кордоном; відсутня система контролю за діяльністю суб'єктів курортної галузі, цілісна система державного управління туризмом у регіонах (не створені відповідні самостійні підрозділи з питань туризму і курортів); переважна більшість туристичних, готельних і курортних закладів не відповідають міжнародним стандартам якості надання послуг та стану матеріально-технічної бази тощо. В Україні програми розвитку туризму завжди фінансувалися недостатньо, а в окремі роки взагалі не фінансувалися [1; 3; 5; 7].

Багатий природний та історико-культурний потенціал України використовується недостатньо, одна з причин – культурно-історичні об'єкти слабо представлені в світовому інформаційному просторі. Більшість при-

родних і культурно-історичних об'єктів «не обтяжені» сучасною туристичною інфраструктурою.

Одним із напрямів підтримки розвитку туристичної інфраструктури є залучення приватного капіталу для реставрації культурно-історичних об'єктів і «доведення» їх до рівня туристичного показу.

Однак сфера туризму і курортів страждає від нестачі інвестицій. Дефіцит інвестицій викликаний і причинами макrorівня (економічна нестабільність, відсутність гарантій повернення інвестицій, непривабливий діловий клімат, падіння платоспроможного попиту тощо), так і суто галузевими особливостями (відсутність чіткої державної політики щодо розвитку туризму, правова неврегульованість відносин у сфері туризму, відсутність державної підтримки, зниження загального рівня безпеки туристів та ін.). В умовах відсутності припливу приватних інвестицій стимулятором інвестиційної діяльності може стати державно-приватне партнерство.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – це правовий механізм узгодження інтересів і забезпечення взаємодії держави і бізнесу. На практичному рівні державно-приватне партнерство – це залучення на контрактній основі органами влади приватного сектора для більш ефективного і якісного виконання завдань, що відносяться до публічного сектору економіки, на умовах компенсації витрат, поділу ризиків, зобов'язань, компетенцій. Державно-приватне партнерство передбачає ефективну взаємодію між органами державного управління різних рівнів та бізнесом, з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм соціально-економічного розвитку територій, спрямованих на поліпшення якості життя і на досягнення цілей державного управління, як сукупність форм взаємодії для вирішення суспільно значимих завдань на взаємовигідних умовах. Державно-приватне партнерство, як правило, передбачає економіко-правову інтеграцію інвестора та/або підприємства з певним державним органом, що уповноважений державою на реалізацію такого партнерства.

Аналіз зарубіжного досвіду реалізації проектів державно-приватного партнерства показав, що державно-приватне партнерство є можливим і необхідним в тих галузях, які мають важливе соціальне або культурне значення, проте є потенційно прибутковими. Одна з таких галузей – туризм (організація подорожувань).

Реалізація державно-приватного партнерства та розвиток туристичної галузі може сприяти: створенню великої кількості нових робочих місць, збільшенню доходів населення і підвищенню рівня життя в країні, збереженню історико-культурних та природних пам'яток, розвитку регіонів, модернізації існуючої інфраструктури, підвищенню авторитету України на міжнародній арені і перешкодженню відтоку капіталу з країни за рахунок перенаправлення виїзного потоку туристів на внутрішній туристичний ринок країни.

Серед можливих інструментів державно-приватного партнерства в сфері туризму можемо виділити [8]:

- державний контракт – один з видів договору, який передбачає виконання підрядних робіт для державних потреб;
- концесійна угода – об'єкти договірних відносин (майно, окремі види діяльності) знаходяться в неподільному, повному володінні тільки однієї

зі сторін угоди, а саме держави чи іншого публічно-правового суб'єкта, а інша сторона угоди – недержавний суб'єкт – приймає на себе певні зобов'язання в обмін на надані йому права;

- фінансова оренда (лізинг) – одна з форм кредиту, при якій відбувається передання об'єкта власності в довгострокову оренду з подальшим правом викупу і повернення.
- орендні відносини, які спричиняють передання чужого майна у володіння і користування тимчасово і з умовами повернення.

На наш погляд, найбільш перспективним інструментом для України є концесія, оскільки вона передбачає можливість відновлення різних природних і культурно-історичних об'єктів, з подальшим використанням в туристичних цілях згідно із затвердженим проектом та договором. При цьому об'єкт концесії знаходиться в державній власності.

Згідно з нашою позицією, одним з перспективних напрямків державно-приватного партнерства в сфері туризму в Україні є передання в концесію архітектурних об'єктів історичного значення (насамперед – замків, фортифікаційних споруд тощо), а також об'єктів архітектурних музеїв. В Україні в тій чи іншій мірі збереглося понад 200 замків або замкових об'єктів, потенційно придатних для туристичного показу (за умови створення відповідної туристичної інфраструктури). Крім того, в Україні є кілька досить великих архітектурних музеїв і музейних комплексів під відкритим небом (найвідоміші: заповідник «Пирогово» у Києві, музей в Переяслав-Хмельницькому, музей народної архітектури та побуту в Ужгороді та ін.). Ці об'єкти вже зараз справляються з завданнями туристичного показу, а також здійснюють різні акції, спрямовані на залучення туристів (проведення свят, ярмарків, виставок, народних гулянь, підтримка роботи закладів громадського харчування, реалізація сувенірної продукції тощо). Однак об'єкти показу (будинку), представлені в цих музеях, знаходяться в аварійному стані й потребують термінового ремонту, на що потрібні інвестиції.

Держава і місцеві громади на реконструкцію і реставрацію замків і музеїв грошей не виділяють через відсутність коштів у відповідних бюджетах. Саме в цьому випадку інвестиції можуть бути отримані за рахунок приватного інвестора, який виявить бажання займатися концесійною діяльністю.

В Україні є певний досвід передання культурно-історичних об'єктів в концесію з метою активізації туристичних потоків. Такі концесійні угоди було укладено 30 грудня 2009 року між Львівською обласною державною адміністрацією та підприємцем Новосад І.І, та 10 листопада 2010 року між Львівською обласною державною адміністрацією та Товариством з обмеженою відповідальністю «Кріс». Аналіз наслідків реалізації зазначених концесійних договорів не дає приводів для оптимізму. Основна причина – військовий конфлікт на Сході країни, загальне зниження платоспроможного попиту на ринку туристичних послуг, політична і економічна нестабільність, непривабливість інвестиційного клімату і як наслідок – відсутність мотивації у концесіонера вкладати в об'єкт масовані інвестиції.

Ми вважаємо, що впровадження концесійної практики як інструменту державно-приватного партнерства в сфері туризму має ґрунтуватися на максимально

можливій адаптації відповідного міжнародного досвіду. Розглянемо кілька типів концесійних угод, які застосовуються в міжнародній практиці [10]:

1.BOT (Build – Operate – Transfer) – «Будівництво – Управління – Передання». Концесіонер здійснює будівництво об'єкта і його експлуатацію протягом встановленого терміну, після чого даний об'єкт передається державі.

2.BTO (Build – Transfer – Operate) – «Будівництво – Передання – Управління». Концесіонер будує об'єкт, який передається потім державі у власність відразу після закінчення будівництва, після чого він передається в експлуатацію концесіонера.

3.BOO (Build – Own – Operate) – «Будівництво – Володіння – Управління». Концесіонер здійснює будівництво об'єкта, після закінчення якого він отримує даний об'єкт у власність з необмеженим терміном дії.

4.BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Будівництво – Володіння – Управління – Передання». Концесіонер будує об'єкт і володіє ним протягом певного терміну, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

5.BVO (Buy – Build – Operate) – «Купівля – Будівництво – Управління». Держава продає об'єкт, а покупець здійснює відновлення або розширення існуючого об'єкта.

На наш погляд, питання впровадження державно-приватного партнерства в сфері туризму повинні вирішуватися на основі реалізації чіткої і амбітної програми розвитку туризму, націленої на залучення інвестицій, причому інвестиції системних, спрямованих на створення сучасної і потужної інфраструктури, впровадження передових технологій обслуговування, підтримку перспективних об'єктів показу тощо.

Враховуючи стратегічний курс державної політики на децентралізацію державного управління, розвиток сфери туризму має здійснюватися на основі ефективної державної підтримки. Зазначена робота має реалізовуватися зокрема за такими напрямками:

- розробка нормативно-правової бази державної підтримки туристичної сфери;
- оптимізація структури та режиму функціонування туристичного та курортно-рекреаційного комплексів у регіонах;
- удосконалення структури управління в туристично-рекреаційній галузі на обласному та районному (міському) рівнях, координування дій місцевих органів виконавчої влади з цього питання;
- розробка механізму координування діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та суб'єктів туристичного підприємництва;
- сприяння підприємствам середнього та малого бізнесу, у тому числі шляхом надання адресних податкових преференцій;
- надання нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки суб'єктам туристичного підприємництва;
- обґрунтування пропозиції щодо організації надання державної підтримки розвитку сфери туризму із використанням можливостей державно-приватного партнерства.

Необхідно розробити Методику (методичні підходи) організації державно-приватного партнерства в сфері

туризму, перш за все в сфері концесійної діяльності, що забезпечить більшу залученість в цей процес місцевих органів влади.

Доцільно передбачити механізм, що дозволяє суб'єктам державно-приватного партнерства отримувати місцеві ресурси на пільгових умовах (наприклад, при оплаті за воду або електроенергію).

Також слід передбачити, що гарантії щодо концесійних угод має право надавати держава в особі Кабінету Міністрів України або іншого спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, що підвищить зацікавленість потенційних інвесторів.

Для суб'єктів державно-приватного партнерства слід передбачити ряд преференцій, насамперед податкових пільг.

Таким чином, державно-приватне партнерство в туристичній сфері може розв'язати велику кількість проблем, що виникли на даний момент. Реалізація цього партнерства може бути вирішена за допомогою будівництва комплексних туристських центрів на основі історичних, культурних, археологічних та природних пам'яток.

У подальшому мають бути виконані дослідження з економетричного моделювання динаміки ринку туристичних послуг з урахуванням завдань підтримки сталого економічного розвитку. Доцільно також розробити методичні підходи прогнозування результативності державно-приватного партнерства в сфері туризму.

Література.

1. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М., 2005. – С. 34–37.
2. Закон України «Про туризм» [Електронний ресурс]. – Доступний з: www.rada.gov.ua.
3. Захарін С. В. Сталий розвиток сфери туристичних послуг: глобальні тенденції, міжнародна взаємодія, уроки для України / С. В. Захарін, В. П. Соболю, Ю. В. Мельник // Економічний вісник університету. – 2013. – № 20/3. – С. 297–303.
4. Мальська М. П. Міжнародний туризм і сфера послуг / М. П. Мальська, Н. В. Антонюк, Н. М. Ганич. – К.: Знання, 2008. – 661 с.
5. Розвиток туризму в Україні [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://pidruchniki.com/1806020343752/turizm/rozvitok_turizmu_ukrayini.
6. Ткаченко Т. І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу [монографія] – К.: Київський національний торговельно-економічний університет, 2009. – 463 с.
7. Туризм в Україні: проблеми, перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://skole.com.ua/uk/papers/13-turizm/36-turizmmukrproblemi.html>.
8. Recomendaciones de la OMT sobre accesibilidad de la información turística. – 2016, UNWTO. – 21 p.
9. System of Tourism Statistics [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://statistics.unwto.org/>
10. The Decision-making Process of Meetings, Congresses, Conventions and Incentives Organizers. – 2015, UNWTO. – 236 p.
11. Varnavskiy V. G. Partnerstvo gosudarstva i tchasnogo sektora: formy, projekty, risky. – М., 2005. – Р. 34-37.
12. Zakon Ukraine «Pro Tourism» [Electronny resource]. – Dostupen z: www.rada.gov.ua.
13. Zakharin S. V. Staly rozvitok sphony turistichnih poslug: globalni tendentsii, mizhnarodna vzayemodiya, uroky dla Ukrainy / S. V. Zakharin, V. P. Sobol, Y. V. Melnik // Ekonomichny visnyk universitetu. – 2013. – № 20/3. – С. 297–303.
14. Malska M. P. Mizhnarodnyy tourism i sfera poslug / M. P. Malska, H. V. Anonuk, N. M. Ganich. – К.: Znannia, 2008. – 661 s.
15. Rozvitok Tourismu v Ukraini [Electronny resource]. – Dostupen z: http://pidruchniki.com/1806020343752/turizm/rozvitok_turizmu_ukrayini.
16. Tkachenko T. I. Staly rozvitok Tourism: teoriya, metodologiya, realii biznesu [monograph] – К.: Kievskiy natsionalnyy torgovelnno-ekonomichnyy University, 2009. – 463 s.
17. Tourism in Ukraini: problemy, perspektivi rozvitku [Electronny resource]. – Dostupen z: <http://skole.com.ua/uk/papers/13-turizm/36-turizmmukrproblemi.html>.
18. Recomendaciones de la OMT sobre accesibilidad de la información turística. – 2016, UNWTO. – 21 p.
19. System of Tourism Statistics [Electron resource]. – Available s: <http://statistics.unwto.org/>.
20. The Decision-making Process of Meetings, Congresses, Conventions and Incentives Organizers. – 2015, UNWTO. – 236 p.

УДК 352:[35.076:004.738.5]

Вадим Коновал

перший заступник начальника управління інформаційно-комунікаційних систем та захисту інформації апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), здобувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування НАДУ при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті розглянуто організаційні основи електронного урядування на місцевому рівні, заснованого на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; виявлено ключові області його застосування; проаналізовано місцеві процеси створення електронної адміністрації, надання електронних послуг та формування електронної демократії; запропоновано організаційні аспекти впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Ключові слова: електронне урядування на місцевому рівні, електронна адміністрація, електронні послуги, електронна демократія, місцеві органи публічної влади, інформаційно-комунікаційні технології.

Vadym Konoval

first deputy head of the Information and Communication Systems and Information Protection Office of the executive body of the Kyiv City Council, applicant of Information Policy and Electronic Governance Department of NAPA under the President of Ukraine

ORGANIZATIONAL BASIS OF E-GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL

Problem setting. *The current global development takes course with due regard to the Internet global network and new information and communication technologies. Based on the European Charter of Local Self-Government, the majority of services shall be provided locally. This approach enables to ensure the efficiency and transparency in the functioning of public administration and local government system; establish the cooperation between local public authorities and citizens, business and public organizations; provide rendering of the quality services to the population and to involve citizens in the management of local public affairs. Thus, the study of the institutional framework of e-governance at the local level is a significant and important, given its positive impact on the openness and transparency of local public authorities, effective and less costly administration, quality public services.*

Recent research and publications analysis. *The issue of the electronic governance technology introduction is studied by some national scientists in their papers. However, despite the large number of scientific papers on this topic, the issue of institutional framework of e-governance at the local level is under-investigated. Therefore, the study of this problem is currently important, since such extremely complex system like e-governance at the local level is impossible without a clear structure and organization.*

Paper objective is to define the institutional framework of e-governance at the local level in the context of information and communication technology introduction to improve the administrative processes, public services and citizens' participation in local governance.

Paper main body. *The concept of e-governance is based on the potential of the information and communication technologies (ICT) and the values of an open civil society, characterized by focus on the needs of the citizens, economic efficiency, openness for public scrutiny and initiatives. This is achieved both at the state level, and local. In particular, e-governance at the local level is a form of public administration whereby there is active cooperation of local authorities together, with society, person and citizen, business, non-profit organizations using ICTs. There are the following three key areas at the core of e-governance at the local level: e-administration, e-services and e-democracy. The automated document flow has is of particular concern in the terms of electronic administration establishment. Since the management activities of state and local governments are carried out through the issuance of organizational and administrative documents.*

The e-services are characterized by the provision of citizens and other target groups with the public services using ICTs. E-services consist of information, communication and transaction services rendered in various spheres of social activity such as health, social security and education. Specific tools for provision of e-services should be personalized and meet the individual needs of their users. The tools shall provide maximum flexibility for interaction and contacts with the authorities, in particular be accessible to persons with disabilities and special needs, and be technologically neutral and suitable for different platforms. One of the important ways to stimulate the provision of e-services is standardization of their provision, i.e. the development of clear organizational and technical and technological rules and requirements.

© Коновал В. О., 2016.

E-democracy is characterized by democratic structures, production processes or methods that use ICTs to expand transparency, democratic decision-making, involvement and participation of the citizens.

Conclusions of the research. *Analysis of the institutional framework of e-governance at the local level made it possible to identify the key areas of its application, including the local e-administration, e-services and e-democracy.*

The local public authorities that are responsible for the construction of e-governance at the local level face the special challenges. Their operation in this area shall be aimed at ensuring:

comprehensive provision of the electronic services, which requires the development of clear organizational and technical and technological rules and requirements

** expansion and integrated use of all types of public information resources and free access to them by citizens, civil society and business;*

** automation of the document flow (creating the electronic document management) and implementation of modern ICTs in the administrative processes of the local government;*

** electronic participation of the citizens in local governance through e-involvement and e-Partnership, etc.*

E-governance at the local level shall become a tool for improving the organizational processes in the governance system and decrease in the corresponding costs, simplifying and reducing administrative processes.

Keywords: *e-government at the local level, e-administration, e-services, e-democracy, local public authorities, information and communication technologies.*

Вадим Коновал

первый заместитель начальника управления информационно-коммуникационных систем и защиты информации аппарата исполнительного органа Киевского городского совета (Киевской городской государственной администрации), соискатель кафедры информационной политики и электронного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**

В статье рассмотрены организационные основы электронного управления на местном уровне, основанного на использовании современных информационно-коммуникационных технологий; выявлены ключевые области его применения; проанализированы местные процессы создания электронной администрации, предоставление электронных услуг и формирования электронной демократии; предложены организационные аспекты внедрения электронного управления на местном уровне.

Ключевые слова: электронное управление на местном уровне, электронная администрация, электронные услуги, электронная демократия, местные органы публичной власти, информационно-коммуникационные технологии.

Постановка проблеми

☞ Сучасний світовий розвиток відбувається з урахуванням можливостей глобальної мережі Інтернет та нових інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Все глибше проникаючи в повсякденне життя мільйонів людей, змінюючи звичні шаблони і стереотипи поведінки, ІКТ стимулюють перехід до інформаційного суспільства, в якому інформація стає стратегічним ресурсом розвитку, а органи публічної влади на всіх рівнях переходять на електронні рейки свого функціонування.

Варто зазначити, що процеси побудови системи електронного урядування в Україні відбуваються переважно у напрямі зверху-вниз, тобто першочерговій інформатизації підлягають органи влади загальнодержавного та галузевого рівнів. Разом з тим, виходячи з Європейської хартії місцевого самоврядування, переважна більшість послуг повинна надаватись на місцевому рівні. Цей підхід дозволяє забезпечити ефективність та прозорість функціонування системи державного управління і місцевого самоврядування; налагодити взаємодію між місцевими органами публічної влади і громадянами, бізнесовими та громадськими організаціями; забезпечити надання населенню якісних послуг та залучити громадян до управління місцевими суспільними справами. Таким чином, дослідження організаційних основ електронного урядуван-

Мета

ня на місцевому рівні є справою значущою і важливою, враховуючи його позитивний вплив на відкритість і прозорість діяльності місцевих органів публічної влади, ефективно і менш витратне адміністрування, якісне надання публічних послуг.

☞ Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження технологій електронного урядування розглядають у своїх працях О. Голобуцький [1], Н. Грицяк [4, 5, 6], М. Демкова [2], Дубов Д. [3], А. Журавльов [12], В. Єганов [7], І. Клименко [6, 9], Ю. Ковбасюк [4, 10], О. Кукарін [5], К. Линьов [9], А. Семенченко [4, 12] та ін. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць на цю тематику, питання організаційних основ електронного урядування на місцевому рівні є недостатньо вивченим. Тому дослідження цієї проблеми є актуальним, адже така надзвичайно складна система, як електронне урядування на місцевому рівні, неможлива без чіткої структури та організації.

☞ Метою статті є визначити організаційні основи електронного урядування на місцевому рівні в контексті впровадження ІКТ для підвищення ефективності адміністративних процесів, надання публічних послуг, а також участі громадян в місцевому урядуванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Ідеї електронного урядування з'явилися на початку 1990-х рр. XX ст. у ході реалізації адміністративних реформ в західних країнах. Відправною точкою стала криза бюрократичної моделі управління, а також падіння довіри населення до традиційних політичних інститутів, що забезпечували легітимність влади протягом усього століття. Перетворення були спрямовані на оптимізацію роботи апаратів органів публічної влади, ефективне використання ресурсів, розширення кількості і підвищення якості публічних послуг, а також загалом побудова більш ефективної системи соціально-політичної взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства на всіх рівнях.

У процесі пошуку засобів, здатних поліпшити роботу органів публічної влади та оптимізувати витрати, з'ясувалося, що ІКТ здійснюють суттєвий вплив на позитивне вирішення проблем, що склалися, виступаючи в ролі каталізатора, а часом і головного інструменту перетворень.

Концепція електронного урядування базується на можливостях ІКТ та цінностях відкритого громадянського суспільства, характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи. Це досягається як на державному рівні, так і на місцевому. Зокрема електронне урядування на місцевому рівні – це форма організації публічного управління, за якого відбувається активна взаємодія місцевих органів влади між собою, з суспільством, людиною та громадянином, бізнесом, некомерційними організаціями за допомогою ІКТ.

Органи публічної влади місцевого рівня, успішно впроваджуючи електронне урядування, досягають таких переваг:

- відкритість і широке охоплення (публічні служби є відкритими, оскільки інтернет-послуги базуються на існуючих у комп'ютерних мережах стандартах і послуги доступні всім громадянам у будь-який час);
- орієнтація на потреби споживачів (органи місцевої влади, що прийняли на озброєння інтернет-технології, найкраще фокусуються на потребах громадян; використовуючи системи управління відносинами з громадянами (Citizen Relationship Management systems), організації можуть стежити за проходженням інформації, спрямованої від громадян, і аналізувати її для надання якісних, оперативних і персоналізованих послуг; додаткові можливості й двосторонній обмін інформацією залучають до використання інтернет-послуг усе більшу кількість юридичних і фізичних осіб);
- інтеграція послуг (бізнес-процеси державних установ в Інтернеті мають вигляд інтегрованої системи, оскільки являють собою сукупність усіх державних установ і силових структур);
- партнерство між державою і приватним сектором (багато державних установ, органів місцевого самоврядування мають дефіцит досвідчених працівників, які можуть проводити експертизи та керувати проєктами з автоматизації цих установ; для підвищення якості послуг вони вступають у партнерство з приватним сектором для швидкого й ефективного впровадження порталів державних служб) [6, с. 11].

При переході на електронне урядування на місцевому рівні, що побудоване на сучасних технологіях, спостерігаємо наступні поліпшення в роботі:

- ключові (підвищення якості публічних послуг, зниження обсягів ручної некваліфікованої роботи, управління процесами і прозорість, підвищення продуктивності й швидкості процесів, зменшення витрат на зберігання паперу);
- на рівні інфраструктури (зберігання документів, захист документів, інтелектуальні можливості, автоматизація і віртуалізація);
- на рівні процесів (оптимізація процесів, інтеграція процесів і систем, організаційні поліпшення, управління всіма видами документів і неструктурованою інформацією).

Таким чином, концепція електронного урядування на місцевому рівні передбачає створення системи, яка поєднує в собі організаційні інновації з сучасними ІКТ для виконання основних владних функцій в умовах постійно змінюваного середовища. Так, основні виміри електронного урядування на місцевому рівні можуть бути отримані з функцій та сервісів місцевої влади, зокрема щодо надання публічних послуг громадянам, підтримки законності і правопорядку, захисту цивільних прав та демократії тощо. Крім того, місцева влада повинна дбати про управління своєю внутрішньою організацією та численні відносини із зацікавленими сторонами.

В основі електронного урядування на місцевому рівні можна виділити такі три ключові області: електронну адміністрацію, електронні послуги та електронну демократію.

Місцева електронна адміністрація зачіпає в основному всі адміністративні та експлуатаційні процеси місцевої влади, в яких використовуються ІКТ, включаючи повсякденні офісні завдання і основні управлінські функції (такі як планування, організація, наймання персоналу, керівництво і контроль). Особливе значення в умовах створення електронної адміністрації має автоматизація документообігу. Адже управлінська діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів. Через документи реалізується взаємодія між різними суб'єктами під час виконання ними відповідних функцій, інформування тощо. Документація використовується як спосіб і засіб реалізації функцій управління. При цьому в документах зосереджується інформація, яку необхідно надійно зберігати протягом установленого часу [4, с. 127].

За своїм змістом система електронного документообігу (система автоматизації документообігу) – це організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації [4, с. 129].

Основними принципами та завдання електронного документообігу є:

- одноразова реєстрація документа, що забезпечує його однозначну ідентифікацію у будь-якій підсистемі;
- можливість паралельного виконання операцій, що дає змогу зекономити час руху документів і підвищити оперативність їх виконання;
- безперервність руху документа з ідентифікацією відповідального за його виконання (завдання) в

кожен момент часу життєвого циклу документа (процесу);

- єдина (або погоджено розподілена) база документної інформації та виключення дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документів;
- розвинена система звітності при різних статусах і атрибутах документів, що дає змогу контролювати їх рух по процесах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів [5, с. 9–10].

Електронні послуги характеризуються забезпеченням публічними послугами громадян та інших цільових аудиторій, використовуючи ІКТ. Електронні послуги складаються з інформаційних, комунікаційних і транзакційних послуг, наданих в різних сферах суспільної діяльності, таких як охорона здоров'я, соціальне забезпечення і освіту тощо.

Конкретні інструменти надання електронних послуг мають бути персоналізованими та відповідати індивідуальним потребам їх користувачів. Інструменти повинні передбачати максимально гнучкі можливості для взаємодії та контактів із органами влади, зокрема бути доступними для осіб з обмеженими фізичними можливостями та особливими потребами, а також бути технологічно нейтральними та придатними для різних платформ. Зручність використання електронних послуг повинна постійно поліпшуватися шляхом розвитку багатоканальності – надання їх через різноманітні засоби, у тому числі Інтернет, телефони, мобільні пристрої, кіоски, інтерактивні термінали або посередників (там, де це доцільно). Принцип максимальної зручності повинен бути поширений також на надання користувачам можливості знайти просте й узагальнене пояснення їхніх прав та обов'язків щодо порядку отримання електронних послуг. Інструменти отримання електронних послуг повинні бути доступними споживачам як на загальнодержавному (галузевому), так і на регіональному та місцевому рівнях. Водночас процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований [8, с. 47].

Одним з важливих способів стимулювання надання електронних послуг є стандартизація їх надання, тобто розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог. Для упровадження технологій електронного урядування щодо надання електронних послуг на місцевому рівні необхідно:

- забезпечити доступність публічних е-послуг там, де в них є необхідність, і тоді, коли їх потребують;
- використовувати для надання е-послуг широкий спектр медіа-засобів, включаючи центри викликів (call centers) і онлайнів системи;
- забезпечити зворотний зв'язок по контенту і якості е-послуг, що надаються;
- передбачити групування е-послуг залежно від їх орієнтації на різні випадки життя;
- організувати різнобічний аналіз інформації за різними моделями використання е-послуг;
- привертати користувачів до перепроектування та модернізації е-послуг.

Доступ громадян, громадських організацій та бізнесу до публічної інформації, даних, якими володіють органи влади стосовно них, та можливість автоматизованої обробки відкритих даних із державних інформаційних ресурсів є обов'язковими елементами сучасної демократичної держави, а ІКТ дозволяють зробити цей процес максимально зручним. У практичному сенсі запровадження електронного доступу до інформації органів влади передбачає:

- відкритий та вільний доступ до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування зі застосуванням мережі Інтернет;
- забезпечення права на актуальну та достовірну соціально значущу інформацію;
- можливість повторного використання інформації та оброблення даних програмними засобами з метою повторного їх використання;
- забезпечення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- взаємну довіру користувачів та органів влади в процедурах надання та одержання інформації [8, с. 32–33].

Електронна демократія характеризується демократичними структурами виробничих процесів або способів, в яких використовуються ІКТ для розширення прозорості, демократичного прийняття рішень, включеності і участі громадян.

Активне впровадження ІКТ в систему суспільно-політичних відносин розширює можливості громадян щодо їх громадської участі, створює умови для формування якісно нового рівня активності та участі громадян, які користуються сучасними інформаційними технологіями не тільки в особистих цілях, а й в цілях суспільно-політичної участі на місцевому рівні публічного управління. Електронна участь громадян в управлінні, що у більш широкому сенсі називають електронною демократією – це комплекс інструментів, в яких персональні комп'ютери, ноутбуки, смартфони та загальнодоступні мережі використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей, таких як розповсюдження інформації та комунікація, участь громадян в процесах прийняття рішень (шляхом нарад і голосувань), об'єднання інтересів громадян [8, с. 38]. Можливості Інтернету та його інформаційної структури в цій галузі практично невичерпні, починаючи від електронних консультацій з населенням і закінчуючи участю громадян в електронних політичних форумах, електронних виборах тощо.

У практичному сенсі електронна участь громадян в урядуванні має декілька основних етапів і передбачає:

1. Електронне включення:

- електронне консультування – органи влади через Інтернет звертаються до громадян з метою отримання їхньої думки щодо вироблення відповідної політики чи обговорення рішень;
- електронна участь – активна участь громадян на основі підтримки зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі прийняття рішень і виробленні політики.

2. Електронне партнерство – поглиблений етап взаємодії громадян із владою, де відповідальність за

прийняття рішень покладається на обидві сторони, передбачає внесок кожного у розвиток громадянського суспільства [8, с. 38].

Суттєвою перевагою електронних форм участі у процесі розроблення, реалізації та оцінювання місцевої політики є здешевлення демократичних процедур. Це стосується не тільки фінансових витрат, але і витрат часу. Тому такі нові форми обговорення, як відеоконференції, телемости, форуми та наступне голосування дозволяють значно знизити витрати як матеріальні, так і часові на прийняття рішення. Можна виділити такі інструменти електронної демократії на місцевому рівні, як:

- збір підписів та надсилання петицій на підтримку ініціатив громадян (органи влади повинні бути зобов'язані взяти до розгляду та надати вмотивовану відповідь на питання, що турбують людей, бізнес та інституції громадянського суспільства);
- звернення (органи місцевої влади повинні забезпечити надання усіма зацікавленими сторонами електронних пропозицій до змісту місцевої публічної політики, реагувати на наведені факти порушень та зловживань);
- консультації та анкетування (можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів і оцінки діяльності органів місцевої влади та їхніх посадовців).

Упровадження електронного урядування робить систему публічного управління більш уразливою з боку різного роду загроз: кіберзлочинності, кібертероризму, кібервійн, проведення спеціальних інформаційних операцій, поширення недостовірної інформації, маніпулювання свідомістю громадян тощо. Тому обов'язковою підсистемою сучасних інформаційно-телекомунікаційних систем є підсистема захисту інформації, що застосовуються в електронному урядуванні [12, с. 3].

Отже, важливим аспектом у системі електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівні є забезпечення захисту даних. Правила користування персональними даними та інформацією, зафіксованими на паперових і електронних носіях, є обов'язковими для організацій державного, а також приватного і неурядового секторів, які зберігають або обробляють персональні дані. Захист інформації, що обробляється в інформаційно-телекомунікаційних системах, полягає у створенні й підтримці в дієздатному стані системи заходів: як технічних (інженерних, програмно-апаратних), так і організаційно-правових, що дають змогу повністю запобігти виникненню інформаційних загроз або мінімізувати їх можливість. Існують основні принципи захисту персональних даних, за якими усі дані повинні:

- оброблятися об'єктивно і на законних підставах;
- використовуватися тільки в особливих і дозволених законами цілях;
- бути точними і там, де необхідно, прив'язаними до дати та часу;
- зберігатися не довше, ніж це необхідно;
- оброблятися, враховуючи права володаря;
- бути захищеними;
- передаватися тільки в країни, які забезпечують належний захист даних.

Захист інформації, що обробляється в ІКТ, полягає у створенні і підтримці в дієздатному стані системи

заходів: як технічних (інженерних, програмно-апаратних), так і організаційно-правових, що дають змогу повністю запобігти виникненню інформаційних загроз або мінімізувати їх можливість [4, с. 92].

Загалом розвиток системи електронного урядування відбувається від простих форм до складних. Цей процес має певні етапи, такі як: етап інформаційної присутності, для якого характерна присутність органів влади в глобальних комп'ютерних мережах; етап односторонньої інтерактивності, на якому використовуються елементи онлайн-послуг; етап двосторонньої інтерактивності, для якого характерним є високий рівень спілкування суспільства і держави – наявна двостороння взаємодія між органами державної влади та громадянами; останнім є етап транзакційної взаємодії, на якому з'являється реальна інтерактивність, коли представники державних органів спілкуються з громадянами в режимі реального часу [11, с. 276].

Виходячи з вищевикладеного, для успішного проходження зазначених етапів можна виділити такі основні організаційні аспекти впровадження електронного урядування на місцевому рівні:

1. Місцевим органам публічної влади необхідно забезпечити функціонування місцевої електронної адміністрації шляхом налагодження автоматизованого документообігу, широкого використання ІКТ в адміністративних процесах.

2. Електронні послуги, що надаються на місцевому рівні мають характеризуватися доступністю, результативністю та ефективністю та які повинні бути направлені на зменшення адміністративного тягаря на громадян, бізнес, громадські організації, гарантувати, що системи електронного урядування на місцевому рівні відповідають поточним і перспективним потребам користувачів, а також підвищують прозорість дій місцевих органів публічної влади і їх відповідальність перед громадянами.

4. Використання ефективних електронних комунікацій на базі сучасних ІКТ, надання суспільству необхідної інформації про рішення місцевих органів публічної влади повинні збільшувати ступінь залученості громадян у ті демократичні процеси, які безпосередньо сприяють досягненню максимально широкого консенсусу в різноманітних соціальних, культурних і економічних сферах.

5. Відповідні технічні засоби, стандарти й інші види підтримки повинні полегшувати просування електронного урядування на місцевому рівні. Важливе місце посідає проблема співпраці місцевих органів публічної влади з громадянами, бізнесовими та некомерційними організаціями, оскільки швидке зниження вартості та підвищення швидкості комунікацій створює належні передумови для поліпшення якості життя населення.

✎ Проведений у статті аналіз організаційних основ електронного урядування на місцевому рівні дав змогу визначити ключові сфери його застосування, зокрема місцеву електронну адміністрацію, електронні послуги та електронну демократію.

Перед місцевими органами публічної влади, які відповідальні за побудову електронного урядування на місцевому рівні, стоять особливі завдання. Їх діяльність в цьому напрямі має бути направлена на забезпечення:

- всебічного надання електронних послуг, що потребує розробки чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог;
- поширення і комплексного використання всіх видів публічних інформаційних ресурсів та вільного доступу до них з боку громадян, громадських організацій та бізнесу;
- автоматизації документообігу (створення електронного документообігу) та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративних процесах місцевої влади;
- електронної участі громадян в місцевому урядованні через електронне включення та електронне партнерство тощо.

В підсумку електронне урядування на місцевому рівні має стати інструментом вдосконалення організаційних процесів у системі влади та зменшення відповідних видатків, спрощення та скорочення адміністративних процесів.

Зважаючи на вищевикладене, перспективним напрямом подальших наукових досліджень щодо електронного урядування на місцевому рівні є аналіз стану його розвитку в Україні.

Література.

1. Голобуцький О. П. Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2002. – 173 с.
2. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. Демкова // Юридичний журнал. – 2007. – № 3 (57). – С. 124-126.
3. Дубов Д. В. Інформаційна безпека в умовах впровадження електронного урядування / Д. В. Дубов // Вісник книжкової палати. – 2006. – № 7. – С. 34-38.
4. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін. ; за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н. В. Грицяк, проф. А. І. Семенченка. – К. : НАДУ, 2014. – 352 с.
5. Електронний документообіг та захист інформації навч. посіб. / О. Б. Кукарін ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2015. – 84 с.
6. Електронні послуги : навч. посіб. / І. В. Клименко ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2014. – 100 с.
7. Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuaara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
8. Зелена книга з електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-zakon.org/greenbook/documents/%D0%97%D0%95%D0%9B%D0%95%D0%9D%D0%90_%D0%9A%D0%9D%D0%98%D0%93%D0%90_14.11.2014.pdf.
9. Клименко І. В. Линьов К. О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник. – Київ: Видво ДУС, 2006. – 225 с.
10. Ковбасюк Ю. В. Електронне урядування: європейський досвід та українські перспективи / Ю. В. Ковбасюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 81-83.
11. Олійченко І. М., Дітковська М. Ю. Шляхи удосконалення процесу управління в органах місцевого самоврядування / І. М. Олійченко, М. Ю. Дітковська //

Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2014. – № 1 (72). – С. 275-281.

12. Семенченко А. І., Журавльов А. В. Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Semenchenko.pdf>.

Лідія Котик

аспірант кафедри філософії, соціології державного управління
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

КОМУНІКАТИВНИЙ АСПЕКТ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті здійснено аналіз комунікативного компоненту професійної компетентності, розвинуто проблему зв'язків останньої з іншими якостями персоналу в процесі становлення конкурентоспроможного працівника. Професійна компетентність розглянута не лише у діяльнісному та комунікативному контекстах (як система дій публічного службовця), а й у нормативному, особистісно-творчому, індивідуально-діяльнісному.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, компетентність, професійна компетентність, професіоналізм, професійний розвиток особистості, професійне середовище.

Lidiya Kotyk

PhD student of Philosophy, Sociology of Public Administration Department
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine

COMMUNICATIVE ASPECT OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF A PUBLIC SERVANT

The article deals with the analysis of the communicative component of professional competence. The problem of its relations with the other qualities of the personnel in the process of a competitive employee becoming is set up. Professional competence is considered in active and communicative contexts (as the system of actions of a public servant), but also in normative, personality-creative, individually-active ones.

The author understands professional competence and the process of its formation in its interrelationships with the other qualities of the structure of personality. The article states that a special role in the process of formation of professional competence and in its structure belongs to the value, orientation, motivational content, and this influence has a systematic, synergistic effect. Relatively speaking, the "progressive" professionalization process leads to the formation of a professional; the «negative» process, a process of professional deformation is a result of imbalance of professionalism components, their "negative" synergy, when the internal components of professionalism, among which there is professional competence, are not harmonized.

Competence is perspective as an integrated indicator of the quality of professional education, being the index of effective activity (human capital), competence is largely meets the needs of employers, who are concerned about the problems of enhancing its competitiveness based on the support and growth of intellectual capital and "core" competencies of the company.

In the context of a discussion of the problems of human capital, it is obvious that in the conditions of intellectualization of production, increasing the level of uncertainty in all spheres of activity, a guaranteed profit to a company (or individual) can be given only by knowledge, which is realized in an effective individual activity or effective activity in the team. Moreover, "under the conditions of knowledge economy professional activity is transformed into intellectual (cognitive) activities, carried out by the individual under the conditions of active social interaction. Not just knowledge, which reflects professional competence as the cognitive basis of professionalism" (A. Derkach, V. Zazykin), but just professional competence, implemented in a particular activity with obvious results or results can be measured.

The author of the article makes a generalization that professional competence is a phenomenon, the result of academic and professional activities not only of a public servant, but also a set of actions of organizational character. Professional competence has an internal construction, in which all the components are important.

Further, the article focuses on the communicative component of professional competence. Communicative competence is considered as a system of internal resources, which are necessary for effective communication in a certain circle of situations of interpersonal interaction. Communicative competence is the ability to establish and maintain the necessary contacts with other people. It is typical for effective communication to achieve understanding of partners, better understanding of the situation and the subject of communication (achieving greater certainty in understanding the situation promotes problems solving; ensures achieving goals with the optimum use of resources). "Conflict competency" takes a special place in the structure of the communicative competence.

The author of the article believes that there is communicative culture in the structure of professionalism, in substructure of professional competence and equally with communicative competence. It is known that conflicts accompany professional activity in the field of public administration as a system of "man-man" leaders of any rank. If we assume that public administration really requires people with leadership qualities, a great number of scholars in various branches of science call creativity, professional competence, communicative ability and skills as the most significant professionally important qualities.

Competence of the competitive personality deals with and can be manifested in a certain professional activity, but it should be considered: firstly, not only in the active context, but also in communicative; secondly, not only in normative context, but also personality-creative, individually-active ones.

The author mentions that professional competence should be considered not only in active and communicative contexts (as the system of actions of a public servant), but also in normative, personality-creative, individually-active ones.

Keywords: public service, public servant, competence, professional competence, professionalism, professional development of a personality, professional environment.

Людия Котик

*аспирант кафедри філософії, соціології державного управління
ДРИГУ НАГУ при Президенті України*

КОММУНИКАТИВНИЙ АСПЕКТ ПРОФЕСІОНАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖАЩЕГО

В статті аналізується комунікативний компонент професійної компетентності, досліджується проблема зв'язів професійної компетентності з якостями персоналу в процесі становлення спроможного до конкуренції працівника. Професійна компетентність розглядається в діяльному та комунікативному контекстах (як система дій публічного служачого), а також в нормативному, особистісно-творчому та індивідуально-діяльному аспектах.

Ключеві слова: публічна служба, публічний служачий, компетентність, професійна компетентність, професіоналізм, професійно-розвиток особистості, професійна середовище.

Постановка проблеми

Проблема формування професійної компетентності, взаємообумовленості формування компонентів професіоналізму публічних службовців є актуальними науковими проблемами. В сучасній публічній службі України існує потреба у комплексному розумінні як змісту професійної компетентності, так і процесу її формування та розвитку. Без компетентності та багатьох інших професійно важливих якостей, формування яких у процесі професійної діяльності відбувається комплексно, а то й системно, неможливо сформувати професіоналізм управлінського персоналу публічного управління.

Широкому колу питань, пов'язаних з різноманітними проблемами формування професійної компетентності, її взаємодії з професіоналізмом, діяльними аспектами професійної компетентності та професіоналізму присвячено наукові праці вітчизняних вчених О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна, Н. Т. Гончарук, І. В. Шпекторенка, С. К. Хаджирадєвої, вчених з ближнього – А. О. Деркача, Е. Ф. Зеєра, Є. Є. Вахромова, В. В. Рябова, Ю. В. Фролова, А. К. Маркової, Л. М. Мітіної, Т. І. Шамової, Б. І. Хасана, Л. І. Петровської, та далекого зарубіжжя: М. Рейнольдса, М. Кяэрста, П. Вейлла, Дж. Равена, А. Менегетті. Дослідником професійного простору публічної служби є О. М. Терентьев, професійного простору органів державного управління та місцевого самоврядування – Л. В. Лежніна, В. А. Мальцев, Г. В. Руденко, С. О. Тихоніна, І. В. Шпекторенко. Сучасність характеризується швидким збільшенням наукової продукції у світі, коли актуальні та оригінальні наукові праці ще залишаються поза увагою більшості вчених. А вони можуть бути продуктивно використані у процесі нормативно-правового та організаційного забезпечення проходження публічної служби в Україні.

Темою статті є комунікативний аспект формування професійної компетентності публічних службовців у контексті їхнього професійного розвитку.

Спроба типологізувати поняття професійної компетентності та систематизувати його взаємовідносини з іншими поняттями, що використовуються у науці, зокрема, у психології праці, була здійснена

у монографії А. К. Маркової (1996). Компетентність в уявленні А. К. Маркової представляється як «індивідуальна характеристика ступеню відповідності вимогам професії, як психічний стан, що дозволяє діяти самостійно й відповідально, як оволодіння людиною здатністю й умінням виконувати певні трудові функції» [3, с. 34]. У монографії А.К. Маркової виділено види професійної компетентності:

- спеціальна компетентність – володіння власною професійною діяльністю на достатньо високому рівні, здатність проектувати свій подальший професійний розвиток;
- соціальна компетентність – володіння спільною (груповою, кооперативною) професійною діяльністю, співробітництвом, а також прийнятими у даній професії прийомами професійного спілкування; соціальна відповідальність за результати своєї професійної праці;
- особистісна компетентність – володіння прийомами особистісного самовираження й саморозвитку, засобами протидії професійним деформаціям особистості;
- індивідуальна компетентність – володіння прийомами самореалізації та розвиток індивідуальності в рамках професії, готовність до професійного зростання, здатність до індивідуального самозбереження, здатність залишатися поза впливом професійного старіння, уміння раціонально організувати власну працю без перенавантажень [3].

Акмеологічні дослідження особистісно-професійного розвитку в останній час здійснювались головним чином на представниках різних професій. Їх аналіз дозволив виявити схожі характеристики на рівні загального. Це дозволяє стверджувати, що в процесі особистісно-професійного розвитку відбуваються такі зміни у структурі особистості:

1. Розширення характеристик спрямованості:

- розширення кола інтересів та зміна системи потреб;
- актуалізація мотивів професійних досягнень;
- зростання потреби у самореалізації та саморозвитку;

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

- підвищення креативності особистості.
2. Збільшення досвіду та підвищення кваліфікації:
 - підвищення компетентності;
 - розвиток і розширення умінь і навичок;
 - засвоєння нових алгоритмів розв'язання професійних завдань;
 - підвищення креативності діяльності.
 3. Розвиток складних конкретних здібностей.
 4. Розвиток професійно важливих якостей, що обумовлюються специфікою діяльності.
 5. Розвиток особистісно-ділових якостей.
 6. Підвищення психологічної готовності до діяльності у різних, у тому числі ускладнених, ситуаціях.
 7. Розвиток акмеологічних інваріантів професіоналізму [1, с. 58-59].

Тобто, професійну компетентність, а, особливо, процес її формування варто розуміти у її взаємозв'язках з іншими якостями структури особистості, на що вказує І.В. Шпекторенко [9]. Особливу роль у процесі формування професійної компетентності та в структурі останньої відіграють якості ціннісного, орієнтаційного, внутрішньо мотивованого змісту, причому цей вплив має системний, синергетичний ефект. Якщо, умовно кажучи, «прогресивний» процес професіоналізації підводить до формування професіонала, то «негативний» процес, процес професійної деформації, є результатом розбалансованості компонентів професіоналізму, їх «негативної» синергії, коли внутрішні компоненти професіоналізму, серед яких є й професійна компетентність, незгармонізовані.

Компетентність перспективна як інтегрований показник якості професійної освіти, оскільки, будучи індексом ефективної діяльності, компетентність значною мірою відповідає запитам роботодавців, стурбованих проблемами підвищення своєї конкурентоспроможності на основі підтримки й зростання інтелектуального капіталу і «стрижневих» компетенцій компанії. В публічній службі нерідко типовою стає ситуація, коли з тих або інших причин підвищення професійної компетентності службовця до рівня, необхідного для здійснення результативної посадової діяльності, майже неможливе і переходить у форму постійного відвідування курсів підвищення кваліфікації без суттєвого впливу на результати роботи.

В умовах економіки знань професійна діяльність в більшості трансформується в інтелектуальну (пізнавальну) діяльність, що здійснюється індивідом за умови активної соціальної взаємодії [6, с. 39]. Не просто знання, що відображають професійну компетентність як когнітивну основу професіоналізму» (А. Деркач, В. Зазикін), а власне професійну компетентність, реалізовану у конкретній діяльності з очевидними результатами або результатами, котрі можна виміряти. В. В. Рябова та Ю.В. Фролова підтверджують думку про те, що «здатне приносити дохід тільки те знання, котре характеризує потенціал його носія виконувати ефективну дію. Індикатором такого знання є компетентність [6, с. 43].

В Україні активно досліджується професійна компетентність публічного службовця. Багато уваги приділяється психологічним аспектам управління, хоча проблеми змісту та формування професійної компетентності вже давно вийшли за межі педагогіки й стали предметом міждисциплінарних досліджень, психології

праці, професіології, професіографії. Дослідження широкого кола проблем і питань професійної компетентності покликане сприяти підготовці менеджерів, управлінців різних ланок, сформувати й розвивати систему їхньої професійної оцінки, просування по службі з урахуванням індивідуальних досягнень працівника, сформувати й розвивати професійну управлінську культуру, комплекс інших професійно важливих якостей, створити необхідні передумови для теоретичного розуміння й практичного застосування найважливіших проблем сфери управління (менеджменту), публічного управління. До цих проблем О. В. Морозов відносить:

- розуміння природи управлінських процесів;
- знання основ організаційного управління, організаційного розвитку, організаційної структури;
- чітке уявлення про основні принципи і стилі управління й керівництва, а також про способи підвищення ефективності управління;
- знання інформаційної технології та засобів комунікації, необхідні для управління персоналом;
- знання евристичних методів вирішення творчих завдань;
- умінь усно і письмово висловлювати свої думки;
- компетентність в управлінні людьми, доборі й відповідній підготовці спеціалістів, в оптимізації формальних і неформальних взаємовідносин серед працівників організації;
- умінь оцінювати власну діяльність, здійснювати адекватні висновки та підвищувати кваліфікацію, виходячи з вимог поточного дня й прогнозованих змін;
- чітке уявлення про структурні особливості організації, мотиви й механізми поведінки [5, с. 15–16].

Отже, професійна компетентність –результат не лише навчальної та професійної діяльності публічного службовця, а й комплексу заходів організаційного характеру. Професійна компетентність має внутрішню побудову, в якій всі компоненти важливі. Зосередимо увагу на комунікативному компоненті професійної компетентності працівника.

Комунікативна компетентність розглядається як система внутрішніх ресурсів, необхідних для побудови ефективної комунікації у певному колі ситуацій міжособистісної взаємодії [7, с. 320]. Комунікативна компетентність – здатність встановлювати й підтримувати необхідні контакти з іншими людьми. Для ефективної комунікації є характерним: досягнення взаєморозуміння партнерів, краще розуміння ситуації і предмета спілкування (досягнення більшої визначеності у розумінні ситуації сприяє вирішенню проблем, забезпечує досягнення цілей з оптимальним використанням ресурсів).

Особливе місце у структурі комунікативної компетентності посідає «конфліктна компетентність», котра розглядається нами разом з Б. І. Хасаном як «рівень розвитку обізнаності про діапазон можливих стратегій поведінки у конфлікті й умінь реалізувати ці стратегії у конкретній життєвій ситуації [8, с. 65]. На нашу думку, певне місце в структурі професіоналізму, у підструктурі професійної компетентності, поряд з комунікативною компетентністю посідає комунікативна культура. Відомо, що конфлікти супроводжують професійну діяльність у сфері публічного управління як систему «людина – людина» керівників будь-якого рангу.

Як відзначає Л. А. Петровська, «конфліктна компетентність сьогодні – це, понад усе, засвоєння позиції партнерства, співробітництва на фоні оволодіння, звісно, й іншими поведінковими стратегіями також» [2, с. 155]. Л. А. Петровська говорить про дві тенденції у розвитку комунікативної компетентності: нормативну тенденцію – засвоєння соціально заданих норм і еталонів (що відбувається в рамках соціальної компетентності) та особистісно-творчу тенденцію, котра передбачає конструювання норм у ході спілкування, виходячи з орієнтації учасників в ситуації, в собі, в партнері (яка відбувається в рамках особистісної, індивідуальної компетентностей, за А. К. Марковою. – Л. К.).

Серед властивостей особистості лідера авторами виділяються комунікативні (Н. С. Жеребова, 1973; В. І. Румянцева 1996; Charon C. G., Evers S. M., Fenner E. C., 1976), креативні (О. О. Рукавішников, М. В. Соколова, 1998), організаційні здатності (В. С. Агеев, 1990), активність (А. Л. Журавльов, В. Ф. Рубахін, 1976), поміркована емоційна експансивність, інтелект (В. І. Румянцева, 1996), емоційна привабливість, референтність, авторитет (І. Г. Дубов, Л. М. Смирнов, 1991), соціально-психологічна привабливість, компетентність (Я. Л. Коломинский, 2000) та ін. [4]. Компетентність конкурентоспроможної особистості пов'язана й може мати прояв у певній професійній діяльності, але її слід розглядати: по-перше, не тільки в діяльній контексті, але і в комунікативному; по-друге, не лише у нормативному відношенні, а й особистісно-творчому, індивідуально-діяльній.

Центральним, базовим утворенням професійної діяльності, що обумовлює і процес, і результат діяльності, є система дій спеціаліста. Л. М. Мітіна виділяє дві принципово відмінні одна від одної системи: система придушення і примушення, і система сприяння, створення умов для ефективної спільної діяльності. Звісно, що система дій, як і вся структура професійної діяльності, визначається особистістю спеціаліста, і перш за все, його особистісною спрямованістю і професійною компетентністю [4]. Значення взаємовідносин «людина – середовище» в публічній службі України є поки що недооціненим.

Але, якщо мова йде про особистісно-професійний розвиток, акмеологічні фактори можуть бути тільки суб'єктивними (індивідуальні передумови ступеня успішності професійної діяльності – мотиви, спрямованість, інтереси, компетентність, умілість та ін.), а також суб'єктивно-об'єктивними, пов'язаними з організацією професійного середовища та взаємодій, якістю управління, професіоналізмом керівників та ін. [1, с. 65–66]. Умови фізичного та соціального середовища діяльності керівника виступають в якості зовнішніх детермінант рішень, що ним приймаються. До переліку таких умов відносяться не лише ті, що традиційно виділяються вченими: характер завдання, що постає перед керівником, обсяг і якість наявної у нього інформації, рівень технічної оснащеності даного підрозділу організації (органу влади), ступінь професійної компетентності персоналу, кількість часу для підготовки та здійснення рішення, особливості соціально-психологічного клімату колективу тощо, а також власне умови професійного середовища, засоби реалізації функції управління персоналу, умови професійного становлення та розвитку персоналу, можливості професійно-

го середовища, що надаються для розвитку людського капіталу.

Ми вважаємо, що лише на такому підході може бути розроблено та успішно реалізовано у сучасних умовах стратегію довготермінового розвитку публічної служби в Україні, що засновується на таких концептуальних засадах:

- професійне стратегічне управління;
- висока результативність, ефективність процесів управління;
- інвестиції у розвиток людського, персонального капіталів та людського ресурсу (HR) публічної служби, що мають прояв не лише у професійній компетентності, знаннях і кваліфікації співробітників, а, насамперед, у їхньому професіоналізмі та професійній мобільності;
- здатність утримувати наявних та залучати нових, більш професійно придатних працівників, створювати конкуренцію приватному сектору на ринку праці;
- професійна культура, що заохочує інновації, організаційні зміни та покращення;
- інвестиції в інформаційні технології.

Отже, поняття «компетентність» включає не лише знання, уміння, навички, а також способи й прийоми їх реалізації в діяльності, взаємодії з клієнтами, колективом, у спілкуванні, освіті (самоосвіті), розвитку (саморозвитку) особистості. Успішне формування професійної компетентності має безпосередній вплив на розширення характеристик професійної спрямованості, тобто спрямовує процес професійної соціалізації на формування професіоналізму, одночасно збагачуючи професійний досвід публічного службовця. Іншими стають професійні інтереси та професійні потреби. Причому означений вплив взаємний, діалектичний, синергетичний. Від опанування та набуття простих компетентностей відбувається поступовий перехід до більш складних, на що вказуватимуть результати посадової (професійної) діяльності. Аналогічно простежується взаємозв'язок формування професійної компетентності з іншими якостями структури особистості.

Професійна компетентність – явище, результат навчальної та професійної діяльності не лише публічного службовця, а й комплексу заходів організаційного характеру. Тому в публічному управлінні формування професійної компетентності, професіоналізму не може здійснюватися без відповідної системи сприяння професійному розвитку.

Професійну компетентність слід розглядати не тільки у діяльній контексті (як систему дій публічного службовця), але і в комунікативному; не тільки у нормативному відношенні, а й особистісно-творчому, індивідуально-діяльній.

Компетентність залишається перспективною в якості інтегрованого показника якості професійної освіти, а професійна компетентність є однією з багатьох якостей, що визначають конкурентоспроможність особистості.

До розроблення та реалізації державної політики мають бути допущеними не просто професійно компетентні фахівці, а професіонали з досвідом роботи.

Напрямами подальших досліджень є дослідження проблеми, розуміння та формування професійної компетентності публічних службовців з позицій системного підходу в акмеологічних концепціях.

Література.

1. Акмеология: Учебное пособие / А. Деркач, В. Зазыкин. – СПб.: Питер, 2003. – 256 с.: ил. – (Серия «Учебное пособие»).
2. Введение в практическую социальную психологию: уч. пособие / под ред. Ю. М. Жукова, Л. А. Петровской, О. В. Соловьевой. – М. : Смысл, 1996. – 373 с.
3. Маркова А. К. Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М. : Знание, 1996. – 306 с.
4. Митина Л. М. Психология развития конкурентоспособной личности / Л. М. Митина. – М. : МПСИ, 2002. – 400 с.
5. Морозов А. В. Деловая психология. Курс лекций : учебник для высших и средних специальных учебных заведений. – СПб. : Союз, 2000. – 576 с.
6. Рябов В. В. Компетентность как индикатор человеческого капитала / В. В. Рябов, Ю. В. Фролов // Мат-лы к четвертому заседанию методолог. семинара 16 ноя. 2004 г. – М. : Иссл. центр проблем качества-под.-киспециалистов, 2004. – 45 с.
7. Самыгин С. И. Психология управления : учебное пособие / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. – Ростов н/Д. : Феникс, 1997. – 512 с.
8. Хасан Б. И. Психотехника конфликта и конфликтная компетентность / Б. И. Хасан. – Красноярск:РИЦ Красноярского госуниверситета, 1996. – 168 с.
9. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця/ І. В. Шпекторенко // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького ун-ту управління і права. – 2014. – № 1 (49). – С. 285–293.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075.2:35.076]:159.9

Сергій Данилюк

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРИДУ НАДУ при Президентові України

ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ ЯК КЕРІВНИКА І ЛІДЕРА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

В статті дається характеристика сільського (селищного) голови як лідера, вектора розвитку сільських територій та визначаються його психологічні особливості, що дає можливість для подальшого удосконалення підходів та методів управлінської діяльності голови відносно підвищення ефективності цієї діяльності.

Ключові слова: сільський (селищний) голова, модернізація системи управління, психологічна характеристика, психологічні особливості, управлінська діяльність.

Serhii Danyliuk

PhD student of Public Administration and Local Self-government Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF A VILLAGE/TOWNSHIP HEAD AS MANAGER AND LEADER OF RURAL TERRITORIES DEVELOPMENT

In the article description of rural settlement head is given as a leader of development of rural territories and determined him psychological features, that gives possibility for the further improvement of approaches and methods of administrative activity of chairman in relation to the increase of her efficiency.

Development of rural territories in Ukraine is impossible without reformation and modernisation of control system. During many years rural territories were perceived by scientists and governmental officials as an object of production of agricultural goods, development agrarian to the sector, means of filling of budget. About it testify the enormous amount of the advanced studies, strategies, normatively-legal acts. However, small attention was spared to development of rural territories exactly from the administrative point of view and, we can see a result of complete decline and degradation.

Our research actuality is predefined by the necessity of modernisation of the system to the managements of development of rural territories vital functions, uses of new approaches that would answer modern calls of society.

The system of the management of rural territories development is the difficult multilateral complex of measures, that is why a complex approach is accordingly needed, taking into account work and experience of domestic and foreign scientists in industries of management and management psychology.

As to our view, a key factor in rural development is acting head of the village (village) council, it is advisable to use the principles, approaches, methods above industries is a subject of this administration.

Many scientific papers devoted to problems of today staffing of state and local governments, professional development, targeted management training for a new generation of government. In particular, we can see in the works of G. Atamanchuk, V. Babaeo, A. Voronkiu, N. Goncharuk, B. Gournay, T. Kaganovska V. Oluyka, S. Seregina, L. Tovazhnyansky and other researchers.

The separate aspects of psychological features in administrative activity of civil servants and public servants of local self-government were investigated in works: A. Obolensky, V. Oluiiko, S. Seregina, S. Khadzheradeva, G. Shchekina, K. Nauka, A. Grigorenko. The analysis of psychological differences between the office workers of different types of power was conducted by S. Sakhanenko, S. Davtyan, A. Rachuk.

However, in our view no less important is actualization question of features of administrative activity of chairman as a leader of certain territorial unit, taking into account the specific of management object.

The article is the development of theoretical and methodological approaches to the management of the head of the village (village) council.

For gaining the aim next tasks were defined:

- to describe the chairman of village (settlement) council as a leader, vector of development of rural territories;
- to define the psychological features of administrative activity of chairman.

On the modern stage of development of rural territories, it is very difficult to talk about society as an effective controlling unit. In spite of the fact that at legislative level position is envisaged, that she is the primary subject of local self-government,

© Данилюк С. Л., 2016.

basic transmitter of his functions and plenary powers, in the real life we meet her complete inactivity. Basic principle of vital functions of every habitant of rural territories is "my house from an edge", gives a full description of both the community and the system of community governance.

To our opinion, to the basic factors of inactivity of society, as there is absence of organization of its members, motivation and general aim custom control. Society in our view, must not be a simple group that exists only for taking certain tasks decisions or some functions. That community development as part of an organized structure unit is a key approach in order to consider it just as a control, where everyone interested in the development and prosperity of the region.

Unifying element of all members of the community should be a common goal that is socially useful activities aimed at the development of rural life.

For modernisation of control system by development of vital functions of rural territories it is necessary forming of the new going near all component elements of the system, including society not as elemental group, but as social integrity activity of that is coordinated and sent to the certain goal - development of vital functions of rural territories.

Keywords: rural settlement head, modernisation of control system, psychological description, psychological features, administrative activity.

Сергей Данилюк

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоуправління
Одеського регіонального інституту державного управління Національної
академії державного управління при Президенті України.

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОГО, ПОСЕЛКОВОГО ГОЛОВЫ КАК РУКОВОДИТЕЛЯ И ЛИДЕРА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

В статье дается характеристика председателя сельского (поселкового) совета как лидера, вектора развития сельских территорий и определяются его психологические особенности, что дает возможность для дальнейшего совершенствования подходов и методов управленческой деятельности председателя относительно повышения эффективности этой деятельности.

Ключевые слова: председатель сельского (поселковой) совета, модернизация системы управления, психологическая характеристика, психологические особенности, управленческая деятельность.

Постановка проблеми

Розвиток сільських територій в Україні неможливий без реформування та модернізації системи управління. Протягом багатьох років сільські території сприймалися науковцями та урядовцями лише як об'єкт виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного сектору, засіб наповнення бюджету. Про це свідчать чимало наукових робіт, стратегій, нормативно-правових актів. Проте, мало уваги приділялось розвитку сільських територій саме з управлінської точки зору і як наслідок, ми бачимо результат – повний занепад та деградування сільських громад.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю модернізації системи управління розвитком життєдіяльності сільських територій, використання нових підходів, які б відповідали сучасним викликам суспільства.

Система управління розвитком сільських територій – це складний багатогранний комплекс заходів, до якого відповідно потрібен комплексний підхід. Треба при цьому враховувати напрацювання та досвід вітчизняних та зарубіжних вчених в галузях менеджменту та психології управління.

Оскільки, на наш погляд, ключовим вектором розвитку сільських територій виступає саме сільський (селищний) голова, то доцільно буде використання принципів, підходів методів вищевказаних галузей саме в діяльності цього суб'єкту управління.

Багато наукових праць сьогодні присвячено проблемам кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування, підвищення їх кваліфікації, цільової підготовки управлінських

кадрів нової генерації для цих органів влади. Зокрема, це праці Г. Атаманчука, В. Бабаєва, О. Воронько, Н. Гончарук, Б. Гурне, Т. Кагановської, В. Олуйка, С. Серьогіна, Л. ТОВАЖНЯНСЬКОГО та інших дослідників.

Окремі аспекти психологічних особливостей в управлінській діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування досліджувалися в роботах: О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, С. Саджиррадевої, Г. Щокіна, К. Науміка, А. Григоренка. Аналіз психологічних відмінностей між службовцями різних видів влади проводився С. Саханенком, С. Давтяном, О. Рацюк.

Проте, на наш погляд не менш важливим є актуалізація питання саме особливостей управлінської діяльності голови як керівника певної територіальної спільноти з урахуванням специфіки об'єкту управління.

Метою статті є розробка теоретико-методологічних підходів до управлінської діяльності голови сільської (селищної) ради.

Для досягнення мети вирішувались наступні завдання:

- охарактеризувати сільського, селищного голову як лідера розвитку сільських територій;
- визначити психологічні особливості управлінської діяльності голови.

На сучасному етапі розвитку сільських територій говорити про громаду як дієвий елемент управління досить важко. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні закріплено положення, що саме вона є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [2], в ре-

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

альному житті ми зустрічаємо повну її бездіяльність. Основний принцип життєдіяльності кожного мешканця сільських територій – «моя хата з краю...» дає повну характеристику як самої громади, так і системи громадського управління.

На нашу думку, основними чинниками бездіяльності громади як елемента управління є відсутність організації її членів, мотивації та спільної мети.

Громада, на наш погляд, не повинна бути стихійною групою, яка існує лише для вирішення певних завдань або функцій. Саме розвиток громади в рамках організованої структурної одиниці є ключовим підходом для того, щоб розглядати її саме як елемент управління, де кожен зацікавлений в розвитку та процвітанні свого регіону.

Єднальним елементом усіх членів громади повинна бути спільна мета – соціально корисна діяльність, направлена на розвиток життєдіяльності сільських територій.

Для модернізації системи управління розвитком життєдіяльності сільських територій необхідне формування нового підходу до усіх складових елементів системи, в тому числі й громади не як стихійної групи, а як соціальної цілісності, діяльність якої координована та направлена на певну ціль - розвиток сільських територій.

Головну роль в координації та організації громади, на наш погляд, відіграє саме сільський, селищний голова.

Як показує досвід, де є правильно й професійно організована робота голови, там ще якось живуть та функціонують сільські території. Ще М. Драгоманов у своїй роботі «Попереднє слово до «Громади», у 1878 наголошував на значенні голови як лідера: «Чоловік, котрий хоче, щоб його поважала й ради його слухала, думки його приймала громада, а особливо така терта, практична, як мужицька, мусить знати й вміти тих річей ліпше, ніж кожний чоловік в громаді. Тільки такий чоловік, котрого праці й ради щодня потребує громада, стане їй любий і зростеться з нею так, що й громада може послухатись його думок і про зміну й громадських порядків» [1, с. 179]. Не дивно, що робота, написана більше ніж 130 років тому, матиме актуальність сьогодні. Питання залишається відкритим, хоча й обставини кардинально змінилися. Сьогодні держава наділила сільських (селищних) голів значними повноваженнями. Так, згідно з Законом «Про місцеве самоврядування» вони очолюють раду та її виконавчий комітет. Сільський, селищний голова забезпечує здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів органів виконавчої влади; організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, призначає на посаду та звільняє з посади керівників відділів, управлінь та інших структурних підрозділів ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності та відповідних територіальних громад; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з іншими державними й недержавними органами; звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств,

установ і організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради; веде особистий прийом громадян тощо [2].

Не кожен сільський, селищний голова є керівником і одночасно лідером. Як показує досвід, в більшості сільських територій це «даремна особа», яка здебільшого відсиджує термін обрання і з своїх корисливих мотивів і відповідно жодного впливу на розвиток громади не здійснює. Для того, щоб справді називатись керівником, голова повинен мати особистісний потенціал. На думку Л. Захарова, особистісний потенціал – це сукупність таких мотиваційних, індивідуально-психологічних характеристик, особливостей пізнавальних процесів та психофізіологічних якостей, які при певних умовах дозволяють особі проявляти себе в якості суб'єкта управління в соціальній, організаційній системі [3, с.44].

Сучасні темпи розвитку суспільства висувають нові вимоги до управлінця. Згідно з дослідженнями з психології управління, такими мають бути здатність до особистісного і професійного самовизначення в динамічних умовах, а також до персональної відповідальності. Голова як суб'єкт управління повинен вміти діяти при дефіциті ресурсів, будувати управлінську роботу громади, яка самостійно не здатна виконувати функції, передбачені законодавством. Крім того, голова повинен володіти наступними якостями:

- вмінням організувати діяльність свою та членів громади;
- вмінням згуртувати членів громади для об'єднання зусиль там, де одній особі недосяжно вирішити певні питання;
- здатність до моделювання і планування результату діяльності;
- наявність практичного досвіду для реалізації певних цілей та завдань.

Діяльність голови як керівника є розумовою, кваліфікованою, творчою, складною, з високою індивідуальною відповідальністю.

Голова як лідер завдяки своїй центральній позиції відіграє важливу роль у формуванні організаційних цінностей, організаційної ідеології, світогляду всієї громади, яка його обирала. Основним критерієм результативної діяльності є спрямування поведінки об'єкта управління в необхідне русло без використання формальних важелів. [3, с.204]

Проте, найважливіший аспект голови – лідера – є питання оптимального стилю взаємодії з громадою. В цьому є, на наш погляд, складність його діяльності та відмінність від діяльності посадової особи державної влади, адже при визначеності поставлених завдань з чіткими критеріями оцінки досягнутих результатів працювати доводиться при низькій кваліфікації та культурі членів організації. Як правило, доводиться мати справу з такими бар'єрами:

- нерозуміння (неповне розуміння) підлеглими змісту розпорядження;
- нерозуміння (неповне розуміння) форми виконання розпорядження;
- перевищення у вимогах можливостей членів організації;

- несвідомий супротив через невідповідність розпорядження мотивації членів громади;
- дезорганізація членів громади, тощо.

З іншого боку, територіальна громада має певні ознаки організації відкритого типу, головною особливістю якої є психологічна рівність та сумісність її членів. Ця сумісність виражається в розробці рішень, які погоджуються усіма учасниками й приймаються на основі консенсусу. Усі члени мають рівні права участі в управлінні. Основними завданнями голови як керівника є створення умов для вільного обміну думками, організація процесу обговорення, отримання результату, який влаштовує усіх або більшість. Голова задає форму та направляє в необхідне русло.

Узагальнюючи вищесказане, можна охарактеризувати діяльність голови з точки зору управління як таку, якій притаманні наступні ознаки:

- наявність у суб'єкта діяльності цілі, в якій фіксуються наміри утримати систему в досягнутому стані чи змінити її;
- реалізація спеціально організованих дій, які забезпечують утримання необхідних характеристик системи та їх досягнення;
- використання психологічних методів управління для їх досягнення.

В своїх дослідженнях С. Саханенко, С. Давтян, О. Рацюк виявили наступні особливості управлінської діяльності в рамках місцевого самоврядування: «Суб'єкт управління, у даному випадку посадові особи органів місцевого самоврядування, знаходяться в безпосередній близькості від свого об'єкту – територіальної громади, де встановлюються особливі відносини з членами громади, що охоплюють як керівників органів місцевого самоврядування, так і їх підлеглих». Крім того, завдяки емпіричному методу дослідження вищезазначеними науковцями в сфері державного управління було виявлено приблизний перелік психологічних та ділових якостей посадових осіб місцевого самоврядування. До їх числа дослідники відносять: організаційні здібності та навички, високий рівень інтелекту, ініціативність, відповідальність, самодисципліну, критичне ставлення до роботи і спроможність до самокритики, ретельність і товариськість, емоційну стійкість до стресових ситуацій [5, с. 186–192].

К. Наумік, А. Григоренко, В. Ушкальов у своїй роботі визначають спільні особливості управлінської діяльності як державного службовця, так і посадової особи місцевого самоврядування – характеризуючи її як складну, багатогранну і відповідальну.

До особливостей діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вони відносять наступні :

1. Соціальна спрямованість, яка впливає із соціальної спрямованості діяльності держави. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, оскільки наша держава проголошується в Конституції України соціальною державою.

2. Творчий характер праці, зумовлений призначенням державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, місцем державної служби і місцевого самоврядування в суспільному поділі праці. Зазначені працівники беруть участь у розв'язанні питань щодо сфери своєї діяльності; підготовці проектів

нормативних, організаційно-методичних та інструктивних документів; проведенні експертизи документів, які стосуються відповідного напрямку роботи підрозділу та підготовки інформації про результати цієї роботи. Виконання державними службовцями й посадовими особами місцевого самоврядування як постійно повторюваних, так і нових робіт вимагає творчого підходу; використання свого інтелектуального потенціалу, здібностей, знань, умінь та навичок; упровадження прогресивних методів і технологій, передового досвіду.

3. Широкий діапазон складності посадових обов'язків. Складність, зміст і характер робіт, виконуваних працівниками різного посадового рівня та різних сфер діяльності, будуть відрізнятися, але широкий діапазон складності посадових обов'язків у межах компетенції притаманний усім державним службовцям і посадовим особам місцевого самоврядування.

Ім доводиться виконувати повністю або певною мірою брати участь у виконанні різноманітних робіт: здійснювати аналіз результатів, даних, обставин, стану справ тощо відносно сфери своєї діяльності; з огляду на посадовий статус виконувати організаційно-управлінські, планово-економічні, нормопроектні та контрольно-наглядні роботи різного характеру та змісту; здійснювати операції, використовуючи інформацію; виконувати різноманітні за змістом і характером комунікативні роботи.

4. Інтенсивні контакти з різними людьми. Одним з проявів соціальної спрямованості діяльності державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування є те, що вони працюють для людей і серед людей. Незалежно від займаної посади, кожен працівник органу державної влади та органу місцевого самоврядування спілкується зі своїм керівництвом, колегами, які обіймають посади такого ж рівня, з підлеглими, з працівниками інших підрозділів даної установи. Згідно з посадовими обов'язками державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування налагоджують і підтримують контакти з численними зовнішніми організаціями, засобами масової інформації, громадськими організаціями, приймають громадян в особистих справах. Ці контакти є різноплановими за призначенням, характером та змістом і зумовлені, насамперед, необхідністю ефективного виконання посадових обов'язків.

5. Висока моральна відповідальність. Головне призначення державного службовця і посадової особи місцевого самоврядування полягає в забезпеченні й захисті прав, свобод та інтересів людей. Це, насамперед, покладає на зазначених працівників велику моральну відповідальність.

Державний службовець і посадова особа місцевого самоврядування працюють на виду в людей. Будь-яка помилка в їхніх рішеннях, діях і вчинках не залишається непоміченою, що посилює моральну відповідальність працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які покликані створювати й підтримувати позитивний імідж держави.

6. Ненормований робочий день. Праця державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування не підлягає точному нормуванню. Для виконання термінової непередбаченої роботи працівник зобов'язаний з'явитися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, він також може бути відкликаний з відпустки.

7. Недостатня рухливість. Більшу частину робочого дня службовці проводять за письмовим столом у вимушено одноманітній позі. Це ускладнює кровообіг, обмінні процеси в організмі, негативно впливає на самопочуття та продуктивність праці службовців.

8. Підвищена емоційна і психологічна напруженість. Вона є закономірним наслідком складності й різноманітності виконуваних функцій, динамізму в роботі, відповідальності. Контакткування з великою кількістю людей, різних за віком, темпераментом, характером, проявом емоцій, станом здоров'я тощо підвищує емоційну і психологічну напруженість службовців. При цьому дотримання працівниками етичних норм та службового етикету, управління своїми емоціями, характером і темпераментом є запорукою успішного виконання ними посадових обов'язків.

9. Необхідність безперервного підвищення професійного і культурного рівня. Динамізм суспільного життя, значні зрушення в державному управлінні вимагають від державних службовців постійного оновлення й поповнення знань, формування вмін та навичок виконання посадових обов'язків у нових умовах, підвищення культурного рівня [4, с.10–12].

Інші науковці в сфері управління визнають, що «людина, яка займається адміністративною діяльністю, повинна бути зрілою емоційно, наділена великим інтелектом. Більше того, риси характеру, розум набагато важливіші, ніж знання техніки управління та наявності професійних знань [3, с. 57]. Голова як керівник повинен вміти правильно поставити ціль, спланувати майбутню діяльність, залучати та використовувати конкретних виконавців, організувати діяльність, здійснювати контроль за виконанням поставлених цілей та завдань.

Висновок. Про необхідність модернізації системи управління забезпеченням життєдіяльності сільських територій свідчить сучасний стан їх розвитку, де панує повна розруха, занепад, різкий контраст з життєдіяльністю міст, як результат бездіяльності членів сільських, селищних громад. Сама по собі громада не здатна бути тим елементом управління, який спроможний подолати сучасні проблеми, котрі існують в сільській місцевості. На наш погляд, центральне місце в розвитку сільських територій має займати саме сільський, селищний голова, який має достатню компетентність, лідерські якості та особистісний потенціал.

Вміння правильно користуватися наділеними владними повноваженнями, організувати діяльність свою та членів громади, згуртувати членів громади для об'єднання зусиль, здатність до моделювання результату діяльності та наявність практичного досвіду для реалізації певних цілей та завдань – основні вимоги управлінської діяльності голови як керівника, лідера та вектору розвитку сільських територій.

Вивчення психологічних особливостей управлінської діяльності голови на сьогодні має велике значення, особливо коли йдеться про модернізацію усієї системи управління забезпечення життєдіяльності сільських територій. Знання про специфіку роботи, навантаження та ризики дає можливість для подальшого удосконалення підходів та методів до управлінської діяльності голови для підвищення її ефективності.

Література.

1. Драгоманов М. Попереднє слово (до «Громади», 1878). – К., 1991. – С. 276–326.

2. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Електронний ресурс <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> //Текст з екрану//.

3. Захарова Л. Психологія управління : навч. посіб. / Л. Н.Захарова. – М. : Логос, 2012. –376 с.

4. Наумік К. Григоренко А. Ушкальов В. Організація діяльності державного службовця навч. посібник// Текст// К. Наумік, А.Григоренко, В.Ушкальов. – Х., 2011. – 320 с.

5. Саханенко С., Давтян С., Рацюк О. Психологічні архетипи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Актуальні проблеми державного управління. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. №3(47). – С. 186–192.

Ірина Руда

аспірант кафедри управління проектами
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ ПРОЕКТНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто питання необхідності формування проектної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх ефективної діяльності в умовах децентралізації. Автором проаналізовано міжнародні та вітчизняні вимоги до формування компетенцій проектних менеджерів та визначено основні складові, необхідні для формування проектної компетенції, у посадовців органів місцевого самоврядування. Надано пропозиції щодо шляхів забезпечення формування проектної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, компетенції посадовця органу місцевого самоврядування, орган місцевого самоврядування, проектна компетенція, проектний підхід.

Iryna Ruda

Lecturer of Project Management Department, PhD student
of Project Management Department of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

FORMATION OF PROJECT COMPETENCE OF THE SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

Topicality. According to p.2 art.5 Law of Ukraine «About service in the self-governments», persons could be appointed on a position if they have appropriate education and professional training, know official language and regional languages sufficient enough for performing their official duties. However, it is not understood what is «an appropriate education» and «professional preparation», and which documents or procedures they could be evaluated?

This uncertainty in education and qualification levels doesn't allow us to establish which competences self-governments' servants have? Do these competences allow them to perform the new duties, provided by decentralization reform in Ukraine, effectively? There is a lack of competence of the self-governments servants in provisioning of decentralization reform in Ukraine.

The purpose of the article is forming of project competence in self-governments' servants in Ukraine for the reform implementation provisioning as a form of changes.

Summary. In the decentralization reform in Ukraine environment self-governments has an important task: reveal self-governments servants' competence potential in full. There are six basic professional competences of self-governments' servants: management, legal, psycho-pedagogical, socio-cultural, economic and political. The concept of professional competence of servants of self-government bodies is an ability to make a reasonable decision within his competence to provide effective self-government actions.

Common components of project competence are project management knowledge, project management experience (or project execution) and personality skills.

Project management knowledge. Basic format of project competence in the self-government servant should be through the public administration servants training system – National academy of public administration under of the President of Ukraine and regional institutes.

Project execution. It's impossible to shape execution project competence artificially, but to solve problem of the lack of experience in the self-government servants is possible by project managers' involvement into self-government activities.

Personal skills. Improving of personal competence in self-government servants is possible with help of the servant certification training system; where in a training format they discuss communication, conflict management, decisions making, motivation and leadership.

Conclusions and outcomes. Different internal and external factors affect successful reforms implementation in Ukraine. One of the progress powers of decentralization reform in Ukraine is people with their professional competences, which could help or prevent them to perform their duties in effective way. It is necessary to provide basic level of project management knowledge through servants training system for forming project management competence in self-government' servants.

In addition, it is necessary to improve of self-government servants' qualification in the project management competence and their personal skills. The component of project management competence related to project experience requires professional project managers' involvement into self-government activities.

Keywords: decentralization, Project approach, Project competence, self-government body, self-government' servant competences.

Ирина Рудая
аспирант кафедри управління проектами
ОРИГУ НАГУ при Президенті України

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОЕКТНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ У ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрены вопросы необходимости формирования проектной компетенции у должностных лиц органов местного самоуправления с целью обеспечения их эффективной деятельности в условиях децентрализации. Автором проанализированы международные и отечественные требования к формированию компетенций проектных менеджеров и определены основные составляющие, необходимые для формирования проектной компетенции, у должностных лиц органов местного самоуправления. Даются предложения о путях обеспечения формирования проектной компетенции у должностных лиц органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, компетенции должностного лица органа местного самоуправления, орган местного самоуправления, проектная компетенция, проектный подход.

Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві відбувається через різноманітні телевізійні проекти, реальні опитування та он-лайн платформи. На питання «Які проблеми, на Вашу думку, можуть перешкодити ефективному функціонуванню місцевого самоврядування після запровадження децентралізації?» респонденти Інтернет-опитування Національної Ради Реформ в топ-3 проблем винесли проблему некомпетентності місцевої влади у виконанні нових обов'язків (рис. 1).

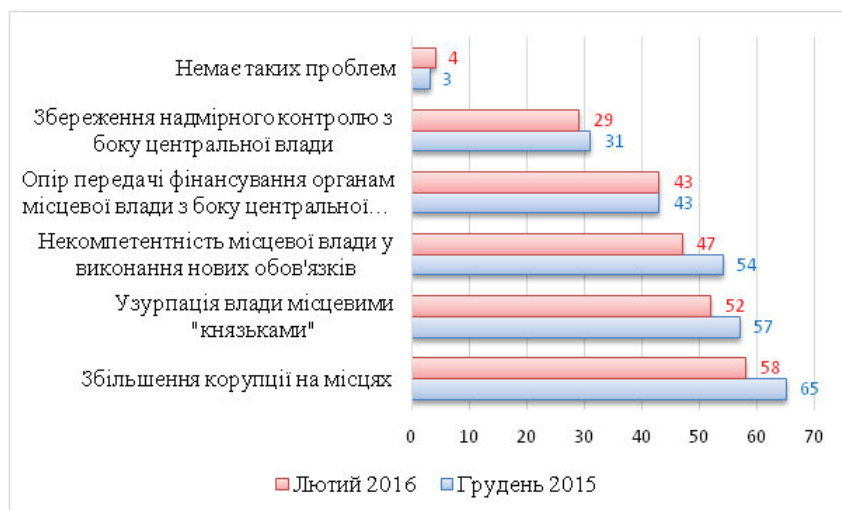


Рис. 1. Перешкоди на шляху роботи місцевого самоврядування за результатами Інтернет-опитування громадян [6]

На думку виконавчої влади, уповільнені темпи реалізації реформи децентралізації влади в Україні пояснюються тим, що місцеве самоврядування не спроможне виконувати покладені на нього функції, і знову частина функцій перебирається органами виконавчої влади [1]. Проблема полягає у тому, що при запровадженні реформи децентралізації влади в Україні та визначенні нових функцій органів місцевого самоврядування не було враховано існуючий рівень професійної підготовки посадовців органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10] на посаду

можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків. Проте не зрозуміло, що таке «відповідна освіта» та «професійна підготовка», якими документами чи за якою процедурою їх можна встановити.

Така невизначеність у рівні освіти та кваліфікації не дозволяє зрозуміти: а якими ж компетенціями володіють посадовці органів місцевого самоврядування

і чи дозволяють їм ці компетенції ефективно виконувати нові обов'язки, які передбачені реформою децентралізації влади в Україні? Сьогодні виникає гостра проблема дефіциту компетенцій посадовців органів місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації реформи децентралізації влади в Україні.

Над теоретичним визначенням понять «компетенція» та «компетентність» працювали науковці С. Бондар, І. Гушлевська, М. Голвань [3], Д. Махотін, Ю. Татур, А. Хуторський, Ю. Фролов та ін. Чимало праць науковців присвячено питанню компетентнісного підходу до формування команди проекту «С. Бушуев [2], Н. Бушуева, О. Бірюков, К. Колеснікова, К. Пужанова [11], В. Рач».

Модельованню професіоналізму в публічному управлінні на засадах компетентнісного підходу присвячено праці: Т. Лутчин, І. Нинюк, О. Оболенський, В. Сороко, Л. Штика. Визначенню основних управлінських компетенцій посадовців органів місцевого самоврядування присвячено дослідження Г. Кушнірової [5]. Питанням недостатньої компетентності органів місцевого самоврядування присвячені публікації М. Баймуратова [1].

Питанням необхідності впровадження проектного підходу в сферу діяльності органів публічного управління присвячено чимало праць науковців. На сьогодні запропоновані механізми впровадження проектного підходу до сфери публічного управління (І. Парфьонов, І. Чикаренко, О. Федорчак) без урахування спроможності посадовців та службовців публічних органів влади до такого впровадження. Це

пов'язано із відсутністю відповідної професійної підготовки, виборністю деяких посад, та відсутністю вимог у законодавстві щодо кваліфікації та рівня підготовки для посадовців органів місцевого самоврядування. На сьогодні є зрозумілою ситуація щодо неготовності посадовців органів місцевого самоврядування до впровадження проектного підходу. Актуальним є питання формування проектної компетенції у загальному наборі компетенцій посадовців органів місцевого самоврядування. Необхідно визначити: якими саме компетенціями має володіти посадовець органів місцевого самоврядування для того, щоб бути спроможним вирішувати завдання у форматі проектно-орієнтованого управління, та яким чином забезпечити формування цих компетенцій?

Мета

Метою статті є формування проектної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування в Україні задля забезпечення реалізації реформ як форми змін.

Наділення територіальних громад необхідними повноваженнями, виходячи, поперше, з їхніх екзистенційних потреб, подруге, із задоволення їхніх об'єктивних потреб, що входять до кола так званих питань місцевого значення, – актуалізує питання справжньої децентралізації, котра будується на формуванні блоку компетенційних повноважень самої територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування, на необхідності розмежування повноважень не тільки між різними рівнями публічної влади, а й між різними рівнями місцевого самоврядування [1].

Згідно зі ст. 1 [10] служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій (ст. 2) [10].

В умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні перед органами місцевого самоврядування стоїть актуальне завдання: розкрити компетентнісний потенціал посадовців органів місцевого самоврядування в повному обсязі, що є вкрай важливим для прийняття правильних управлінських рішень у ході реалізації реформ та забезпечення реалізації проектів місцевих ініціатив.

Компетентнісний підхід базується на двох поняттях: «компетенція» та «компетентність».

У «Новому тлумачному словнику української мови»:

- слово «компетенція» трактується як «добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи» [7, с. 874];
- слово «компетентний» означено так: «1) який має достатні знання в якій-небудь галузі; який з чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; 2) який має певні повноваження; повноправний, повновладний» [7, с. 874].

За узагальненнями М. Голованя компетенція – це певна норма, досягнення якої може свідчити про можливість правильного розв'язання якого-небудь завдання, а компетентність – це оцінка досягнення (або недосягнення) цієї норми [3].

Г. Кушнірова виділяє шість основних управлінських професійних компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування (управлінська, правова, психолого-педагогічна, соціально-культурна, економічна, політична). Кожна з них містить певний стандарт наукових професійних знань, умінь та навичок, якими повинен володіти посадовець у процесі виконання своїх функціональних обов'язків [5, с. 12].

Поняття професійної компетентності посадової особи місцевого самоврядування визначається як здатність ухвалювати обґрунтовані рішення в межах своєї компетенції щодо забезпечення ефективної діяльності органу місцевого самоврядування [5, с. 11].

Професійна компетентність посадової особи місцевого самоврядування містить певні структурні елементи, що становлять її базис, а саме [5, с. 11]:

- знання, що спираються на систематизовану теоретичну базу і визначають успішність діяльності посадовця з реалізації функцій місцевого самоврядування;
- знання, які визначають успішність його комунікативної, організаційної, управлінської діяльності;
- умінь та сформовані навички, що забезпечують успішне розв'язання загальносоціальних та професійних проблемних ситуацій, визначення кінцевих та проміжних цілей, ухвалення оптимальних рішень у конфліктних ситуаціях, оцінювання, коригування та їх виконання на основі рефлексивної управлінської діяльності, в основу якої покладено ефективне міжособистісне спілкування;
- адаптацію до постійно змінюваних умов;
- безперервне професійне вдосконалення та самоосвіту;
- досвід та авторитетність у сфері своєї професійної діяльності тощо.

Як бачимо, до кола професійних компетенцій посадовців органів місцевого самоврядування не входить проектна компетенція, тому враховуючи тенденції реформування місцевого самоврядування необхідно забезпечити формування відповідного рівня цих компетенцій. Необхідність здійснення «компетентної революції» зумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо дублювання повноважень, конкуренцію компетенцій та багато підстав для виникнення компетентних суперечок між названими суб'єктами різного рівня. Саме компетентний чинник є однією із стримуючих сил до реформування місцевого самоврядування.

Для розуміння змісту проектної компетенції розглянемо сучасний погляд на проектну компетенцію у міжнародному та вітчизняному розрізі.

Згідно з Керівництвом з управління інноваційними проектами і програмами організації (P2M) [4] професіонали у сфері проектного управління повинні демонструвати компетенцію в трьох аспектах: систематичні знання в галузі управління проектами і програмами; практичний досвід управлінської діяльності; психоло-

Виклад основного матеріалу

гія, особисті якості й етика. Керівництво P2M в концентрованій формі систематизує практичну діяльність, засновану на наукових підходах, науці управління проектами, теорії інформації, соціології і психології, ефективність і правомірність яких доведена досвідом. Націлені на досягнення місії професіонали необхідні для оптимізації діяльності організацій, при цьому вони повинні тривало і професійно навчатись та практикувати використання даної системи знань, застосовуючи в управлінській діяльності принципи P2M.

Згідно з Керівництвом з управління проектами (РМВОК) [12, с. 17], результативне управління проектом вимагає наявності у керівника проекту наступних компетенцій: компетенції в знаннях – те, що керівник знає про управління проектом; компетенції у виконанні – те, що керівник проекту здатний зробити або досягти, застосовуючи свої знання про управління проектом; особистісні компетенції – те, як керівник проекту поводить під час виконання проекту або пов'язаної з ним діяльності.

Рамка розвитку компетенцій проектного менеджера (Project Manager Competency Development Framework – PMCDF) глибоко аналізує компетентність в управлінні проектами, розкриває і детально описує її складові частини – компетенції, якими повинен володіти керівник проектів: знання теоретичних основ управління проектом, виконання проекту, персональні якості [13]. PMCDF може застосовуватися як індивідуально керівниками проектів, зацікавленими у власному професійному зростанні, так і організаціями, зацікавленими у розвитку своїх управлінців.

Основи професійних знань і система оцінки компетентності проектних менеджерів, Української асоціації управління проектами – UPMA, структурована за трьома напрямками – контекстуальним, технічним і поведінковим [2]. Контекстуальні компетенції стосуються об'єктів управління, технічні компетенції – процесів управління проектами, поведінкові мають відношення до суб'єкта управління. Особливістю даної системи оцінки компетентності є відсутність компетенцій з виконання проекту [11].

Загальними складовими компонентами проектною компетенції є: знання з управління проектами, досвід у сфері управління проектами (або виконання проекту) та володіння певними особистісними компетенціями. Наявність знань, умінь та навичок у сфері управління проектами визначають склад проектною компетенції, а рівень (знань, умінь та навичок), яким володіє посадовець, визначає проектну компетентність або компетентність у сфері управління проектами (рис. 2).

Знання з управління проектами. Базове формування проектною компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування має відбуватися через систему підготовки кадрів для органів публічної влади – Національну академію державно-

го управління при Президентів України та регіональні інститути. НАДУ при Президентів України розробляє типові освітньо-професійні програми підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [8], що дає можливість включення в програму підготовки знань з проектного менеджменту.

Формування проектною компетенції, у частині знань з проектного менеджменту, посадовців органів місцевого самоврядування можливе також через систему перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

На сьогодні визначено на законодавчому рівні Вимоги до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [9], в яких зазначено, що Професійна програма підвищення кваліфікації має бути спрямована на удосконалення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, мати практичну спрямованість на модернізацію державного управління, реалізацію реформ, забезпечення сталого розвитку, вирішення актуальних проблем державного управління та розвитку громадянського суспільства.

Включення в програму підготовки та підвищення кваліфікації знань з проектного менеджменту удосконалить професійну компетентність посадовців та службовців публічного управління, забезпечить формування сучасних знань, які мають практичну спрямованість, та сприятиме реалізації реформ.

Виконання проекту. Фахівці у галузі проектного менеджменту проектні дії розділяють на (рис. 3) [4]:

- 1) дії, спрямовані на створення продукту проекту;
- 2) дії, спрямовані на узгодження та цілковиту гармонізацію виробничих процесів і елементів управління проектом відповідно до цілей, завдань і обраних підходів до вирішення проблем;
- 3) загальні управлінські дії постійної організації, до якої приєднується команда проекту.

Проектні дії щодо створення продукту проекту та дії, спрямовані на виконання проекту, в контексті стандарту P2M, відносяться до проектних дій, що створюють цінність проекту. Управлінські операції, спрямовані на виконання проекту, складаються з планування проектних завдань, інтеграції і координації їх реалізації для ефективного і результативного виконання проекту.



Рис. 2. Склад проектною компетенції та проектною компетентності

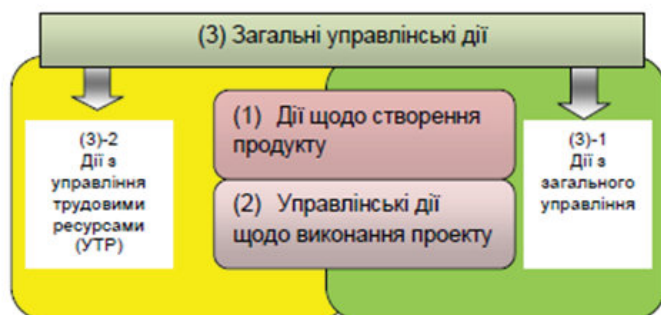


Рис. 3. Навички управління проектом і три види дій з управління

Що стосується проектної компетенції у частині виконання проекту, то «штучно» неможливо сформувати дану компетенцію, проте вирішити проблему відсутності досвіду з управління проектами у посадовців ОМС можливо за рахунок залучення професійних проектних менеджерів до практичної діяльності в ОМС. Для прикладу, міському голові, який займає виборну посаду в ОМС, не обов'язково мати навички виконання проектів, адже коло його професійних обов'язків є широким і не завжди вимагає саме проектної компетенції. Проте, залучення у команду професійного проектного менеджера, який зможе очолити напрямки роботи органу місцевого самоврядування, де є необхідність володіння проектною компетенцією, забезпечить ефективність виконання проектів та програм органу місцевого самоврядування.

Так, дії пов'язані із загальним управлінням, може виконувати керівник органу місцевого самоврядування, а проектні дії щодо створення продукту та управлінські дії щодо виконання проекту – проектний менеджер як посадовець органу місцевого самоврядування.

Особистісні компетенції. Особливу увагу необхідно звернути на поведінкові або особистісні компетенції, які включають: лідерство, комунікативні навички, управління конфліктами, вміння приймати рішення, здатність до навчання та самоконтролю. Особливість полягає у тому, що по-перше, певний рівень особистісних компетенцій сформований у індивідуума природою, а по-друге, їх розвиток відбувається в процесі практичної діяльності, проте складові цієї компетенції можуть бути розвинені більше/менше залежно від індивідуальних особливостей посадовця.

Формування або вдосконалення особистісної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування можливе за рахунок системи підвищення кваліфікації кадрів, де у форматі тренінгів можна говорити про комунікації, управління конфліктами, прийняття рішень, мотивацію та лідерство.

На успіх реалізації реформ в Україні впливає чимало зовнішніх та внутрішніх чинників. Однією із рушійних сил реформи децентралізації влади в Україні є люди, з набором своїх професійних компетенцій, які їм допомагають або перешкоджають ефективно здійснювати покладені на них повноваження. Питання невідповідності рівня професійних компетенцій посадовців органів місцевого самоврядування необхідно вирішувати на законодавчому рівні, змінюючи «бар'єри входу» на виборну посаду або

посаду, на яку особи призначаються в ОМС. Це забезпечить відбір кваліфікованих спеціалістів, які володіють відповідним набором компетенцій, необхідних для виконання делегованих їм повноважень.

Для забезпечення формування проектної компетенції у посадовців органів місцевого самоврядування необхідно через систему підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування забезпечити базовий рівень знань з проектного управління. Крім того, не-

обхідне постійне підвищення кваліфікації посадовців органів публічної влади у сфері проектного менеджменту та розвитку особистісних компетенцій. Складає проектною компетенції, яка стосується досвіду реалізації проектів, вимагає залучення професійних проектних менеджерів до практичної діяльності органів публічної влади.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності розроблення організаційного механізму запровадження проектного офісу в практичну діяльність органів місцевого самоврядування.

Література.

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14-17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_6. – Назва з екрана.
2. Бушуев С.Д. Компетентный взгляд на управление проектами (National Competence Baseline NCB UA Version 3.1) / С.Д. Бушуев, Н.С. Бушуева. – К. : ІРІДІУМ, 2010. – 208 с.
3. Головань М.С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду [Текст] / М. С. Головань // Вища освіта України. – 2008. – № 3. – С. 23-30.
4. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організації [Електронний ресурс]. – Переклад на українську мову під редакцією проф. Ярошенка Ф.О. – Режим доступу: <http://edu.minfin.gov.ua/P2M/Pages/Codex.aspx>. – Назва з екрана.
5. Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Г. П. Кушнірова. – Київ. – 2011. – 23 с
6. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві [Електронний ресурс]. – [Електронні дані]. – [Київ: Національна рада реформ, 14-16]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/report/deep/5> (дата звернення 07.06.16). – Назва з екрана.
7. Новий тлумачний словник української мови(у трьох томах). том 1, А – К / Укладачі: В.В. Яременко, О.М. Сліпучко. – Київ, Вид-во «АКОНІТ», 2006. – 926 с
8. Про внесення змін до Положення про Національну академію державного управління при Президентові : Указ від 18.02.2014 № 81/2014 [Електронний ресурс]. – [Електронні дані]. – [Київ: Верховна Рада України, 1994-2016]. –Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/81/2014>. – Назва з екрана.
9. Про затвердження Вимог до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації держав-

них службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.15 № 65 [Електронний ресурс]. – [Електронні дані]. – [Київ: Верховна Рада України, 1994-2016]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0422-15#n13>. – Назва з екрана.

10. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – [Електронні дані]. – [Київ: Верховна Рада України, 1994-2016]. -Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. – Назва з екрана.

11. Пужанова Е. Модель компетенций менеджера проекта [Электронный ресурс] / Е. Пужанова. – [Электронные данные]. – ЗАО «Университет Управления Проектами», 2013. – Режим доступа: <http://www.pmi.ru/Model%20PMCDF.pdf>. – Название с экрана.

12. Руководство к Своду знаний по управлению проектами : Руководство PMBOK® / Project Management Institute. — Пятое издание. – 2013. – 614 с.

13. Project manager competency development (PMCD) framework [Electronic resource] // Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. – 2002. – Mode of access: <http://pan.xici.com/d37754697.0/PMCDF.pdf>. – Title from the screen.

Олена Шаталова

аспірант кафедри філософії, соціології державного управління
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ЗМІСТУ ТА СПРЯМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ АДАПТАЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в Україні та наукових праць сучасних вчених стосовно місії, напрямів та змісту роботи органів місцевого самоврядування. Визначені основні особливості професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та зміст, напрями їхньої професійної адаптації в умовах здійснення у нашій країні адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, професійна діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, адміністративно-територіальна реформа.*

Olena Shatalova

PhD student of Philosophy, Sociology of Public Administration Department
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine

FEATURES OF THE CONTENT AND DIRECTION OF PROFESSIONAL ADAPTATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The process of service formation in local government as a social institution started simultaneously with the processes of independence and development of public administration in Ukraine. At the same time, domestic local government is not fulfilling its social mission first. This causes particular attention to the problem of personnel work in local government, in particular, the problem of professional adaptation of local government officials.

The scientific problem is the study of group behavior (especially in complex formal local government) and synthesis approaches to group dynamics, socialization processes, organizational structure, bureaucracy, communication status and authority. Problem of professional adaptation features of local government officials, particularly in terms of staff turnover and the permanent change group norms also remains an urgent scientific challenge.

The main goal of this article is to study the general characteristics of the content and direction of professional bodies adapt to local government in Ukraine.

In the article the analysis of regulations governing the activities of local government in Ukraine and scientific works of contemporary scientists concerning the mission, direction and content of local governments. To determine the features of professional adaptation in local government by the author analyzes the mission, purpose, objectives and importance of local government, local authorities, as they determine the direction and content of the professional activities of local government officials, direction, and then - especially professional adaptation representatives of profession.

The author made a conclusion that the professional activity in the bodies of the local government should take place under conditions of social change when the employee provides social (public) services and has to assist working in conditions of self-civic activity in the market, where priority is its own self-development community. The activities of local government officials, as opposed to a civil servant and are focused on local problems and solutions. Targeted, specific work of local authorities can not identify with the implementation of public policy at public administration and local government are delineated.

The processes of improving administrative and territorial structure and the role of local government put forward new requirements for professional competence, professionalism of it, which also influence for the content, direction and organization of professional adaptation of the designated professional group focused on providing local government. However, professional adaptation is hardly given the necessary importance and attention, it is not mentioned in the Law of Ukraine "On service in local government."

The main features of the professional activities of local government officials and content areas of their professional adaptation under the conditions of our country administrative-territorial reform. It was concluded that the professional activities and professional adaptation of should be guided and directed to the ideology of social control established by regulations system of rules, norms, principles, values, common goals, objectives and interests of ordinary people - customer management (public) services. These activities should be focused in content to working in a collective body of local government, stakeholders in the local council, community population, the development of human potential of social control. This approach, from our position will facilitate performance of the local government, formation of capable management teams, and later - groups where the interests of the community combined with personal and professional interests of officials, focused on the achievement of the local government authority. Acquiring professional competence, professional experience, professionalism officials, their active and qualified managerial influence the external life according to the social order, the interests and demands of citizens.

Keywords: *local government, the professional activities of local government officials, administrative-territorial reform.*

Елена Шаталова

аспірант кафедри філософії, соціології державного управління
ДРИГУ НАГУ при Президенті України

ОСОБЕННОСТИ СОДЕРЖАНИЯ И НАПРАВЛЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье осуществлен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления в Украине и научных работ современных ученых относительно миссии, направлений и содержания работы органов местного самоуправления. Определены основные особенности профессиональной деятельности должностных лиц местного самоуправления и содержание, направления их профессиональной адаптации в условиях проведения в нашей стране административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: местное самоуправление, профессиональная деятельность должностных лиц местного самоуправления, административно-территориальная реформа.

Постановка проблеми

Процеси становлення та формування служби в органах місцевого самоврядування (далі – СОМС) як соціального інституту розпочалися одночасно з процесами здобуття незалежності, становлення і розвитку системи державного управління в Україні. У той же час вітчизняне місцеве самоврядування (далі – МС) не виконує насаперед своєї суспільної місії [2, с. 2; 9]. Це обумовлює особливу увагу до проблеми кадрової роботи в органах МС, зокрема, проблеми професійної адаптації посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ПОМС). У суспільно-політичному житті А. П. Лелеченко виявлено низку обставин, які стимулюють розвиток МС в Україні: по-перше, встановлення регіонального (територіального місцевого) управління; по-друге, заохочення самодіяльності людей; по-третє, розвиток самоврядних тенденцій, зумовлений нашим історичним минулим [14, с. 10]. Через це особливої актуальності набувають вивчення соціальних систем, де посадові особи виконують свої ролі та вступають у певні взаємовідносини з метою визначення особливостей їх професійної діяльності, а також його складових, включаючи професійну адаптацію. Науковою проблемою є вивчення групової поведінки (особливо у формальних складних органах місцевого самоврядування) й узагальнення підходів щодо групової динаміки, процесів соціалізації, організаційної структури, бюрократії, комунікацій, статусу й повноважень [18, с. 118].

Проблематиці розвитку МС присвячено наукові праці Т. Алієва, П. В. Ворони, С. В. Газарян, В. В. Голубь, І. А. Грицяка, В. С. Куйбіди, А. П. Лелеченко, І. В. Письменного, Р. Хайдарова, І. І. Черленяка та ін., ідеї яких використано у даній статті. Різні аспекти професійної адаптації публічних службовців досліджували В. П. Іванов, Н. А. Липовська, Н. К. Рашитова, І. Є. Чорнобиль, проблеми управління професійною адаптацією знайшли розкриття у наукових працях А. Н. Баталової, М. Л. Єрмакової, М. В. Єругіної, Є. В. Завальнової, Н. Г. Коршевер, Н. Н. Попової та ін.

У той же час проблема особливостей професійної адаптації ПОМС, зокрема, в умовах плінності персоналу та перманентної зміни групових норм залишається актуальною науковою проблемою.

Метою статті є дослідження загальних особливостей змісту та спрямування професійної адаптації в органах МС в Україні.

Аби визначити особливості професійної адаптації в органах МС, здійснимо аналіз місії, призначення, завдань та значення МС, органів МС, оскільки вони визначають напрями та зміст професійної діяльності ПОМС, визначають спрямованість, а відтак – особливості професійної адаптації представників цієї професії. Звертаючись до мети існування органів МС, варто зазначити, що у Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що безпосереднє управління територіями здійснюється за допомогою представницьких органів населення – як органів, найбільш близьких до народу [6]. МС є видом соціального управління. Соціальне призначення державних послуг, наприклад, у «сервісній моделі» управління, багато у чому тотожно з муніципальними послугами [16, с. 33]. МС притаманні самостійність та незалежність [11, с. 225]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає його як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та ПОМС вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Виходячи з наведених думок вчених, підсумуємо, що значення ПОМС полягає у тому, аби забезпечити місцеве управління «як організуючу діяльність, не механічне об'єднання зусиль людей, а приведення їх до системи з якісно новими властивостями» [19, с. 76]. Свою діяльність ПОМС повинні будувати спрямовувати й на забезпечення відповідної організуючої діяльності.

Сьогодні МС є одночасно формою самоорганізації громадян і однією із складових частин громадянського суспільства, рівнем публічної влади і елементом ринкової економічної системи [5, с. 28]. МС традиційно вважається одним із основних способів забезпечення демократичного характеру взаємодії сильної державності й високої громадянської активності [15, с. 90]. МС є одним з «механізмів саморозвитку, вбудованого в управління соціальними змінами» [10]. МС як інститут громадянського суспільства: є організаційно відокремленим від державного апарату; здійснює публічну владу в межах території його юрисдикції з метою вирішення місцевих проблем з урахуванням загальнодержавних інтересів; здійснюється територіальною громадою чи сформованими нею відповідно до виборчого законодавства представницькими органами (радами)

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

і їх виконавчими органами, які відповідальні за свою діяльність перед громадою і державою.

Зауважимо, що термін «публічність» є юридичною ознакою присутності держави в суспільних відносинах, які врегульовані правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих прав, які можуть відчужуватися [8, с. 436]. Автономні структури МС призначені для самостійного вирішення питань місцевого значення і в певних випадках – загальнодержавних проблем, а СОМС – це самостійний соціальний інститут. Орган МС покликаний вирішувати питання щодо територіального розвитку [13], приймати рішення враховуючи інтереси громадян, працювати для людини [12, с. 114]. Отже, професійна діяльність в органах МС має відбуватися в умовах соціальних змін, коли працівник надає соціальні (публічні) послуги, мусить сприяти та працювати в умовах самоорганізації населення, громадянської активності, в ринкових умовах, коли пріоритетним є власне саморозвиток громади. Тобто ПОМС, на відміну від державного службовця, зорієнтовані саме на місцеві проблеми та їх вирішення, вона працює, а найчастіше й мешкає поряд з громадянами – членами територіальної громади, занурена у безпосереднє місцеве життя.

Ураховуючи основні концептуальні позиції щодо розвитку та організації МС, П. В. Ворона вказує, що «воно повинне відповідати двом соціальним запитам: реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами; створенню ефективної системи місцевої представницької влади, здатної задовольняти життєво важливі місцеві потреби населення та розвиток держави й громадянина» [2, с. 11]. Р. Хайдаров вказує на важливість «здатності муніципальних організацій надавати послуги, які б повністю відповідали вимогам споживачів», задоволення колективних потреб населення муніципального утворення, підкреслює економічні інтереси, ступеню розвиненості відчуття солідарності, єдності та життєздатності місцевої спільноти, її можливість вирішувати питання місцевого значення. МС відрізняється від державного управління адресним характером надання публічних послуги [20]. Крім того, МС, на відміну від держави, – вказує Т. Алієв, – для вирішення місцевих завдань має можливість залучати «невидимі» з державного рівня місцеві ресурси (природні, людські, географічні й будь-які інші); МС «є наймасовішим рівнем влади» [1]. Адресну, конкретну роботу органів МС не можна не ототожнювати з реалізацією державної політики, хоча сфери державного управління та МС є розмежованими.

Упровадження демократичних принципів в Україні супроводжується зміною парадигми функціонування інститутів публічної влади. Саме місцеве співтовариство як природня форма взаємодії громадян і первинний суб'єкт самоуправлінських відносин повинне виступати проміжною ланкою між особистістю та публічно-владними інститутами [4], а «існування феномену публічного управління можливе тільки за умови досягнення та утримання відповідного рівня самоорганізації» [17]. Перехід до нової управлінської практики вимагає реформування СОМС, що відображено в ряді нових нормативно-правових актів України. Так, у Концепції реформування МС та територіальної організації влади в Україні (2014) вказано, що реформування МС

та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності МС; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і ПОМС територіальній громаді; підконтрольності органів МС органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності МС; державної підтримки МС; партнерства між державою та МС; сталого розвитку територій [9]. Ці принципи що розглядатимуться нижче разом з принципами СОМС визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001), матимуть безпосередній вплив на напрями та зміст процесу професіоналізації ПОМС. Процеси удосконалення адміністративно-територіального устрою та підвищення ролі органів МС висувають нові вимоги до професійної компетентності, професіоналізму працівників органів МС, що також вливатиме за зміст, напрями та організацію професійної адаптації означеної професійної групи, орієнтованої на забезпечення місцевого управління. Однак професійній адаптації зараз майже не приділяється необхідного значення та уваги, вона не згадується у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Отже, специфіка інституту служби в органах МС визначається, головним чином, значенням, спрямованістю, посадовою компетенцією, безпосереднім впливом МС у загальній системі соціального і державного управління, які визначаються напрямками адміністративної реформи в Україні, переміщенням пріоритетів з державного управління до регіонального (місцевого), коли компетенція та відповідальність передаються з державного рівня управління на регіональний (місцевий), що має безпосередній вплив на напрями діяльності органів МС та його посадових осіб.

Як відомо, службова діяльність в органах МС передбачає цілеспрямований вплив на соціальні процеси, соціальні та професійні групи, колективи з метою вироблення та організованого досягнення визначених цілей місцевого та державного розвитку.

Службова діяльність в органах МС складається із закріпленої нормативно-правовою базою посадової діяльності, окремих дій, соціальних, управлінських, професійних та інших взаємозв'язків посадових осіб, розділених соціально-професійними статусами, групами, і такими ж ролями (формалізованими і неформальними), відповідно до їх компетенції та потреб, завдань та цілей соціального управління місцевими справами. «Професійне управління у сфері МС, – вказує С. В. Газарян, – при цьому набуває якісно нових рис» [11, с. 16]. Отже, означена діяльність і професійна адаптація у СОМС повинна підпорядковуватися встановленій нормативно-правовими актами системи правил, норм, принципів, цінностей, спільних цілей, завдань та інтересів, інтересів простої людини – споживача управлінських (публічних) послуг, що регулюють і визначають соціальну та професійну поведінку працівників в рамках соціального інституту СОМС. Ця діяльність повинна бути зорієнтована та спрямовуватися на співпрацю, розвиток людського потенціалу системи соціального управління.

МС Ф. Ісламова розглядає як явище, що базується на уявленні соціального управління, з одного боку – як

суб'єкт-об'єктному відношенні, так і на суб'єкт-суб'єктному. Тому державні й муніципальні службовці як професіонали повинні керуватися системним критерієм – загальною основою ідеології соціального управління [7, с. 6–8]. Державна кадрова політика в органах МС, її принципи мають бути спрямовані на те, щоб управлінські кадри всіх рівнів працювали над досягненням стратегічних цілей розвитку держави та територіальної громади.

Принципи СОМС можна визначити як керівні ідеї, що характеризують зміст СОМС, її сутність і призначення в суспільстві. Ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) закріпила основні принципи СОМС: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до СОМС з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав МС; правової і соціальної захищеності ПОМС; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

У ПОМС повинна формуватися нова професійна ідентичність, колективи працівників-одномумців, діяльність яких має спрямовуватися на взаємодію у групі, на формування колективу управлінців. Принципи кадрової політики СОМС, за умов їхнього дотримання та виконання, а то – й оновлення, повинні надавати їй діяльності єдності, цілісності, комплексного та обов'язкового характеру, визначати сутність кадрової роботи, орієнтувати ПОМС на трудову віддачу, діяльність, побудовану на визначених принципах, досягнення певного суспільно корисного результату, зокрема, зміст і спрямованість професійної адаптації ПОМС в Україні, що визначається її призначенням, роллю, завданнями у суспільстві.

Таким чином, суспільна місія МС як виду соціального управління – децентралізація державного управління, організація життєдіяльності на місцевому рівні, задоволення місцевих потреб суспільства, формування демократичних основ суспільного розвитку. МС як наймасовіший рівень влади, як природна форма взаємодії громадян і первинний суб'єкт самоуправлінських відносин, покликане забезпечувати місцеве управління як організуючу діяльність, створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України на засадах самоорганізації, надання населенню доступних, якісних, адресних і конкретних соціальних, адміністративних (публічних) та інших послуг, утвореними органами МС установами, закладами та організаціями на відповідних територіях. СОМС, як і публічна служба, має суспільне, громадське коріння, а отже також детермінується громадянським суспільством, соціальними цінностями, нормами, принципа-

ми, закріпленими у тому числі й нормативно-правовими актами. Обидві служби взаємодіють із зовнішнім середовищем, тобто належать до систем відкритого типу, і впливають на них схожі зовнішні фактори.

Професійна діяльність в органах МС має відбуватися в умовах самостійності та незалежності, в умовах соціальних змін, коли працівник служить громаді, надає соціальні (публічні) послуги, мусить сприяти та працювати в умовах заохочення самодіяльності людей, розвитку самоврядних тенденцій та відчуття солідарності у громаді, самоорганізації населення, громадянської активності, в ринкових умовах, коли пріоритетним є власне саморозвиток громади та її соціальні та місцеві запити. Тобто ПОМС, на відміну від державного службовця, зорієнтована саме на місцеві проблеми та їх вирішення з використанням різних місцевих ресурсів, вона працює, а найчастіше й мешкає поряд з громадянами – членами територіальної громади, занурена у безпосереднє місцеве життя. ПОМС мають фахову та функціональну, діяльнісну спрямованість на вплив місцевої громади на місцевому рівні. Діяльність ПОМС спрямована на самостійну постановку проблем місцевого значення, постановку завдань та їх вирішення у практичній діяльності. ПОМС забезпечує реальну здатність територіальної громади до самоврядування, є суб'єктом надання соціальних послуг. Не тільки апарат ради, а й голова й депутатський корпус повинні виконувати не тільки представницькі функції, а бути професіоналами.

Професійна діяльність і професійна адаптація у СОМС повинна орієнтуватися та спрямовуватися на ідеологію соціального управління, встановлену нормативно-правовими актами систему правил, норм, принципів, цінностей, спільних цілей, завдань та інтересів, інтересів простої людини – споживача управлінських (публічних) послуг. Ця діяльність повинна бути зорієнтована за своїм змістом на співпрацю у колективі органу МС, груп інтересів у місцевій раді, серед населення громади, на розвиток людського потенціалу системи соціального управління. Такий підхід, з нашої позиції, сприятиме результативності діяльності органу МС, формуванню дієздатних управлінських груп, а згодом – колективів, де б інтереси громади поєднувалися з особистісними та професійними інтересами посадових осіб, орієнтованими на досягнення місії органу МС, набуття професійної компетентності, професійного досвіду, професіоналізму посадовими особами, їх активного і кваліфікованого управлінського впливу на зовнішнє життя згідно із соціальним замовленням, інтересами та запитам громадян.

Література.

1. Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти / Т. Алиев // Власть. – 2008. – № 8. – С. 24–29.
2. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.04 // Ворона П. В. ; НАДУ. – К., 2013. – 37 с.
3. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.03 // Газарян С. В. ; НАДУ, 2011. – 38 с.
4. Гоголева Е. Н. Активность местного сообщества как условие функционирования местного

самоуправления / Е. Н. Гоголева // Изв. Тульск. гос. ун-та. Гуманит. науки. – 2010. – Вып. 2. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/aktivnost-mestnogo-soobshchestva-kak-uslovie-funktsionirovaniya-mestnogo-samoupravleniya>.

5. Доценко Н. Е. Административно-юридические и экономические проблемы местного самоуправления в постпереходный период / Н. Е. Доценко // Пробл. анализ и госуд.-управл. проектирование. – 2011. – Вып 4. – С. 28–37.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнар. документ від 15.10.1985 р. : ратифіковано Законом України 15 лип. 1997 р. № 452/67–ВР (пот. редакція від 16.11.2009 р.). – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

7. Исламова Ф. Государственная и муниципальная служба: две идеологии социального поведения субъектов / Ф. Исламова // Власть. – 2008. – № 9. – С. 6–9.

8. Клімова С. Публічна служба як підґрунтя формування правової, демократичної держави в Україні / С. Клімова // Ефект. держ. упр. : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12. – С. 433–440.

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затверджена Розп. Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

10. Косова Н. М. Государственный и муниципальный заказы в условиях трансформации социальной сферы / Н. М. Косова // Изв. Волгоградского гос. пед. ун-та. – 2009. – № 8. – С. 87–93.

11. Краснопорова С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: актуальність питання / С. В. Краснопорова // Теор. та практ. держ. упр. / ред. кол. : В. В. Говоруха (гол. ред.) [та ін.]. – Вип. 1 (16). – Х. : Магістр, 2007. – С. 225–232.

12. Краснопорова С. Механізм надання якісних управлінських послуг у контексті адміністративної реформи в Україні / С. Краснопорова // Акт. теор.-методол. та орг.-практ. пробл. держ. упр. : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., Київ 28 трав. 2004 р. У 2-х т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2004. – С. 114–115.

13. Куйбіда В. Щодо питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання їх діяльності / В. Куйбіда, М. Росенко // Ефект. держ. упр. : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12. – С. 454–460.

14. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. канд. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 // Лелеченко А. П. ; НАДУ. – К., 2006. – 18 с.

15. Майкова Э. Гражданское участие населения как фактор развития местного самоуправления в российских муниципальных образованиях / Э. Майкова, Е. Симонова // Власть. – 2014. – № 1. – С. 90–94.

16. Мартынова С. Э. Государственные и муниципальные услуги в рамках модели «сервисного государства»: объем и субъекты сервиса / С. Э. Мартынова // Вестн. Поволжск. ин-та гос. службы. – 2011. – № 3. – С. 32–37.

17. Письменный И. В. Формування та реалізація синергетичного потенціалу публічного управління в умовах суспільних трансформацій : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.01 // Письменный И. В. ; НАДУ. – К., 2013. – 38 с.

18. Плющ Р. Критерії оцінки праці посадових осіб місцевого самоврядування / Р. Плющ // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 116–122.

19. Стадниченко Т. Удосконалення публічно-управлінських відносин в Україні в контексті впровадження Європейських стандартів демократичного врядування / Т. Стадниченко, Ю. Лісневська // Держ. упр. та місц. самовряд. / ред. кол. : С. М. Серьогін (гол. ред.) [та ін.]. – № 3 (26). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 72–81.

20. Хайдаров Р. Муниципальные услуги: сравнительный анализ / Р. Хайдаров // Власть. – 2008. – № 8. – С. 48–52.

Шановні автори!

При підготовці матеріалів для публікації у фахових періодичних виданнях Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України редакційна колегія і видавництво просять Вас дотримуватися таких вимог:

матеріали подавати українською мовою, якісно вичитаними;
текст наукової статті подається з анотацією та ключовими словами українською та російською мовами;
анотація має складати 8-10 рядків (4-6 речень), де чітко сформульована головна ідея статті та стисло обґрунтована її актуальність;

окремо подається скорочений варіант (розширена анотація) наукової статті англійською мовою. Текст має містити: постановку проблеми і актуальність; мету статті, її завдання; стисле викладення сутності дослідження; висновки та кінцеві результати. Обсяг англійського варіанта статті повинен становити дві сторінки (до 4 000 знаків);

назва статті, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про авторів також дублюються російською та англійською мовами;

у довідці про авторів вказувати прізвище, ім'я та по батькові (повністю, у називному відмінку), науковий ступінь, вчене звання, посаду, адресу, телефон та інші засоби зв'язку; іноземні автори вказують також назву країни; обсяг статті, у тому числі зі списком використаної літератури, таблицями, схемами тощо, не повинен перевищувати 0,5 авторського аркуша, тобто 20 тисяч знаків з проміжками (12 стор. формату А4):

текст має бути набраний шрифтом Times New Roman 12 кеглем через 2 інтервали, верхнє і нижнє поле - 2 см, ліве - 2,5 см, праве - 1,5 см;

в тексті статті посилання на використану літературу наводяться в квадратних дужках;

в кінці матеріалу обов'язковим є наведення літературних джерел та їх оформлення відповідно до вимог ВАК України, ГОСТ 7.1-84, ГОСТ 7.1.2-9-3, ДСТУ 3582-97:

список літератури має містити лише джерела, на які є посилання в тексті;

кількість згаданих джерел, на які є посилання у тексті, повинна відповідати кількості джерел, зазначених у списку літератури;

матеріали мають бути:

набрані на комп'ютері (редактор Microsoft Office Word), записані на електронний носій, причому графіки, таблиці, схеми тощо подаються окремими файлами і вміщуються також у тексті матеріалів;

електронний носій та надрукований в одному примірнику текст (оформлений за вказаними вимогами) подаються у видавництво за 2 місяці до початку виходу друкованого видання в світ; диск та тексти не повертаються; якщо є розходження між електронним і паперовим варіантами, перевага надається паперовому;

редакційна колегія та видавництво мають право редагувати та скорочувати матеріали;

відповідальність за зміст поданого матеріалу несуть автори;

матеріали мають подаватися з двома рецензіями (зовнішня та внутрішня) фахівців та рекомендаціями кафедри до друку; підпис рецензента повинен бути завіреним у встановленому порядку;

до статті додається заява автора(-ів) про оригінальність статті та про вклад у написання статті для співавторів;

всі автори мають завізувати матеріал власноручним підписом;

відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» зміст наукових статей, що приймаються до друку в фахових виданнях, повинен містити наступні складові:

- 1) постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- 2) аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- 3) виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- 4) формулювання цілей статті (постановка завдання);
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Примітка

Відповідно до наказу № 36 від 10.06.04 р. встановлено такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних з опублікуванням наукових праць у періодичних наукових виданнях ОРІДУ НАДУ при Президентіві України:

1. Для науково-педагогічних і наукових працівників, інших фахівців Інституту, які мають науковий ступінь або вчене звання, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, що обіймають посади I-IV категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування за замовленням Інституту, публікації здійснювати в установленому порядку за кошти закладу.

2. Встановлено квоту з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання:

для аспірантів, які навчаються за державним замовленням, - 3 статті;

для докторантів, які готуються за державним замовленням, - до 20 статей.

Іншим авторам, які подають матеріали до публікації у видавництва НАДУ, надаються видавничі послуги згідно з наказом «Про платні послуги»

Dear authors!

Preparing publication in professional journals of Odessa Regional Institute for Public Administration, NAPA under the President of Ukraine, Editorial Board and Publishing Office ask you to follow these requirements:

the materials are submitted in Ukrainian in proofread quality;
the text of the article is submitted with the abstract and key words in Russian and Ukrainian;
the abstract should form 8-10 lines (4-6 sentences), which clearly formulate the main idea of the article and briefly prove its relevance;

a shortened version (extended annotation) of the article in English is submitted separately. The text should include: problem and relevance; the aim of the article, its tasks; summary of the nature of the study; findings and outcomes. The size of the English version of the article should be two pages (up to 4,000 printed characters);

title, surname, name and patronymic, information about the authors are also duplicated in Russian and English;
in authors' reference the surname, name and patronymic (in full, in the nominative case), scientific degree, academic affiliation, position, address, telephone and other means of communication are indicated; foreign authors should also point their country name;

the size of the article, including the list of references, tables, diagrams, etc., should not exceed 0.5 copyright sheet, i.e. 20,000 printed characters with spaces (12 p. A4):

the text should be typed with Times New Roman font size 12 in 2 intervals, upper and lower margins - 2 cm, left - 2.5 cm, right - 1,5 cm;

the references to the literature are given in the text in square brackets;

at the end of the material the guidance literature and its registration in compliance with the requirements of HAC (Higher Accreditation Commission) of Ukraine, GOST 7.1-84, GOST 7.1.2-9-3, GOST 3582-97 are required:

the list of references should include only the sources referred to in the text;

the number of these sources, which are referred to in the text must match the number of sources listed in the references;

the materials must be:

typed on a computer (editor Microsoft Office Word), recorded on electronic media (disc), with graphs, tables, diagrams, etc. given as individual files and included in the text as well;

an electronic media (disc) and printed one copy of the text (designed for listed requirements) are submitted to the publisher 2 months before the release of the print edition; the disc and texts are not returned;

if there are differences between the electronic and the paper versions, the paper variant is preferred;

the Editorial Board and Publishing Office have the right to edit and cut the materials;

the authors are responsible for the content of the submitted materials;

the materials must be submitted with two reviews of experts (external and internal) and the department's extract from the minutes for publishing;

the reviewer's signature must be certified in the established order; the statement of the author(s) about the originality of the article and about the author's contribution in case of co-authoring is attached to the article.

all authors have to sign the material with their handwritten signature;

according to the decree of the Presidium of HAC of Ukraine from 15.01.2003 № 7-05 / 1 «On increasing requirements for professional publications, listed HAC of Ukraine» the content of scientific articles which are accepted for publication in professional journals, should include the following components:

- 1) the statement of the problem and its connection with important scientific and practical tasks;
- 2) the analysis of recent researches and publications in which a solution of the problem is started and which the author refers to;
- 3) previous unresolved part of the problem to which the article is devoted;
- 4) formulation of the aims of the article (main problem);
- 5) the main material with full justification of scientific results;
- 6) the findings and outcomes of the study and perspectives for further research in this direction.

Note

According to the order № 36 from 10.06.04 the following procedure for providing publishing services related to the publication of scientific works in periodic scientific publications of ORIPA NAPA under the President of Ukraine is established:

1. for faculty members, researchers and other specialists of the Institute who have scientific degree or academic title, civil servants, local self-government officials who hold positions of I-IV categories, specialists from other agencies, institutions and organizations who submit the materials ordered by the Institute, publications are funded by the institute according to the established order.

2. The quota for free publishing services during the period of training is established:

for PhD students who study on public order, - 3 articles;

for Doctoral students who are preparing for public order - to 20 articles.

The other authors who submit the material for publication in the NAPA Publishing Office, the publishing services are provided under the resolution «On paid services».

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 2(66) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Коректор *Б. Ю. Ростіянов*
Верстка *М. І. Губченкова*

Підписано до друку 01.07.2016.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 16,8.
Тираж 100 прим. Зам. № 24/07.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua

