

**Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України**

**ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Матеріали науково-практичної конференції
за міжнародною участю

15 квітня 2016 р.

*За науковою редакцією
члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського,
доцента А. В. Ліпенцева*

**Львів
2016**

УДК 351(063)
ББК 67.301.1
П 78

*Розповсюдження та тиражування
без офіційного дозволу ЛРІДУ НАДУ заборонено*

Метою науково-практичної конференції за міжнародною участю “Проблеми розвитку публічного управління в Україні” є залучення науково-педагогічних працівників, представників органів державної влади та місцевого самоврядування до дискусії, обміну досвідом і підготовки пропозицій, рекомендацій щодо проблемних питань і напрямків реформування системи публічного управління в Україні: теоретико-методологічних проблем публічного управління; наукового забезпечення вирішення практичних проблем публічного управління; розвитку публічної служби в умовах децентралізації влади; розвитку інноваційної політики та клієнтоорієнтованості органів публічної влади (HR менеджменту та лідерства); реформування публічного управління та сектора безпеки в Україні на європейських засадах; управління проектами та програмами в публічній сфері; економічних та інформаційних аспектів публічного управління на регіональному рівні; лінгводидактичного виміру аналізу фахового тексту.

П 78 Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (15 квітня 2016 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. — 324 с. — ISBN 978-617-644-031-4.

ISBN 978-617-644-031-4

УДК 351(063)
ББК 67.301.1

© Львівський регіональний інститут
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентіві України, 2016

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Матеріали науково-практичної конференції
за міжнародною участю

15 квітня 2016 р.

*За науковою редакцією
члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського,
доцента А. В. Ліпенцева*

Оргкомітет

Володимир Загорський – чл.-кор. НАН України, директор Інституту, голова оргкомітету;

Андрій Ліпенцев – заступник директора з наукової роботи Інституту, заступник голови оргкомітету;

Микола Фурса – начальник відділу координації наукових досліджень і підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів Інституту, секретар оргкомітету;

Михайлина Букрей – провідний фахівець (прес-секретар) Інституту;

Ольга Ванівська – завідувач кафедри публічного адміністрування та іноземних мов;

Роман Великопольський – заступник директора з економіко-господарської роботи Інституту;

Ігор Дробот – завідувач кафедри управління проектами Інституту;

Анатолій Каляєв – декан факультету державного управління та місцевого самоврядування Інституту;

Володимир Карпук – голова профспілкової організації Інституту;

Антоніна Колодій – завідувач кафедри політичних наук та філософії Інституту;

Ольга Крайник – завідувач кафедри економічної політики та економіки праці Інституту;

Орест Красівський – завідувач кафедри європейської інтеграції та права Інституту;

Євген Матвійшин – професор кафедри економічної політики та економіки праці Інституту;

Галина Микієвич – начальник відділу адміністративної роботи та управління якістю Інституту;

Віктор Наумов – головний спеціаліст сектору інформатизації та технічних засобів навчання Інституту;

Володимир Новосад – завідувач кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій Інституту;

Наталія Онисько – начальник редакційно-видавничого відділу Інституту;

Петро Петровський – завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Інституту;

Олександр Сушинський – перший заступник директора, завідувач кафедри кадрової політики та державної служби Інституту;

Олександр Чорнобиль – завідувач сектору міжнародних відносин Інституту;

Меланія Шавель – головний бухгалтер Інституту.

Наукове забезпечення вирішення практичних проблем публічного управління

*Модератори: Петровський П. М.,
д. держ. упр., проф.;
Дзяна Г. О.,
к. держ. упр., доц.*

Петровський Петро Михайлович

*д. держ. упр., проф., зав. кафедри державного управління
та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України*

Інституціоналізації наукового знання – необхідна умова публічного управління

Задекларована теми безпосередньо стосується проблеми взаємодії влади й знання, що особливо актуалізується в період трансформаційних змін. Реально стверджуваний діапазон цієї взаємодії змінюється від невігласократії до меритократії. У вітчизняних умовах утвердження публічного управління традиційно акцент робиться на дотриманні демократичних форм залучення громадськості та її представницьких об'єднань до вирішення конкретних питань регіонального та місцевого розвитку тощо. Водночас розширення демократичної бази вибору представницьких органів та здійснювана демократизація виконавчої вертикалі влади далеко не в повному обсязі забезпечує ефективність управління та досягнення належного економічного стану суспільства. Іншим необхідним чинником у цьому контексті є наукове обґрунтування, належна наукова експертиза управлінських рішень та відповідний супровід їх реалізації. Тема інституціоналізації знання, тобто фіксованого легального включення останнього в управлінський процес піднімається в науковій літературі з державного управління лише спорадично і має часткове, фрагментарне звучання. Тому метою пропонованих тез є розкриття змісту інституціоналізованих форм знання та їх детермінуючого значення для успішної практики публічного управління.

Проблема інституціоналізації знання розкривалася багатьма відомими дослідниками державно-управлінських процесів, серед яких варто виділити насамперед класиків Макса Вебера, Тол-

котта Парсонса та Карла Поппера. Так, Толкотт Парсонс прирівнює владу до діяльності банкіра, що, з одного боку, отримує депозити, а з іншого – надає кредити. Обов'язковою умовою цих взаємодій є те, що добровільно взяті зобов'язання набувають статусу необхідних до виконання. Іншими словами, інституціоналізована система влади зводиться до сукупності відносин обіцянок і зобов'язань, які в іншому варіанті визначаються як узагальнення і легітимація [1, с. 319]. Першочерговим завданням влади стає знаходження «всезагального інтересу» та обґрунтування на його основі політичних програм. Отриманий на виборах депозит довіри суспільства має бути реалізований в обґрунтування правил кредитування – визначення напрямків діяльності тощо. Узагальнення – це і раціональний пошук нових продуктивних чинників, модернізація управлінських структур, напрацювання нових норм соціально-управлінської взаємодії, стимулювання персоналу та модифікація способів легітимації влади тощо [1, с. 323]. Водночас автор зводить інституціоналізацію знання до особливої владної функції вчених, що мають високий соціальний статус. Належна взаємодія влади й знання через вченого можлива в умовах західної культурної традиції, в якій знання має надзвичайно високу цінність. Зрозуміло, що все сказане своєрідно проектується на процес українського транзиту до публічного управління, зокрема підняття на соціально зримий рівень значення науки і вченого.

Рациональні основи сучасної державної політики глибоко розкрив Макс Вебер, за яким кожен із трьох типів легітимного панування має свої інституціоналізовані основи управління. Так, традиційний тип «ґрунтується на вірі у святість тих порядків і тих можновладців, що існують здавна», а «створення якихось нових законів поруч із освяченими традицією нормами тут неможливе в принципі» [2, с. 160]. Демократичний (легальний) тип врядування «існує завдяки встановленим правилам», де «будь-які закони приймаються і можуть при бажанні змінюватися із дотриманням певних формальних процедур» [2, с. 157].

Повчальним є також звернення до праці Карла Поппера «Відкрите суспільство та його вороги», де в контексті нашої теми дається змістовна критика К. Маркса. З погляду останнього, політика є концентрованим виявом економіки і тому вона (політика) базується на інтересах, що відтворюють суб'єктивні бажання. За таким визначенням навіть демократія презентує іншу форму класової диктатури – диктатуру незаперечної більшості пролетаріату. Відповідно Карл Поппер робить висновок, що Марксова «теорія безсилля будь-якої політики, зокрема його точка зору на демократію, видається мені не просто помилкою, а фатальною помилкою» [3, с. 131]. На думку К. Поппера, марксистська концепція політики є «вкрай бідною», оскільки політичній владі в ній надається другорядне значення, а принцип за яким «будь-яка широкомасштабна політика має бути інституціональною, а не особистісною» не був усвідомлений [3, с. 141]. Актуальність цієї критики положень К. Маркса для публічного управління України можна зафіксувати так, що політика та її рациональні визначення (кодекси, закони, стандарти) мають бути домінантами для економіки та інших сфер управління; а інституціонально закріплені положення політики є основою діяльності окремих політиків.

Особливістю сучасного державно-управлінського знання є поєднання гносеологічного та праксеологічного підходів, іншими словами відтворення в ньому об'єктивної даності та спрямованої на практичний результат діяльності. Як гносеологічний феномен знання структурується у таких формах, як факт, теорія, закон. У державно-управлінському знанні ці традиційні форми знання набувають особливого значення, вимагають уточнення та конкретизації. Державно-управлінське знання кристалізується у формах закону, принципу, теорії, теореми, тренду, ідеї тощо. Всі вони ці виконують функцію теоретичної основи подальшого трансформування знання у нормативні документи, що регламентують і скеровують реальний процес управління. До інституціональних форм детермінації публічного управління належать концепція, стратегія, юридичний закон, кодекс, програма, доктрина, стандарт, указ, наказ, розпорядження та деякі інші. Легально прийняті вони визначають зміст подальшого управління, надають йому статус обґрунтованості на законності.

Кожна із вказаних форм інституціоналізації державно-управлінської науки має свої особливості, різний рівень впливу на практику управління, але всіх їх об'єднує імпліцитна присутність знання, певний формат проникнення у складні переплетіння дійсного й можливого, необхідного й бажаного, об'єктивного й суб'єктивного. І рівень результативності втілення будь-якого нормативного документу прямо пропорційно залежить від глибини знання, відтворення в ньому реального потенціалу розвитку та відповідного розуміння всіх суб'єктів суспільно-управлінського процесу.

Для практики публічного управління методологічно важливо дотримуватися чіткої послідовності у формуванні й впровадженні інституціональних форм державно-управлінського знання, а саме: концепція – стратегія – принцип – юридичний закон – програма – план

(проект) – конкретне управлінське рішення. Ця послідовність від загального до конкретного зумовлена низкою таких обставин:

– управління як доцільний (цілепокладаючий) процес діяльності базується на свідомо визначених теоретичних засадах;

– теоретичні засади державного управління визначають стан вихідної ситуації та можливості її трансформації, а також готовність суб'єктів до здійснення необхідної модернізації;

– вказані форми інституціоналізації знання можуть бути взаємозамінними, як, для прикладу, концепція та стратегія, але змістовно кожна з них виконує функцію засади або необхідної передумови практики управління;

– кожна наступна форма зафіксованого ряду визначається попередньою, є її логічним продовженням і конкретизацією.

Необхідно підкреслити важливість дотримання дедуктивної логіки здійснення державного управління, тобто недопустимість вирішення часткових питань без глибокого усвідомлення загальних, концептуальних засад. У цьому контексті можна звернутися до повчального досвіду актуального реформування вищої освіти України, коли новий закону приймався без визначення стратегії розвитку цієї галузі. Так Закон України “Про вищу освіту” був прийнятий 01.07.2014 року, потім почалося обговорення проекту “Стратегії реформування вищої освіти в Україні”, а також закону й стратегії розвитку середньої школи. Фактично тут частковість передувала висвітленню загальних засадничих положень, що ускладнює реальний процес модернізації, робить його хаотичним і суперечливим. Змістовна й процедурна неузгодженість виявляється також у недостатній визначеності концептуальних основ, що призводить до внутрішніх суперечливих формулювань. Зокрема це проявилось в частковості проведення принципу автономії вищих навчальних закладів, непослідовності у запро-

вадженні ринкових механізмів надання освітніх послуг тощо.

Таким чином, розвиток публічного управління та його висока відповідальність за здійснювані суспільні трансформації зумовлюють не лише залучення широких кіл громадськості до вирішення гострих проблем сьогодення, але й звернення до експертного середовища та обґрунтування з його допомогою всіх нормативних документів. Здійснена таким чином інституціоналізація наукового знання буде сприяти цілісності, логічній послідовності, законодавчо-правовому забезпеченню та соціальній легітимності публічного управління.

Література

1. Парсонс, Толкотт «О понятии «политическая власть» [Текст] / Т. Парсонс // *Філософія політики [Текст] : хрестоматія : у 4 т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. — К. : Знання України, 2003. — 407 с. С. 317-324.*

2. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування [Текст] / М. Вебер // *Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика [Текст] / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. — К. : Основи, 1998. — 534 с.*

3. Понпер, Карл. Відкрите суспільство та його вороги. [Текст] / К. Понпер // *Відкрите суспільство та його вороги. Т. 2 / Перекл. з англ.. О. Буценка. — К. : Основи, 1994. — 494 с.*

Фоміцька Надія Василівна

*к. держ. упр., доц., проф. кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Інституціональні зміни в публічному управлінні
на територіальному рівні**

Питання зміни публічного управління адміністративно-територіальними одиницями поступово стає все більш актуальним. Недосконалість системи місцевого управління проявляється уже з основ побудови структури і визначення рівнів управління. Тому у науковців виникали теоретичні позначення різниці чи однаковості моделей і механізмів управління на місцях, такі як «територіальний рівень». Один з підходів до визначення поняття «територіальний рівень управління», є таким, що передбачає управління на даному рівні здійснюється «органами влади, побудова яких визначається одними законодавчими актами, однотипною моделлю управління та державними інституціями з відповідними повноваженнями (функціями), що реалізуються у певній цілісності в єдиному механізмі державного управління» [5]. Зміна, зокрема, інституцій публічного управління приводить автоматично до зміни моделі і механізмів. Це об'єктивний системоутворюючий процес і він може проходити як екстенсивно так і інтенсивно. Останнє визначається політичною волею, а саме прийняттям відповідних законодавчих та нормативно-правових актів. Так, поштовхом до зміни моделі, а відповідно і інституційних основ управління на територіальному рівні стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та реалізація процесу децентралізації. Саме це закладає підвалини інституційних змін на місцевому рівні, оскільки різні адміністративно-територіальні одиниці матимуть різні владні

інституції, а відповідно моделі і механізми управління та взаємодії органів влади.

Аналіз останніх публікацій та обговорень процесу децентралізації в Україні дає підстави стверджувати, що основна увага науковців прикута до змін фінансування об'єднаних територіальних громад як основи їх життєспроможності. Так, Ю. Набатова та Т. Ус наголошують, що «відповідно до Бюджетного кодексу, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані» [2]. Таким чином політика керівництва держави щодо фінансування територіальних громад може стати лояльною вибірково, і стосується лише тих, хто погодився об'єднатися. Усе це вказує на прояви примусового об'єднання громад, без належної поінформованості населення про інші крім фінансових причин їх об'єднання чи необ'єднання. Ці тенденції не є новими у світовій практиці. Зокрема в дослідженнях В. Величко акцент ставиться саме на такому характері трансформаційних процесів: «переважна більшість країн історично сформувалися не шляхом добровільного об'єднання автономних спільнот, а пройшли тривалий час будівництва, що супроводжувався авторитарними тенденціями» [1].

Отже фінансове спонукання держави до об'єднання територіальних громад, яке передбачене внесенням змін до формування місцевих бюджетів «починаючи з 2015 року шляхом введення таких

нових видів трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція» [2] та значної кількості інших змін є очевидним. Фінансова стимуляція процесу «добровільного» об'єднання громад пояснюється бажанням центральних органів перш за все зменшити організаційний тиск на управління місцевими справами. На це вказують дослідження А. Чернобай та В. Чайковської, які стверджують, що «чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями» [6] є саме тим шляхом, який змінить ситуацію управління на місцях до кращого.

Однак, такі підходи не є виваженими зі значної кількості причин. Найперше, як уже зазначалося, поінформованість населення про процеси децентралізації є низькою і однобічною. Зовсім відсутнє пояснення необхідності інституційних змін на територіальному рівні, а саме – чому замість райдержадміністрацій будуть створені виконкоми районних рад. Для пересічного громадянина ці зміни у розумінні природи реалізації функцій управління пов'язані лише зі зміною назви. Справжня сутність децентралізації як наближення управлінських послуг до населення залишається поза увагою. Саме на такий аспект здійснення реформ в Україні вказує М. Попова «Українська практика останніх років показала, що надмірна централізація влади наводить до погіршення справ на місцях, що спричиняє за собою збільшення протестного настрою громадян. Коли відповідальність за надання послуг і забезпечення інфраструктури децентралізована, місцеві органи можуть краще оцінювати співвідношення витрат і доходів, а також гнучкіше реагувати на потреби населення в рамках бюджетних обмежень» [3]. Та-

ким чином для кожної громади необхідно вказати на конкретні переваги об'єднання не лише загальними положеннями з реформ, а які саме заходи будуть здійснені в конкретному селі, селищі, місті, як зміниться управління і що залишиться незмінним і чому саме так. Реалізація такого підходу вимагає включення мотиваційного механізму у здійснення реформ.

Зовсім інший характер розуміння трансформаційних процесів у державних службовців, оскільки виникає парадоксальна ситуація, коли реформи щодо децентралізації повинні здійснювати працівники тих державних інституцій, які будуть ліквідовані. Тобто, працівники місцевих державних адміністрацій мають негативну мотивацію щодо впровадження реформ, оскільки вони можуть залишитися без роботи з ліквідацією державних виконавчих органів влади на рівні району. Гарантій їх переходу як кваліфікованих працівників в іншу виконавчу структуру, а саме виконком ради, немає. А враховуючи заполітизованість управління на місцях, у багатьох випадках державні службовці місцевих державних адміністрацій, особливо керівники, не матимуть подальшої державної служби.

Тому для реалізації управлінських реформ, а саме здійснення децентралізації влади та забезпечення життєспроможності територіальних громад, необхідна розробка організаційного забезпечення та мотиваційних механізмів. Шляхами такого впровадження може стати створення аналітично-інформаційних груп, які б могли оцінити перспективи розвитку певної території в контексті здійснення управлінської реформи і вказати на конкретні переваги як для територіальних громад, так і для виразників їх інтересів – депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Крім того, виходячи з нинішньої реальної неспроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості забезпечити реалізацію усіх наданих їм повноважень, вказати на необхідність перерозподілу їх обсягу між іншими органами влади. Такі

заходи є первинними у реалізації реформ будь-якого роду, оскільки навіть позитивні зміни породжують на першому етапі супротив тих, до кого вони відносяться. А зміна владних інституцій на місцях зачіпає інтереси кожного громадянина.

Література

1. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід / В. О. Величко // Державне будівництво та місцеве самоврядування 2014. – Випуск 28. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7492/1/Velychko_12.pdf.

2. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>.

3. Попова М. Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад /

М.Ф.Попова // Актуальні проблеми політики. 2015. – Вип. 54. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1007/Popova%20Detsentralizatsiya%20vlady.pdf?sequence=1>.

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/para%23n87>.

5. Фоміцька Н.В. Реалізація державної влади на територіальному рівні : автореф. дис ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Н. В. Фоміцька . – Харків : Б.в., 2007. – 19 с.

6. Чернобай А. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні / А. Чернобай, В. Чайковська // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 103–109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapii.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/chernobaj.pdf>.

Дзяна Галина Олексіївна

к. держ. упр., доц., доц. кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Дзяний Ростислав Борисович

к. х. н., доц., ст. викл. кафедри управління проектами Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Пріоритети публічного управління при формуванні стратегій розвитку

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [1], визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів вико-

навчої влади і органів місцевого самоврядування, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими загальнодержавними стратегіями, які спрямовані на територіальний розвиток.

Дана Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання

соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. За результатами ґрунтовного аналізу основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх 20 років та проблем, що існують у сфері регіональної політики, Стратегією визначаються цілі державної регіональної політики до 2020 року, а саме [1]:

Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, що полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток, що передбачають недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг та створення умов для співробітництва регіонів.

Ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, що передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики — механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів.

Стратегією регіонального розвитку, зокрема, пріоритетними визначено такі сфери, як: транспорт та інфраструктура; економічний розвиток та інвестиції; підприємництво і регуляторне середовище; конкурентна політика; ринок праці; освіта і наука; інноваційна діяльність. На сьогодні, державна регіональна політика в Україні як ніколи вимагає координації її цілей та заходів не тільки з пріоритетами галузевих політик, а й з політикою загальнодержавних пріоритетів

Відповідно, питання ефективності здійснення заходів у рамках реаліза-

ції Стратегії регіонального розвитку, на нашу думку, неможливо розглядати окремо від питання енергетичної безпеки та енергетичної незалежності держави та її регіонів. Задоволення величезних енергетичних потреб людства обмеженими енергетичними ресурсами — одне з найважливіших питань нашого часу. Адже, традиційні джерела енергії — вичерпні, їх вартість лише зростатиме, а використання — має негативний вплив на клімат планети.

Проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року є політичним документом, який формалізує політику держави, окреслює завдання для всієї системи державного управління та формує механізм концентрації зусиль суспільства на досягнення цілей розвитку всього енергетичного сектора України [2].

Стратегія спрямована на створення умов для забезпечення потреб суспільства в паливно-енергетичних ресурсах та вимог енергетичної безпеки країни і передбачає:

- визначення цільового стану енергетичного сектора України виходячи з пріоритетів забезпечення енергетичної безпеки та реалізації євроінтеграційних прагнень України;

- запровадження сучасних методичних підходів, прийнятих в країнах ЄС, до розроблення документів стратегічного планування та практичної діяльності з реалізації державної політики в енергетичній сфері;

- формування цілісної системи державного управління енергетичним сектором, яка передбачає узгодження Стратегії з системою планування розвитку країни;

- формування узгодженої системи механізмів державного управління, спрямованої на досягнення цілей та створення системи моніторингу реалізації Стратегії.

Енергетична Стратегія формує цільову траєкторію розвитку енергетичного сектора, забезпечуючи узгодженість його пріоритетів з більш широкими цілями суспільства та розглядаючи розвиток енергетичного сектора як складову сталого соціаль-

но-економічного розвитку України та її регіонів.

Реформування енергетичного сектора та виконання завдань стратегічних документів вищого рівня, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3], має розпочатися з радикального перегляду політики енергоефективності. З огляду на фінансові обмеження в Україні енергетична політика на найближчу перспективу має зосередитися на підвищенні рівня енергоефективності в енергетичному та житлово-комунальному секторах. Пріоритетними завданнями мають стати підвищення ефективності використання енергоресурсів енергоспоживаючими установками, системами транспортування та енергопостачання, у будівлях та на промислових підприємствах.

Україна, уклавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, прийняла історичне рішення щодо пріоритетів свого розвитку. Дане рішення зумовлює не тільки появу низки зобов'язань, які мають бути у повній мірі відображені у пріоритетах соціально-економічного розвитку країни, і її енергетичної галузі України, зокрема. Принциповий вибір України в частині повноцінної інтеграції до співтовариства європейських націй зумовлює і необхідність зміни підходів до формування Україною енергетичної політики, яка має відповідати принципам і практиці ЄС.

Взяті Україною зобов'язання в частині зниження впливу енергетики на довкілля обумовлюють потребу у додаткових обсягах інвестицій. Пріоритетом у цьому напрямі буде обмеження викидів парникових газів великими паливоспалювальними установками, що можливо досягнути за рахунок реалізації комплексу заходів з енергоефективності, енергозбереження та розширення використання відновлюваної енергетики. В частині мінімізації негативного впливу енергетичного сектора на довкілля пріоритетними напрямками державної політики є зменшення утворення шкідливих речовин у процесі виробничої діяльності шляхом впровадження прогресивних технологій виробництва

та локалізації (уловлювання) викидів і скидів із подальшою їх нейтралізацією, складуванням й утилізацією.

Враховуючи прогнозоване обмеження ресурсів держави, пріоритетом енергетичної політики є формування механізмів залучення інвестицій, що поєднують державне та приватне фінансування, а також залучення ресурсів міжнародних фінансових організацій, можливостей міжнародних угод та програм розвитку. Важливою у цьому контексті є активізація діяльності та розширення участі України в механізмах інвестування, що формуються в рамках політики щодо обмеження змін клімату. Сприятиме цьому приєднання України до низки міжнародних угод, зокрема з розширення доступу до міжнародного вуглецевого фінансування та інших механізмів «посткіотського періоду», програм міжнародних фінансових інститутів та розширення двосторонньої співпраці між урядами.

Яскравим прикладом такої співпраці стала 21 Міжнародна конференція сторін рамкової конвенції ООН зі зміни клімату (COP 21), де був укладений Паризький договір, згідно якого, для досягнення обмеження змін клімату, країни повинні інтенсивніше скорочувати викиди та інвестувати у відновлювані джерела енергії.

Таким чином, з короткого огляду вище зазначених стратегій, можна зробити висновки, що Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року визначено цілі, які на нашу думку, не в повній мірі відображають пріоритети розвитку держави та її регіонів, зокрема, що стосується сфери енергозбереження та енергоефективності, а також взятих Україною зобов'язань перед міжнародною спільнотою щодо обмеження змін клімату.

В Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» серед першочергових реформ і програм визначено програму енергонезалежності України, головним завданням якої є забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням

інноваційних технологій. Тому, пріоритети стратегічних документів вищого рівня мають бути враховані і відображені в стратегіях розвитку окремих галузей, територій, громад.

Література

1. *Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджено постановою КМУ від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>.*

2. *Енергетична стратегія України на період до 2035 року. Біла книга енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Energy%20Strategy%2035.*

3. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.*

Гук Оксана Іванівна

*к. філос. н., доц. кафедри політичних наук і філософії
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Колосовська Ірина Ігорівна

*к. держ. упр., доц., доц. кафедри політичних наук і філософії
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Теоретико-методологічні аспекти формування політики національної пам'яті в Україні

Побудова в Україні сильної держави нині є першочерговим завданням, що стоїть перед нашим суспільством; завданням надважливим (зберегти свою державність та свою ідентичність) і надскладним, беручи до уваги нинішню економічну ситуацію, стан неоголошеної війни, слабкість практично всіх державних інституцій. Незважаючи на те, що серед викликів глобалізації у сучасному світі одним із провідних є загроза демократичним національним державам та національній ідентичності, сучасні дослідники, зокрема Ф. Фукуяма, визнають, що «побудова сильної держави – одна з найбільш важливих проблем світового співтовариства, так як слабкість держави виступає основним джерелом першочергових проблем, як національних, так і міжнародних» [1, с.5].

Серед найбільш пріоритетних напрямків розвитку Української держави на сьо-

годнішньому етапі слід виокремити стратегічний напрям вироблення політики національної пам'яті, яка б сприяла консолідації українського суспільства через формування нової національно-культурної ідентичності та політичної нації. Очевидно, що національно-культурна ідентичність формується протягом тривалого часу і зі всієї сукупності чинників, які впливають на її формування, найбільше значення мають історичні та психологічні. Ми є тими, якими нас сформувала наша історія, точніше, якими ми себе бачимо в історії. Як влучно зауважив дослідник П. Коннертон, «існує важливий зв'язок між концепцією власної ідентичності та нашими ж різноманітними ментальними станами погляду на себе в минулому» [2, с. 43].

Варто зауважити, що в сучасному світі проблема пам'яті стала предметом особливої уваги дослідників з галузі філософії,

соціології, державного управління, політології, психології, історії. Дана проблема стала предметом дискусій вже на етапі формування понятійно-категоріального апарату. Так, зокрема західноєвропейські дослідники, починаючи від М. Гальбакса, оперують зазвичай поняттям «колективна пам'ять». На особливу увагу заслуговують також дослідження Я. Ассмана, П. Нори, П. Коннертона, Дж. Верча, А. Мегіла, Б. Міштал, І. Ірван-Зарецької та інших.

В той час як на пострадянському просторі більш усталеним є поняття «історична пам'ять». Серед українських дослідників варто відзначити М. Рябчука, О. Кісь, Я. Грицака, В. В'ятровича, Н. Яковенко, Ю. Зернія, М. Киридона, І. Симоненка та інших. В основному ці дослідження носять історичний характер, тоді як потребують більш глибокого філософсько-методологічного аналізу в контексті науки державного управління.

Зокрема, варто зупинитися на проблемі структуризації даного поняття. Так, ще М. Гальбакс, який першим увів у науковий обіг поняття «колективна пам'ять», розумів його як певний соціальний феномен, що формується відповідно до вимог часу та «соціальних рамок» (цій проблемі була присвячена його праця «Соціальні рамки пам'яті», опублікована ще у 1925 р.) Під «соціальними рамками» автор розумів цілу систему суспільних цінностей, традицій, ідеалів, які окреслюють межі світогляду людини відповідно до соціальної групи, з якою вона себе ідентифікує. «Наше індивідуальне мислення є здатним пам'ятати тільки тому, що перебуває у цих рамках і бере участь у колективній пам'яті», – наголошував він [3, с. 29]. У своїх подальших працях автор розрізняв три основні конструкти, пов'язані даною проблематикою: автобіографічну, історичну та колективну пам'ять. Історична пам'ять – це те, що формується на базі історичних праць, а значить офіційної історичної концепції, тому конструюється соціальними і державними інституціями. Автобіографічна пам'ять базується на безпосередньому

життєвому досвіді особистості. А колективна пам'ять – це активне минуле, що формує нашу ідентичність [4, с. 22].

Натомість інший дослідник, Я. Ассман диференціював поняття «колективної пам'яті», поділивши її на «культурну» та «комунікативну». Так, поняття «культурна пам'ять», на його думку, стосується зовнішнього виміру людської пам'яті, тобто суспільних і культурних умов, які впливають на особливості сприймання, утримання певної інформації у пам'яті, її сили й потужності [5, 152]. Тобто концепт культурної пам'яті забезпечує формування певного колективного знання, що забезпечує усвідомлення кожним представником своєї приналежності до певної групи, бо саме це спільне минуле і єднає цю групу, сприяє формуванню єдиної національно-культурної ідентичності, на протиположності іншим, чужим ідентичностям.

Натомість під комунікативною пам'яттю дослідник розуміє спогади сучасників подій про нещодавнє минуле, безпосередніми свідками якого вони були, пережили їх безпосередньо. Ці спогади можуть передаватися в межах декількох поколінь і підсилюватися повсякденними дискурсами, в умовах безпосередньої комунікації, живого спілкування між людьми. Це жива пам'ять, критерії істинності якої безпосередньо впливають з індивідуальної та групової потреби в ідентифікації.

Схожі підходи до класифікації ми можемо знайти в інших дослідників, зокрема Барабара Міштал у своїй праці «Теорія соціальної пам'яті» (Theories of Social Remembering) виділяє офіційну (official), масову (popular) та громадську (public) пам'ять. Очевидно, що офіційну пам'ять використовують зазвичай політичні еліти для збереження свого легітимного статусу, масова пам'ять, зазвичай сприймається як менш-більш узгоджене спільне бачення минулого, то громадська пам'ять, викликає особливий інтерес, оскільки вона охоплює ті уявлення про минуле, які об'єднують суспільство, не лише тому, що допомагають йому інтерпретувати сучасне, а й вибудовують єдину стратегію у баченні майбутнього [6].

Незважаючи на різноманіття запропонованих категорій для більш глибокого структурного аналізу такого складного феномену як колективна пам'ять, можна виокремити спільні підходи у зазначених авторів. Прагнення структурувати окремі підвиди колективної пам'яті, очевидно є виправданим і необхідним для кращого розуміння потреб суспільства і держави у виробленні єдиної стратегії.

Також слід зазначити, що зазвичай ми спостерігаємо дві протилежні тенденції у ставленні до проблем національної пам'яті: 1) тенденція надмірності (коли сформована чітка цілеспрямована політика, яка базується на виробленні механізму забезпечення міцної і сталої ідентичності через утримування минулого); 2) нестачі, своєрідного «колективного забування» за визначення американського дослідника П. Коннертона (ця тенденція зазвичай пов'язана із проблемою травматичної чи віктимної пам'яті). У першому випадку маємо справу із загрозою формування єдиної ідеології та маніпулювання суспільною свідомістю, що притаманне тоталітарній системі; у другому випадку найчастіше стикаємося із наслідками цієї моделі, що яскраво прослідковується у феномені пострадянської амнезії.

Обидві тенденції тяжіють до певних крайностей, які перешкоджають виробленню здорового підходу до проблеми формування такої політики національної пам'яті, якої потребує відкрите суспільство.

Соціологічні дослідження свідчать, що в українському суспільстві нині немає жодної історичної особи, події, факту з давньої історії, а особливо історії ХХ століття, які б служили об'єднуючим чинником для всієї нації. Навпаки, питання мови, традицій, історичних персоналій та фактів служать швидше роз'єднуючим чинником. Однак новітня історія, останніх два з половиною роки критичні моменти Майдану, Революції Гідності, війни із Росією виявилися наповненими подіями, що виступають консолідуючим чинником для формування нової української ідентичності та політичної нації. Це і система

цінностей, з яких ключовою виступає гідність людини, і нові герої Небесної Сотні та учасники АТО. Таким чином, ми маємо нині вагомий підстави вироблення живої, громадської пам'яті на основі широкого суспільного дискурсу із залученням безпосередніх очевидців подій з різних регіонів України, виробленні на цій основі чітких механізмів для формування єдиної стратегії формування національної пам'яті, яка сприятиме дуже чіткій важливій і прагматичній меті – формуванню нової української політичної нації.

Література

1. Фукуяма Ф. *Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке.* – М.: ООО «Хранитель», 2006. – 221 с.
2. Коннертон П. *Як суспільства пам'ятають* / Пер. З англ. С. Шліпченко. – К.: Ніка-Центр, 2004. – 184с.
3. Хальбвакс М. *Социальные рамки памяти* / Пер. с фр. и вступ. статья С. Н. Зенки на М.: Новое издательство, 2007. - 348 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lib100.com/book/memory/frames_memory.
4. Хальбвакс М. *Коллективная и историческая память* / М. Хальбвакс // *Неприкосновенный запас: Дебаты о политике и культуре.* – 2005. – № 2-3 (40-41). – С. 12 - 35.
5. Ассман Я. *Культурная память: Письмо, память о прошлом и политическая идентичность в высоких культурах древности* / Пер. с нем. М. М. Сокольской. – М.: Языки славянской культуры, 2004. - (Studia historica). – 368 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.philol.msu.ru/~discours/images/stories/speckurs/assman.pdf>.
6. Цит. за: Кісь О. *Коллективна пам'ять та історична травма: теоретичні рефлексії на тлі жіночих спогадів про Голодомор* // *Україна модерна Міжнародний інтелектуальний часопис* – 22.11. 2013. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uatoderna.com/md/216-216>.

Антонова Олена Ростиславівна

*к. держ. упр., доц. кафедри спеціально-правових дисциплін
Академії муніципального управління*

Потенціал сімейного волонтерства: вітчизняний та зарубіжний досвід

Причина розвиненого волонтерського руху на заході криється у культурі сімейного виховання, яка вплинула на розвиток сімейного волонтерства. За результатами дослідження американського агентства Russ Reid виявлено, що діти батьків, які займаються благодійною діяльністю, з вірогідністю 80% стануть також підтримувати добродійність. Тоді як в сім'ях, де батьки не цікавляться філантропією, вірогідність залучення до неї дітей складає усього 25%.

З метою підтримки волонтерства, у США, перед Днем дяки, щорічно відзначається День сімейного волонтера (Family Volunteer Day). Ця подія не лише об'єднує членів сім'ї, але й надає їм можливість вносити спільний внесок у розвиток місцевого самоврядування. Подібний досвід навчає дітей відчувати зв'язок між тим, що вони віддають і тим, що отримують [1].

Особливість волонтерського руху в сучасній Україні пов'язана з Революцією Гідності, яка призвела до суттєвих змін в політичному та соціокультурному середовищі. Внаслідок зовнішньої агресії Російської Федерації проти України, проявилася неготовність державних структур ефективно реагувати на виклики та діяти в екстремальних умовах суспільного конфлікту, територіальної анексії та окупації частини української території [1]. За такого перебігу подій вітчизняне громадянське суспільство продемонструвало вражаючу здатність до консолідації і мобілізації, зуміло створити дієву мережу сімейного волонтерства. Представники такої форми волонтерства взяли на себе зобов'язання

щодо вирішення невідкладних проблем: надання різнопланової допомоги біженцям з окупованих територій, матеріально-технічне забезпечення військових, збір коштів та продовольства, закупівля медичного обладнання та медикаментів для поранених тощо.

Таким чином, інформаційно-просвітницький характер волонтерства поступився соціально спрямованому сімейному волонтерству. На практиці сімейне волонтерство виявилось найбільш продуктивним, адже, в обхід бюрократичних процедур, воно діє за родинними правилами – злагоджено і послідовно. Волонтерськими справами займаються одночасно вся сім'я – батьки, діти, дідуся і бабусі. Проте довгий час у суспільстві існувала думка, що допомагати іншим можуть лише дорослі члени суспільства, а діти – це члени сім'ї, які самі потребують допомоги. Але вже сьогодні це є вкрай небезпечним висновком, оскільки побудувати громадянське суспільство не можливо без виховання соціально-відповідального громадянина держави з раннього віку.

Сьогодні, практично у кожному населеному пункті нашої держави є хоча б одна група сімейних волонтерів, що свідчить про визнання українським суспільством значущості волонтерської діяльності та повернення громадян до християнських цінностей милосердя та благодійності. Зокрема у закладах та установах системи соціального захисту населення працює близько 205 тисяч волонтерів, у тому числі біля 68 тисяч волонтерів-пенсіонерів і більше ніж 98 тисяч волонтерів із числа молоді [3].

Волонтери всіх категорій охопили увагою більше ніж півмільйона громадян, які потребують різних видів допомог. Це ще раз засвідчує те, що милосердя та благодійність залишаються незмінними атрибутами родинного життя в сучасних соціокультурних умовах. Допомагаючи іншим, волонтерські сім'ї стають згуртованішими і упевненими у своїх силах, привносять у своє життя ті цінності та звички, які дозволять їм зміцнювати сімейні стосунки, вести активне і насичене добрими справами життя.

Проте в Україні потенціал сімейних волонтерів ще не у повній мірі використовується. Причинами цьому є:

– відсутня інфраструктура волонтерської діяльності на регіональному та муніципальному рівнях;

– недосконалий механізм державного піклування про волонтерську діяльність;

– недостатня відповідальність керівників організацій, що залучають волонтерів, за якість волонтерської допомоги та її відповідність діючим стандартам, нормам і правилам;

– брак належного методичного, інформаційного та консультативного забезпечення волонтерської діяльності;

– відсутність системи професійної підготовки кадрів для кваліфікованої волонтерської та управлінської діяльності.

Тому, для розвитку сімейного волонтерства, варто:

– по-перше, залучити сімейних волонтерів до участі у державотворенні: а) лобювання спеціальних “сімейних програм”, які були б зорієнтовані на розвиток сімейного волонтерства – враховуючи вікові особливості та інтереси кожного члена сім'ї; б) з метою родинного, національного та глобального об'єднання суспільства, запровадження зустрічей ініціативних груп волонтерів з представниками органів державної влади; в) започаткувати відзначення кращих волонтерських сімей за внесок у розвиток благодійництва, волонтерства, активну громадську позицію та з нагоди Міжнародного дня волонтера.

– по-друге, здійснювати підтримку соціальних ініціатив сімейних волонтерів: а) забезпечення хоспісної та паліативної допомоги сім'ям хворих; б) надання допомоги дітям, батьки яких загинули у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту; в) здійснення волонтерського супроводу сімей, в яких проживають особи, які через фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів.

– по-третє, забезпечити здійснення інформаційно-пропагандистської діяльності: а) участь у публічних заходах задля розвитку та пропаганди сімейного волонтерства; б) культурно-просвітницькі програми та конкурси для розвитку лідерських навичок сімейних волонтерів; в) організація благодійних ярмарок, фандрейзингів та акцій для залучення ресурсів та коштів; г) висвітлення кращих практик сімейного волонтерства у форматі соціальних реклам, журналістських розслідувань, окремих тематичних програм.

– по-четверте, формувати економіко-правового світогляду громадян на сімейне волонтерство: а) надання пільг дітям, що приймають участь у сімейному волонтерстві під час вступу до вищих навчальних закладів та при прийомі на роботу; б) визначення механізму зарахування часу здійснення волонтерської діяльності до навчально-виробничої практики студентів у разі її здійснення за профілем спеціальності; в) отримання компенсації часу працюючим сімейним волонтерам у вигляді додаткових оплачуваних днів відпочинку; г) застосування норм Податкового кодексу України до волонтерських діячів.

Література

1. Горелов Д.М., Корнієвський О.А. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. / Д.Горелов, О.Корнієвський. – К. : НІСД, 2015. – С. 32–35.

2. Закон України “Про волонтерську діяльність” [Електронний ресурс] // ВВР – 2011. – № 42, ст.435 – Режим доступу до сторінки: <http://rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2016 р. № 57-р “Про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році” [Електронний ресурс] – Режим доступу до сторінки: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248801311&cat_id=244274130.

Федорчак Ольга Василівна

к. держ. упр., доц., докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Кредитний рейтинг як інструмент оцінки інвестиційного клімату

Військовий конфлікт на території України є об’єктивною причиною погіршення економічної ситуації в країні у 2014 році. Але проблема полягає в тому, що у 2015 році ситуація не змінилась на краще, а навпаки – відбувається поглиблення падіння, шоків девальваційні та інфляційні сплески, зубожіння населення та банкрутство підприємств, банків та держави в цілому. І немає жодної групи промислових товарів, так як і жодної галузі промисловості, яка б демонструвала нарощування виробництва, або хоча б не скорочувала його порівняно з вже зафіксованим падінням минулого року. Зазначена динаміка супроводжується постійним переглядом міжнародними кредитними агентствами у бік зниження кредитних рейтингів України [2].

За таких умов створилася ситуація, коли довіра інвесторів й кредиторів до України поступово згасає. Інвестори та кредитори протягом останніх років зайняли вичікувальну позицію, побоюючись вкладати кошти в економіку країни в умовах високої ризикованості. З огляду на це, проблема оцінки інвестиційного клімату стає все більше актуальною.

Сутність кредитних рейтингів, методологію їх оцінки досліджували перш за все засновники всесвітньо відомих рей-

тингових агентств – Дж. Муді, Дж. Фітч, Г. Пур, а також низка зарубіжних та вітчизняних дослідників. Високо оцінюючи внесок зазначених науковців у питання, що досліджуються, необхідно зауважити, що на сьогоднішній день інвестиційний клімат в Україні досі залишається несприятливим, а питання пов’язані з розвитком системи національного рейтингового оцінювання та значення кредитних рейтингів у економічній літературі залишаються мало дослідженими.

Метою доповіді є аналіз сутності та видів кредитних рейтингів як інструментів оцінки інвестиційного клімату в Україні.

У сучасному розумінні рейтинг – це комплексна оцінка стану досліджуваного об’єкта, яка дає можливість віднести його до певного класу чи категорії. Рейтинг за своєю суттю виконує функцію перетворення досить великих обсягів інформації та подання її найбільш компактним чином з метою рекомендацій суб’єкту щодо прийняття рішень.

На сьогодні існує понад 130 рейтингових агентств, які пропонують громіздку кількість видів та типів рейтингів. Серед величезного різноманіття різних рейтингів, можна виокремити певні їх види.

І. За об’єктом рейтингу кредитні рейтинги поділяють на: 1) суверенний

рейтинг; 2) рейтинги регіонів; 3) рейтинги галузей; 4) рейтинги емітентів; 5) рейтинги цінних паперів.

Суверенний рейтинг виступає важливим чинником при прийнятті іноземними інвесторами рішень щодо вкладання капіталу в економіку іншої країни. Рейтинги регіонів передбачають оцінку інвестиційної привабливості відповідних адміністративно-територіальних утворень, а рейтинги галузей – оцінку відповідних галузей промисловості. Індивідуальний рейтинг емітента – це висновок про загальну кредитоспроможність юридичної особи. При визначенні індивідуального кредитного рейтингу позичальника, окрім його власних ділових та фінансових ризиків, враховуються також значення суверенного рейтингу держави, резидентом якої є підприємство-емітент.

II. За ступенем надійності об'єкту рейтинги поділяють на: 1) рейтинги інвестиційного рівня; 2) рейтинги спекулятивного рівня. Відповідно до методології надання кредитного рейтингу найнадійнішим країнам з погляду платоспроможності присвоюється рейтинг «AAA», а найгіршу фінансову ситуацію (дефолт) відображає рейтинг «D», див. табл. 1.

ційного класу і вважаються сприятливими; а рейтинги класу – «BB» – «C» володіють значними спекулятивними характеристиками і є несприятливими.

Деякі рейтингові агентства використовують спеціальні позначки: «RD», «SD» – для позначення часткового дефолту; «WR» – відмовлено в рейтингуванні; «NR» – рейтинг не присвоєно; «P» – умовний рейтинг тощо. У середовищі фінансистів вважається, що наявність у емітента навіть невисокого рейтингу, виставленого одним з міжнародних рейтингових агентств, справляє краще враження, ніж взагалі відсутність такого.

Також до рейтингів можуть додаватися знаки «+» або «-» для демонстрації відносного положення всередині основної категорії. Так, країна з рейтингом «BBB+» буде інвестиційно привабливішою, ніж країна з рейтингом «BBB». Деякі рейтингові агентства роблять прогноз щодо підвищення або відповідно зниження рейтингу у короткостроковому періоді. Прогноз може бути позитивний, негативний, або стабільний.

III. За терміном прогнозу, на які розповсюджується кредитний рейтинг, виділяють: 1) довгостроковий кредитний рейтинг; 2) короткостроковий кредитний рейтинг (до 1 року).

Таблиця 1

Шкала кредитних рейтингів

Позначка	Градація кредитних рейтингів
– «AAA»	– найвищий інвестиційний клас (prime grade);
– «AA»	– високий інвестиційний клас (high grade)
– «A»	– інвестиційний клас вище середнього (upper medium grade)
– «BBB»	– інвестиційний клас нижче середнього (lower medium grade)
– «BB»	– спекулятивний, не інвестиційний клас (non-investment grade speculative)
– «B»	– високо спекулятивний клас (highly speculative grade)
– «CCC»	– клас істотного ризику (substantial risks)
– «CC»	– екстремально спекулятивний клас (extremely speculative)
– «C»	– дефолт з малою вірогідністю відновлення (in default with little prospect for recovery)
– «DDD», «DD», «D»	– дефолт

Слід зазначити, що рейтинги класу «AAA» – «BBB» є рейтингами інвести-

IV. За способом побудови прийнято розрізняти: 1) експертний рейтинг; 2) аналітич-

ний рейтинг. У першому випадку упорядкування об'єктів у списку здійснюється експертом (комісією експертів), а в другому – місце об'єкта в упорядкованому списку визначається економіко-математичною моделлю.

V. За місцем знаходження об'єкту та суб'єкту рейтингу розрізняють: 1) інсайдерські; 2) дистанційні рейтинги. Інсайдерські рейтинги передбачають вивчення об'єктів на місцях «з середини». Дистанційні рейтинги базуються на результатах раніше проведених досліджень на місцях, але опираються, насамперед, на опубліковану зовнішню звітність.

VI. В залежності від ступеня присутності в інших країнах виділяють: 1) національні; 2) регіональні; 3) міжнародні рейтинги. Національні рейтингові агентства діють на теренах певної країни. Регіональні агентства надають послуги з присвоєння рейтингів в певному регіоні. Такі агентства адаптовані до врахування в своїй діяльності національних, політичних і економічних особливостей близьких по укладу та традиціям країн.

Лева частка ринку міжнародних рейтингових послуг (понад 90%) зосереджена лише у трьох лідерів даної галузі: Standard and Poor's Corporation («S&P»), Moody's Investors Service, Inc. («Moody's») та Fitch Ratings Ltd. («Fitch»). Суверенні кредитні рейтинги саме цих трьох компаній є основними орієнтирами для більшості міжнародних інвесторів та кредиторів, що бажають визначити ризики своїх вкладень у ту чи іншу країну [1].

Згідно з методикою Standart & Poog's, загальна оцінка кредитоспроможності держави передбачає врахування таких п'яти груп чинників: 1) політична система; 2) економічна система; 3) зовнішні чинники; 4) фіскальна політика; 5) монетарна політика. Кожному з чинників присуджуються відповідні бали. Далі виводяться середні бали оцінки політичного та економічного середовища і стійкості фінансової системи. На їхній основі визначається «індикативний рівень рейтингу», якому відповідає суверенний рейтинг країни, див. табл. 2.

Таблиця 2

Матриця оцінки суверенного рейтингу країни за Standard & Poor's

Стойкість фінансової системи	Політичне та економічне середовище											
	Позиція	Найвища	Надзвичайно сильна	Дуже сильна	Сильна	Помірно сильна	Середня	Помірно слабка	Слабка	Дуже слабка	Надзвичайно слабка	Найгірша
Позиція	Бали	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0
Надзвичайно сильна	1,0-1,7	aaa	aaa	aaa	aa+	aa	a+	a	a-	bbb+	N/A	N/A
Дуже сильна	1,8-2,2	aaa	aaa	aa+	aa	aa-	a	a-	bbb+	bbb	bb+	bb-
Сильна	2,3-2,7	aaa	aa+	aa	aa-	a	a-	bbb+	bbb	bb+	bb	b+
Помірно сильна	2,8-3,2	aa+	aa	aa-	a+	a-	bbb	bbb-	bb+	bb	bb-	b+
Середня	3,3-3,7	aa	aa-	a+	a	bbb+	bbb-	bb+	bb	bb-	b+	b
Помірно слабка	3,8-4,2	aa-	a+	a	bbb+	bbb	bb+	bb	bb-	b+	b	b
Слабка	4,3-4,7	a	a-	bbb+	bbb	bb+	bb	bb-	b+	b	b-	b-
Дуже слабка	4,8-5,2	N/A	bbb	bbb-	bb+	bb	bb-	b+	b	b	b-	b-
Надзвичайно слабка	5,3-6,0	N/A	bb+	bb	bb-	b+	b	b	b-	b-	ccc/cc	ccc/cc

Методики оцінки суверенного рейтингу Moody's та Fitch дещо схожі з методикою, яку використовує S&P, проте різняться переліком чинників. Так, Moody's для оцінки суверенного рейтингу країни використовує шість окремих чинників: 1) ліквідність; 2) економічна та соціальна стабільність; 3) рівень фінансової стабільності; 4) стан платіжного балансу; 5) фінансові стимули; 6) розмір і обслуговування зовнішнього і внутрішнього боргу. Методика Fitch базується на оцінці чотирьох груп чинників: 1) макроекономічні чинники; 2) державні фінанси; 3) зовнішні фінанси; 4) структурні чинники.

Провідні рейтингові агентства присвоїли Україні досить низький суверенний рейтинг, залишивши для українських позичальників лише так звану «не інвестиційну» категорію міжнародної шкали. Проте є позитивні зміни. Так, Standard&Poor's у кінці 2015 року підвищило суверенний рейтинг України відразу на чотири позиції, з «SD/D» до «B-/B» у зв'язку з домовленостями про реструктуризацію частини зовнішнього боргу України. Слідом за ним, Moody's також підвищило суверенний рейтинг України з категорії «Ca» до «Caа3» і змінило прогноз з негативного на стабільний. У листопаді 2015 року Fitch теж підвищило суверенний рейтинг України з категорії «RD» (обмежений дефолт) до «CCC» [3].

Висновки. Безсумнівним є той факт, що для міжнародних інвесторів та креди-

торів Україна є менш інвестиційно привабливою, аніж інші європейські країни з вищими кредитними рейтингами. Дані індекси дають чіткий сигнал, що інвестиційний клімат в Україні є некомфортним для суб'єктів підприємницької діяльності, внаслідок відсутності практичних кроків, які б забезпечували економічну свободу та захист інтересів всіх учасників бізнес-процесів при чітких, зрозумілих та неупереджених правилах ведення бізнесу.

У той же час, відстежуються позитивні зміни. Вітчизняний інвестор, може вважати окремі українські компанії чудовим об'єктом для інвестицій, незважаючи на те, що їм недоступний високий міжнародний кредитний рейтинг.

Література

1. Бабкіна І. В. Адекватність оцінок провідних рейтингових агентств : [Текст] / І.В. Бабкіна // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2011. — № 4. — С. 61 — 71.
2. Данилишин Б.М. Чи є в державі власна економічна політика : [Електронний ресурс] / Б.Данилишин // Лівий берег. — 2015. — [б.н.] — Режим доступу: <http://economics.lb.ua/state/>
3. Ярош К.М. Міжнародна кредитна позиція України [Електронний ресурс] / К.М. Ярош // Ефективна економіка. — 2014. — № 2. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

Машненко Костянтин Анатолійович

к. е. н., докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Забезпечення розвитку “екологічної держави” в Україні

Сьогодні для нашої планети притаманний процес самовиснаження, а разом з цим йде в минуле егоїстична цивілізація, побудована на використан-

ні ресурсів Землі, на експлуатації її надр. Саме це обумовлює потребу переходу на наступний рівень розвитку: єдності людини і світу, гармонійної

взаємодії великого організму планети Земля.

Все частіше зустрічається в нашому житті слово екологія, не тільки екологія навколишнього середовища але й екологічно-чисті продукти і матеріали, екологічний транспорт, екологія думки, екологія взаємин. Під поняттям екологічного мається на увазі щось чисте, правильне, природне, що не спотворене технократичним божевіллям останніх десятиліть і століть.

Поняття «екологічна держава» останніми роками все частіше фігурує у світовій практиці державотворення. У міжнародній практиці існує також прецедент введення його до конституції, як це має місце в Чорногорії, де у ст. 1 Основного Закону цієї країни розбудову «екологічної держави» закріплено як конституційний імператив державотворення [4].

Як показують наукові дослідження, питання про якість життєво важливого середовища життєдіяльності людини має свою історичну основу. Екологічні потреби людини існували з древніх часів, так само, як і потреби в їжі, одязі, житті і т.д. Виділення і закріплення права на безпечне навколишнє середовище як одного з глобальних, фундаментальних прав людини базується на об'єктивних передумовах, пов'язаних з необхідністю спеціально піклуватися про збереження, відновлення і поліпшення природних умов Землі, стану біосфери для здоров'я сучасного і майбутнього поколінь людей. Внаслідок цього і відбулося переростання традиційної проблеми «охорони природи» у набагато більш широку проблему «середовища, що оточує людину». Виникла необхідність у захисті не тільки природи від впливу антропогенної діяльності, але і самої людини від забрудненого довкілля [3, с. 24].

Так, транспорт в Україні відноситься до найбільш поширеної групи видів економічної діяльності, екологічні втрати кожного з яких становлять від 1 до 10% ВВП [1, с. 9]. Викиди забруднювальних речовин автомобільним транспортом у

середньому за рік становлять близько 5,5 млн. т (39 % усього обсягу викидів в Україні). У великих містах забруднення повітря вихлопними газами часом досягає 70–90 % загального рівня забруднень. Крім того, більш як 20 % транспортних засобів експлуатується з перевищенням установлених нормативів умісту шкідливих речовин у відпрацьованих газах.

Основними причинами забруднення навколишнього середовища нашої держави є застарілі конструкції двигунів, використовуване паливо (бензин, а не газ чи інші, менш токсичні речовини) та погана організація руху, особливо в містах, на перехрестях. У відпрацьованих газах, що їх викидають наші автомобілі, виявлено близько 280 різних шкідливих речовин, серед яких особливу небезпеку становлять канцерогенні бензпірени, оксиди азоту, свинець, ртуть, альдегіди, оксиди вуглецю й сірки, сажа, вуглеводні [2].

Подібна ситуація потребує застосування екологічно чистих технологій, проте підприємцям не вигідно впроваджувати екологічно чисті технології, оскільки дороге. Тому поширення та запровадження екологічно чистих технологій в Україні потребує участі держави та розроблення науково обґрунтованих підходів з метою заохочення приватного сектору у розвитку екологічної держави.

Так, при Міністерстві екології та природних ресурсів України діє науково-дослідна установа «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем», метою діяльності якого є фундаментальні та прикладні наукові дослідження в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та екологічної безпеки. Проте поза увагою діяльності науковців та працівників науково-дослідної установи залишилася проблема мотиваційного забезпечення у напрямі розбудови екологічної держави.

Водночас, уряд повинен переконливо продемонструвати вітчизняним

підприємствам, наскільки престижно дотримуватися екологічних стандартів, демонструючи до таких компаній свою повагу і довіру. Це може бути забезпечено шляхом нагороджень, а також послаблень державного контролю та нагляду у міру вдосконалення компаній і підтвердження ними більш високих результатів. Крім цього, держава повинна таким компаніям гарантувати дієвий захист від недобросовісних конкурентів, перш за все рейдерів, і переважно надавати наявні преференції.

Дана проблема потребує проведення наукових досліджень у напрямі розбудови «екологічної держави», зокрема щодо визначення мотиваційних стимулів, які мають бути впроваджені; заходи заохочення приватних підприємств, що дотримуються екологічних стандартів та сприяють розбудові екологічних стандартів та механізмів заохочення приватних підприємств щодо дотримання корпоративної соціальної відповідальності.

Література

1. Буланович П. Г. *Організаційно-економічне забезпечення екологічної безпеки транзиту вантажів територією України* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.е.н. : спец. 08.08.01 «Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища» / П. Г. Буланович. – Одеса, 2005. – 21 с.

2. Джерела забруднення довкілля [Електронний ресурс]. – Режим жоступу : <http://www.eco-live.com.ua/content/book/74-dzherela-zabrudnennya-dovk%D1%96llya?page=0,2>.

3. Заржицький, О.С. *Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти)* [Текст]: моногр. / О.С. Заржицький. – Д.: Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.

4. *Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/print1400834977956071>.

Бавол Тетяна Василівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Державне управління якістю надання 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 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 – якість, стандартизацію, ліцензування (реєстрацію) суб'єктів, оці-

нювання 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.

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 [4, с. 68-69]. 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, завершення 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 на-

дання соціальної послуги, показники її якості [1, ст. 1]. 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 [2]. Передбачені Законом положення, 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 побажання. Отже, невід'ємною умовою використання індивідуального 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) [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 про- водити 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 мережевих 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 індиві-

дуального 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 [3, с. 96].

Отже, важливим завданням держави щодо якості індивідуальних соціальних послуг є встановлення уніфікованих інструментів та єдиних вимог до соціальних послуг, забезпечення неупередженого контролю та моніторингу за їх наданням.

Література

1. 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.
2. 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>.
3. 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. 95-100.
4. Міняйло О. Л. Державне реформування системи соціальних послуг / О. Л. Міняйло // *Економіка та держава*. – 2007. – № 4. – С. 67-69.
5. Системи управління якістю за ISO 9001. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.certsystems.kiev.ua/uk/iso-9001/sistemi-upravlinnya-yakistyu-za-iso-9001.html>.

Деміхов Олексій Ігорович
аспірант Сумського державного університету

ІТ-моделювання управлінських рішень муніципалітету в сфері житлової інфраструктури міста

Актуальність: прийняття муніципалітетом оптимальних своєчасних управлінських рішень в сфері життєдіяльності міста залишається на сьогодні пріоритетним завданням. Створення алгоритму формування ефективної управлінської стратегії набуває особливої актуальності в зв'язку з децентралізацією, реформуванням ЖКГ через популяризацію об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, введенням в 2016 році інституту управителів житла і необхідністю системного моніторингу стану житлового фонду.

Мета: пошук і обґрунтування нових принципів прийняття управлінських рішень на основі налагодження відкритої комунікації між громадою, органами місцевого самоврядування і бізнес-середовищем в координатах житлової інфраструктури.

Виклад основного матеріалу: українському суспільству не вистачає прозорих комунікацій з владою міста в контексті володіння мешканцями будинків інформацією про реальний стан житлових будинків (маємо на увазі левову частку житлофонду, не охоплену ОСББ або ЖБК). За умови наявності у муніципалітету добросовісної волі співпрацювати з активною спільнотою городян і контролювати на користь громади обслуговуючі підприємства, пропонуємо створити програмний комплекс управління житлом. З огляду на популярність ІТ-технологій у населення, програму розміщуємо з відкритим доступом на муніципальних інтернет-ресурсах.

Програма наповнюється такими основними даними по кожному будинку: термін введення в експлуатацію будівлі, наявність техпаспорту (з електрон-

ною версією документу), поточний стан оплати квартплати, стан прибудинкової території (паспорт благоустрою, смітєвий майданчик, паркінг, озеленення, процес відведення земельної ділянки, свідоцтво на право власності на землю), інтернет-ТБ-оператор, перелік дефектів будинку, форум мешканців, кошторис ЖКГ-послуг, розрахунок тарифу, плани управителя на поточний і капітальний ремонт, інформація монополістів-постачальників послуг в будинку, контактна інформація з мерією, обслуговуючими компаніями, управителем, аварійними службами та багато інших цікавих відомостей.

Багатоцільова концепція моделі управління житловим фондом структурується наступним чином:

– реалізація ідеї відкритого суспільства в місті для створення активних груп городян, об'єднаних спільною метою власного добробуту - за допомогою стійкої комунікації між громадою, мерією і бізнес-структурами з обслуговування житла. Городянин в режимі он-лайн бачить ситуацію в своєму домі, структуру неплатників по квартирах, плани з ремонту, кошторис – і не тільки може контролювати ЖЕК і скаржитись в мерію, але й усвідомлювати власну відповідальність за збереження в належному стані спільного сумісного майна мешканців будинку, вчиняти на всіх недобросовісних учасників процесу тиск громадянського осуду. «Досягаємо особистого і вирішуємо проблеми загального через прищеплення культури відповідального громадянина міста»;

– постійний моніторинг технічного стану і економічного наповнення житлової

сфери з метою налагодження ефективного муніципального менеджменту. Соціально-політична відповідальність влади міста за стан житла вимагає від муніципалітету створення стратегії системного довгострокового безпечного функціонування житлового фонду та його якісного обслуговування. Особливої актуальності для місцевої влади така стратегія набуває в умовах постійного звуження діапазону можливостей для бюджетного фінансування модернізації житла. В умовах оперування неповною інформацією про стан ЖКГ мерії необхідно постійно аналізувати вхідні дані та керувати ризиками, координувати спільні зусилля всіх учасників процесу в галузі;

– економічна вигода для управителя, підприємства з обслуговування житла і потенційного інвестора в галузі (за умови порядності їх намірів). Здійснюється оцінка поточного економічного і технічного стану житлової інфраструктури, оцінка ризиків інвестицій, створюється система планової модернізації житла та розрахунку реальних тарифів і кошторисів по його обслуговуванню;

– антикорупційна складова – відкритий контроль суспільства в умовах неповної інформації, постійне доповнення масивів даних за допомогою мотивованих учасників процесу зменшить корупційні ризики, зламає пострадянську систему «підкилимових» домовленостей і непрозорого розподілу бюджетних і небюджетних ресурсів міста.

В ході наповнення такої бази даних відразу буде викрито і оголошено багато недоробок в галузі, визначені основні пріоритети, а персонал ЖЕКів та муніципалітету буде дисциплінований наявністю конкретного плану дій, відкритого для перегляду всім зацікавленим користувачам.

Таким шляхом органи місцевого самоврядування можуть створювати прогнозні розрахунки технічного стану житлового фонду, ранжувати будинки за рівнем зносу, термо-гідроізоляцією та інше, допомагаючи всім зацікавленим сторонам планувати кроки по оновленню житла. Не

фінансувати ремонтні роботи в будинках за рахунок бюджету, а допомагати всім сторонам своїми управлінськими діями на довготривалій дистанції експлуатації нерухомого майна.

Позитивний приклад впровадження механізмів відкриття суспільству (або групі громадян) інформації можна навести в сфері поширення ОСББ – створений зручний інструмент у вигляді сайту «ОСББ-онлайн» (<https://osbb.ck.ua>), який набуває популярності по всій країні. В сфері бюджетних закупок – система «ProZorro» (<http://prozorro.org>), що економить кошти держави і дозволяє легко контролювати їх використання.

Однак, описана вище схема працює в ідеальних умовах доброчесності і порядності намірів всіх сторін. Ускладнюємо завдання і накладаємо на цю картину реальні маркери життя українського суспільства сьогодні – кризу довіри всіх до всіх, конфлікт інтересів, модель поведінки «тимчасового учасника» будь-яких процесів, ситуативність і невизначеність псевдопартнерських стосунків. Суперечливі інтереси зацікавлених сторін призводять до конфліктних ситуацій. Для розв'язання такого завдання на користь доброчесного міського менеджменту, який опікується добробутом громади, можливо використання математичної моделі теорії ігор, яка дозволяє приймати оптимальні рішення в умовах конфлікту. В нашому випадку три сторони (мерія, громада, ЖЕКи з управителями) частково зацікавлені в приховуванні інформації та своїх намірів, тому приймати рішення доводиться в умовах невизначеності. Муніципалітету, в цьому випадку, необхідно обрати оптимальну стратегію власних дій в умовах гри з неповною інформацією. Традиційні умови життя в українському місті, зазвичай, пропонують створювати коаліції в грі – скоріше за все це домовленість між мерією і ЖЕКами з управителями. Визначаємо цю гру як багатокрокову для всіх учасників.

Описово модель прийняття управлінських рішень за таких умов в ЖКГ може виглядати так:

– збір інформації, її обробка та аналіз, оцінка інформації як неповної;

– визначення конкретної проблеми – наприклад – термоізоляція фасадів житлових будівель;

– розрахунок рекомендованого управлінського рішення за допомогою моделі теорії ігор, оскільки інформація завжди буде не повною і не достатньо достовірною за умови присутності декількох учасників з різними, на теперішній час, цілями;

– прийняття обґрунтованого управлінського рішення;

– реалізація цього рішення;

– контроль реалізації рішення, вивчення результатів процесу реалізації рішення;

– повернення в початкову фазу збору інформації, її обробки і аналізу.

Пропозиції: таким чином, за допомогою апарату економіко-математичного моделювання, з використанням теорії ігор, можливо інформаційно-технічне вирішення складного завдання по оптимізації процесу прийняття управлінських рішень муніципалітетом в сфері житлової інфраструктури.

Висновки: отже, запропонований нами новий механізм прийняття управлінських рішень в перспективі може бути застосований в сучасних умовах публічного адміністрування. Кризові ситуації в економіці міста передбачають залучен-

ня нетривіальних методів моделювання управлінської діяльності – використання ІТ-можливостей для реалізації потенціалу теорії ігор. А подальше прозоре використання муніципалітетом програмного комплексу управління житлом дозволить створити нову систему відносин в громаді, засновану на довірі і повазі до всіх фігурантів житлової інфраструктури.

Література

1. Клименко С. М., Дуброва О. С. *Обґрунтування господарських рішень та оцінка ризиків: Навч. посібник.* – К.: КНЕУ, 2005. – 252 с.

2. Попадюк О.І. Деякі аспекти стратегічного планування розвитку житлово-комунального господарства / О. І. Попадюк // *Економіка промисловості.* №1-2 (57-58). - 2012. - С.170-177.

3. Ружинська Н.О. Моделювання методом ієрархії загроз розвитку житлово-комунальному господарства / Г. В. Мамонова, Н.О. Ружинська // *Науковий вісник Національного університету ДПС України.* - 2014. - №1 (64) - С.32-40.

4. Тюрин Ю. Н., Макаров А. А. *Анализ данных на компьютере.* – М.: ИНФРА-М, 1995. – 384 с.

5. *Економіко-математичне моделювання: Навчальний посібник / За ред. О.Т.Іващука.* – Тернопіль: ТНЕУ «Економічна думка», 2008. – 704 с.

Мороз Світлана Анатоліївна

*здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України*

Оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ як напрям вирішення практичних проблем публічного управління системою вищої освіти

В основу підготовки державно-управлінського рішення покладено аналіз (оцінювання) стану розвитку

об'єкту державного управління. На переконання авторського колективу на чолі з Ю.В. Ковбасюком, аналіз стану розвитку

об'єктів та ефективності процесів у системі державного управління використовується суб'єктами державно-управлінської діяльності на рівні одного з базових методів у межах діагностування в державному управлінні [2, с. 4]. Діагностика в державному управлінні, як правило, передбачає проведення всебічного аналізу рівня розвитку об'єкту державного управління з прийняттям до уваги його потенціалів, а також факторів які стримують їх реалізацію. Крім того, оцінювання рівня (стану) розвитку об'єкту державного управління з боку органів публічної влади є обов'язковим етапом у формуванні державно-управлінського рішення.

На переконання А.О. Дегтяра, отримання інформації щодо поточного стану об'єкту управління є не лише умовою для формування змісту державно-управлінського рішення, а і основою для визначення мети управлінського впливу органів державного управління [4, с. 27–28]. На значущість етапу визначення стану розвитку об'єкту управління, у межах процесу опрацювання управлінського рішення, звертає увагу С. Янг. Вчений виділяє такі основні етапи прийняття управлінського рішення, як: визначення мети; виявлення проблеми та її дослідження; пошук рішення та його попереднє оцінювання; узгодження рішення та його затвердження; підготовка рішення та введення його у дію; забезпечення виконання рішення (управління виконанням рішення); перевірка ефективності прийнятого та реалізованого рішення [7]. Залишаючи поза увагою дискусію навколо питання щодо місця процесу формування мети прийняття управлінського рішення у межах наведеної вище ієрархії, прийемо за основу той факт, що одержання інформації про стан керованого об'єкта є не лише основною умовою ефективності реалізації зв'язку між суб'єктом і об'єктом, керованою та керованою частинами системи управління [3, с. 384], а й обов'язковим елементом такої функції управління як контроль

[1, с. 128]. Цікаво, що С. Янг, обгрунтовуючи зміст моделі прийняття управлінського рішення, наполягає на необхідності утворення в структурі організації спеціалізованого підрозділу, до повноважень якого входимуть, з одного боку, питання накопичення та оброблення інформації, а з іншого – питання виявлення протиріч які зменшують ефективність діяльності організації щодо досягнення нею мети свого існування.

Цілком очевидно, що проблематика інформаційного забезпечення процесу опрацювання управлінського рішення є актуальною та значущою для практики публічного управління, адже саме «інформаційне забезпечення в системі державного управління дозволяє підвищити ефективність: міжвідомчої взаємодії; надання державних послуг населенню і організаціям; персональної і колективної роботи співробітників органів державної влади» [6, с. 229]. Інформаційне забезпечення процесу опрацювання та прийняття державно-управлінського рішення важко уявити без існування системи критеріїв оцінювання рівня розвитку тих чи інших характеристик об'єкту державного управління. Іншими словами, суб'єкт державного управління повинен мати у своєму розпорядженні не лише інструментарій аналізу стану розвитку об'єктів та оцінювання ефективності процесів державного управління, а у тому числі, і систему показників рівня розвитку окремих складових предмету експертної оцінки.

У межах цієї публікації, намагаючись вирішити окрему частку науково-практичного завдання щодо опрацювання методики оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ, як одного з елементів адміністративно-організаційного механізму державного управління, ми спробуємо визначити ті основні критерії, відповідно до змісту яких, може бути організована експертиза стану розвитку визначеного нами об'єкту державного управління.

Відповідно до проведеного нами аналізу змісту категорії трудового потенціалу ВНЗ, як об'єкту державного управління, а також його структури [5], вважаємо за можливе визначити такий перелік критеріїв оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ.

1. Якість тієї частки трудового потенціалу, яка визначається характеристиками персоналу ВНЗ. Оцінювання цієї характеристики рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ може бути здійснено за такими основними напрямками: оцінювання загальної якості трудового потенціалу професорсько-викладацького складу; оцінювання якості кадрового забезпечення процесу виконання навчального плану та його організаційного забезпечення; оцінювання публікаційної активності штатних наукових та науково-педагогічних працівників ВНЗ; оцінювання якості та рівня кадрового забезпечення навчально-виховного процесу; оцінювання рівня розвитку у ВНЗ науково-дослідної та дослідно-конструкторської роботи, а також рівня залучення до неї окремих категорій тощо.

2. Стратегія розвитку ВНЗ та його місія, цілі і корпоративна культура. У межах цього напрямку, експерт звертає увагу на ті групи індикаторів, які відображують у змісті програмного документу механізми досягнення організаційних цілей та контролю за рівнем та якістю: виконання державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у вищих навчальних закладах; виконання державного замовлення на підготовку наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів; задоволення потреб споживачів та замовників результатів професійної діяльності ВНЗ; задоволеності суспільства наданою ВНЗ освітньою послугою; використання ВНЗ власних та наданих ресурсів тощо.

3. Адміністративний ресурс ВНЗ. Серед основних векторів оцінювання значущості відповідного феномену у

межах загальної системи трудових можливостей ВНЗ, можуть бути визначені такі основні напрями: наявність у адміністрації ВНЗ мотивації до розвитку організації (удосконалення системи і структури ВНЗ); наявність у адміністрації ВНЗ можливості ефективно накопичувати та використовувати людські, соціально-економічні, культурні тощо ресурси відповідно до схваленої трудовим колективом та власником ВНЗ стратегії розвитку; наявність у адміністрації ВНЗ авторитету, як серед учасників навчально-виховного процесу (науково-педагогічні працівники, студенти та аспіранти, персонал системи забезпечення навчального процесу тощо), так і серед органів публічного управління (регіональний та державний рівні); професійна та психологічна здатність адміністрації ВНЗ використовувати важелі адміністративного впливу на об'єкти управлінської діяльності, а також здійснювати результативну взаємодію, як з органами публічного управління так і з іншими інститутами суспільства та бізнесу, з метою задоволення потреб та виправдання очікувань всіх зацікавлених у результатах діяльності ВНЗ суб'єктів; здатність адміністрації ВНЗ до опрацювання змісту концепції нової якості продукту професійної діяльності ВНЗ та забезпечення її реалізації на практиці з урахуванням програмних напрямів стратегії реформування вищої освіти; здатність адміністрації ВНЗ забезпечити безконфліктне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ з прийняттям до уваги основних інтересів зацікавлених у ефективності його використання суб'єктів тощо.

4. Зв'язки з виробничими компаніями, органами публічної влади та громадськими організаціями. Експерт оцінює наявність зв'язків ВНЗ з потужними підприємствами, професійна діяльність яких відповідає профілю конкретного ВНЗ або окремих навчальних програм (для опрацювання шкали щодо оцінювання відповідного фактору може бути

використана класифікація підприємств за кількістю працівників та (або) обсягами виробництва). Крім того, суб'єкт експертного оцінювання повинен звертати увагу на наявність зв'язків ВНЗ з органами публічної влади та різноманітними громадськими організаціями, перш за все за напрямом ефективності взаємодії адміністрації ВНЗ з профільними установами.

Цілком очевидно, що вище наведені напрями не вичерпують складного та багатогранного змісту критеріїв оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ, а отже потребують на подальший розвиток та доопрацювання. Наприклад, серед можливих критеріїв експертного оцінювання рівня розвитку обраного нами об'єкту, слід звернути увагу на: традиції ВНЗ та його репутацію; місце розташування основних активів ВНЗ; соціально-психологічні умови, які створені для реалізації та розвитку трудових можливостей; систему мотивації і стимулювання трудової діяльності наукових та науково-педагогічних працівників ВНЗ тощо.

Отже, використання суб'єктом публічного управління запропонованих до розгляду критеріїв оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ, дозволить не лише отримати інформацію щодо якості відповідної частки трудового потенціалу ВНЗ, а і забезпечить можливість проведення порівняльного аналізу рівнів позиціонування ВНЗ у загальнонаціональному рейтингу. Отримана під час експертного оцінювання інформація, з одного боку, сприятиме підвищенню якості публічного управління системою вищої освіти, перш за все за рахунок удосконалення механізму оцінювання ефективності функціонування та динаміки розвитку відповідних об'єктів державного управління, а з іншого, надасть можливість суспільству з'ясувати стан розвитку матеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ.

Література

1. *Адміністративне право України: підручник / (Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дяченко О.В. та ін.); за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.*

2. *Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: нац. наук. доп. / (Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. та ін.); за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2012. – 184 с.*

3. *Державне управління в Україні: навчальний посібник / (Цветков В.В., Кривенко Л.Т., Копейчиков В.В. та ін.); за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1999 – 432 с.*

4. *Дегтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади / А.О. Дегтяр, В.Ю. Степанов, С.В. Тарабан; за заг. ред. А.О. Дегтяра. – Х.: «С.А.М.», 2010. – 276 с.*

5. *Мороз С.А. Підходи до визначення трудового потенціалу ВНЗ, як об'єкту державного управління / Мороз С.А. // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 16.04.2015 р. – Х.: НУЦЗУ, 2015. – 321 с. – С. 55–58.*

6. *Степанов В.Ю. Інформаційне забезпечення системи державного управління / В.Ю. Степанов // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – №1. – С. 226–231.*

7. *Янг С. Системное управление организацией / С. Янг; пер. с англ. Э.А. Антонова, А.В. Горбунова, Г.И. Шепелева; под ред. С.П. Никанорова, С.А. Батасова. – М.: Радио и связь, 1972. – 455 с.*

Олійник Софія Ростиславівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Організаційно-правові засади формування сучасного стилю діяльності органів публічної влади

Протягом всього періоду незалежності України в основному відбувалися лише фрагментарні зміни в законодавстві, які по суті нічого не змінювали в системі управління державою. В уяві більшості людей склався усталений стереотип, що сьогоднішній чиновник – це проміжний суб'єкт між громадянином і державою, що маючи доступ до бюджету того чи іншого рівня не вирішує покладені на нього завдання та обов'язки, а займається власним збагаченням.

За даними Всесвітнього економічного форуму, Україна традиційно має низький рейтинг глобальної конкурентоспроможності за складовими якості державних інституцій. Наприклад, в 2015 році (як і в 2014 році) вона посіла 130-те місце з-поміж 144 країн світу [2]. Недостатня кількість професійних, кваліфікованих, мотивованих, добросовісних, не схильних до корупції, патріотично налаштованих державних службовців об'єктивно ускладнює здійснення системних управлінських реформ в Україні.

Державні службовці розробляють необхідні нормативні зміни для впровадження реформ в Україні, і тому стає очевидним, що поки не буде проведено реформу державної служби, доти процес реформування в Україні буде залишитись на низькому якісному рівні в будь-якій сфері. Відтак, особливої уваги державі і суспільству потрібно приділити як потребам рядового службовця, так і вимогам до його професійних якостей та здібностей, морального рівня. Саме ці проблеми мав би вирішити новий Закон України «Про державну службу».

Окрім того, реформа державної служби задекларована як один із найважливі-

ших пунктів Коаліційної угоди, Програми діяльності уряду України, Стратегії «Україна – 2020», а також Плану реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Реагуючи на дискусії з приводу Закону України «Про державну службу», Голова Представництва ЄС в Україні Ян Томбінський заявив, що «успіх і стійкість чинних реформ в Україні потребує всеосяжного реформування сфери державного управління з метою поліпшення дієвості та ефективності як державної служби, так і служби в органах місцевого самоуправління.

Новий Закон України «Про державну службу» є ключовим для створення сприятливого середовища для реформ у системі державного управління» [4].

Підписуючи Закон, Президент України зазначив, що «ця реформа має забезпечити нову якість державної служби відповідно до кращої європейської практики, встановити правові та організаційні засади цієї служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства. При цьому громадянам України гарантується право рівного доступу до державної служби» [1].

Експерти відзначили, що цей документ загалом відповідає стандартам ЄС і порівняно з чинним законодавством є значним прогресом у напрямі правового врегулювання сфери державної служби. Закон передбачає такі реформаторські новації: вступ на усі посади державної служби відбуватиметься лише за конкурсом на основі особистих якостей та досягнень кандидатів на посади,

виключаються будь-які корупційні механізми при вступі та проходженні державної служби, державна служба стане деполітизованою, встановлюється прозора модель оплати праці, розроблена з урахуванням кращого європейського досвіду, запроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, оцінювання результатів роботи державних службовців, їх кар'єрна мотивація, підвищуються кваліфікаційні вимоги.

Але нині дуже важливо завершити процес імплементації закону шляхом підготовки відповідними органами якісно розробленого підзаконного правового підґрунтя, необхідного для повноцінного запровадження та функціонування системи державної служби, як однієї з ключових складових усієї системи публічного управління. Будь-які реформи потребують професійної, ефективної, політично неупередженої, сталого державної служби, бо саме чиновники й мають реалізовувати заходи з модернізації країни. Владі треба нарешті визнати, що від якості реформи держслужби залежить успішність проведення реформ в країні.

Прийнятий Закон дозволить сформулювати загальний стиль діяльності органів публічної влади, в якому будуть відображені: стратегія суспільного розвитку, переважні способи вирішення проблем суспільства, професійні та особистісні якості, що формуються в більшості працівників державного апарату тощо. Загальний стиль тісно пов'язаний із культурою публічного адміністрування, у якій концентровано проявляється ціннісна та змістовна орієнтованість державного впливу, його пріоритети. Новий закон у частині третій статті 48 «Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців» визначив, що «науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Пре-

зидентів України – вищий навчальний заклад із особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України» [3]. Кваліфікований, підготовлений сучасний державний службовець має володіти знаннями, навичками та вміннями, достатніми для виконання державних функцій, покладених на нього. Саме він (новий державний службовець) повинен сформулювати через належний індивідуальний стиль професійної діяльності – загальний стиль діяльності органів публічної влади, прийнятний до конкретних умов управлінської діяльності.

Література

1. Закон «Про державну службу» дає старт реформі системи державного управління – Президент підписав відповідний закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/zakonproderzhavnusluzhbudayestartreformisistemiderzh-36590>.

2. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2015–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-0>.

3. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

4. Реагуючи на дискусії, що точаться в медіа з приводу Закону про державну службу, Голова Представництва ЄС в Україні Ян Томбінський зробив таку заяву [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2015/2015-09_22_01_uk.htm.

Стасів Роман Миколайович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Організація та регулювання ринку юридичних послуг в Україні

Прагнення вітчизняного державотворення до побудови незалежної, правової, соціальної держави активізувало, в Україні, ринок юридичних послуг. Надання юридичних послуг є однією з головних функцій держави. Втім, їх висока якість можлива за умови конкурентного, змагального середовища з їх виробництва і надання. Держава заінтересована у ринку якісних юридичних послуг як засобу формуванню розвинутого громадянського суспільства і проводить певну державну політику щодо його формування і розвитку. Функціонування вітчизняного ринку юридичних послуг обумовлено ринковими підходами, знаходиться на стадії становлення і як ринок у будь-якій іншій сфері потребує державного регулювання.

Виробництво і надання юридичних послуг є одним з напрямів практичної юридичної діяльності фахівців з різних галузей права – судової, слідчої, прокурорської, адвокатської, нотаріальної, виконавчої, оперативно-розшукової, правоохоронної, консультативної та захисної діяльності. Характерними особливостями юридичних послуг, що визначають їх сутнісне наповнення є професійність й інтелектуальністю. Означені риси діяльності людини, відображаються у конкретній практичній юридичній діяльності: веденні юридичної справи, тлумаченні правових текстів, консультуванні, представництві інтересів фізичних та юридичних осіб в юридичних справах у різних державних та недержавних органах, установах, організаціях.

Існує низка визначень ринку юридичних послуг. Найбільш поширене у юридичній літературі і доступне до сприй-

няття у науковому й практикуючому середовищі вважається поняття у яком зміст ринку юридичних послуг розглядається як сукупність трансакцій, об'єктом яких є певні професійні дії фахівців із права з надання на комерційній основі юридичної допомоги фізичним та юридичним особам. Цей ринок є соціально-економічним механізмом, що забезпечує передавання та прийняття прав власності на особливий об'єкт купівлі-продажу – юридичну послугу [1, с. 65].

Головною рисою функціонування ринку є взаємодія двох економічних категорій – попиту і пропозиції. Пропозиція на ринку юридичних послуг формується сукупністю фізичних та юридичних осіб державної, приватної та змішаної форм власності, як з вітчизняним, так і з іноземним капіталом. Укрупнено суб'єкти пропозиції ринку юридичних послуг можна згрупувати у такій послідовності: представництва та філії транснаціональних юридичних кампаній, фірми з іноземним капіталом; вітчизняні юридичні установи різних форм власності, що спеціалізуються за певною спрямованістю практичної юридичної діяльності відповідно до галузей права та видів ділової активності; приватні юристи – суб'єкти підприємницької діяльності; адвокати; юридичні консультації обласних колегій адвокатів; консалтингові фірми, для яких юридичні послуги є одним із видів ділових послуг (підрозділи аудиторських фірм); консультативні підрозділи вищих юридичних навчальних закладів, що надають юридичну допомогу фізичним та юридичним особам на комерційній основі; фахівці права, для яких надання платних професійних

юридичних порад та здійснення певних дій з юридичної допомоги не є головним видом професійної діяльності (викладачі науковці та ін.)

Попит на ринку юридичних послуг формують юридичні та фізичні особи усіх форм власності, державні органи та громадські організації. Умовно їх можна розділити на такі категорії споживачів юридичних послуг: 1) вітчизняні підприємства різних форм власності; 2) державні органи й громадські організації; 3) іноземні інвестори; 4) населення країни. Перша категорія охоплює переважно: державні підприємства, що перебувають на етапах перед приватизаційної підготовки й приватизації; акціонерні товариства, з часткою державної власності, що знаходяться на стадії приватизації державного пакета акцій; приватні підприємства, що мають необхідність у постприватизаційній реструктуризації; підприємства, де відбулася зміна власника; підприємства – об'єкт інвестування яких здійснюється з боку вітчизняного чи іноземного інвестора; експортно орієнтовані підприємства; підприємства – банкрути, реорганізація яких здійснюється на стадіях їх досудової і судової санації. До другої категорії споживачів юридичних послуг можна віднести: Фонд державного майна країни; Комісія з цінних паперів; Агенство по справах про банкрутство та інші державні органи; громадські організації. Третя категорія споживачів юридичних послуг охоплює, переважно, іноземні фірми та інвестори, що користуються, зазвичай, послугами закордонних юридичних фірм та їх представництв в Україні. Четверта категорія означених послуг – це все населення країни [2].

Юридичні послуги, що користуються попитом переважно обумовлені: істотним погіршенням економічного стану підприємств; виникненням нової, невідомої ситуації у діяльності підприємств; бажанням випередити негативні наслідки виробничої діяльності у майбутньому; необхідністю виконання клієнтом вимог і умов партнерів державних організацій у

сфері державно-приватного партнерства; уявним консалтинговим попитом.

Аналіз реального стану ринку юридичних послуг України свідчить про те, що на ньому представлені як багатофільні компанії, фахівці яких обслуговують практично усі галузі юридичної практики, так і вузькоспеціалізовані, що працюють у певному сегменті. За критерієм «спеціалізація» український ринок юридичних послуг можна поділити на два види спеціалізації: індустріальну і галузеву. Індустріальна спеціалізація визначається безпосередньо тією чи іншою галуззю індустрії, в якій працює компанія (підприємства нафтогазової промисловості, енергетики та зв'язку). Галузева ж визначається галуззю права, яку практикує юридична компанія (агентства патентних повірених та компаній, що спеціалізуються на вирішенні питань, пов'язаних, наприклад, з інтелектуальною власністю). Слід зазначити, що групування за критерієм спеціалізації є доволі відносним оскільки, більшість юридичних фірм хоч озвучили про свої наміри переходити до вузької спеціалізації, на практиці відмовляються її вказати. Тому, клієнти інтуїтивно, чи через підхід «проб і помилок» обирають тих хто, на їх думку, найкраще може розв'язати їх проблеми – оптимізувати оподаткування, вирішити податкову суперечку тощо. Закордонний досвід організації ринку юридичних послуг вказує на те, що спеціалізація надавача послуг є гарантією їх якості. Між спеціалізацією і якістю на ринку існує пряма залежність – чим вужча спеціалізація, тим вища якість послуги.

Іншою особливістю вітчизняного ринку юридичних послуг є його дерегіонізація – не однакове зосередження надавачів юридичних послуг по території України. Найбільш розвинутими виявились такі чотири регіональних ринки: Києва, Харкова, Донбасу (Донецьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя) та південного регіону (Одеса, Миколаїв, Крим). Західний регіон юридичних послуг є менш розвинутим,

а отже й менш привабливим для ведення крупного бізнесу. З огляду на це, держава мала б зважити на нерівномірне покриття регіонів якісними юридичними послугами і використовувати механізм ліцензування юридичної практики, врегулювати ринок за цим чинником на всій території країни.

Ще одним напрямом державного регулювання вітчизняного ринку юридичних послуг є його демонополізація. Тенденція розвитку означеного ринку за останні роки, свідчить про збільшення випадків укрупнення юридичних компаній через процеси зливання і поглинання одних іншими, що призводить до монополізації ринку, а отже обмежує доступ до юридичних послуг певної категорії споживачів і сприяє підвищенню їх вартості. Наслідком тенденцій укрупнення юридичних компаній є загроза витіснення з ринку головної умови його успішності – конкуренції.

Функціонування ринку юридичних послуг потребує вдосконалення нормативно-правового забезпечення. Особливо це стосується регулювання діяльності ринку в частині унормування юридичної діяльності як виду підприємництва та інституціалізації ринку юридичних послуг в частині контролю за діяльністю учасників ринку. Йдеться про те, що на цьому ринку є два суб'єкти надавання

послуг, це – адвокатські об'єднання та юристи-підприємці, які надають однакові послуги, але знаходяться у нерівних ринкових умовах, які полягають у тому, що, якщо діяльність адвокатури врегульована законодавчо, то діяльність юристів-підприємців майже нічим не обмежена, а кваліфікаційні вимоги до їх діяльності такі ж як до звичайного підприємництва.

З наведеного вище можна зробити певні узагальнення. В сучасних умовах вітчизняного державотворення ринок юридичних послуг знаходиться на стадії становлення. Він має певну організаційну структуру й відносно нормативно-правове та інституційне забезпечення. Його функціонування відбувається швидше на стихійних, аніж регуляторних ринкових засадах, що не сприяє створенню однакових умов для діяльності учасників ринку, спричиняє монополізацію в наданні послуг, підвищує їх якість, а отже потребує державного регулювання.

Література

1. Вступ до маркетингу : конспект лекцій / Авт. б Л.С. Шевченко, О. А. Гриценко, С.М. Макуха та ін.; За ред. Л. С. Шевченко. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – 71 с.

2. Структура ринку юридичних послуг в Україні / <http://ukr-pravo.at.ua>.

Тарасюк Ірина Олександрівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Значення професійної культури посадових осіб публічної влади

Інтенсивна трансформація сучасного суспільства і пов'язані з цим перетворення у сфері державного управління висувають нові вимоги до професійної культури посадових осіб органів публічної влади.

Від культури, поведінки, слухання та мови залежать результати професій-

ної діяльності. Саме в цьому аспекті можна говорити про професійну культуру, як відповідність загальноприйнятим нормам і принципам, насамперед моральним. Людина, займаючись якоюсь формою діяльності, не тільки виявляє свої моральні якості, а й впливає

через них на інших, йдучи до поставленої мети.

На сьогодні проблема професійної культури органів публічної влади розглядалася частково і не була предметом спеціального наукового дослідження.

В Україні професійна культура не достатньо вивчається як один із найважливіших чинників ефективності управління державними органами. Сьогодні, вважає В. В. Цветков, як ніколи раніше, ефективність праці апарату державного управління залежить від стану професійної культури, в основі якої – мораль суспільних відносин, особисті моральні якості державних службовців [4, с.138].

Сьогодні до посадових осіб органів публічної влади в Україні висуваються такі вимоги, що дедалі ускладнюють та збільшують ступінь напруженості, відповідальності, професійної майстерності, необхідних для якісного виконання службових завдань. Тому, об'єктивно необхідним стає формування й розвиток системи управління соціальними процесами, що відбуваються в інституційному середовищі публічної служби. Формування й розвиток професійного середовища публічної служби стають одними з головних умов і засобів реалізації суспільних цілей органів державної влади і публічної влади.

Незаперечним є факт, що проблеми професійної культури завжди викликали підвищений інтерес у суспільстві, адже від її рівня значною мірою залежить успіх чи невдачі тих чи інших соціально-економічних перетворень. Ефективність праці апарату державного управління залежить від стану професійної культури, в основі якої – мораль суспільних відносин, особисті моральні якості посадових осіб публічної влади. Особливої актуальності це питання набуває в період глобальної трансформації українського суспільства, так як наявні специфічні суперечності формування професійної культури посадових осіб публічної влади.

Ми схильні до визначення професійної культури з точки зору потреби

суспільства в культурному рівні людей, що зайняті тією чи іншою професійною діяльністю. Вона полягає у піднесенні професійної діяльності кожної людини до загальних норм виконання певного виду праці. Безсумнівно, будучи важливим показником соціальної зрілості особистості, професійна культура є й комплексом особистісних знань, вмінь, навичок, якостей, що визначають готовність до реалізації своїх сутнісних сил у конкретній галузі суспільної праці.

У той час як досить легко зрозуміти концепцію значимості культури, набагато складніше цю значимість виміряти. При будь-якому дослідженні професійної культури існує проблема встановлення зв'язку між зовнішніми виявленнями культури і цінностями, що лежать в її основі.

Процес формування професійної культури посадових осіб публічної влади є складним, комплексним, неможливо знайти показник, який інтегральним чином дозволяв би виміряти об'єктивну інформацію. Таким чином, потрібен комплекс показників.

Кожній посадовій особі, як зазначає Н. Р. Нижник, має бути притаманне почуття справедливості, яке полягає в критичній професійній оцінці поведінки оточуючих людей і критичній самооцінці власних дій по відношенню до громадян, які пов'язані з нею, залежать від неї і чекають відповідного задоволення своїх інтересів [1].

Професійна культура в управлінні проявляє себе у відповідних моральних принципах, в етичній культурі, в управлінських нормах, що мають більш-менш загальний характер.

Формування, розвиток та раціональне використання на всіх управлінських рівнях кадрів з високим рівнем професійної культури, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні технології, сприяти інноваційним процесам відповідно до потреб розвитку держави [1-3].

Професійна культура забезпечує необхідний рівень виконання професійних функцій та можливість подальшого самовдосконалення фахівця. Вона виявляється через єдність особистісних та професійних якостей індивіда, ступеня володіння ним досягненнями й фаховими компетенціями, соціально-професійною мобільністю, що сприяє соціальному й духовному розвитку за умов входження в загальноєвропейський освітній простір. Сьогодні є потреба у вивченні, визначенні й аналізі саме цього комплексу якостей, які формуються у вищій школі й зазнають свого подальшого вдосконалення, застосовуються й реалізуються в трудовій діяльності.

Посадові особи публічної влади – це особливо важлива категорія кадрів, від яких вимагається якісна служба та ефективне виконання обов'язків в інтересах людини. Слід зазначити, що складність окресленої проблеми потребує осмислен-

ня сутності та ролі професійної культури у забезпеченні дієздатності управлінських кадрів.

Професійна культура необхідний інструмент успішного управління на будь-якому рівні, яка поєднує в собі всі моральні аспекти діяльності посадових осіб органів публічної влади.

Література

1. *Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи* : моногр. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – 384 с.

2. *Конституція України* : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

3. *Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект)*. – Харків : Право, 1996. – 148 с.

Харечко Дмитро Олексійович

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України

1. В даний час на черзі для отримання житла перебувають громадяни з 70-х років минулого століття, а черга на отримання житла не зменшується а навпаки збільшується, оскільки в даний час надзвичайно актуальною є проблема забезпечення житлом учасників Антитерористичної операції на Сході України (яким житло повинно бути надано в першу чергу). У Львівській області на загальній черзі перебуває орієнтовно 65 тис. громадян, що потребують покращення житлових умов. Житлове питання є надзвичайно болісним не лише для Львівської області, а й для всієї України, оскільки в нашій Державі виникає ситуація, коли частина лю-

дей, довготерміново очікують отримання квартири, перебуваючи на черзі, а інші остаточно зневірившись, за власний кошт придбала квартири – заробивши гроші за кордоном або прийнявши участь в державних житлових програмах, а багато хто змірився із домашнім «гуртожитком», коли у двокімнатних квартирах мешкає три-чотири покоління.

Тому, проблема покращення становища у сфері забезпечення населення України житлом, зокрема соціальним та доступним, повинна посідати центральне місце як в діяльності усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, так і в програмах політичних партій і

рухів. Вирішення проблеми забезпечення житлом громадян матиме суттєвий позитивний соціальний ефект, та пом'якшить наявну напруженість в суспільстві.

З метою належного забезпечення реалізації права громадян на житло, шляхом його будівництва чи придбання у власність, необхідний комплексний, взаємодоповнюючий підхід як органів державної влади, органів місцевого самоврядування, так підприємств, установ, організації усіх форм власності. Зокрема, органи державної влади повинні створювати умови для кредитування будівництва житла чи придбання житла громадянами; надавати підтримку на будівництво житла чи придбання житла громадянами відповідно до закону в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; надавати громадянам можливість приватизувати займане ними житло відповідно до закону; органи місцевого самоврядування можуть передавати земельні ділянки у власність чи користування для будівництва та обслуговування житла громадянам, які перебувають на житловому обліку відповідно до закону; підприємства, установи, організації усіх форм власності у порядку, встановленому законодавством, можуть будувати чи придбавати житло для громадян, які перебувають з ними у трудових або службових відносинах та перебувають на житловому обліку. Необхідно зазначити, що важливу роль у вирішенні житлового питання може відіграти політика стимулювання будівництва житла підприємствами (установами, організаціями) та надання цього житла їх співробітникам. Зацікавленість у будівництві і утриманні такого житла з боку власників буде продиктована необхідністю залучення на підприємства (установи, організації) висококваліфікованих трудових ресурсів, результати діяльності яких будуть проявлятися як в прибутку виробництва та позитивного іміджу установи. З боку держави така діяльність може стимулюватися шляхом надання податкових преференцій для соціально відповідального бізнесу.

Конституційне право громадянина на жило можна вважати належно реалізованим лише при наявності в громадянина житла, що відповідає встановленим нормам та придатне до проживання.

2. Право на житло передбачене як Конституцією України, Житловим Кодексом України, рядом законів України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України так і іншими нормативно-правовими актами. Провівши аналіз норм чинного законодавства України, можна виокремити такі шляхи реалізації права на житло особами, які потребують покращення житлових умов:

– безоплатного отримання житла згідно із загальною чергою, позачергово, першочергово. Даний шлях показав свою не життєздатність в сучасних умовах, оскільки його реалізація, та забезпечення потребуючих громадян житлом, покладено на органи місцевого самоврядування, що можливо забезпечити лише при наявності відповідного житла, тобто при високих темпах будівництва житла в регіоні.

– побудова житла, придбання його у власність, взяття в оренду або прийняття участі в реалізації державних (регіональних) житлових програмах. Однак, різноманітність механізмів використання коштів, передбачених у державному бюджеті за відповідною бюджетною програмою, головних розпорядників бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, та об'єктів на придбання яких можуть бути спрямовані бюджетні кошти зумовлює незручності при закупівлі житла, труднощі при закупівлі житла за різними бюджетними програмами в одному житловому будинку, тобто, унеможливує належну реалізацію державної стратегії існування та розвитку житлових програм.

Тобто, стратегія державного регулювання ринку житла повинна полягати в створенні максимально сприятливих умов для соціально й економічно активних прошарків населення, сприянні формуванню середнього класу з одночасною

підтримкою соціально незахищеної частини населення. При цьому, виступаючи в якості співінвесторів і замовників будівництва соціального та доступного житла, держава (органи державної влади та їх територіальні підрозділи) і органи місцевого самоврядування можуть встановлювати і регулювати ціни, домагаючись від проектних і підрядних організацій фактичного зниження вартості робіт, що в подальшому призведе до зниження вартості проекту будівництва та вартості житла для кінцевого споживача. Важливим фактором реалізації державної житлової політики має бути чітке визначення критеріїв ринкової та соціальної доступності житла.

Основним критерієм ринкової доступності житла повинен виступати час, протягом якого громадянин може покращити свої житлові умови. Цей часовий параметр (коефіцієнт доступності житла) залежить від рівнів доходів населення і цін на ринку житла (і ринку споживчих кредитів), а також обсягу бюджетних коштів, які держава здатна і готова спрямовувати на підтримку житлового забезпечення громадян. За цим параметром виділяється та частина населення, яка за своїми доходами, заощадженнями й іншими активами здатна самостійно забезпечити себе житлом шляхом придбання його у власність (у тому числі, за допомогою іпотечних кредитів) чи довгострокової оренди з правом викупу.

Для визначення доступності іпотечних кредитів необхідно встановити граничну частку доходів, яку громадяни можуть спрямовувати на погашення кредитів, тобто фактичний розмір щомісячних платежів. Розмір місячних платежів за кредитами не повинен перевищувати визначену на загальнодержавному рівні частку сукупного бюджету родини.

Однак, для громадян, які потребують допомоги з боку держави щодо реалізації права на житло, варто використовувати критерій соціальної доступності житла. Одним з основних критеріїв соціальної доступності житла є час, протягом якого

громадянин може реалізувати своє право на житло придбавши у власність за допомогою участі в соціальних житлових програмах житло. При цьому витрати за проживання в ньому повинні складати прийнятну частку сімейного доходу. Цей критерій визначає рівень державної (муніципальної) участі в соціальному захисті незаможних і соціальної підтримці інших малозабезпечених груп населення.

В даний час нормативно-правова база щодо забезпечення громадян житлом потребує значного удосконалення стосовно: регулювання діяльності кредитних організацій у сфері надання і обслуговування іпотечних довгострокових кредитів, а також їх рефінансування; регламентування використання нових фінансових інструментів (цінних паперів) для залучення довгострокових ресурсів в сферу житлового будівництва; визначення процедур стягнення коштів за закладене житлове майно і виселення неплатників по кредитах; підвищення прозорості операцій з нерухомістю шляхом вдосконалення процедур державного обліку, створення інфраструктури та чіткого і надійного механізму реєстрації операцій з нерухомістю і прав на неї, а також встановлення процедури доступу до цієї інформації учасників ринку іпотечного кредитування;

3. Одним з варіантів реалізації державної політики в сфері активізації будівництва та продажу доступного та соціального житла можна вважати:

– створення мережі операторів (житлових асоціацій), які б безпосередньо отримували бюджетні кошти, що виділяються в рамках житлової політики, а також мали змогу залучати кошти приватних інвесторів;

– підвищення привабливості іпотечного житлового кредитування для банківського сектора (збільшення розміру іпотечних кредитів і цілеспрямованої нормативної діяльності НБУ; активізації припливу довгострокових фінансових ресурсів в іпотечне житлове кредитування);

– підвищення привабливості іпотечного житлового кредитування для населення (зниження витрат на операції щодо залучення іпотечних кредитів шляхом надання соціально незахищеним категоріям громадян адресних субсидій; створення надійних схем накопичення коштів населення; упровадження і вдосконалення механізмів страхування і гарантування іпотечного кредитування; створення механізмів соціального захисту від неправомірних дій банків-кредиторів позичальників).

4. Розв'язання проблеми підвищення доступності житла потребує поліпшення відповідного фінансового забезпечення. Одним з першочергових завдань економічної політики повинно бути налагодження стабільних фінансових потоків у формі інвестицій в будівництво з метою підвищення координації між темпами формування ринку іпотечних кредитів і нерухомості. Відставання темпів нарощування пропозиції житла від збільшення обсягів грошових вкладень у іпотечне житлове кредитування населення може привести до порушення рівноваги між попиту і пропозиції і зростання цін на ринку нерухомості. Ефективним механізмом, що сприяє активізації будівництва соціального житла та доступного житла, є податкове регулювання. Податкові звільнення можуть надаватися з державного бюджету забудовникам, які беруть участь у програмах будівництва соціального житла. Такий механізм дозволить державі стимулювати будівництво соціального доступного житла без істотних грошових вкладень з бюджету, а також перекласти на банки контроль виконання соціальних зобов'язань забудовниками.

Тобто, ефективно функціонуюча система іпотечного житлового кредитування, яка заснована на диференційованому підході до різних категорій громадян і охоплює інвестиційно-будівельну діяльність, механізми надійного накопичення коштів населення і довгострокове іпотечне кредитування у

поєднанні з адресною державною підтримкою спроможна істотно сприяти розв'язанню проблеми забезпечення житлом громадян.

Література

1. Галянтич М.К. *Житлове право України. Навчальний посібник.* - Київ: Юрінком Інтер, 2002.- С. 528.
2. Галянтич М.К., Коваленко Г.І. *Житлове право України. Навчальний посібник.* - Київ: Юрінком Інтер, 2002.- С. 480.
3. Галянтич М.К., *Житлове право України. Навчальний посібник.* - Київ: Юрінком Інтер, 2008. – С. 548.
4. *Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року.*
5. *Жилищное законодательство Украины.* – Х.: Конус, 1997.
6. *Житлове законодавство України.* , Київ: Юрінком Інтер, 1998.
7. *Житлове законодавство України / Укладачі: Галянтич М.К., Коваленко Г.І.* — Київ: Юрінком Інтер, 1998.
8. *Конституція України від 28 червня 1996 року.*
9. *Маслов В.Ф. Право на жилище.* – Харків: Вища школа, 1986.
10. *Мудра О.М. Житлове право. Навчально – методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни.* – Київ: КНЕУ, 2005.- С.148.
11. *Мічурін Є.О., Сліпченко С.О., Соболев О. В. Житлове право України. Науково-практичний посібник.* -Харків: Еспанда, 2001. - С.318.
12. *Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР: постановва ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради професійних спілок від 11 грудня 1984 р. N 470.* - Режим доступу: <http://zakon1/rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.

Шмагун Антоніна Вікторівна

аспірант Академії муніципального управління
Міністерства охорони здоров'я України

Основні напрями приросту знань у системі державного управління

У результаті застосування основного підходу до приросту знань у системі державного управління ми отримуємо нові: стратегії; концепції; державні політики; програмні завдання; проектні завдання; планові завдання; бюджетні заходи; структури управління різного рівня; організаційні відносини субординаційні та координаційні; рівень знань управлінців та персоналу; емпіричні знання про об'єкт управління для подальшої корекції планових завдань.

Далі конкретизуємо та стисло охарактеризуємо приріст нових знань у результаті застосування основного підходу до приросту знань у системі державного управління за кожним з вищезазначених напрямів. Отже, основні напрями приросту знань у системі державного управління:

Стратегічний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових цілей розвитку держави, регіонів, територій, сфер, галузей, відносин суспільства на достатньо далеку перспективу (5-10 років), а також визначенням сильних та слабких сторін об'єктів розвитку, переваг, з одного боку, і можливих загроз такому розвитку, з другого боку. Інтегрованим результатом стратегічного напрямку є нові стратегії розвитку та загальні заходи забезпечення їх реалізації.

Концептуальний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням основних напрямів-векторів розвитку, що передують розробці стратегій, державних політик, державних програм, державних проектів, законодавчих актів тощо. Інтегрованим результатом концептуального напрямку є нові концепції стратегій,

державних політик, державних програм, державних проектів, законодавчих актів тощо.

Державно-політичний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових та оновленням чинних державних політик. Інтегрованим результатом державно-політичного напрямку є нові та/або оновлені державні політики, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Державно-програмний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових державних програм та програмних заходів. Інтегрованим результатом державно-програмного напрямку є нові державні програми, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Національно-проектний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових національних проектів та проектних завдань. Інтегрованим результатом державно-проектного напрямку є нові національні проекти, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Планувально-локальний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових планів та планових завдань. Інтегрованим результатом планувально-локального напрямку є нові плани, нові завдання, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Бюджетний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових бюджетів різного рівня та бюджетних позицій. Інтегрованим результатом бюджетного напрямку є нові бюджети, нові бюджетні позиції, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Структурний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових

структур управління різного рівня та взаємозв'язків між ними. Інтегрованим результатом структурного напрямку є нові структури управління різного рівня, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації та функціонування.

Організаційний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням та запровадженням нових організаційних відносин субординаційного та координаційного призначення. Інтегрованим результатом організаційного напрямку є нові організаційних відносин субординаційного та координаційного призначення, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації та функціонування.

Знаннєво-рівневий напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок приросту знань управлінців та персоналу. Інтегрованим результатом знаннєво-рівневого напрямку є приріст знань управлінців та персоналу, а також загальні заходи з його забезпечення (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації за усіма можливими видами, формами, програмами, спеціальностями та спеціалізаціями).

Контрольний напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок отримання вербальної емпіричної інформації про стан об'єкта управління. Інтегрованим результатом контрольного напрямку є корекція відхилень планових заходів з урахуванням отриманої емпіричної інформації про реальний стан об'єкта управління в результаті планових впливів на нього.

Інституційно-культурологічний напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок накопичення інституційної пам'яті, тобто всіх здобутків і досягнень організації (держави, галузей, регіонів, територій, органів влади, установ тощо) за період її існування. Інтегрованим результатом інституційно-культурологічного напрямку є загальний культурний рівень цієї організації ціннісний, інституційний, правовий, технологічний, етичний, антикорупційний тощо.

Дуже важливим у методологічному контексті є виявлення напрямів знаннєвого спілкування, тобто основних положень чи правил, що підтверджуються теорією і практикою та покладені в основу будь-яких планування, проектування та реалізації розвитку такого спілкування.

Література

1. *Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар та ін. // За заг.ред. Князева В.М., Бакуменка В.Д. – Вид-во УАДУ, 2002. – 2008с.*

2. *Шмагун А. Сутність механізму знаннєвого спілкування в системі державного управління та відповідний категорійний апарат / А. Шмагун. - Науковий вісник АМУ. Серія : Управління. – К. : ВПЦ АМУ, 2015. – вип. 1. - С. 122-133.*

Штогрин Оксана Павлівна

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Превентивні стратегії публічного управління в реалізації репродуктивних прав людини

Здійснення державного управління на демократичних засадах демократичною державою, запровадження в життя сучасного суспільства демократичної політики та культури не може обмежу-

ватися виключно соціальним виміром та формальними гарантіями рівності. Забезпечення дійсно рівних можливостей для жінок та чоловіків означає можливість реалізувати свої потреби і сподівання як

громадян в суспільстві, на роботі та в особистому житті.

Права жінок є невід'ємною складовою і неподільною частиною основних прав людини, особливо в частині репродуктивних прав. Насильство щодо жінок у цьому контексті, незалежно від того, чи воно здійснюється приватною особою, чи соціальною групою, чи державою, є порушенням прав людини. Переважна більшість громадських організацій, що діють у правозахисній сфері, як правило, приділяють найбільше уваги поточній діяльності з надання юридичної та психологічної допомоги жінкам, постраждалим від насильства і дискримінації. Водночас, глобальні підходи до проблематики пропонують державі та суспільству діяти в інтересах жінки так, щоб запобігати таким ситуаціям, забезпечувати правові та соціальні умови, що не провокуватимуть небезпеки та сприятимуть усвідомлення жінками наявності у них прав людини, визнаних як у світі, так і в їх рідній місцевості, зокрема щодо репродуктивного здоров'я, процесів, пов'язаних із репродукцією та турботою про нащадків [1].

Правова, організаційна, ідеологічна та просвітницька функції державного управління у галузі репродуктивного здоров'я сповнюються істотною місіонерською складовою, що має глобальне значення, якщо мати на увазі демографічну кризу та цілі розвитку людства у III тисячолітті [2].

Проблематика репродуктивного здоров'я та репродуктивних прав охоплює значне коло питань на багатьох рівнях функціонування суспільства та управління. Створення ефективної системи захисту прав людини у сфері репродуктивного здоров'я на основі підвищення правової грамотності та розширення прав жінок, надання їм можливостей самим ефективно захищати свої права, є завданням держави. Зокрема, шляхом правозахисних підходів у формуванні правового поля галузі, забезпечення превентивної юридичної та психологічної допомоги, поширення публікацій з проблем репродуктивних прав, в тому числі серії юри-

дичних довідників, ініціювання широкої громадської дискусії щодо стану та перспектив розвитку системи захисту репродуктивного здоров'я та репродуктивних прав людини.

Упродовж другої половини XX ст. сотні нових концепцій поширювалися в Європі та світі, пропонуючи новітні підходи до організації життя суспільства. Йдеться, наприклад, про концепцію глобалізації з "людським обличчям", теорій глобального громадянства, стійкого розвитку, "відповідного управління", соціального консенсусу, глобальної етики та культурного різноманіття, культурної свободи та діалогу між цивілізаціями, теорій якості життя, доступності освіти, про право на вибір, про свідомий вибір, інформовану згоду, рівність можливостей для представників різної статі тощо. В сучасності трактування принципу рівності як домінуючого тренда в проблематиці репродуктивних прав обумовлює теоретичні підходи, що концентруються навколо таких понять як: доступ, прозорість, участь, відповідальність і підзвітність, що дозволяють визначити певну шкалу цінностей для створення потенціалу репродуктивних прав жінок, прав дітей, прав сексуальної орієнтації, права на аборт без ризику, охорони материнства тощо. Обов'язковою умовою при узгодженні проблемного поля питань репродуктивного здоров'я має бути урахування культурних, духовних і світських традицій, стан молодіжної субкультури, демократичний досвід і виховання в душі миру, прав майбутніх поколінь, соціальної відповідальності підприємництва і особистої безпеки. Характерним є глобальний характер як проблем репродукції, так і підходів до їх вирішення. Нова глобальна мова прав людини визначає чітку тенденцію до відновлення традиційності при посиленні толерантності щодо "іншості", до діалогу й консенсусу в позиціях, які мають значення для суспільного розвитку [3; 4].

Формування нової та оновлення традиційної нормативної бази в галузі репродукції повинно супроводжуватися активною

ідеологічною роботою серед населення, створенням дієвої інфраструктури, здатної запобігти виникненню екстраординарних ситуацій на засадах абсолютного права на вибір та принципу недискримінації. Автономія особистості й індивідуальні права подружжя або партнерів вимагають усвідомленої позиції кожної конкретної людини при чіткій позиції держави, що діють в межах сучасного правового поля на засадах прав людини. У цьому контексті важко переоцінити значення та роль громадських організацій щодо поширення просвітницьких матеріалів, доступ до яких обумовлюється також і наявністю зацікавленості, що виникає від знання.

Революція прав людини від другої половини ХХ ст. і до тепер обумовлює зміни у кодексах поведінки для установ та підприємств, у змісті підручників та навчальних курсів, упровадження нових стандартів і методів функціонування галузевих установ, політичні рішення в системах охорони здоров'я та освіти, формування нових стратегічних пріоритетів міжнародного співробітництва. Ці зміни базуються на усвідомленні нової суспільної парадигми, в центрі якої перебуває людина з її потребами та пріоритетами.

Право на контроль над своєю власним репродуктивним здоров'ям і право на фізичну недоторканність є основними правами людини і повинні бути гарантовані державою у повному обсязі. Пріоритетним завданням органів публічного управління у цьому контексті є забезпечення функціонування інфраструктури охорони та захисту репродуктивних прав людини на основі превентивних стратегій.

Література

1. Бурейчак Т. Скандинавська утопія? Гендерна рівність і трудові vs. репродуктивні ресурси у Швеції [Текст] /Т. Бурейчак, Т. Марценюк // *Спільне: гендер і праця*. – № 6, 2013. – С. 22–31.

2. Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015. Національна доповідь. [Електронний ресурс] Режим доступу :

[http://www.idss.org.ua/monografii/2015 %20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/2015%20MDG%20Ukr%20Report%20DRAFT.pdf).

3. Jackiewicz A. *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych*. / A. Jackiewicz [Zasób elektroniczny]. – Dostęp: www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2003_Jackiewicz.pdf.

4. Toth A.G. *The European Union and Human Rights: The Way Forward [Text]* / A.G. Toth “Common Market Law Review”, no. 3/1997, p. 491.

Теоретико-методологічні проблеми публічного управління

*Модератори: Колодій А. Ф.,
д. філос. н., проф.;
Бунік М. З.,
к. політ. н.*

Мартиненко Василь Миколайович

*д. держ. упр., проф., зав. кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

**Нова постановка теоретико-методологічних проблем
формування системи органів публічної влади
та публічного управління**

Сучасний український науково-освітній простір переповнений різноманітним близьких і, в той же час, відмінних одна від іншої категорій, на кшталт, «державне управління», «державний менеджмент», «публічне управління», «публічний менеджмент», «публічне адміністрування» тощо. Це не лише ускладнює розуміння суті цих процесів, а й вносить певну плутанину. Очевидно, з появою в переліку спеціальностей нової спеціальності «публічне управління та адміністрування», актуалізується питання наукового осмислення саме понять «публічне управління» і «публічне адміністрування» як базових категорій, які поглинають в собі усі інші категорії з подібного ряду. Є підстави сподіватися, що пошук нових теоретико-методологічних підходів до розкриття суті цих понять спростить їх теоретичне осмислення і дозволить логічно вписати їх в систему «публічної влади» й «публічного управління».

З огляду на те, що і «державне управління», і «регіональне управління», і «муніципальне управління», і «міське самоврядування» в цілому є невід'ємними складовими «публічного управління», і це не викликає особливих дискусій, маємо визнати, що всі ці складові існують і розвиваються не як цілісна система, яка виникає, формується і розвивається із простої в складну, а як суперечлива протидія простих і складних систем. Так, система державного управління формується, діє, видозмінюється і розвивається згори донизу, від складного (держави) до

простого (територіальної громади і громадянина) – це суб'єктивно зумовлена владно-управлінська система; система місцевого самоврядування формується, діє, видозмінюється і розвивається знизу вгору, від простого (громадянина і територіальної громади) до складного (держави) – це об'єктивно зумовлена владно-управлінська система. Це дві прямо протилежні за своєю сутністю системи, які на регіональному рівні вступають у протидію одна одній. Одна владно-управлінська система не сприяє розвитку іншої. Пошук шляхів безконфліктного співіснування цих систем веде до консервації невизначеності, уявної стабільності і поступального розвитку. В кінцевому рахунку, це веде до занепаду обох систем. Необхідно робити вибір: або ми обираємо суб'єктивно зумовлену, а отже, авторитарну систему державної влади й управління, в якій держава, її потреби та інтереси є понад усе і в ній немає місця місцевому самоврядуванню, називаємо її «системою державного / публічного управління» і будемо її розвивати; або ми обираємо об'єктивно зумовлену, а отже, демократичну систему суспільної (публічної) влади й управління, в якій потреби та інтереси людини, сім'ї, громади і суспільства (публіки) є понад усе і в ній немає (або дуже мало) місця державі, називаємо її «системою суспільного / публічного управління» і будемо її розвивати.

Світові тенденції такі, що країни все більше й більше переходять на шлях

об'єктивно зумовленого демократичного розвитку, де інтереси, потреби і права людини, сім'ї, територіальної громади є визначальними (базовими) в суспільному розвитку. Отже, в основі формування демократичної системи публічного управління лежать інтереси, потреби і права людини, сім'ї та територіальної громади. Якщо скористатися методом наукової абстракції і абстрагуватися від держави (уявити, що її немає), то соціальна структуризація суспільства відбувалася б саме так: люди (особи протилежної статі) об'єднуються і формують елементарний соціальний організм (соціальну клітину) – сім'ю – чарунку суспільства; сім'ї (і несімейні особи також) об'єднуються і формують складніший соціальний організм – територіальну громаду, як соціально-економічний фундамент суспільного розвитку; територіальні громади об'єднуються і формують ще складніший соціальний організм – регіональну громаду, але вже на основі соціально-економічного потенціалу територіальних громад; регіональні громади об'єднуються і формують ще складніший соціальний організм – назвемо його громадою країни, але вже на основі соціально-економічного потенціалу регіональних громад і так далі.

На кожному рівні у кожному соціальному організмі формується своя система соціальних і публічно-управлінських відносин. Соціальні відносини формуються і розвиваються на основі самоорганізації громадян. Владно-управлінські відносини формуються і розвиваються на основі створення представницьких органів публічної влади (самоврядування), виборності і делегування своїх представників для роботи у цих органах та делегування їм повноважень і матеріально-фінансового забезпечення їх реалізації знизу вгору. Такий підхід дає можливість сформувати відповідну системі органів публічної влади систему публічного управління, не використовуючи тієї багатоманітності понять, як то: «державне управління», «регіональне управління», «муніципальне управління» і т. ін.

Цілісна система органів публічної влади і публічного управління, сформована знизу вгору не ділиться на підсистеми, на кшталт, система державного управління і система місцевого самоврядування, а лише має різні рівні розвитку цієї системи: публічна влада і публічне управління на рівні територіальної громади; публічна влада і публічне управління на рівні регіону, органічною складовою яких є публічна влада і публічне управління в територіальних громадах, що утворюють даний регіон; публічна влада і публічне управління на рівні країни, органічною складовою яких є публічна влада і публічне управління в регіонах, які утворюють країну в цілому (тут варто зазначити, що в країні може існувати цілий ряд субрегіонів – об'єднання окремих регіонів у регіони другого, третього і так далі порядку).

З огляду на це, виникає проблема теоретико-методологічного обґрунтування алгоритму формування інституційного та ресурсного забезпечення діяльності системи публічної влади і публічного управління. І тут необхідно чітко визначитися, хто обирає, а хто делегує своїх представників для роботи в органах публічної влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Доцільно спробувати застосувати такий методологічний підхід:

1) на рівні територіальної громади для роботи в органах публічної влади громадяни обирають своїх представників і забезпечують ці органи влади відповідними ресурсами;

2) на рівні регіону для роботи в органах публічної влади своїх представників делегують уже сформовані шляхом виборів органи публічної влади територіальних громад, що утворюють даний регіон, і вони ж забезпечують ці органи влади відповідними ресурсами;

3) на рівні країни для роботи в органах публічної влади своїх представників делегують уже сформовані регіональні органи публічної влади і вони ж забезпечують їх відповідними ресурсами.

Такий підхід дає можливість, при необхідності, оперативно управляти кадрами – замінювати своїх представників в органах публічної влади (відкликання депутатів), і публічними фінансами, оперативно формуючи і перерозподіляючи бюджетні статті доходів і видатків.

За таких умов органи публічної влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства утворюють відповідні органи публічного управління (виконавчі), які у своїй сукупності й утворюють відповідну системі органів публічної влади, сформованої знизу вгору, систему публічного

управління. Така система публічної влади та публічного управління є структурно простішою у її формуванні та розвитку, більш мобільною в реагуванні на виклики і загрози, прозорою і відкритою для управління з боку тих, хто обирає своїх представників до органів публічної влади – громадян територіальних громад.

Література

1. Мартиненко В.М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [Моногр.]*. – Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.

Клайн Вільям

*др., доц. кафедри бізнес-адміністрування Університету Іллінойс-Спрінгфілд,
Коледжу бізнесу і менеджменту*

Чорнобиль Олександр Володимирович

*завідувач сектору міжнародних зв'язків Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України*

Корупція і чорний ринок як об'єкти економічного аналізу

Загально визнано, що корупція є серйозною проблемою сучасного суспільства. Економічні суб'єкти вдаються до широкого спектру вчинків, які стримують продуктивність, інноваційність і творчість. Корупція підкоряє продуктивних індивідів забаганкам економічних «хижаків», які беруть все, що можуть, не звертаючи уваги на жодні моральні обмеження. Те саме, що відбувається на особистісному рівні розповсюджується і на економіку загалом. Transparency International, Конвенція ОЕСР з боротьби із хабарництвом, Звіт про економічну свободу у світі та інші глобальні організації і дослідження відслідковують проблему корупції по всьому світу. Характерно, що всі дослідження відзначають зв'язок між високим рівнем корупції в країні з однієї сторони, і низьким ВВП, загальним рівнем бідності в країні та се-

редньою тривалістю життя з іншої сторони.

На превеликий жаль, в сучасній науці, як в економічній, так і в юридичній, немає єдиного легкодоступного рецепту для вирішення проблеми корупції. Її глобальний характер і відсутність вирішення можуть легко ввести багатьох у відчай. Без спроби навіть наблизитись до загального вирішення цієї проблеми, ми розглянемо один із аспектів корупції, а саме чорні ринки, а також як різниця між законними ринками і чорними ринками дає нам вказівку щодо одного з кроків на шляху вирішення проблеми корупції: в основі законних ринків лежать інституції, що міцно ґрунтуються на етиці.

Р. Коуз стверджував, що «хоча економісти й стверджують, що досліджують функціонування ринку, в сучасній економічній теорії ринок як такий має

навіть більш нечітку роль ніж фірма» [1]. На нашу думку, Р. Коуз, безперечно, правий. Не зважаючи на здобутки економічної науки в другій половині XX століття, питання «Що таке ринок?» залишається одним з найбільш дискусійних по сьогоднішній день. Представники австрійської школи економіки, визначають ринок як результат індивідуальної діяльності. Інституційні економісти визначають ринок через наявність певних інституцій. Іншою проблемою вбачається ідея, що не існує такої речі як «ринок», але існує багато різних ринків. Кожна з цих теорій дає нам певні знання про ринки, однак всі вони зазнають невдачі, коли постає питання про розмежування між законними і чорними ринками.

Починаючи з австрійської школи економіки, ринки визначаються за діями і результатами суб'єктів ринку. Так, для Л. фон Мізеса ринок не є місцем або річчю, але процесом співпраці індивідів в рамках розподілу праці. Ці індивіди зважують можливість зміни менш задовільного стану речей більш задовільним станом речей і докладають максимуму зусиль, щоб реалізувати такі можливості. Стан ринку, в такому випадку, це ціни, які є в певний час в певному місці [4].

Ф. Хаєк, як і Л. фон Мізес, фокусувався на індивідуальних суб'єктах і їх діях. Однак для Ф. Хаєка особливу роль відіграє обмін інформацією. Через торгівлю суб'єкти Хаєка спілкуються між собою. Така комунікація формує думку (opinion), яка, в свою чергу, стає даними для наступного обміну [3]. У праці «Використання знання у суспільстві» науковець розвиває свою думку, стверджуючи, що ринок є безперервним, таким, що постійно змінюється, інформаційним процесом. Окрім того, в цій праці Ф. Хаєк фокусується на важливості локальних знань і процесів. Це відкриває двері до дискусії про множинність ринків, а не про ринок як щось єдине (унікальне). Незалежно один чи множина – для Ф. Хаєка ринок визначається діями людей, які взаємодіють на ринку. І, відповідно ринок є

нічим більшим, але і нічим меншим. Не існує певної окремої організації, окрім діючих на ринку агентів [2, р. 92-106]. В цьому аспекті слухне зауваження М. Ротбарда: «Слід остерігатися сприймати ринок як реальну організацію, чогось, що приймає невблаганні рішення. Ринок є результатом від рішень всіх індивідів у суспільстві» [5].

Однак, необхідно зауважити, що індивідуальні економічні транзакції в економічній системі здійснюються на інституційній основі, яка формує цю систему. Фактично, транзакції зберігають і розвивають первинну етичну стартову позицію. Економічний аналіз є вільним від оціночних міркувань оскільки він, з одного боку виходить з основоположних етичних принципів системи, а з іншого – підтримує основоположні етичні принципи системи. Економічний аналіз є вільним від оціночних суджень тією ж мірою, що і судово-медична експертиза на місці вбивства. Адже судово-медичний експерт, за всієї нейтральності аналізу, який він здійснює, виходить з моральної установки, що його робота стосується події, яка не є етично нейтральною.

Ключовим елементом подолання корупції, таким чином, є визнання важливості етичних цінностей, зокрема належного захисту права власності. У органів влади немає вибору щодо того, чи будуть люди передавати право власності, їх єдиний вибір полягає у виборі способу передачі. Правопорушники діють у нелегальному «світі» і використовують нелегальні і корупційні засоби, щоб уникнути втручання в їх діяльність правоохоронних органів. Хабарі і залякування видаються ефективними у цій сфері і ситуація складатиметься таким чином, що чиновник, «забруднивши руки» один раз, більше не в змозі опиратись повторним пропозиціям. Весь чорний ринок базується на тому, що держава не забезпечує право власності в певній сфері, у той час як злочинні організації заповнюють утворений вакуум і, шукаючи способів захистити свої інвестиції, в кінцевому підсумку формують

ринкову рівновагу. Заходи карального характеру не впливають на недосконале право власності, але намагаються примусити чиновників дотримуватись етичних норм поведінки. Саме тому в більшості країн світу хабарі є нелегальними. Така заборона є позитивним фактором, однак таким, що лікує симптом, але не хворобу, яка його спричинила.

На чорному ринку існує обмін. В одних випадках обмін відбувається в конкретно визначеному місці, в інших – процес охоплює різні місця по всьому світу. Цей обмін може бути проаналізований методами економічної науки. Злочинні організації намагаються зменшити операційні видатки через привласнення певних послуг, які можуть надаватись на чорному ринку. Однак ми все ж можемо виявити аспекти, які вказують на відмінність чорного ринку від легального ринку – відсутність чіткого визначення права власності і дотримання законності.

Згідно з М. Ротбардом, економіст не може обирати між законними і чорними ринками. Економіст лише може аналізувати поведінку людей і різноманітні наслідки, хоча у випадку чорного ринку він, очевидно, відслідковуватиме викривлення, характерні для корупційних систем [5]. В такому випадку мета етичної нейтральності сягає своєї крайньої межі, коли індивідуальні учасники ринку, наприклад учасники кримінального угруповання, яке займається торгівлею людьми і особи, які є об'єктами цієї торгівлі, розглядаються як раціональні агенти, які намагаються досягти особистої вигоди. Відповідно, стратегії експлуатації і підпорядкування стають такими ж раціональними як бізнес-плани з купівлі і продажу товарів повсякденного вжитку. Це, в свою чергу, означало б, що економічна наука є непридатною для застосування з позиції боротьби з корупцією, оскільки корупційні транзакції, врешті-решт, є транзакціями, які люди здійснюють з метою зміни менш сприятливого стану справ на більш сприятливий.

Хоча економіка є виключно описовою наукою, однак ані ринки, які лежать в її основі, ані транзакції, які виникають на цих ринках, не є етично нейтральними. Існує різниця між веденням бухгалтерського обліку для легальної компанії і веденням бухгалтерського обліку для кримінального угруповання, хоча науково-методичний і частково практичний інструментарій залишається тим самим. Різниця між чорними ринками і легальними ринками є моральною. Однак це той випадок, коли моральний вибір передбачає значний економічний зміст. Ринки є до тієї ж міри моральною інституцією до якої вони є економічною інституцією. Створення певного ринку є результатом морального вибору такою ж мірою, як і результатом правових регулювань. Отже, можемо зробити висновок, що неналежне визначення і захист права власності є передумовою для формування корупційного середовища.

Література

1. Coase R. H. *The Firm, the Market, and the Law* [Text] / R. H. Coase. – Chicago: University of Chicago Press, 1988. – 226 p.
2. Hayek F. A. Von. *Individualism and Economic Order* [Text] / F. A. Von Hayek. – Chicago: University of Chicago Press, 1948. – 280 p.
3. Hayek F. A. Von. *The Use of Knowledge in Society* / F. A. Von Hayek // *American Economic Review* [Text] – XXXV, No. 4. (Sep., 1945). – pp. 519-530.
4. Mises L. Von. *Human Action: a Treatise on Economics* [Text] / L. Von Mises. Liberty Fund Inc., 2010. – 1128 p.
5. Rothbard M. N. *Power and Market: Government and the Economy* [Text] / M. N. Rothbard. – Institute for Humane Studies, 1970. – 225 p.

Кіянка Ірина Богданівна

*к. політ. н., доц. кафедри політичних наук та філософії
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Аналіз основних політичних гасел
у виборчих програмах до парламенту 2014 року
в контексті державного управління**

Популізм став важливою рисою не лише президентських, але й парламентських кампаній у незалежній Україні, складовою діяльності багатьох українських урядів, зумовленою перш за все передвиборчою мотивацією.

Актуалізація популізму у суспільно-політичному просторі України була пов'язана із виникненням та зростанням впливу антикомуністичного (націонал-демократичного) руху, який піддав критиці засади радянської економічної та політичної системи, поставивши своєю метою її демонтаж. Апелюючи до широкого загалу громадян, цей рух закликав знищити такі «несучі опори» соціалістичного ладу, як монопартійність, державний контроль над ЗМІ, вимагав зробити реальністю гарантовані конституцією громадянські та політичні свободи. Водночас були атаковані і засади економічної системи – планова економіка, керована бюрократією, монопольна державна власність на засоби виробництва, заборона підприємницької діяльності та колгоспний лад у сільському господарстві.

Але, парадоксальним чином, критика радянської системи значною мірою апелювала до тих самих цінностей, які декларувала сама ця система – соціальної рівності, справедливості, однакового для усіх доступу до основних соціальних благ. У соціально-економічній складовій своєї пропаганди українські націонал-демократи вдалися до виразно популістської риторики, тавруючи

тодішню компартійну «номенклатуру» як привілейовану соціальну верству, винну у поганому становищі більшості («народу»).

Головною спільною рисою українських партій є відсутність ідеології, а отже, намагання сподобатися якомога більшій кількості людей замість того, щоб зайняти свою електоральну нішу. Саме тому в їхніх програмах можна знайти одночасно дерегуляцію та підтримку «вітчизняного виробника», зниження податків та підвищення соціального захисту, боротьбу з монополіями та концентрацію земельних ресурсів у власності держави, зниження інфляції та індексацію зарплат і пенсій тощо.

Другою спільною рисою партійних програм є їхня розмитість. Тобто всі обіцяють «розвивати», «підвищувати» та «підтримувати», проте майже не пропонують чітких заходів та показників, виконання яких можливо перевірити. Найбільш предметна (хоч і нереалістична) мета – у Народного фронту – протягом 20 років увійти до першої двадцятки країн за Індексом людського розвитку ООН.

Найпопулярніша тема в програмах партій – це децентралізація влади, яку пропонують провести усі розглянуті партії. Як правило, під децентралізацією мається на увазі передача повноважень держадміністрацій виконкомам відповідних рад та збільшення частки податкових надходжень, якими можуть розпоряджатися місцеві органи влади. Проте,

Опозиційний блок пропонує прямі вибори голів регіонів, тобто фактично федералізацію країни.

Батьківщина, Громадянська позиція (ГП), Народний фронт (НФ) та Самопоміч вважають, що Україні варто приєднатися до НАТО (причому перша пропонує провести референдум на цю тему вже 26 жовтня, що, звісно, нереально), КПУ та ОБ виступають за «позаблоковість», а БПП та РП жодним чином не коментують це питання. Членство України в ЄС ставлять собі за мету БПП, Батьківщина та ГП.

Звісно, жодна партія не оминула увагою війну з Росією. Більшість з них розраховують на міжнародну підтримку в цьому питанні, і тому пропонують проводити багатосторонні переговори з Росією. Найбільш конкретні пропозиції з цієї проблеми такі: запровадити власні санкції проти РФ, домагатися визнання її країною-спонсором тероризму (Батьківщина) та укріплювати державний кордон (НФ). КПУ та ОБ наполягають відповідно на «оголошенні миру» та прийнятті «Національного плану примирення», а

простіше кажучи, пропонують здатися. Програма БПП обмежується загальними тезами на кшталт «єднання проти агресора».

Жодна партія не оминула увагою і соціальний захист військових та учасників АТО та їхніх родин. Найбільш конкретна пропозиція – щодо надання статусу учасників бойових дій – надійшла від Батьківщини. Найщедрішими виявилися Народний фронт та КПУ – вони обіцяють надати бійцям та їхнім родинам житло. Самопоміч пропонує прозоре та адресне соціальне забезпечення військових.

Найбільш продуману пропозицію щодо розбудови армії знаходимо у Громадянській позиції, яка пропонує створити трирівневу систему оборони країни, що складатиметься з професійної контрактної армії, військового резерву постійної готовності та комплексної системи територіальної оборони (щоправда, незрозуміло, звідки знайдуться кошти на таку армію – однак це питання практично до всіх пунктів усіх програм). Формування військового резерву пропонують також

Таблиця 1

Середні оцінки програм партій

Партія / блок	Конкретність	Можливість виконання / практичність	Економічна доцільність	Послідовність та логічна зв'язність	Середній показник
Народний Фронт	4.2	5.2	5.8	6.2	5.4
Громадянська позиція	5.2	5.5	4.9	5.6	5.3
Блок Петра Порошенка	3.7	4.8	4.8	5.8	4.8
Батьківщина	4.8	4.6	4.5	5.5	4.8
Самопоміч	3.3	4.8	4.9	4.8	4.4
Опозиційний Блок	3.4	3.2	2.3	4.2	3.3
Комуністична партія	4.1	1.8	1.0	5.3	3.0
Радикальна партія	3.5	2.0	1.6	3.2	2.5

РП (у вигляді потенційних партизанських загонів) та Самопоміч (через створення системи військової підготовки громадян). КПУ та ОБ наполягають на роззброєнні та ліквідації незаконних воєнізованих формувань. Однак помилкою буде вважати, що вони пойдуть на Схід роззброювати сепаратистів. Насамперед ця пропозиція стосується добровольчих батальйонів територіальної оборони та «Правого сектору».

Напевно, найбільше серед результатів аналізу всіх партійних кампаній впадає в око, що незважаючи на всі відмінності, виявлені експертами, програми партій доволі схожі між собою.

В останні кілька років популізм в Україні використовується для просування партій – «проектів», що створені насамперед для обстоювання та просування певних бізнес-інтересів. Названі вище чинники роблять його доволі успішною, принаймні у короткотривалій перспективі, технологією. З іншого боку, спостерігаємо загострення електоральної конкуренції між популістськими політичними гравцями. Вражаючий успіх деяких популістів, які не здатні виконати свої нереальні обіцянки, легко може обернутися таким же вражаючим крахом. Втім, український популізм є надто гнучким, багатовимірним феноменом, і, треба думати, у найближчі роки залишиться, хоча і у відмінних формах та з іншими вождами, впливовим чинником політичної боротьби в Україні.

Література

1. Бурдяк В., Макар Ю. Популізм – складова діяльності українських політичних партій // *Україна – Європа – Світ. Серія: Історія, міжнародні відносини.* – Тернопіль, 2012. – Вип. 10. – С. 132 – 133.

2. Мороз А. Сучасний виборець став прагматиком. І політичному, і в економічному сенсі [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/121584.html>.

3. *Маніфест/ «УКРОП» Українське об'єднання патріотів [Електронний ресурс]* : [http : www.ukrop.com.ua/uk/about/manifest](http://www.ukrop.com.ua/uk/about/manifest). – С. 1/3.

4. Романюк А. Популізм і розвиток партійної системи в Україні // *Партійна система сучасної України: еволюція, тенденції та перспективи розвитку. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 24 – 25 листопада 2011 р.*). – К.: Інститут політичних та етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса, 2012. – С. 242 – 258.

5. *Програма/ «УКРОП» Українське об'єднання патріотів [Електронний ресурс]* : [http : www.ukrop.com.ua/uk/about/program](http://www.ukrop.com.ua/uk/about/program). – С. 5/53.

6. Сологуб І. Програми політичних партій: що обирати, коли нема з чого обирати. Джерело доступу <http://www.unian.ua/politics/999463-programi-politichnih-partiy-scho-obirati-koli-nema-z-chogo-obirati.html>.

7. Чернишов Р. Люди и вилы. Анализ предвыборного списка партии Олега Ляшко [Електронний ресурс] [http : // news.liga.net/articles/politics/3416556-luidi _i vily_...](http://news.liga.net/articles/politics/3416556-luidi_i_vily_...) С. 1/5.

8. Kozloff N. Welcome to Ukraine: The Wild West of Populist Politics [Електронний ресурс] : [http : www.huffingtonpost.com/nikolas-kozloff/ welcome to...](http://www.huffingtonpost.com/nikolas-kozloff/welcome-to...) – Р. 1/3.

Поступна Олена Вікторівна

к. держ. упр., доц., докторант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Полякова Ольга Станіславівна

к. ю. н., доц. кафедри військового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Степанко Олексій Вікторович

к. держ. упр., нач. відділу матеріального забезпечення Національного університету цивільного захисту України

Актуальні проблеми в організації публічного управління правовою освітою в Україні

Високий рівень освіти нації допомагає значній сприйнятливості та дієвості економічних і соціальних реформ, формуванню правової та екологічної культури під час здійснення соціально-технологічної діяльності, створює умови для прогресивної індивідуальної активності особистості у суспільстві. Намагаючись набути статус розвинутої держави, Україна підтримує розвиток національної системи освіти, здійснює її модернізацію, яка полягає у створенні механізмів сталого розвитку системи освіти, забезпечення її відповідності викликам XXI ст., соціальним і економічним потребам країни, запитам особистості, суспільства та держави.

Становлення в українській дійсності та у свідомості громадян принципів і норм правової держави передбачає проведення також перебудови і системи правої освіти, оскільки саме вона створює основу для сталого розвитку й функціонування держави. Від рівня правової освіти залежить створення моделі майбутнього суспільства, для якого міжкультурна ворожнеча скоріше буде виключенням, ніж нормою повсякденності, оскільки саме правова освіта сприяє розвитку толерантності, поваги до інших людей, високої правової культури.

Відповідно до Національної програми правової освіти населення [2] (далі –

Національна програма), затвердженої в 2001 р., в Україні визначені форми правової освіти, тобто способи організації навчання. Зазначено, що надання правової освіти має здійснюватися в усіх закладах освіти на всіх її рівнях. Так, у дошкільних навчальних закладах здобувається початкова правова освіта – дітям надаються початкові знання про норми поведінки, формуються навички їх дотримання, виховується повага до батьків, вихователів, ровесників, людей похилого віку тощо. В Державний стандарт базової і повної середньої освіти внесено розділ «Суспільствознавство», метою якого є «забезпечення розвитку учня як особистості, що керується гуманістичними нормами і цінностями, усвідомлює себе громадянином України та успішно само реалізується в сучасному українському суспільстві» [1]. До структури обов'язкового компоненту змісту професійно-технічної та вищої освіти введено правознавчий цикл, що включає навчальні дисципліни, спрямовані на формування елементів правової культури, правових орієнтирів та правомірної поведінки. Разом із тим, у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти здійснюється позакласна і позааудиторна робота з правового навчання і виховання, зо якої залучаються

вчені, працівники правоохоронних органів, інші фахівці в галузі права.

Слід зазначити, що правова освіта в навчальних закладах здійснюється на основі програм, рекомендацій і методичних вказівок, які затверджуються Міністерством освіти і науки України за погодженням з Міністерством юстиції України. Однак, навіть поверхневий аналіз змісту матеріалу, що пропонується як типові програми навчальних дисциплін у галузі правознавства, дає підстави стверджувати, що правову освіту на центральному рівні розглядають ні як шлях до розвитку громадянської свідомості, а як превентивну міру щодо подолання злочинності серед неповнолітніх. Питання правової освіти, на жаль, зводяться до того, що треба дитині та й дорослій людині законослухняну поведінку, побудовану на основі страху перед покаранням за порушення норм права, впевненості на тому, що державні органи завжди знають краще, як треба для людини, а не усвідомлені людиною своїх прав і обов'язку держави створювати умови для їх реалізації. Крім того, правова освіта має поєднувати в собі дві складові – теоретичну та практичну. Втім, лише одиниці серед випускників навчальних закладів сьогодні застосовують набуті знання, уміння та навички на практиці.

Зауважимо, що у державних стандартах освіти, програмах навчальних дисциплін посилено їх практичну спрямованість через визначення результатів на основі компетентнісного підходу, що передбачає зміщення акцентів з накопичення нормативно визначених знань, умінь і навичок до формування і розвитку здатності молодой людини практично діяти, застосовувати досвід успішної діяльності в певній сфері. Такий підхід має забезпечуватись через модернізацію змісту правової освіти шляхом розробки сучасних освітніх програм, орієнтованих на використання інтерактивних технологій навчання і практичного застосування отриманих знань, а також забезпечення більш тісного зв'язку освіти з наукою.

Провідною наукою в правовій освіті є юридична. У Національній програмі чітко визначено центри досліджень з правової освіти – Національна академія правових наук України та Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Однак, у документах цих центрів нічого не позначено про розвиток правової освіти, не визначена їх роль у право освітній діяльності тощо.

Наголосимо, що підготовка викладачів правових дисциплін здійснюється вищими навчальними закладами як за державним замовленням, так і за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб. Відтак, розгалужена мережа юридичних навчальних закладів вищої освіти, що функціонує в Україні, має забезпечувати потреби населення в набутті правових знань, а також готувати педагогічні кадри для викладання цих знань. Проте, у вітчизняній практиці, навіть на початковому та у подальшому етапі, правові знання викладають фахівці, які не мають відповідної кваліфікації і, навіть, не пройшли курси підвищення кваліфікації в галузі права.

Ще однією формою набуття людиною правових знань є самоосвіта. Органами виконавчої влади разом з провідними галузевими інститутами та установами розробляються методичні рекомендації з питань правової самоосвіти громадян, публікуються у виданнях педагогічного, юридичного та культурно-освітнього спрямування. Крім того, громадянами країни використовуються сучасні інформаційні технології для набуття правових знань, наприклад, дистанційна освіта.

На місцевому рівні для здійснення правової освіти населення місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції використовують можливості бібліотек, закладів культури, преси, телебачення, радіомовлення тощо. Також на місцевому та районному рівнях організована методична та консультативна робота для надання правової допомоги населенню. Втім, на сьогодні не проводяться дослідження із результативності, ефективності

та якості надання правових знань, як і не досліджуються потреби населення.

Підсумовуючи можна стверджувати, що в Україні організація публічного управління правовою освітою населення знаходиться на початковому етапі, однак вже має низку актуальних проблем, які терміново необхідно вирішувати.

Література

1. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної се-

редньої освіти [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1392 [із змін.] : за станом на 21 серп. 2013 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1392-2011-%D0%BF>.

2. Про Національну програму правової освіти населення [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

Твердохліб Олександр Степанович

*к. держ. упр., доц. кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України*

Основні пріоритети держави у сфері захисту національного інформаційного простору

Нині національний інформаційний простір України перебуває під постійним пильним поглядом з боку окремих індивідів, об'єднань громадян, державних і міждержавних утворень. Така увага, з одного боку, зумовлена сучасним соціально-економічним та геополітичним становищем нашої держави, з іншого, – наявністю значної низки проблемних питань, вирішення яких безпосередньо пов'язане із забезпеченням належного функціонування інформаційної сфери держави та підтримання її на відповідному оптимальному рівні. Однією з найсуттєвіших загроз національному інформаційному простору сьогодні є зовнішній та внутрішній цілеспрямований деструктивний вплив на систему управління державою та основні її складові, дозоване подання різного роду інформації, викривлення й перекручування фактів і даних, нав'язування відповідних негативних емоційних сприйняття і станів тощо.

Перманентний прямиий та опосередкований зовнішній вплив сприяє перегляду і переформатуванню, призводить до трансформації національних політик

у загальносвітовому масштабі з питань пов'язаних з контролем за власним інформаційним простором, а також до посилення яскраво виражених обмежувальних тенденцій [2]. Все це актуалізує питання розроблення оптимальних рекомендацій щодо основних пріоритетів нашої держави у сфері трансформації підходів до забезпечення ефективного захисту національного інформаційного простору.

На важливості та необхідності комплексного підходу до проблем упередження деструктивного впливу на систему управління державою, захист національного інформаційного простору від несанкціонованого доступу, викривлення фактів, подання недостовірних даних та іншої інформації у своїх виступах наголошує і Президент України. За його словами, інформаційний простір в теперішніх умовах розвитку соціуму перетворився на поле протистояння і боротьби за незалежність держави, в якому наразі здійснюються різноманітні спроби порушення штатного режиму функціонування національних ресурсів, шпигунство, несанкціонований доступ до інформації, спроби

використати кібератаки для досягнення політичних цілей тощо [3].

В сучасному світі інформація розглядається теоретиками і практиками як стратегічний ресурс, основна ціль та дієва зброя в умовах проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, впливу на індивідуальну і масову свідомість, ведення інформаційної війни. Середовищем цих дій виступає національний інформаційний простір, який, своєю чергою, має прямий чи опосередкований вплив на подальший розвиток економічної, соціальної, гуманітарної, політичної, військової тощо сфер життєдіяльності соціуму. За таких умов на передній план виходять питання забезпечення дієвого та ефективного захисту як самої інформації, яка циркулює в системі управління державою, так і національного інформаційного простору, який виступає середовищем її функціонування, що, на нашу думку, можна розглядати у двох взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих аспектах – технічному і гуманітарному.

В умовах сьогодення питання забезпечення безпеки інформаційного простору варто розглядати не лише в контексті посилення контролю над можливостями використання локальних і глобальних інформаційних мереж та систем при здійсненні протиправних дій і терористичних атак, але й щодо упередження будь-якого використання цього простору для забезпечення домінування однієї країни чи групи країн над іншими. Такий підхід може розглядатися як реальна і дієва можливість для мирного вирішення міжнародних проблем і конфліктів [4, с. 30].

Формування ефективного та дієвого інструментарію щодо забезпечення належного рівня інформаційної та кібернетичної безпеки, однак, перебуває на етапі свого становлення. Так, Д.В.Дубов зазначає, що на сьогодні кіберпростір переживає часи неосередньовіччя, якому властиві такі характеристики, як: відсутність чіткого міжнародного нормативно-

го і правового врегулювання, відповідних засобів та інструментів, становлення й розбудова системи суб'єкт-об'єктної взаємодії, формування ніш в інформаційній сфері. Наявні й ознаки, характерні для часів холодної війни, – значний рівень латентних загострень у загальносвітовому масштабі, непрямі інструменти й методи боротьби, перенесення конфліктів на територію третіх країн, гонка озброєнь тощо [1, с. 119]. Такий стан справ стосується не лише окремих країн, зокрема й України, а розглядається науковцями й практиками як одне з найбільш актуальних питань, що стоїть у порядку денному практично всіх провідних держав світу. Разом з тим, до його вирішення слід підходити системно, виважено, інтегруючи при цьому національні стратегії подальшого розвитку інформаційного простору окремих держав в одне ціле, усвідомлюючи при цьому їхню взаємозалежність, взаємодоповнюваність і взаємопроникність, неможливість відособленого та розрізненого функціонування.

В сучасних умовах трансформаційних і глобалізаційних змін загальносвітового масштабу проблема захисту інформації та національного інформаційного простору як середовища її безпосереднього існування, функціонування та розвитку ставить перед усіма державами світу нові вимоги й змушує адекватно реагувати на нові загрози і виклики. Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та виникнення нових можливостей в інформаційному просторі спричинюють застосування відповідного інструментарію зі збирання, зберігання, використання та розповсюдження інформації, яка, своєю чергою, впливає і ставить в пряму залежність від себе нормальне функціонування всієї системи державного управління, всіх сфер життєдіяльності держави та її громадян, всього соціуму. Така взаємна залежність може стати потенційно вразливим місцем у нормальному функціонуванні системи за умови втручання в її цілісність шляхом нанесення шкоди як самій інформації, інформа-

ційно-комунікаційним технологіям, так і всьому інформаційному середовищу. Основне завдання держави за цих умов убачається у вжитті нею відповідних заходів з забезпечення, уникнення, зменшення чи мінімізації наслідків реалізації потенційних і реальних протиправних дій, загроз, викликів та небезпек в межах усього національного інформаційного простору України.

Серед основних потенційних загроз, що можуть бути реалізовані в інформаційному середовищі, вважаємо за необхідне визначити: шпигунство та інші військові дії у кіберпросторі, інформаційні та кібернетичні війни, маніпулювання громадською думкою, терористичні акти в інформаційній сфері, кіберзлочинність, несанкціоновані шахрайські протиправні дії, спрямовані на ознайомлення, викрадення і розповсюдження певних видів інформації, кримінальні злочинні посягання на інформацію та інформаційно-комунікаційні технології й засоби, що функціонують в системі управління державою, уразливість інформаційної структури держави, нав'язування відповідних психоемоційних станів тощо. Такі заходи і дії можуть призвести до порушення нормального функціонування всієї системи управління державою, її окремих елементів та об'єктів, політичної, економічної чи фінансової нестабільності, погіршення її міжнародного становища тощо. У свою чергу, розроблення дієвого інструментарію протидії потенційним і реальним загрозам та викликам має корелювати з важливістю та необхідністю своєчасного вжиття необхідних заходів, які кореспондують з їхніми масштабами, характером та об'єктами впливу з урахуванням інтересів людини, суспільства та всієї держави.

Зважаючи на окреслені тенденції, притаманні сучасному стану розвитку інформаційного простору, провідними державами світу вже розроблено і поетапно впроваджуються й реалізуються національні стратегії кібербезпеки або ж національні стратегії інформаційної

безпеки. Процес цей розпочався на початку 2000-х років і у світовому масштабі триває й надалі. У відповідних стратегічних документах відображено деталізоване бачення, керівні принципи, розуміння й усвідомлення загроз і небезпек, стратегічні цілі тощо [5, с. 53] подальшого розвитку національного інформаційного простору кожної з держав. За таких умов у нашій державі також назріла необхідність розроблення відповідного інструментарію на тактичному, операційному, стратегічному й політичному рівнях з метою забезпечення від реальних і потенційних загроз та небезпек в процесі забезпечення гарантованих державою законних прав та інтересів людини, громадянина і всього українського соціуму. Важливість його формування й імплементації на національному рівні обумовлена новими викликами, які постають перед всіма державами у XXI столітті в загальносвітовому масштабі.

Підводячи підсумки, можемо констатувати, що надійний та ефективний захист національного інформаційного простору України в системі управління державою може бути реалізовано шляхом забезпечення належного рівня інформаційної культури в сучасному українському суспільстві, розроблення та імплементації стратегічних загальнодержавних документів з питань захисту національного інформаційного та кібернетичного простору, формування належних умов для гармонійного розвитку й задоволення інформаційних потреб людини, громадянина й усього українського соціуму, гарантування належного, правомірного й адекватного використання інформаційного середовища, створення відповідного оптимального інструментарію з метою захисту від різного роду явних і потенційних загроз, небезпек та викликів.

Література

1. Дубов Д. В. *Стратегічні аспекти кібербезпеки України* / Д. В. Дубов // *Стратегічні пріоритети*. – 2013. – № 4 (29). – С. 119–126.

2. Дубов Д. Сучасні тренди кібербезпекової політики: висновки для України : аналітична записка [Електронний ресурс] / Д. Дубов // Нац. ін-т стратег. дослідж. при Презид. Укр. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/294/>. – Назва з екрана.
3. Президент: Має бути негайно відпрацьована Національна система кібербезпеки [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко. Офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/prezident-maye-buti-negajno-vidpracovana-nacionalna-sistema-36667>. – Назва з екрана.
4. Скулиш Є. Безпека кіберпростору як елемент національної безпеки в умовах глобалізації інформаційних процесів / Є. Скулиш, Д. Прокоф'єва // Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. – 2007. – Вип. 2 (15). – С. 26–31.
5. *National Cyber Security. Framework Manual* / ed. by A. Klimburg ; NATO CCD COE Publication. – Tallinn : OÜ Greif Trükikoda, 2012. – 235 p.

Онуфрієнко Олексій Володимирович

к. ю. н., доц., докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Феномен циклічності у взаємодії громадянського суспільства та органів державного управління

Теорії циклічності, присутні в сучасній філософії та в усьому широкому спектрі суспільних наук, найбільш ґрунтовно представлені в соціології, політології та особливо в економічній науці. Факт наявності економічних циклів та переміжних криз капіталістичної економіки звичайно не піддається сумніву, а проблематика попередження та мінімізації втрат економічної системи під час чергової кризи перебуває на передньому краї як найактуальніших наукових досліджень, так і державної політики розвинених держав. Немає підстав не погодитися з тими спеціалістами, які вбачають, що виникнення теорій циклічності зумовлене насамперед намаганням зрозуміти типологічно схожі фази розвитку соціальних процесів та піддати їх порівняльному аналізу [1, с. 17]; слід зазначити, що така мотивація цілком співвідноситься з ідеями, сформульованими ще в період античності. Проте сучасні концепції базуються

на якісно іншій методологічній базі, використовують великі масиви статистичних даних, приділяють особливу увагу виявленню об'єктивних факторів, що обумовлюють циклічність, та звичайно утримуються від висновків про наявність жорстко зумовлених круговоротів у суспільному житті.

Досвід спостереження феномену циклічності вітчизняних суспільних перетворень, коли фаза підйому неминуче завершується фазою виходу в нову типovu кризу, що найбільш проявляється в політичній та економічній сферах, дозволяє стверджувати, що цілком на часі є дослідження ефективних способів зменшення негативних наслідків системних соціальних криз циклічного характеру та – у перспективі – формування обґрунтованих концепцій циклічності в контексті науки державного управління.

Феноменологічний характер сучасних підходів до розуміння циклічності

суспільних перетворень обумовлений упевненістю їх авторів в очевидності існування циклічних перетворень соціальної дійсності як явищ, поданих у чуттєвому спогляданні. Цикл (від грецького *kuklos* – коло) – сукупність явищ, процесів, що утворює кругообіг упродовж певного проміжку часу та приводить систему у вихідний або подібний до вихідного стан [2]. Теорії циклічності (циклізм) – концепції суспільного розвитку, визначальною ознакою яких є ідея про постійне та періодичне проходження різними суспільними утвореннями аналогічних циклів, тобто рух через послідовно пов'язані фази (криза, депресія, пожвавлення, підйом) [1, с. 11].

Урахування специфіки вітчизняних суспільних перетворень із характерним для них послідовним посиленням протистояння між соціумом та державою в контексті системної (а не тільки економічної) суспільної кризи, яка повторюється циклічно, дозволяє обґрунтовано припустити, що її передумови формуються передусім різноспрямованими процесами в контексті складної діалектики взаємодії органів державного управління та інститутів громадянського суспільства. При цьому ми виходимо з того, що до основних форм діалектичної взаємодії громадянського суспільства та держави (передусім органів державного управління) слід віднести складні процеси одночасної багатоаспектної конвергенції і дивергенції, що відбуваються в інституціональній, ціннісній, телеологічній, інструментальній площинах [3, С. 6-8]. Такий підхід дозволяє виокремити та розмежувати конвергентні, дивергентні і змішані (гібридні) форми взаємодії та, – відповідно, – соціуми. Змішані, або гібридні, суспільства (до яких відносимо й сучасну Україну) є результатом різноспрямованої взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів державного управління.

Дійсно, незважаючи на всю очевидну нетотожність і різні внутрішні та зовнішні фактори впливу, вітчизняні суспільні

трансформації (в яких умовно виокремлюємо два завершені цикли -90-і роки ХХ ст. та 2004 – 2013 рр.) цілком відповідають типовій чотирифазній структурі, а «анатомія» вітчизняної кризи зводиться до наступного. Проголошені типові лінійні моделі суспільних перетворень не реалізуються в тому числі і внаслідок того, що не відповідають характерній для України гібридній формі взаємодії слабкого громадянського суспільства та малоефективних органів державного управління і не передбачають стратегію ліквідації чи принаймні мінімізації основних передумов циклічно повторюваної кризи. Слабкий природний імпульс до конвергенції між громадянським суспільством і державою швидко згасає, оскільки в описаних умовах є неспроможним запропонувати миттєві позитивні зрушення, яких очікує суспільство в цілому; як реакція на неефективність попереднього зближення посилюються дивергентні процеси (інституціональні, ціннісні, інструментальні тощо). Накопичення «критичної маси» таких явищ результує вже у дивергенцію телеологічну, призводить до втрати відчуття необхідності взаємодії задля досягнення спільної мети, спокушає державу «поглинути» громадянське суспільство в контексті відновлення архаїчних концептів «сильної влади», а в кінцевому рахунку й обумовлює їх відкрите протистояння. Розв'язання останнього уможливлюється лише за допомогою системної соціальної кризи.

Отримані нами в ході досліджень [3] результати дозволяють сформулювати низку взаємопов'язаних висновків:

1. Концепції круговороту є характерними для історії розвитку філософсько-синкретичної думки (особливо для деяких її етапів) та всього широкого спектру суспільних наук. Їх виникнення пов'язане передусім із простеженням повторюваностей та переміжних явищ і процесів у складному багатоаспектному суспільному житті, бажанням мислителів та дослідників не тільки зафіксувати динаміку їх розвитку, виділивши в

структурі їх перетворень послідовні фази, що звичайно переходять одна в одну, але й застосувати до накопичених даних методи кількісного обчислення, та на основі отриманих результатів спробувати надати обґрунтовані прогнози.

2. Сучасні концепції циклічності (передусім в межах економічної та політичної наук) концентруються переважно на прогнозуванні циклічно відтворюваної кризи, мінімізації її негативних наслідків та стратегіях впливу на її передумови. У першій половині ХХ-го ст. відбувається значне підвищення інтересу наукового загалу до тематичної проблематики, з огляду на появу принципово нових досліджень фундаментального рівня, передусім теорії «великих хвиль кон'юнктури» світової економіки М. Кондратьєва, концепції економічних циклів Й. Шумпетера та соціологічних досліджень П. Сорокіна. В суспільних науках намітилася тенденція до здійснення міждисциплінарних досліджень; одним із найактуальніших напрямів слід визнати проблему подолання циклічних соціальних криз, характерних для суспільств перехідного типу. Отримані дані можуть бути з успіхом використані у площині науки державного управління, де до цього часу спостерігається брак тематичних досліджень монографічного рівня.

3. Оскільки сутність циклічно повторюваної кризи в Україні обумовлена передусім неспроможністю реалізувати конвергентну модель взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства, її неможливо розв'язати виключно за рахунок системних реформ публічного адміністрування (навіть вдалих) або сприяння розвитку громадянського суспільства. Необхідні свідомі зусилля для реалізації конвергентної форми взаємодії громадянського суспільства і держави на всіх її рівнях: телеологічному, інституціональному, ціннісному, інструментальному тощо.

4. Спроби нав'язати поляризованому суспільству, іманентно схильному до «маятникових» коливань, абсолютно лінійну

модель розвитку, що часто зводиться до сприйняття єдиних цінностей та приєднання до певної політичної спільноти, звичайно лише погіршують ситуацію. Стратегії суспільних перетворень в Україні мають урахувувати циклічний характер взаємодії органів державного управління та громадянського суспільства і передбачати передусім мінімізацію негативних наслідків циклічно повторюваної кризи. Розробка таких стратегій, думається, уможливиться саме у контексті науки державного управління.

5. Сучасна державна служба в Україні концептуально являє собою строкарий гібрид радянських бюрократичних реліктів, моделей, запозичених у сталих конвергентних суспільствах та результатів переважно інтуїтивної адаптації до складного політичного життя. Жоден із цих компонентів не передбачає ефективної реакції на циклічно повторювану кризу, що є характерною для гібридної форми взаємодії держави і громадянського суспільства. У той же час державна служба у вітчизняних умовах має бути одним із вагомих важелів позитивного впливу на передумови виникнення та відтворення циклічної кризи чи принаймні інструментом мінімізації її негативних наслідків. Проблеми, традиційні для вітчизняної науки державного управління та практики державного будівництва, – реальна деполітизація державної служби, специфіка формування свідомості державних службовців тощо, – у цьому контексті постають у новому вимірі, що зумовлює необхідність подальших досліджень у визначеному напрямку.

Література

1. Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.

2. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. - 2-е изд., испр. и доп. — М.: «Мысль», 2010. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://iph.ras.ru/elib/3359.html>.

3. Онуфрієнко О. Діалектика взаємодії і практика. - Дніпропетровськ: ДРІДУ держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування / О. Онуфрієнко // Публічне адміністрування: теорія

і практика. - Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. – Випуск 1 (13). [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).

Хашієва Любов Васамбеківна

к. держ. упр., докторант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Національно-культурна ідентичність крізь призму ідей мультикультуралізму

Новим випробуванням для національно-культурної ідентичності різних країн став заклик західноєвропейських лідерів повернутися до обговорення ідей мультикультуралізму. Сьогодні цією темою насичений світовий політичний дискурс: у той час як одні намагаються викреслити ці ідеї як такі, що не відповідають нинішній ситуації, інші закликають глибше розібратися у сутності теоретичних конструкцій, постульованих мультикультуралізмом, й заново проаналізувати практики співіснування людей – носіїв різних культурних традицій та релігійних цінностей – в межах однієї території, які склалися в різних країнах [1, 4].

Чергового імпульсу політичним дебатам щодо європейської ідентичності, що базується на принципах культурного плюралізму та збереження етнокультурної самобутності в умовах єдиного культурного простору [3], надали соціальні конфлікти в різних країнах, які, на наш погляд, слугують зайвим підтвердженням тому, що мультикультуралізм – це не лише право на культурні цінності та традиції, а й відповідальність за «включеність» у полікультурне середовище, дотримання норм та правил соціально-відповідальної поведінки. Заяви деяких теперішніх та колишніх лідерів європейських держав А. Маркель, Д. Кемерона, Н. Саркозі щодо «провалу політики мультикуль-

туралізму» демонструють неготовність представників різних етнокультурних спільнот до продуктивного діалогу як на державно-політичному, так і на суспільно-побутовому рівні, неефективність заходів з підтримки національно-культурної ідентичності, відсутність концепції міжкультурного діалогу та дієвих механізмів взаємодії етносів та культур в умовах світу, що глобалізується. Оскільки йдеться про реальну політику та долю цивілізації, одного визнання недостатньо, є нагальна потреба в детальному аналізі причин та пошуку можливих шляхів вирішення цієї проблеми.

Актуалізуючи картину кризи колективної ідентичності в різних країнах, можна дійти висновку, що становлення ідентифікаційних матриць було процесом, позбавленим серйозної уваги з боку держави та суспільства, в силу чого цей процес відбувався стихійно, поза межами ціннісних русел, що ймовірно вибудовувались у цільовій перспективі культурних політик цих країн. Події, що відбулися, значно відбилися на репутації культури у стратегії стійкого розвитку, де остання розглядалася як один з головних ресурсів. У результаті чого, концепцію мультикультуралізму вкотре піддали жорсткій критиці. При цьому, слід наголосити, що позитивні практики та успішний досвід її реалізації, наприклад, у канадській

моделі, що підтримує культурне різноманіття протягом тривалого часу, продовжує ігноруватися.

Постає питання: чи завжди результат співіснування, закладений в теоретичній моделі, буде однозначно позитивним на практиці? На яких засадах здійснюється взаємодія людей у неінтегрованому суспільстві, якщо вона має різні прояви – конкуренція та зіткнення, «приховане» протистояння в межах однієї держави, компроміс і пошук балансу сил та інтересів груп і спільнот? Загальні принципи, безумовно, існують і вони збереглися як базова схема, наразі закріплена в канадській моделі мультикультуралізму. Так, щорічно у відкритих офіційних звітах уряду Канади щодо практичної реалізації Акта про мультикультуралізм (1971) чиновники, науковці та експерти оцінюють досягнутий рівень толерантності та взаєморозуміння в суспільстві, адекватність вжитих заходів та ресурсів щодо підтримки етнокультурної самобутності як іммігрантів, так і корінних народів для збереження всього спектру культурного різноманіття, обговорюють існуючі гарантії захисту індивідуальних прав іммігрантів та колективних прав етнокультурних общин та об'єднань, виявляють нові проблеми та напрямки діяльності, такі як запобігання проявам расизму та різним формам нерівності. А отже, можна стверджувати, що йдеться про формування підвалин колективної ідентичності.

Життєздатність будь-якої моделі полягає в можливості її адаптації до швидкозмінних умов. У варіативності та багатоманітності комунікативних практик та моделей соціальної взаємодії людей як носіїв різних культурних традицій та релігійних уподобань виражається складність реалізації концепції мультикультуралізму, що не може не братися до уваги в процесі конструювання колективної ідентичності.

Різні «модифікації» мультикультуралізму набули розповсюдження по всьому світу, а значення самої концепції на тлі розвитку глобалізації значно зросло.

Сьогодні мультикультуралізм виступає одним з центральних факторів, що впливають на потенціал міжкультурного діалогу в умовах територіальної мобільності населення, поряд із визнанням культурного різноманіття; необхідністю розвитку толерантності в суспільстві; формуванням колективної (громадянської) ідентичності; розвитком демократії та громадянського суспільства. Ідеї мультикультуралізму корелюють з моделями культурної політики різних країн в умовах глобалізації. Їхньою домінантою стає комунікативна природа соціальної взаємодії та творчий потенціал культури поведінки.

Однак суспільну свідомість продовжує турбувати питання щодо реальних перспектив збереження мирного співіснування в єдиному просторі людей, що поділяють різні культурні та релігійні цінності. Чи є парадигма мультикультуралізму, що виникла «природним шляхом» в умовах інтенсифікації міграційних процесів, лише благим починанням висококультурних спільнот експертів, науковців та політиків щодо зняття конфліктної напруги в суспільстві? Наскільки вона підкріплена законодавчо? Чи забезпечуються права людини та громадянина, незалежно від етнокультурної та релігійної приналежності у повному обсязі, що відповідає сучасному цивілізаційному рівню?

Побудова багатфакторних культурологічних моделей, що включають адаптаційні, ідентифікаційні, комунікативні складові, у динаміці країни пов'язується з вирішенням масштабних завдань, обумовлених інтенсифікацією міграційних потоків, концентрацією факторів соціальної напруги в країнах, які приймають базові принципи вільного саморозвитку культур у єдиному територіальному просторі [5]. Демократизація, з одного боку, сприяє культурному плюралізму – зростанню різноманітності та численності проявів культури, визнанню багатоваріантності соціокультурного розвитку. Однак, з іншого боку, вона виявляє

існуючі розбіжності між деклараціями рівності культур та можливістю визнання цінностей іншої культури рівними цінностям культури власної. Все частіше при обговоренні проблеми культурного різноманіття у сучасному світі домінантою стає визначення кордонів конвенціоналізму та універсалізму як пояснювальних моделей взаємодії в умовах глобалізації, що актуалізує проблему «зловживання культурою», пов'язану зі зворотною стороною культурної толерантності в умовах соціальної нерівності [2, с. 279-291; 324-325.]. А на перший план виноситься проблема удосконалення практик впровадження мультикультуралізму, оскільки в теоретичному полі мають місце викривлення його принципів. На наш погляд, визнання багатоманітності культур зберігає свій статус важливої умови існування людей у світі, а наділення цього принципу моральними конотаціями здатне посилити гуманістичну складову культурологічного дискурсу публічної політики.

Неможливо заперечувати той факт, що розповсюдження мультикультурного підходу мало як позитивні, так і негативні наслідки. Зміст суперечливих оцінок полягає в іншому: у відмові від пустого декларування, у наявності (або відсутності) в урядів полікультурних держав реальних механізмів та можливостей щодо надання кожній людині можливості подолання соціальної та культурної нерівності, отримання рівних прав для творчого саморозвитку та самореалізації. Якщо такі можливості, чи то соціальний захист, чи матеріальна підтримка, доступ до культурних цінностей та інформаційних ресурсів, відсутні, то досягнення позитивних результатів буде надзвичайно проблематичним.

У контексті існуючих протиріч у розумінні, трактуванні та застосуванні поняття мультикультуралізму успішність культурної політики багатьох країн пов'язується зі стійкістю колективної ідентичності. Україна реалізує цю стратегію через механізми діючих законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих

на закріплення у суспільстві такої ієрархії цінностей, в якій соціальна рівність та особиста свобода, відповідальність, знання та професіоналізм, прагнення успіху та матеріального добробуту узгоджуються з традиціями та історично визнаними цінностями культури. Тобто з цінностями справедливості та соціальної турботи, довіри один до одного та соціальної держави, якою проголосила себе Україна, з повагою до традицій вітчизняної культури, заснованих на прийнятті всіх культур та релігій, які є її складовими. Такими є загалом контури ідеальної моделі, що декларуються владними структурами. Однак реалізація стратегії, спрямованої на її побудову, потребує серйозних зусиль з боку всіх суб'єктів культурної політики – урядових та неурядових організацій, громадських та релігійних об'єднань, а в кінцевому підсумку, від кожної людини.

Література

1. *Analyzing Inequality: Life Chances and Social Mobility in Comparative Perspective* / Ed. by S. Svallford. – Stanford, California, 2005. – 184 p.
2. *Barry B. Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism* / Brian Barry. – Cambridge, Massachusetts, 2002. – 418 p.
3. *Culture: Building Stone for Europe 2002: Reflections and Perspectives* / Ed. L. Bekemans. – Brussels, 2002. – 349 p.
4. *Habermas J. Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe* / Jürgen Habermas // *In the Condition of Citizenship* / edited by Bart van Steenbergen. – Sage Publications Ltd, New York, USA, 1994. – p. 49-70.
5. *The Politics of Culture: Policy Perspectives for Individuals, Institutions and Communities* / Ed. by Gugi Bradford, Michael Gary and Glenn Wallach. – N.Y., 2000. – 384 p.

Андрій Микола Миколайович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Компетенція як критерій якості діяльності органів публічної влади

Система органів публічної влади є утворенням, що складається із державних органів виконавчої влади, тобто місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Саме на цьому рівні місцевих органів публічної влади відбувається реальне поєднання різних форм і методів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування певних територій, а ефективність діяльності названих органів публічної влади залежить від обсягу компетенцій і відповідних повноважень.

За своєю природою місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян. Місцеве самоврядування є пристосованою до потреб територіальних громад формою автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України [2]. Зауважимо також, що місцева влада втілює місцеві інтереси територіальних громад, на відміну від державної влади, що втілює загальнонаціональні інтереси. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю.

Органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах, а в політичній сфері розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження, тобто мають «власні» та «делеговані» повноваження. Це знайшло своє закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5]. При вирішенні власних справ органи місцевого самоврядування мають

діяти самостійно і незалежно від державних органів, дотримуючись лише закону, а при вирішенні делегованих повноважень – діяти під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Зауважимо, що існують наступні способи набуття повноважень: встановлення компетенції – нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; централізація – здійснення функцій лише центральними органами; децентралізація – передача частини функцій нижчим і місцевим органам; деконцентрація – розподіл функцій управління по горизонталі і вертикалі, включаючи функціональні аспекти; делегування – згоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня; субсидіарність – взаємоповнююча діяльність різних ланок влади і управління. На практиці необхідно вміло застосовувати ці способи у певному співвідношенні, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання.

Законодавчо повноваження органів місцевого самоврядування у широкому розумінні представляють собою їх права та обов'язки у будь-якій формі здійснювати владу від свого імені (на ввіреній їм території у певний період часу, щодо кола осіб, у межах предмета правового регулювання), використовуючи переконання, примус та заохочення як головні засоби упорядкування об'єктивно існуючих адміністративних відносин. У вузькому розумінні повноваження деякими вченими називаються компетенцією [3].

Компетенція виступає однією з основних властивостей органів державної виконавчої влади, місцевого

самоврядування та їх посадових осіб. На думку деяких вчених, вона відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою, її владними органами і суспільством [1]. Таким чином, дана властивість є одним з основоположних критеріїв реалізації принципів розподілу влади у державі та поєднання її централізації й децентралізації, автономності та суверенізації.

У тлумачному словнику сучасної української мови приведено наступне трактування поняття «компетенція»: 1) бізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; 2) наявність повноважень, повновладність [6, с. 460].

Ми розділяємо думку автора [3] щодо комплексного розуміння поняття «компетенція»: під компетенцією владних органів слід розуміти поєднання знань, умінь та навичок посадових осіб з практикою державного і суспільного життя, з повнотою законного державновладного впливу на адміністративні відносини політичної, економічної, фінансової, соціально-культурної спрямованості. Тому можна стверджувати, що компетенція є кількісною категорією, що залежить від масштабів адміністративного впливу (співвідношення посадовців з населенням на одиницю території у певний період часу), а також має якісні параметри організуючого адміністративно-правового впливу посадовців (через правотворення та правореалізацію із застосуванням переконання і примусу, стимулів та заохочень) на свідомість, волю і поведінку населення, де провідним елементом виступає професіоналізм посадовців.

Вважаємо, що на сьогоднішній день, надзвичайно важливим є внесення до елементів компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування саме такого елементу як професіоналізм посадовців. Адже у світлі вимог нового Закону України «Про державну службу» [4] у сфері надання послуг органами державної виконавчої влади та місцево-

го самоврядування цей критерій займає важливе місце. Він дає можливість якісної, професійної та креативної реалізації повноважень посадовою особою у ході реалізації покладених на неї функцій. Наявність даного елементу у структурі компетенції дає можливість визначати її якісний аспект щодо здійснюваної діяльності.

Отже, можна сказати, що за своєю структурою компетенція складається з основних та організаційних елементів. До основних елементів можна віднести повноваження та предмет відання, а до організаційних – призначення органу, цілі та завдання, професіоналізм посадових осіб. Ці елементи у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання функцій, покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, тобто компетенція виступає критерієм якості діяльності органів публічної влади.

Література

1. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – С. 61-65.
2. Крупчан О. Формування компетенції органів місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2013. – №7. – С. 14-19.
3. Потін М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування / М. М. Потін // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 32-35.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноживана лексика : близько 60 000 слів / за заг ред. проф. В. С. Калашика. – Х., 2009.

Мацкевич Валерій Валерійович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Розвиток публічного управління в аспекті публічно-владного партнерства

У взаємовідносинах держави і суспільства, державних органів і громадських об'єднань важливим є формування партнерства, за яких громадськість знаходиться в центрі уваги, на чому наголошується у «Стратегії ЄС 2020» та «Стратегії реформ України - 2020».

Згідно п.1, ст.1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

Слід зазначити про відсутність належної уваги у зазначеному визначенні щодо участі громадських організацій у партнерстві.

З 1981 року запроваджена Концепція соціального підприємництва, центром якої є громадські організації (publicorganization, non-profitorganization (амер. вар.) та NGO (брит. вар.), здатні об'єднати громаду на вирішення соціально-економічних проблем. У Євросоюзі: з 2000 р. визнана необхідність створення державою певних умов для їх діяльності через спеціальні податкові режими на прибутки і витрати; з 2006 р. громадські об'єднання є основними отримувачами кредитів і надавачами послуг; у 2010-2014 рр. формується

«громадянське господарство», яке стало (з 2011 р.) предметом академічних досліджень університетів; державам-членам ЄС рекомендовано розробити національні рамки щодо зростання і розвитку соціальних підприємств, з забезпеченням нового виду партнерства.

Політика держави щодо управління громадсько-державним партнерством ґрунтується на необхідності створення певних умов для узгодження різноманітних груп інтересів між громадськими об'єднаннями та суб'єктами державного управління.

Варто згадати думку проф. О.І. Сушинського стосовно суспільної потреби публічно-владного партнерства – це відкритість публічної влади саме через чи у спосіб такого партнерства. Основна його мета – це суспільна позитивність, а не лише економічна ефективність.

Саме відкритість і прозорість у діяльності владних інститутів збільшує довіру народу до влади та зменшує рівень корупції в країні.

Публічно владне партнерство – це співробітництво між державою та або комуною (місцевим самоврядуванням) та певними юридичними або фізичними особами, що здійснюється на основі договору з метою досягнення суспільно корисного (позитивного) результату. Необхідно також вказати на ту особливість, що не держава або комуна приєднується до проектів, запропонованих потенційними партнерами – особами публічного чи приватного права, а навпаки, держава або комуна через відповідні органи запрошують їх взяти участь у реалізації суспільно значущих проектів. Інакше кажучи, через

публічно-владне партнерство держава та комуни (міське самоврядування) відкриваються до співпраці.

В процесі партнерства відбувається консолідація сильних сторін партнерів. Так, сильні сторони держави – збалансованість цілей для задоволення суспільних потреб, трудові та капітальні ресурси, правові повноваження, протекціоністська політика закупівель. Для суб'єктів сфери підприємництва — новітні технології, ефективність управління, ефективні виробничі потужності, підвищення кваліфікації персоналу, комплексне використання ресурсів. Доведено, що сенс партнерства держави в особі органів державної влади та представників сфери підприємництва полягає в досягненні максимально можливого ефекту кожним з партнерів.

Ефект синергії у випадку налагодження економічно та соціально ефективних відносин з точки зору кожного учасника в системі соціальної відповідальності полягає у можливості досягти значимих позитивних результатів, сума яких є значно більшою, ніж у випадку відособленої діяльності усіх учасників.

Слід звернути увагу що координація зусиль між різними суб'єктами соціально-економічного розвитку територій, налагодження дійового соціального партнерства можливі за умов використання технологій проектного менеджменту, що передбачає усвідомлення кінцевої цілі проекту, терміни його виконання, опис ролі та функцій кожного суб'єкта в процесі його реалізації, інтеграцію ресурсів усіх учасників реалізації проекту (забезпечення реалізації взаємодії влади, недержавних неприбуткових організацій та бізнесу).

Варто задіяти компетентних представників від громадських організацій саме для фінансового контролю та виконання покладених зобов'язань сторін договору.

Основним інструментом взаємодії органів державної влади та суб'єктів підприємництва має бути регулювання

процесу, що орієнтоване на забезпечення економічної стійкості країни – створення умов, що забезпечують стійкі позиції країни на світових ринках; забезпечення високого рівня якості життя народу; захист соціально уразливих верств населення, антимонопольна діяльність та регламентація трудових відносин.

Бізнесова структура, яка виконує свій обов'язок перед власним персоналом, держаною, громадою та постійно прагне підвищити свій внесок у соціальний розвиток організації, регіону, держави, вправі очікувати адекватної соціальної поведінки від інших партнерів по суспільній коаліції і, зокрема, від держави.

Для бізнесової структури як партнера по суспільній коаліції неприйнятною поведінкою державних структур, які спонукають до адміністративної корупції, вимагають платити податки наперед, чинять адміністративні перепони.

Забезпечення відкритості та прозорості державної політики є одним з пріоритетних завдань кожного органу виконавчої влади, для реалізації якого державні інституції повинні, зокрема, проводити консультації з громадськістю, здійснювати взаємодію з консультативно-дорадчими органами – громадськими радами та сприяти проведенню громадської експертизи своєї діяльності.

Відповідальність громадських організацій проявляється в підвищенні ролі громадських організацій як посередників між громадянином і державою; збалансуванні інтересів різних соціальних прошарків, категорій, груп населення шляхом удосконалення механізмів проведення колективних переговорів, консультацій, укладення угод.

Участь громадських організацій у вирішенні соціальних проблем українського суспільства насамперед залежить від стану партнерських відносин з владою та від рівня соціальної відповідальності кожного інституту громадянського суспільства за прийняття соціально-важливих управлінських рішень.

Література

1. Бабінова О.О. *Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект* : автореф. дис. на здобуття канд. наук з держ. управл. -К.: НАДУ, 2006.
2. Вайсман В. Я. *Механізми реалізації державно-приватного партнерства в сфері підприємництва України* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «механізми державного управління» / В. Я. Вайсман. – Харків: Національний університет цивільного захисту України 2015.
3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1.07.2010 №2404-VI//Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Суховський О. І. *Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу* [Текст]: моногр. / Сушинський О. І. – Львів: ЛДНТУ ім. В. Чорновола, 2010.

Курносів Олександр Володимирович

аспірант Академії муніципального управління

Формування механізмів державної податкової політики

Вдосконалення всіх складових державної політики є вкрай необхідним, так як подолання кризи в суспільстві може бути досягнуто тільки на основі ефективного державного управління всіма сферами життя. Дослідження державної податкової політики як суспільно-економічної категорії, питань формування її механізмів дозволяє визначити не тільки сутність, але і основні форми існування, методи реалізації, має теоретичне значення для підвищення ефективності функціонування системи державного регулювання податковим забезпеченням соціально-економічного розвитку країни та її регіонів.

Аналізуючи сучасні проблеми державної податкової політики треба відзначити, що протягом останнього сторіччя практично жодна економічна теорія не обійшла увагою питання сутності та змісту податків та оподаткування. У сприйнятті суті податків їх автори базуються на методологічній базі теорії суспільних потреб. У цьому зв'язку їх досить складно уявити як самостійні податкові теорії. Тим не менш, для визначення перспектив вдосконалення державної податкової політики України характеристика основ-

них положень наукової думки, що стосується механізмів впливу податків на економіку і соціальну сферу, є актуальною та об'єктивно необхідною.

При розгляді теоретичних засад здійснення державної податкової політики дослідник стикається не тільки з усе ще досить слабким (хоча саме з настанням ХХІ ст. податкова політика стала об'єктом такої уваги вчених, якого не відчувала за попередню історію України) теоретичним обґрунтуванням ідей державної податкової політики в науковій та навчальній літературі, а й істотними відмінностями в її понятійно-термінологічному інструментарії.

Дослідження праць класиків економічної теорії свідчать про те, що жодна з доктрин не спроможна виробити універсальні рекомендації, дотримання яких може забезпечити успіх економічної політики, що проводиться державою. Теоретичне обґрунтування податків і податкової практики знайшло відображення в податкових теоріях, концептуальні ідеї яких змінювалися залежно від проведеної соціально-економічної політики.

Існує безліч теорій оподаткування, що розрізняються в базових підходах до

податків і оподаткуванню як інструменту соціально-економічного розвитку, за напрямками та механізмами державної податкової політики. Авторами досліджень полеміка з питань теорії податків в основному зачіпала проблему державного регулювання економічних процесів. Дослідження теорій оподаткування дало змогу встановити їх більш міцне обґрунтування і розвиток завдяки визначенню соціально-економічних наслідків впливу податків свого часу.

Податкова політика являє собою один з важливих регуляторів системи державного втручання в економіку [1]. У цьому зв'язку практично в усіх податкових теоріях підняті питання «маніпулювання» податками, податкового тягаря, пріоритетності фіскальної мети та ін. Розвиток податкових теорій, як правило, обумовлений намірами органів державної влади пояснити свої дії з приводу стягнення податків, збільшення податкового навантаження, перекладання податків. В області державної податкової політики, формування та реалізації її механізмів вчені дотримуються протилежних точок зору.

Представники класичної теорії оподаткування А. Сміт, Д. Рікардо розвиваючи ідеї невтручання, обґрунтовували скорочення функцій держави та податкового навантаження [5,4]. Представником теорії економіки пропозиції А. Лаффером, що є прихильником ідей економічного лібералізму, основна увага приділяється впливу податків та податкової політики на економічну активність, зменшенню регулюючого впливу держави [3]. На думку А. Лаффера, при досягненні граничної величини податкових ставок знижуються стимули до підприємницької активності, посилюється процес ухилення від оподаткування, скорочуються податкові доходи бюджету, а їх зниження забезпечує зростання виробництва і додаткові податкові надходження до бюджету.

Теоретична неспроможність положень класичної теорії, що обмежує можливість втручання держави в економіку, була продемонстрована в період світо-

вої економічної кризи 1929 – 1933 рр. Це актуалізувало необхідність пошуку нових шляхів державного регулювання економіки, у тому числі за рахунок підвищення ролі податків. Так, на відміну від класичної, кейнсіанська теорія доводила необхідність державного регулювання економіки, розгляду податків як регулятора норм споживання, накопичення, формування оптимальної структури відтворення, прогресивного оподаткування [2].

Англійський економіст Дж. М. Кейнс (1883-1946) у своїй праці «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» (1936 р.) сформулював принципово нову теорію, основний посыл якої полягав у тому, що система ринкових економічних відносин недосконала і несаморегулюєма. Тільки активне втручання держави в економіку дозволяє забезпечити найбільшу зайнятість і економічне зростання. Ефективність державного втручання буде визначатися можливостями залучення коштів для збільшення інвестицій (державних), досягнення повної зайнятості і перспективами зниження процентної ставки за кредитами. Маніпулювання податками вчений виділив в якості основних заходів державного втручання. А саме в період економічного спаду для підвищення інвестиційної активності, поживлення економічного виробництва необхідно знижувати податки, збільшувати податкові пільги, формувати відповідні податкові режими. Навпаки, в цілях зворотного ефекту в період економічного підйому для стримування зростання інвестиційної активності, запобігання настанню надалі кризи надвиробництва слід підвищувати податки, скорочувати податкові пільги і відповідні режими [2]. На думку автора, дане маніпулювання податками необхідно розглядати з позицій застосування при формуванні відповідних механізмів для вирішення соціально-економічних проблем, залучення інвестицій в регіони України.

Дж. М. Кейнсом загальнотеоретичне розуміння ґрунтувалося на сприйнятті податків як примусового джерела задо-

волення суспільних потреб, яким він надав нового змісту, що відрізняється від неокласичного підходу. Неокласики за рахунок податків розглядали можливість примусового фінансування в першу чергу неподільних колективних потреб, прояв зацікавленості в яких окремими індивідами вкрай незначний.

На думку Дж.М. Кейнса, обмеження ефективного попиту в період економічного підйому та його стимулювання при спаді є важливим завданням податкової системи. Таким чином, принцип стабільності податкової системи, до якого закликають українські політики і підприємці, не настільки значущий у порівнянні з принципом рухливості. Основний внесок Дж.М. Кейнса в теорію оподаткування полягає в обґрунтуванні значущості податкового регулювання, виявленні позитивної ролі податків, що полягає в їх впливі на перерозподіл ресурсів в економіці. Обґрутовуючи прогресивне оподаткування вчений вказував що держава повинна надавати свій керівний вплив на схильність до споживання частково шляхом відповідної системи податків, частково фіксуванням норми відсотка і, можливо, іншими способами» [2].

На думку автора, досвід оподаткування в Україні свідчить про те, що відмова від кейнсіанських методів державного регулювання не привела до оновлення економіки.

Слід відзначити, що питання податкової політики, її місце в державному регулюванні економічного розвитку розглядали у своїх працях як зарубіжні вчені, так і вітчизняні фахівці.

В Україні полеміка з питань теорії оподаткування на відміну від зарубіжних авторів в основному зачіпає проблему сутності податків, їх видів, функцій, які вони виконують. Неоціненний внесок у розвиток вітчизняної теорії оподаткування внесли вчені-економісти В.Л. Андрущенко, О.Д. Василик, В.П. Вишневський, З.С. Варналій, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, П.В. Мельник, В.М. Опарін, Л. П. Сідельнікова, А.М. Соколовська,

В. М. Федосов, К.І. Швабій, С.І. Юрій та ін.

Саме розкриття ролі, аналіз сутності, змісту, механізмів державної податкової політики дозволили виділити наступні підходи до її тлумачення: традиційний (фіскальний), функціонально-цільовий, стратегічно орієнтований, економічний.

Традиційний (фіскальний) підхід характеризується вузькою спрямованістю, прагненням обмежити сферу застосування державної податкової політики тільки областю зборів податків. Але, цей підхід є спірними, оскільки в його рамках проглядається відхід від класичного розуміння політики, що є не зовсім доречним, оскільки не враховується взаємозв'язок податкової політики і соціально-економічного розвитку.

Функціонально-цільовий підхід характеризується спрямованістю на виконання поточних цілей, що стоять перед податковою політикою, основна з яких – фіскальна. Але, це визначення, не в повній мірі відображає систему відносин між державою і платниками податку, механізми впливу держави на соціально-економічні процеси в країні та регіонах.

Стратегічно орієнтований підхід характеризується спрямованістю на стратегічні орієнтири, перспективні вимоги, рамкові обмеження податкової політики. При цьому підході вчені тлумачать податкову політику як систему заходів, що проводяться урядом країни щодо вирішення певних коротко- та довгострокових завдань, які стоять перед суспільством, за допомогою системи оподаткування.

Економічний підхід характеризується спрямованістю на втручання в економіку. При цьому фахівці виявляють суспільно-соціальний характер розподільчих відносин, застосовуючи системний підхід, логіку економічних явищ та процесів, розглядають податкову політику, як соціально-економічну категорію.

Пріоритетні напрямки державної податкової політики, її механізми зумовлені соціально-економічним устроєм суспільства, станом економіки та соціальної

сфери, державних фінансів. Тому формування чітких дефініцій щодо сутності та змісту державної податкової політики, механізмів впливу на соціально-економічні процеси в країні та регіонах, застосування різноманітного арсеналу методів її реалізації, включає норми законодавства, надзвичайно актуальні та потребують подальшого удосконалення.

Література

1. Іванов Ю. Б. *Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування* : монографія / Ю. Б. Іванов. – Х. : ІНЖЕК, 2007. – 448 с.

2. Кейнс Дж.М. *Общая теория занятости, процента и денег. Книга вторая «Определения и понятия»*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.socioline.ru/files/5/316/keyns.pdf>.

3. Майбуров И.А. и др. *Теория и история налогообложения: уч. пос. - 2-е изд., перераб. и доп.* - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 422 с.

4. Рикардо Д. *Начала политической экономии и налогового обложения. Избранное; пер. с англ.; предисл. П.Н. Ключкина*. М. : Эксмо, 2007. – 960 с.

5. Сміт А. *Дослідження про природу та причини добробуту націй*. К. : 2001. – 594 с.

Обіход Михайло Михайлович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Регіональна складова у реалізації державної молодіжної політики (очима молоді Львівщини)

Молодіжна державна політика була і залишається одним з ключових напрямків внутрішньої політики держави, предметом особливої уваги з її боку. З того часу, як у 1993 році Верховна Рада України прийняла Декларацію «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», ця політика є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, що здійснюється в інтересах як молодої людини, так і суспільства в цілому. Однак, нині, у зв'язку з загостренням соціально-економічних проблем, недостатня дієвість методів державної підтримки молоді на регіональному та місцевому рівнях може негативно позначитись на матеріальному становищі молоді та привести до погіршення її фізичного і духовного розвитку, негативно вплинути на соціальне самопочуття молодих осіб, спричинити розвиток негативних проявів у молодіжному середовищі.

З метою більш точного вивчення вище зазначених питань у період із серпня 2014 року по лютий 2015 року Львівським обласним молодіжним центром за дорученням Управління молоді та спорту Львівської обласної державної адміністрації було проведено соціологічне дослідження на тему: «Сучасний молодіжний портрет Львівської області». Опитування проводилося представниками відділів (секторів) молоді та спорту районних державних адміністрацій та міськвиконкомів міст обласного значення за кушовим принципом, методом анкетного опитування молодих громадян віком від 14 до 35 років за кількома тематичними блоками відповідно до рекомендованої вибірки. Всього було опитано 870 респондентів. Характеристика вибіркової сукупності: за статтю, за родом діяльності.

Результати опитування показали, що для значної частини молоді основними

органами, які реально допомагатимуть молодій людині у вирішенні їх проблем є центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (23.94% опитаних респондентів), громадські молодіжні об'єднання (20.70%) та центральні та місцеві органи виконавчої влади (19.95%).

Отже бачимо, що значна частина молоді покладає свої сподівання у вирішенні проблем на місцеві органи влади, через які і здійснюються державна молодіжна політика в Україні. При тому, як буде показано далі, молоді люди готові долучитися до участі в її реалізації.

Суттєве значення має думка молоді стосовно того, якими є основні завдання молодіжної політики. Так, молоді люди відзначили, що молодіжна політика повинна здійснюватися задля забезпечення прав молодих громадян, встановлення для них гарантій та необхідної соціальної підтримки (48.13%), забезпечення конституційних прав молоді з наданням допомоги певним групам молодих людей (сироти, інваліди) – (35.66%), сприяння духовному і фізичному розвитку молоді – (37.41%), залучення молоді до активного соціально-економічного, політичного і культурного життя суспільства – (33.17%), підтримки талановитої та обдарованої молоді (31.42%) та підтримки молоді сім'ї (30.42%).

З аналізу відповідей можна зробити висновок, що молодь не зводить роботу з нею лише до надання певних соціальних пільг, скоріш вона вбачає цю роботу в створенні необхідних умов для реалізації своїх прав, свобод та обов'язків.

Дані тематичного блоку «Залучення молоді до державного будівництва» показують, що частка молодих людей, які цікавляться, як розвивається молодіжна політика у їхньому районі складає 60,60 %. Інтерес до молодіжної політики підвищується в процесі соціалізації молодих людей. Чим старші респонденти, тим рідше вони дають відповідь, що не цікавляться сферою молодіжної політики (серед 16 – 20 річних – 23,16% цікавляться, 21 – 30 річних – 13,95%, а серед 31 – 35 річних – 20,93%).

Крім того, як що питання стосується вирішення загальних суспільно – політичних проблем в державі, то інтерес до таких сфер залежить від освітнього рівня молодих людей. Якщо серед молодих людей з початковою освітою суспільно-політичними питаннями цікавляться 45.15% молоді, то серед тих, хто має повну вищу освіту – 65.82%.

Відповідаючи на запитання «Про які програми, що реалізовує Міністерство молоді та спорту Ви знаєте?» більшість респондентів зазначили, що знають про «Національну програму профілактики СНІДу в Україні» – 44.64%, 26.18% знають про програму «Молодь України», 24.19% – про національну програму «Діти України». Достатньо велика частка молоді (19.45%) не знає жодної програми, яка реалізовується на держаному рівні. Згідно з результатами опитування, проблемами, які потребують першочергового вирішення є наступні: боротьба з молодіжною злочинністю, наркоманією, алкоголізмом, проституцією (44.39%), отримання освіти (43.64%), питання охорони здоров'я (40.65%), питання зайнятості (36.16%), питання соціального забезпечення (20.45%), питання організації дозвілля (18.45%).

Відповідно до результатів опитування 34.16% респондентів вважають, що молодь сама визначає себе активним суб'єктом реалізації молодіжної політики, при тому, що активна участь молоді в житті суспільства веде до зменшення соціальних потрясінь та розширює можливості розвитку. Крім того, 51.37% респондентів вважають, що залучення молоді до молодіжних організацій є важливим інструментом соціалізації молоді. Разом з тим, тільки 39.15% респондентів готові взяти на себе відповідальність за її здійснення, тоді як 9.13% зазначили, що не бажають цього, а 11.72% не змогли визначитись.

Оцінюючи діяльність відділів (секторів) молоді та спорту районних державних адміністрацій та міськвиконкомів

міст обласного значення, 41.40% оцінили їх роботу посередньо, 17.94% вважають діяльність відділів (секторів) молоді та спорту скоріше негативною, а ніж позитивною, і лише 10.28% зазначили, що ця діяльність є позитивною. Про незадовільний характер їх діяльності, на думку респондентів, свідчить про незнання молоддю районів щодо заходів, які плануються або проводяться райдержадміністраціями: 58.60% вказали на те, що не знають жодних акцій, які проводяться в їхньому районі, та що основними святами, які вони святкують є загальнодержавні заходи – «День молоді» (18.95%), «День Незалежності» (8.73%), «День міста» (7.98%), святкування «Івана Купала» (3.99%) та проведення спортивних змагань (10.22%). Зважаючи на таку оцінку діяльності райдержадміністрацій, 57.75% опитаних молодих людей готові долучитися до реалізації молодіжної політики у своєму районі.

Важливим чинником ефективної реалізації молодіжної політики самою молоддю є її залучення до молодіжних громадських організацій. Саме так вважає молодь, відповідаючи на запитання щодо того, як кожен особисто може реалізувати свою участь у здійсненні молодіжних заходів у своєму районі. Так, 55.99% опитаних вважають, що цьому сприятиме членство в громадській організації. На думку 23.44% участь у громадських виступах забезпечить молоді можливість впливати на реалізацію молодіжної політики. Щодо перспективних напрямів діяльності молодіжних організацій відповіді розподілились наступним чином: 33.92% респондентів стверджують, що діяльність молодіжних громадських організацій має бути спрямована на вирішення основних проблем молоді, 21.95% – на забезпечення організації масового дозвілля молоді, а 20.20% респондентів переконані, що молодіжні організації повинні доносити основні проблеми молоді до органів влади і стежити за їх вирішенням.

Згідно з результатами досліджень, молодь обізнана з діяльністю таких громадських організацій у районах Львівської області: відділення НСОУ «Пласт», ГО молодіжний центр «Лідер», товариства «Українського козацтва», товариство захисту дітей-інвалідів «Прометей».

Отже, аналізуючи результати проведеного опитування молоді у Львівській області, можна зробити висновок, що переважна більшість молодих людей вірить у власні сили і вважає, що вони особисто зможуть реалізувати державну молодіжну політику на місцевому рівні через участь в діяльності громадських організацій та рухів. Головними принципами державної та місцевої молодіжної політики має стати повага до поглядів молоді та її переконань; надання права і залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні й реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі і молоді зокрема; правовий та соціальний захист молодих громадян, перш за все осіб, які не досягли 18 років, з метою створення необхідних стартових можливостей для їх повноцінного соціального становлення та розвитку; сприяння ініціативам молоді в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Література

1. М.М. Обіход спільно з Львівським обласним молодіжним центром на підставі угоди від 28 січня 2015 року № 2 «Про розробку та реалізацію програми проведення соціологічного дослідження» // *Результати соціологічного дослідження на тему: «Сучасний молодіжний портрет Львівської області».*

Паска Олег Володимирович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Про феномен колективного президента

Український тлумачний словник пояснює філософське значення терміну феномен (phenomenon) як “явище, єдине в своєму роді, взяте в його цілісності, в єдності з його сутністю й дане нам у досвіді” [4]. Отже, вивчення феномену президента – це вивчення явища президента у країнах з республіканською формою правління у всіх його проявах. Оскільки в політичній практиці поширений досвід функціонування інституту одноособового президента, тому науковці різних країн достатньо уваги приділяють вивченню цього феномену. Проте, в окремих країнах, в силу певних умов, з’явилося таке явище як “колективний президент”. Це дало підстави вченим запропонувати для класифікації президентських форм такий критерій як кількість осіб на посту президента. За цим критерієм президентські форми запропоновано поділяти на одноособові та колегіальні [7].

Оскільки випадків «колегіальних президентів» у сучасному світі є небагато, їх згадують, як правило, лише при розгляді класифікації президентських моделей. Тому, на наш погляд, вивченню та висвітленню феномену колегіального президента варто приділити більше уваги.

Приклади колегіального президентства можемо знайти в історії Угорщини, Уругваю, Кіпру, Боснії і Герцеговини.

Так, в Угорській Народній Республіці до 1989 року була так звана Президентська рада, яку очолював голова. Її було створено після приходу до влади комуністів, на основі закону XX, у 1949 році. Цей “колективний президент” проіснував 40 років до 1989 року та був скасований відповідно до закону XXXI [6, с. 1].

З розпадом Югославії колегіальний президент виявився в Боснії і Герцего-

вині. Відповідно до статті V Конституції країни колегіальний Президіум складається з одного боснійця, одного серба і одного хорвата, яких обирають на чотири роки від кожного національного утворення республіки. Члени Президіуму по черговою головують в цьому колегіальному органі та повинні консенсусом вирішувати справи, що стосуються питань зовнішньої політики, митниці, фінансів, міжнародних зобов’язань Боснії і Герцеговини. До сфери компетенції цього органу належить призначення голови уряду з наступним затвердженням однією з палат парламенту. Голова уряду формує кабінет з наступним затвердженням його у парламенті. У Конституції Боснії і Герцеговини є норма про те, що заступники міністрів, яких пропонує голова уряду, не можуть належати до тієї ж національності, що й міністр. Якщо ж консенсусу не вдається досягнути, то Основний закон країни передбачає ухвалення рішень з цих питань двома членами Президіуму. Кожен член Президіуму має однакове право командувати збройними силами та є членом постійного комітету з військових питань, який вони обирають. [2].

Таким чином, спосіб формування “колегіального президента”, його повноваження, повноваження кожного члена Президіуму спрямовані на зменшення конфліктності, сприяння консенсусу та порозумінню між трьома національними утвореннями Боснії і Герцеговини. Тобто, поява цього феномена в даному випадку обумовлена сегментацією суспільства за національною ознакою і має на меті забезпечити «мирне співіснування» і досягнення взаєморозуміння між сегментами завдяки рівному доступу до здійснення державної влади.

Ще одна країна, яка двічі запроваджувала колегіальний інститут президента, – це Уругвай. Першою була спроба запровадити разом з посадою президента такий колегіальний орган як Національна адміністративна рада, якій було передано частину повноважень глави держави. Відповідно до ухваленої у 1917 році Конституції Уругваю цей колективний орган у складі 9 осіб обирався на загальнонародних виборах на шестилітній термін. Шість місць у “колективному президенті” отримувала партія, яка перемогла на загальнонародних виборах, а 3 місця отримувала партія, яка займала друге місце на виборах. Це забезпечувало поперемінне головування в Національній адміністративній раді представників двох полярних партій Уругваю “Колорадо” і “Бланко” та зберігало їх домінування в політичному просторі, давало можливість тривалого політичного життя цих партій в рамках, фактично, двопартійної системи. Завершився цей етап діяльності колективного органу військовим переворотом у 1933 році [5, с. 316].

У 1957 році була прийнята нова Конституція Уругваю. Враховуючи досвід діяльності Національної адміністративної ради зразка 1917-1933 років парламент відважився на експеримент і скасував пост одноособового президента та запровадив Національну урядову раду. Цей орган обирався на чотирилітній термін на всенародних виборах. Жоден з його членів не мав права обиратися до його складу вдруге. Формування Національної урядової ради відбувалося за таким же принципом як формування Національної адміністративної ради [5, с. 318]. У 1967 році цей інститут був ліквідований через перемогу на виборах 1959 року опозиційної Національної партії, що стало причиною розбалансування діяльності цього органу, економічної та політичної кризи [1].

Отже, “колективний президент” Уругваю виник як спосіб вирішення проблем, пов’язаних з політично-ідеологічним розмежуванням суспільства, його

поляризацією на білих (“Бланко”) та червоних (“Колорадо”), яка історично складалася в часи громадянської війни.

Наступною країною, для якої характерний чіткий поділ на дві частини за національною ознакою, є Кіпр. Тому не дивно, що одним із способів поладження постійних конфліктів було обрано запровадження такої системи інституту президента, яка реально була “колективним президентом”. Так, у цій невеликій країні у 1960-1963 роках президентом був грек-кіпріот, а віце-президентом турок-кіпріот. У пункті 2 статті 39 Конституції Кіпру зазначено, що для обрання на ці посади кандидати мають набрати більше половини голосів виборців. Підтвердженням тому, що президента та віце-президента Кіпру можна було вважати колегіальним президентом були їх конституційні повноваження. Так, відповідно до конституції вони мали однакове право здійснювати виконавчу владу, призначати спільним актом членів уряду: трьох міністрів-турків та сімох міністрів-греків [3].

Таким чином, колегіальні президентські форми мали місце в історії розвитку інституту президента та застосовувалися і функціонують в сучасному світі, в основному, у країнах з яскраво вираженими поляризованими етнічними, релігійними, політичними протиріччями (Кіпр, Боснія і Герцеговина). Проте, в моноетнічних країнах, така діяльність “колективного президента” згодом приводила до встановлення інституту одноособового президента (Угорщина, Уругвай). Слід зазначити, що колегіальні президентські моделі є рідкісним явищем, проте вони можуть бути ефективним механізмом взаємодії та налагодження політичного життя у сегментованих державах з гострими етнічними, чи релігійними конфліктами.

Література

1. Зазнаєв О. И. *Классификации президентской, парламентской и полупрезидентской систем* [Електронний ресурс] / Олег Иванович Зазнаев // *Казанский госу-*

дарственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: http://old.kpfu.ru/f15/k2/sb_06/zaznaev2.rtf.

2. Пашков Р. В. Конституции государств (стран) мира [Электронный ресурс] / Роман Викторович Пашков // Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://worldconstitutions.ru/>.

3. Конституция Республики Кипр от 16 августа 1960 год [Электронный ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/cypros/cyprus-r.htm.

4. Словник української мови [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://sum.in.ua/s/fenomen>.

5. Современные избирательные системы / Н. Б.Шлыкова, М. А. Сапронова, А. Г. Орлов, Е. В. Черепанова. – Москва: Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2010. – 496 с. – («Зарубежное и сравнительное избирательное право»; вып. 5).

6. Ткач Д. І. Інститут президентства в Угорщині новітньої доби [Електронний ресурс] / Дмитро Іванович Ткач. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.krok.edu.ua/download/publikatsiji/tkach-dmitro-ivanovich/dmitro-tkach-publikatsiya-001.pdf>.

7. Lane J.-E. and Ersson S. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. – London and New York: Routledge, 2000. – P. 118.

Похмурська-Гудим Наталія Мирославівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Розвиток державного регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні та інших країнах світу

Народна медицина (НМ) у всьому світі є або основою для надання медико-санітарної допомоги, або доповненням до цієї допомоги. В деяких країнах народна або нетрадиційна медицина називається альтернативною або комплементарною медициною.

Проблемою регулювання НМ займаються на всесвітньому рівні, так Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) в 2014 році видала вже другу вдосконалену «Стратегію ВООЗ в галузі народної медицини .2014-2023 рр.» [14], де пропагується всяляка підтримка розвитку, вивчення та інтеграції НМ і офіційну медицину.

Народна медицина існує стільки ж часу скільки існує і саме людство. Традиційна медицина, виникла здебільшого

на теренах народної медицини насамперед, у країнах і регіонах з самобутньою історією і культурою – Китай, Індія, Середня Азія, Близький Схід, Латинська Америка [2].

Вже в добу середньовіччя простежується розділення на офіційну і народну медицину. Тільки пізніше в Європі з'являються цехи цирюльників та інших представників деяких видів народної медицини, які і будуть визначати якість роботи своїх членів і надавати їм право на практику в обмеженій місцевості.

За часів Київської Русі, завдяки державній підтримці розквітає фітотерапія та інші види народної медицини [4].

Хоча і написано чимало наукових праць по розвитку медицини взагалі, та вони

більше історичного чи медичного спрямування. В них лише опосередковано описано розвиток державного управління в галузі медицини.

Народній медицині привертається увага в основному, як попередниці офіційної. Хоча насправді після розквіту офіційної медицини народна нікуди не зникла, а розвивалася паралельно з нею. НМ України в різні періоди зазнала впливу на НМ інших народів, так і піддавалася їхнім впливам.

Мені б хотілося узагальнити як еволюцію ролі держави в управлінні народною медициною в Україні, так і порівняти вплив на цю галузь інших досвіду країн.

Встановлено, що відлік формування чинників, які сприяли перенесенню в Україну польських взірців спочатку медичної справи, а згодом і освіти, бере початок від XIII століття [15].

Історія України XVI—XVII ст. характеризується запеклою боротьбою українського народу за свою національну самобутність, велику і почесну роль у якій відіграли українські козаки. Медичну допомогу пораненим і хворим воїнам-козакам подавали здебільшого народні цілителі [5].

При монастирях в ці часи відкриваються шпиталі де використовували традиційні методи лікування. В самій Запорізькій Січі були цирульники-професіонали (народні хірурги). На урядовому рівні підтримувалось культивування лікарських рослин.

Показано, що втрата Польщею державної незалежності (1772) в результаті підпорядкування Австро-Угорщині позбавила її домінуючого впливу на подальший розвиток вищої медичної освіти в Західній Україні. На Східній і Центральній Україні поступово наростає вплив Росії [9]. Тобто тут можна простежити україно-російський вплив на Польщу.

Надалі простежується все більше розділення народної та офіційної медицини. Так за часів Петра I забороняється траволікування, як таке, що вводить в оману хворого. В той же час місцеві помі-

щики централізовано використовували методи народної медицини для лікування селян, це нагадує тогочасне місцеве самоврядування [7].

Радянська влада забороняє будь-які види народної медицини, а її представників масово знищує, як до речі і багатьох українських дипломованих лікарів [6], закриваються господарства, які культивували і заготовляли лікарські рослини.

Фактично весь час після відокремлення офіційної медицини НМ існувала підпільно, а знання передавались в основному з покоління в покоління. Або керувалась вузькопрофільними асоціаціями спеціалістів з НМ, які є фактично нащадками середньовічних цехів. До речі такі форми регулювання НМ досі існують в деяких Європейських державах. Першими Європейськими країнами, які легалізувала НМ була Німеччина в 1939 році та Швейцарія [3].

31 сесія Всесвітньої організації охорони здоров'я ВООЗ у 1978 році прийняла спеціальну постанову [1] у якій визначила програму і пріоритети у науковому вивченні емпіричного досвіду НМ у різних регіонах планети.

Після цього Європейські країни почали поступово запроваджувати законодавство для регулювання НМ: Румунія(1981), Угорщина (1997), Німеччина (1939 і 1998), Бельгія (з 1999 року), Португалія (2003), Данія (2004), Норвегія (2004), Ісландія (2005), Болгарія (2005), Словенія (2007).

Після здобуття незалежності Український уряд теж врешті звернув увагу на стихійно існуючий ринок НМ. Перші спроби врегулювати цю проблему почались з Указу Президента України № 823/98 від 31 липня 1998 року Про заходи щодо врегулювання діяльності в сфері народної і нетрадиційної медицини [12], який започаткував створення Комітету з питань народної і нетрадиційної медицини [13] у структурі Міністерства охорони здоров'я України.

Згідно наказу Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 р. № 360

«Про внесення до переліку лікарських посад у закладах охорони здоров'я» [10] вводиться нова спеціалізація лікаря «лікар з народної та нетрадиційної медицини».

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 11 лютого 1998 року № 36 «Про затвердження Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини» [11] дозволено здійснювати таку діяльність особам, які мають цілительські здібності.

Приоритетний розвиток НМ та її інтеграцію в офіційну також пропагує ВООЗ [14] в своїй «Стратегії ВООЗ в галузі народної медицини. 2014-2023 рр.».

Отже в Україні, як і у всьому світі відбувається процес признання та легалізації народної медицини.

Висновки та перспективи подальших досліджень:

1. Найбільші періоди розквіту НМ України і підтримки її на державному рівні припадають на періоди існування власної держави.

2. Держави-загарбники нерідко нищили або забороняли НМ, як частину української культури.

3. Розвиток законодавства в Україні щодо регулювання НМ відповідає закономірним тенденціям країн Європи.

Література

1. Laing R. 25 years of the Who essential medicines list: progress and challenges // [Електронний ресурс] : Richard Laing, Brenda Waning, Andy Gray, Nathan Ford, Elen t Hoen // *revive/ the lancet Vol – 2003 – 361 с. Режим доступу: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s17543en/s17543en.pdf>.*

2. Sionneau Ph. *Phytoterapie Chinoise les associons efficacies.* // [Текст]: Sionneau Ph.- Pariris Guy Fredaniel Editeur – 2006 p. – 327 с.

3. *The regulatory status of Complementary and Alternative Medicine for medical doctors in Europe* // [Електронний ресурс]: *CAMDOC Alliance – 2010. – Режим до-*

ступу: <http://www.ephа.org/IMG/pdf/CAMDOCRegulatoryStatus.pdf>.

4. Богоявленский Н. А. *Древнерусское врачевание в X – XVII вв. Источники для изучения русской медицины.* // [Текст]: Богоявленский Н. А. – М.: Медгиз – 1960. – 326 с.,

5. *Верхратський С. А. Історія медицини.* // [Текст]: / *Верхратський С. А. / – К.: Вища школа – 1983. – 381 с.*

6. *Верхратський С.А. Історія медицини: Навчальний посібник.* // [Текст]: *Верхратський С.А., Заблудовський П.Ю. – К.: Вища школа – 1991. – 431 с.*

7. *Верхратський С.А. Стародавні перешитки в медичному фольклорі українського доколгоспного села.* // [Текст] : *Верхратський С.А./ ЛГМУ: Сборник научных трудов. / Львів – 1961. – С. 300–310.*

8. *Грандо О.А. Визначні імена в історії української медицини.* – Київ: РВА «Тріумф» - 1997. – 336с.

9. *Заблудовский П.Е. История отечественной медицины [Текст] : Заблудовский П. Е. // История отечественной медицины Частина 1: Период до 1917 года. / М., – 1960 p. – 400 с.*

10. *Про внесення доповнень до Переліку лікарських посад у закладах охорони здоров'я.* // [Текст]: *Наказ Міністерства охорони здоров'я № 360 від 19.12.1997 р. Офіційний вісник України. – 1998. – № 3. – С. 121.*

11. *Про затвердження Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини* // [Текст]: *Наказ Міністерства охорони здоров'я № 36 від 11.02.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – №3– С. 112.*

12. *Про заходи щодо врегулювання діяльності в сфері народної і нетрадиційної медицини* [Електронний ресурс]: *Указ Президента України № 823/98 від 3.07.1998 р. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/823/98>.*

13. *Про утворення Комітету з питань народної і нетрадиційної медицини при МОЗ* [Електронний ресурс] : *наказ Міністерства охорони здоров'я № 343*

від 4.12.1998 р. – Режим доступу <http://tozdocs.kiev.ua/view.php?id=1678>.

14. Стратегія ВОЗ в області народної медицини. 2014–2023 з. // [Електронний ресурс] Всемирная организация здравоохранения – 2014 – Режим доступу: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/92455/1/9789244506097_rus.pdf?ua=1.

15. Уліаш П. Б. Вплив польсько-українських зв'язків на розвиток вищої медичної освіти і науки в Польщі та Україні до початку ХХ століття // [Текст]: автореферат Уліаш П. Б. - Міністерство охорони здоров'я України Національна медична академія післядипломної освіти імені П.Л. Шупика - / Київ – 2010 – 46с.

**Реформування
публічного управління
та сектору безпеки в Україні
на європейських засадах**

*Модератор: Красівський О. Я.,
д. і. н., проф.*

Красівський Орест Якубович

*д. і. н., проф., зав. кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Книшик Світлана Іванівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Розвиток загальної середньої освіти в період становлення незалежності України з залученням європейського досвіду

Освіта – одна з найважливіших елементів сучасного суспільства. Від античних часів і до сьогодення освіта була одним із основних факторів забезпеченості, успіху, високого статусу. І з кожним століттям вимоги до освіти змінювались. З кожним століттям збільшувався той інформаційний контент, який мав би відповідати сучасним викликам і потребам. Велике розмаїття та легкість доступу до інформації через інформаційні комунікаційні канали в порівнянні з радянським часом поставило завдання перед українською державою вивести систему загальної середньої освіти (ЗСО) на новий рівень, який би базувався на сучасних європейських стандартах освіти. Для цього варто було би означити той шлях, яким пройшла система ЗСО в Україні з часів отримання незалежності і по наш час.

Так, Л. Пироженко, український вчений вказує на два рівні змін які відбувалися під час реформування ЗСО. Перший рівень, базується на впливі зовнішніх чинників, таких як, зміни в суспільстві, що породжують соціальне замовлення на певний тип особистості, і відповідно, формується той тип освіти, який потрібен державі/суспільству у певних умовах розвитку. Другий рівень внутрішні чинники, що створюють та формують зміни у системі ЗСО. Вони відображають внутрішнє протиріччя такого розвитку. При цьому зміна соціального замовлення

зумовлює постійне коригування змісту в напрямі його розширення: нові компоненти змісту вступають у протиріччя з уже існуючими [4, с. 35–36].

Серед сучасних вітчизняних науковців та дослідників питанню реформування і розвитку ЗСО можна зазначити Л. Березівську, С. Бондар, І. Зверева, О. Корсакову, В. Краєвського, І. Лернер, В. Ледньова, Т. Лукіну, Ю. Мальованого, Л. Пироженко, С. Трубочеву.

Історична парадигма розвитку системи ЗСО в Україні протягом незалежності простежується в працях Т.Литнєвої, О. Савченко та О. Сухомлинської.

Загалом виділяють 7 етапів реорганізації вимог до організації ЗСО у межах існування єдиної радянської держави, і до періоду формування освітньої системи незалежної України:

- 1) 1930–1940-і рр. – етап орієнтації на репродукцію знань учнів;
- 2) 1950-і рр. – етап політехнізації змісту освіти;
- 3) 1960-і рр. – етап орієнтації змісту освіти на розвиток особистості;
- 4) 1970-і рр. – етап запровадження діяльнісного підходу до змісту освіти;
- 5) 1980-і рр. – етап переходу до культурологічної концепції змісту освіти;
- 6) 1990-і рр. – етап формулювання і впровадження ідей гуманізації змісту освіти;
- 7) 2000-і рр. – етап запровадження компетентнісної парадигми змісту освіти [3].

З отриманням незалежності в Україні починається новий етап організації ЗСО. Від початку 1990 року під час падіння Радянського Союзу набуває актуальності формулювання і впровадження ідеї гуманізації освіти. Відокремлення колишніх республік СРСР дає поштовх для формування нових засад розвитку ЗСО. Першочергового значення набули такі засади реформування ЗСО, як її деідеологізація, спрямованість на насичення освіти, перш за все національним компонентом, гуманізація, гуманітаризація. Українські дослідники та вчені С. Гончаренко і Ю. Мальований стали авторами першої в незалежній Україні «Концепції гуманітаризації загальної середньої освіти» (1994). Вони визначають гуманізацію як відображення в освітньому процесі гуманістичних тенденцій у розвитку сучасного суспільства, коли людська особистість визнається найвищою цінністю [1, с. 5]. На думку авторів цієї концепції, гуманітаризація передбачала в корні нові пріоритети у формуванні ЗСО. Вони базувались на вихованні почуття національної приналежності, що є важливою складовою духовності та просякненні змісту гуманітарно-суспільної освіти ідеями неоднозначності, альтернативності [1].

Ідея «Концепції гуманітаризації загальної середньої освіти», орієнтованої на національний компонент, розпочинає період побудови власної національно-орієнтованої концепції ЗСО. Однак, як підкреслює О. Савченко, цілісного, глибокого реформування змісту освіти в ці роки не відбулося. На практиці він змінювався повільно, вибірково і частково [5, с. 4]. У 1996–1999 рр. у роботі над удосконаленням змісту освіти почала створюватись тенденція до державної стандартизації ЗСО. Для розробки стандартів були залучені вчені АПН і НАН України. Основним завданням проведеної стандартизації у сфері ЗСО було зменшення навчального навантаження, яке так і не було вирішено.

Наукові доробки й напрацювання українських вчених в другій половині

90-х рр. ХХ ст., заклали основу для прийняття в 1999 році Закону України «Про загальну середню освіту». На перше місце було поставлено інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток дитини, як особистості та громадянина. Теоретичне осмислення нових цілей освіти і, зокрема, змісту здійснено в Концепції 12-річної середньої загальноосвітньої школи (2000)[2].

Початок 2000 рр. характеризується у реформуванні ЗСО, як етап упровадження парадигми, яка базується на компетентнісному підході. В цей час підходи до ЗСО вже спрямовані не лише на знання та навички, а відтепер оперують такими поняттями, як «компетентність», «розвиток», «творчість». Ці поняття досить активно використовуються в західних країнах.

Компетентнісний підхід у навчанні потребує переорієнтації ЗСО, перетворення його з моделі, яка існує об'єктивно, для всіх учнів, на суб'єктивні надбання кожного учня. Крім розробки компетентнісної парадигми ЗСО, на сучасному етапі розвитку ЗСО формується тенденція до впровадження профільного навчання у старшій школі, яке планово розпочалося у зв'язку із затвердженням Концепції профільного навчання від 25 вересня 2003 р. У ній зазначається, що організація такого навчання створюватиме сприятливі умови для врахування індивідуальних особливостей, інтересів і потреб учнів, для формування у школярів орієнтації на той чи інший вид майбутньої професійної діяльності [3].

Отже, ЗСО України реформується з залученням певного загальноєвропейського досвіду, який базується на адаптації учнів до конкурентних умов сучасного інформаційного суспільства. Однак слід підкреслити наявність суперечливості. У 2010 р. Верховною Радою України внесено зміни до Закону «Про загальну середню освіту», якими встановлено 11-річний термін навчання для здобуття ЗСО, дозволено дистанційне

навчання, створення спеціальних класів для навчання дітей з особливими потребами. Для збереження мережі сільських шкіл від закриття, до Закону «Про загальну середню освіту» внесено норму, яка набере чинності на початку 2011 р., щодо існування класів наповненістю не менше, ніж три учні (порівняно з попередньою нормою — щонайменше п'ять чоловік у класі).

Сьогодні акценти почали зміщуватися в сторону ідеї компетентнісної освітньої парадигми. Ця парадигма досить успішно працює в західних країнах, однак спроби реалізувати її на теренах України зазнають системних невдач через надмірну централізованість управління ЗСО. В її основі лежать не знання, а можливості, що їх можуть реалізувати учні в процесі навчання. Водночас, сучасний підхід розвивається на основі доробок попередніх років, закордонного та вітчизняного досвіду і потребує їх урахування у подальших дослідженнях.

Література

1. Гончаренко С. У. Гуманітаризація загальної середньої освіти / С. У. Гончаренко, Ю. І. Мальований // Початкова школа. – 1995. – № 3. – С. 4–10; № 4. – С. 9–13.
2. Концепція 12-річної загальноосвітньої школи // Інформаційний збірник Міністерства освіти України. – 2000. – № 21. – С. 10–31.
3. Литнєва Т. Періодизація історії розвитку змісту загальної середньої освіти (30-ті рр. XX ст. – початок XXI ст.) / Тамара Литнєва // Історико-педагогічний альманах. [Електронний ресурс]. — 2010. - № 2 – режим доступу : <http://ipa.udpu.org.ua/issue/view/812>.
4. Пироженко Л. Чого навчати у школі: зміст освіти у вітчизняній педагогіці / Лідія Пироженко // Директор школи. Україна. – 2006. – № 8. – С. 35–44.
5. Савченко О. Зміст шкільної освіти на рубежі століть / Олександра Савченко // Шлях освіти. – 2000. – № 3. – С. 2–6.

Сіцинський Назарій Анатолійович

к. держ. упр., Європейська академія дипломатії

Реформування системи забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері в контексті загальної реформи державного управління закордонними справами

На початку березня 2014 року шляхом грубого порушення міжнародних зобов'язань, загальноприйнятих норм і фундаментальних принципів міжнародного права, положень двосторонніх договорів між Україною і Російською Федерацією та засад добросусідства і партнерства російською Стороною було анексовано територію суверенної держави – Автономну Республіку Крим та м. Севастополь.

Зовнішні гарантії безпеки України за Статутом ООН [1], Гельсінським

заключним актом 1975 року [2], Меморандумом про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 року (далі – Будапештський меморандум 1994 року) [3] виявилися недієвими, а провідні міжнародні безпекові організації нездатними протистояти російській агресії у ситуації, що склалася, та забезпечити територіальну цілісність України в межах її суверенної території.

Політика позаблоковості, яку Україна в 2010 році визначила основним курсом

зовнішньої політики, Воєнної доктрини та Стратегії національної безпеки, не створила надійних гарантій безпеки і не змогла забезпечити в умовах зовнішньої агресії непорушність державного кордону України та захист територіальної цілісності держави. Також система забезпечення національної безпеки України виявилася неспроможною ефективно протистояти російській агресії, а система державного та військового управління сектором безпеки і оборони, як виявилось, не відповідає вимогам сучасних воєнних конфліктів.

На сьогоднішній день Росія не лише надає підтримку терористичним та екстремістським угрупованням у Луганській і Донецькій областях, але й є стороною збройного конфлікту із Україною на Сході нашої держави.

Нарощування військових угруповань Російської Федерації на тимчасово окупованій території України, їх використання спецслужбами Російської Федерації для ведення розвідувально-підривної діяльності проти Української держави посилює загрозу розширення масштабів воєнного вторгнення вглиб України, що в цілому створює серйозну загрозу не тільки національній безпеці України, але й представляє серйозну загрозу європейській стабільності та безпеці. Ця ескалація військового протистояння на Сході України, безпосередня участь Російської Федерації у збройному конфлікті на території Донецької та Луганської областей, військова допомога сепаратистам можуть призвести до втрати Україною частини її суверенної території.

Така загрозна для національної безпеки держави воєнно-політична ситуація, а також виявлена в результаті російської агресії слабкість міжнародної системи безпеки та неефективність міжнародних безпекових інституцій, що не дозволяє Україні розраховувати на існуючі в їх рамках міжнародно-правові механізми для захисту національних інтересів, потребують від керівництва Української держави невідкладного за-

провадження нових механізмів реалізації політики національної безпеки у зовнішньополітичній сфері.

Отже, в умовах воєнно-політичної ситуації, що склалася в Україні, одним із пріоритетних завдань політики національної безпеки у зовнішньополітичній сфері визначено проведення незалежної, виваженої та послідовної зовнішньої політики і дипломатії, як засіб її здійснення (дипломатичної політики), що являє собою сукупність невоєнних практичних заходів, прийомів і методів, що застосовуються з урахуванням конкретних умов і характеру розв'язуваних завдань: (офіційна діяльність глав держав і урядів, міністрів закордонних справ, дипломатичних представництв за кордоном, делегацій на міжнародних конференціях) з здійсненню цілей і задач зовнішньої політики держави, захисту прав та інтересів держави. Це зумовило вироблення та впровадження державно-політичних (державно-управлінських) рішень щодо вдосконалення дипломатичного механізму формування та реалізації державної політики національної безпеки у зовнішньополітичній сфері.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що дипломатичний механізм в умовах воєнно-політичної кризи спрямований на залучення політико-дипломатичної підтримки з боку провідних країн світу прагненням України захистити свій суверенітет та територіальну цілісність шляхом: залучення політичної підтримки провідних країн світу до прагнень України врегулювати кризову ситуацію у Луганській та Донецькій областях мирним шляхом; вжиття політико-дипломатичних заходів з метою ефективної імплементації Плану мирного врегулювання ситуації на сході України, запропонованого Президентом України та його максимальної підтримки з боку провідних країн світу; ініціювання Україною питання щодо застосування світовою спільнотою Російської Федерації за підтримку сепаратистських, екстремістських та терористичних проявів на території України; запровадження

ефективної роботи Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні з метою моніторингу ситуації на українсько-російському державному кордоні; реформування системи дипломатичної служби України; боротьби з корупцією, тощо.

Література

1. *Статут Організації Об'єднаних націй [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010.*

2. *Заключительный акт Совецания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Електронний ресурс] : Заключительный акт от 1 авг. 1975 г. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055.*

3. *Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї [Електронний ресурс] : Меморандум від 5 груд. 1994 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_158.*

Біньковський Олександр Анатолійович

*к. військ. н., начальник Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України*

Залож Віктор Вікторович

*к. військ. н., доц., начальник відділу дослідження проблем державного управління
у сфері прикордонної безпеки Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України*

Довгань Валерій Іванович

*д. держ. упр., доц., голов. наук. співроб. відділу дослідження
проблем державного управління
у сфері прикордонної безпеки Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України*

Розвиток прикордонної науки в Україні в умовах інтеграції в Європейське Співтовариство

Протягом свого утворення та функціонування Державна прикордонна служба України (далі – Держприкордонслужба) сформувала розвинену систему наукової та науково-технічної діяльності, яка охоплює: суб'єкти наукової та науково-технічної діяльності; нормативно-правове забезпечення; організаційну структуру та відповідну інфраструктуру проведення досліджень; наукову (науково-технічну) продукцію тощо. Як висновок – науковий супровід становлення та розвитку прикордонного відомства в цілому дозволив забезпечити реалізацію визначених стратегічних цілей, виконанню завдань, передбачених Концепцією інтегрованого управління

кордонами та Концепцією розвитку Держприкордонслужби на період до 2015 року.

Разом з цим з появою нових видів загроз, зокрема: військової агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації нею частини території держави, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, виникла нагальна потреба в розвитку Держприкордонслужби, в основу якого покладена мета – забезпечення ефективної реалізації політики у сфері безпеки державного кордону, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [1].

З урахуванням зазначеного, виникає необхідність і у новому етапі розвитку прикордонної науки для належного супроводу Стратегії розвитку прикордонного відомства та формування нового покоління науковців.

В умовах розвитку прикордонного відомства стоїть відповідальне завдання щодо формування ідеології розвитку прикордонної науки. Мова йде про розробку Концепції сталого розвитку прикордонної науки, реалізація якої покликана сприяти зростанню ролі прикордонної науки як важливого чинника модернізації Держприкордонслужби, збільшенню її внеску у забезпечення ефективного стратегічного розвитку відомства, обороноздатності держави та національної безпеки.

На сьогодні прикордонна наука є недостатньо ефективною, не адаптованою до вимог Стратегії розвитку, і не дає змоги повною мірою реалізувати її лідерську роль у науковому просторі держави та зарубіжжя, нарощувати кількісні та якісні показники наукової роботи.

Планування діяльності будь-якого об'єкта починається із визначення місії (бачення) його функціонування. На нашу думку, місія прикордонної науки полягає у обґрунтуванні наукових засад забезпечення безпеки на державному кордоні за рахунок створення високоефективних механізмів функціонування Державної прикордонної служби.

З метою формування концептуальних засад розвитку прикордонної науки нами було проведено SWOT-аналіз [2, 3], в результаті якого було систематизовано внутрішні сильні та слабкі сторони, зовнішні загрози та можливості функціонування прикордонної науки. На основі цього було сформульовано концептуальні цілі функціонування прикордонної науки. Структурно дерево цілей подано на рисунку 1.

Реалізація концептуальних цілей спрямована на: забезпечення високого

рівня наукових досліджень для наукового супроводу системних реформ у прикордонному відомстві, отримання вагомих наукових результатів та їх впровадження у сферу прикордонної безпеки; розвиток інноваційної діяльності; підготовку молодого покоління науковців в традиціях кращих наукових шкіл.

На нашу думку, подальший розвиток прикордонної науки повинен ґрунтуватись на таких принципах:

– *законність* – відповідність законодавству України про наукову і науково-технічну діяльність;

– *актуальність* – спрямованість наукового супроводу на досягнення цілей та реалізацію завдань Стратегії розвитку;

– *реальність* – відповідність можливостям прикордонного відомства та забезпеченості суб'єктів наукового супроводу реалізації Стратегії розвитку;

– *раціональність* – оптимальне поєднання фундаментальних і прикладних наукових до-сліджень, які мають нові теоретичні і практичні результати, що є суттєвими для розбудови Держприкордонслужби України;

– *гнучкість* – можливість коригування тематики фундаментальних та прикладних нау-кових досліджень у відповідності до впливу внутрішнього та зовнішнього середовища.

– *реальність* – відповідність можливостям прикордонного відомства та забезпеченості суб'єктів наукового супроводу реалізації Стратегії розвитку;

– *раціональність* – оптимальне поєднання фундаментальних і прикладних наукових до-сліджень, які мають нові теоретичні і практичні результати, що є суттєвими для розбудови Держприкордонслужби України;

– *гнучкість* – можливість коригування тематики фундаментальних та прикладних наукових досліджень у відповідності до впливу внутрішнього та зовнішнього середовища.

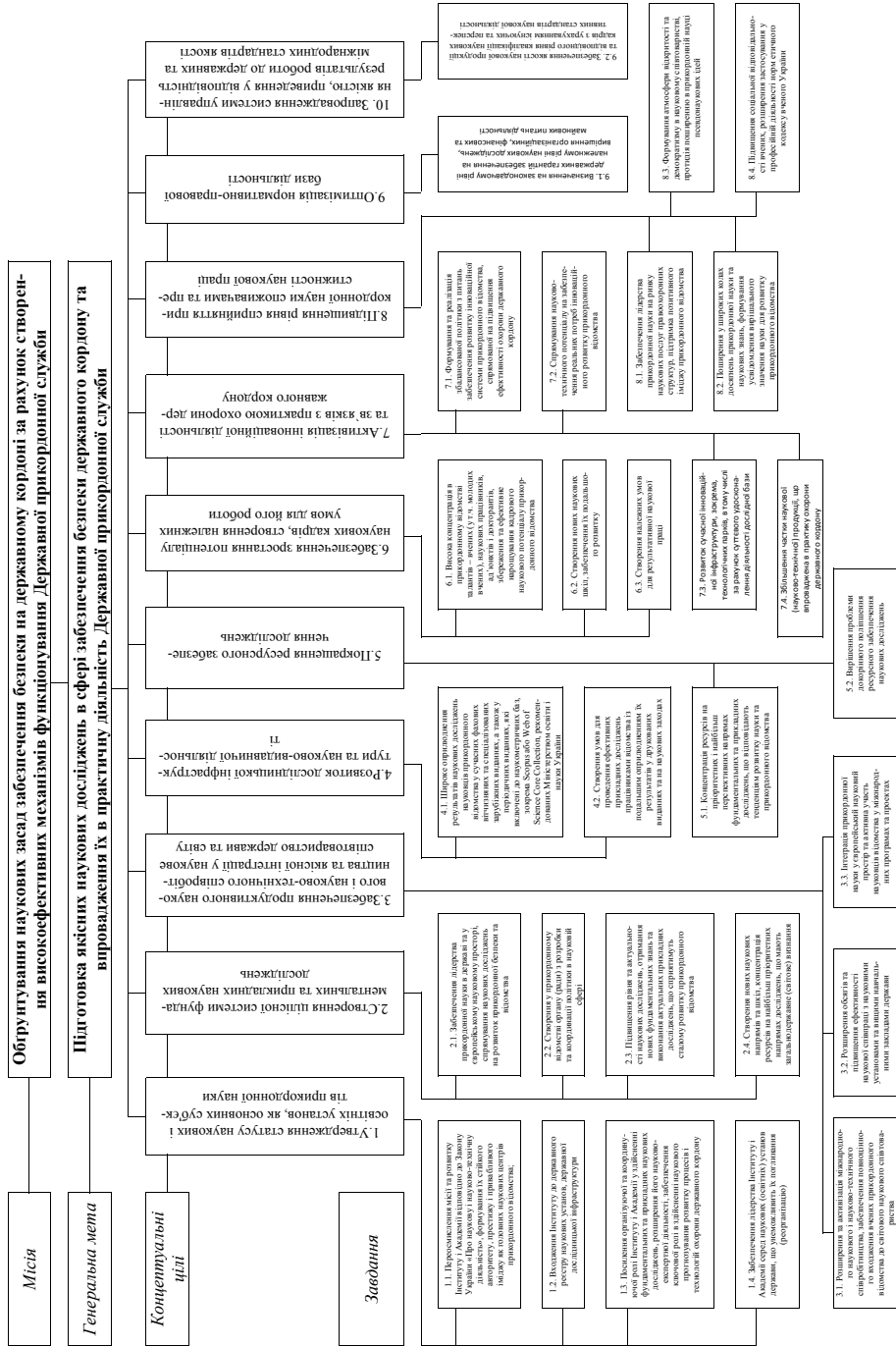


Рис. 1. Дерево цілей сталого розвитку наукової діяльності прикордонного відомства

Пріоритетним напрямком наукової та науково-технічної діяльності протягом усіх років існування прикордонного відомства було й залишається здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень в галузі прикордонної безпеки та запровадження отриманих результатів в практичну діяльність Держприкордонслужби.

Створення та запровадження нових способів, методів і технологій в процесі охорони державного кордону є однією з найважливіших складових діяльності щодо реалізації інноваційної політики прикордонного відомства в галузі прикордонної безпеки.

Сьогодні удосконалення управління результатами наукової та науково-технічної діяльності стає нагальною передумовою ефективного функціонування прикордонної науки. Таке управління повинно гарантувати її стійкий розвиток, залучення позабюджетних (у т.ч. міжнародних) коштів і при цьому бути достатньо гнучким, з метою перманентного забезпечення узгодження наукових цілей з конкретними потребами охорони державного кордону та реальними можливостями фінансування.

Відповідно до існуючих економічних умов важливим має бути всебічне використання світових досягнень з виходом на власні передові концепції, теорії, методології та технології, які б забезпечили авангардне становище прикордонної науки. Необхідно значно підвищити конкурентоспроможність та можливості прикордонної науки на державному, європейському та світовому ринку наукової продукції та наукових послуг.

Все це можливо реалізувати з розвитком науково-дослідної бази в рамках наукових (освітніх) установ відомства, ліквідацією міжвідомчих бар'єрів, посилення комплексування наукової тематики, покращення ресурсного забезпечення, раціонального використання бюджетних коштів, активного впровадження результатів у практику охорони державного кордону.

Необхідний також перехід до принципово нової якості наукових досліджень і управління діяльністю наукових (освітніх) установ Держприкордонслужби із створенням єдиної системи науково-інформаційного планування досліджень і реалізації результатів науково-дослідних робіт, організацією ефективної міжвідомчої співпраці та співробітництва з представниками інших наукових (освітніх) установ.

Висновок. Таким чином, реалізація концептуальних засад сталого розвитку наукової діяльності прикордонного відомства дасть змогу: сформувати стійкий авторитет, престиж і привабливий імідж Інституту і Академії як головних наукових центрів прикордонного відомства; забезпечити отримання грантів (в т.ч. міжнародних), інших позабюджетних коштів для проведення наукових досліджень, спрямованих на забезпечення прикордонної безпеки та розвитку прикордонного відомства; створити умови для поєднання теорії і практики охорони державного кордону, перетворення прикордонної науки, у соціально значущу сферу діяльності, інноваційну, впливову силу.

Література

1. *Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України. Сайт Державної при-кордонної служби України.* – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/activities/projects_acts/projects_acts_140.htm. – Заголовок з екрану.
2. Немцов В. Д. *Стратегічний менеджмент : навчальний посібник* / В. Д. Немцов, Л. Є. Довгань – К. : УВПК Ексоб, 2001. – 560 с.
3. *SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій: Навчальний посібник* / За ред. Л. В. Балабанової. – [2-ге вид., випр. і доп.] – К. : Знання, 2005. – 301 с. – (Вища осві-та XXI ст.).

Мороз Олексій Юрійович

*к. політ. н., доц. кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Пасічник Василь Миколайович

*к. політ. н., ст. викл. кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Регіоналізація як чинник розвитку європейських інтеграційних процесів

Найбільш успішним інтеграційним трендом зламу тисячоліть, безперечно, є процес європейської інтеграції. Попри періодичну появу проблемних ситуацій (економічного, політичного і, навіть, особистісного характеру), які пригальмовують інтеграційні процеси, євроінтеграційний вектор не змінює напрямку, що дає підстави констатувати неухильне зростання якості інтеграційної співпраці. Цей процес має дві очевидні складові. По-перше, Єдиний Європейський акт започаткував період поступового послаблення повноважень держав-членів в процесі прийняття рішень в ЄС. По-друге, список спільних європейських політик неухильно розширюється і лише у небагатьох з них (освітня, сімейна, меншою мірою – соціальна) національні уряди зберігають суттєвий люффт для застосування владного ресурсу.

Зазначені характеристики європейської співпраці лежать в одній площині, формуючи вертикальний вимір інтеграційного процесу. Проте поступово все більш помітним стає інший, умовно – горизонтальний його вимір. Йдеться про процес регіоналізації Європи. Владний «скелет» європейського організму все більш виразно обростає дрібними «кісточками» – регіональними і, поки що меншою мірою, локальними владами, що має як об'єктивні, так і суб'єктивні причини.

Об'єктивно – децентралізація є обов'язковим продуктом розвитку постіндустріального

суспільства на будь-якому з відомих на даний момент його етапів і такою самою його невід'ємною рисою як демократизація суспільно-політичного життя та деконцентрація влади. Створення наднаціональних владних органів ще більш актуалізує завдання впровадження механізмів, що намагатимуться наблизити владу до народу. Отже звернення європейських владних структур до найповнішої реалізації принципу субсидіарності завжди було лише питанням часу.

З іншого боку, наявність на європейському просторі двох рівнів влади передбачає перманентний процес «перетягування ковдри», в якому намагання національних урядів відстоювати державний суверенітет виглядає не менш природнім, ніж бажання наднаціональних владних структур його обмежити. В такій ситуації цілком очікуваною є поява на політичній арені третього гравця, яким в даному випадку є регіон. Важко не погодитись з неофункціоналістами у твердженні, що регіони розглядаються Європейською Комісією як природні союзники у прагненні зменшити домінування Ради ЄС у процесі прийняття рішень. Тому започаткування регіональної політики ЄС виглядає цілком логічним кроком з точки зору політичних міркувань.

Координатором регіональної політики Європейського союзу є Комітет регіонів (КОР). Створений згідно з рішенням Маастрихтського договору в Брюсселі у

1993 р., КОР розпочав роботу у березні 1994 р., коли відбулася перша сесія пленарної асамблеї. Попередником Комітету регіонів була Консультативна Рада Регіональних та місцевих влад ЄС. Після набуття чинності Амстердамського договору Комітет має автономну організаційну структуру, основу якої становлять комісії, та власні процедурні правила.

Комітет регіонів є консультативним органом ЄС, який покликаний представляти позицію регіональних та локальних органів влади. В сучасних європейських реаліях КОР виступає не так координатором регіональної політики, як єдиною зв'язковою ланкою між владними структурами ЄС та регіональними та локальними органами влади і територіальними громадами. Фактично перед Комітетом поставлено дві мети. По-перше, він приймає рішення з багатьох питань, що є предметом розгляду органів влади ЄС, особливо в тих випадках, коли місцеві та регіональні органи несуть відповідальність за виконання прийнятих рішень. І хоча рішення КОР мають консультативний характер, керівні органи Європейського союзу намагаються враховувати задекларовані Комітетом інтереси територіальних громад. По-друге, КОР покликаний забезпечити вертикальну взаємодію в зворотньому напрямку, інформуючи громадянське суспільство про європейські владні ініціативи і залучаючи локальні та регіональні органи влади до процесу прийняття рішень.

Європейська Комісія та Рада ЄС зобов'язані консультуватися з Комітетом регіонів по питаннях, що мають безпосереднє відношення до діяльності регіональних та місцевих влад. До таких питань належать: економічна та соціальна єдність; телекомунікації та енергетичні мережі; соціальна політика; політика зайнятості; освітня, молодіжна та культурна політики; охорона здоров'я. Амстердамський договір розширив коло цих питань, додавши до них охорону довкілля, транскордонну співпрацю та транспорт, професійну освіту, розпорядження кошта-

ми з Європейського соціального фонду. Окрім цього, владні органи ЄС можуть консультуватися з Комітетом регіонів і з інших питань, якщо вважатимуть це за необхідне. В свою чергу КОР може виходити за межі зазначеного переліку питань та висувати пропозиції з інших проблем – ці пропозиції теж передаються на розгляд Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Створення Комітету регіонів може вважатися віховою подією в історії не лише європейської регіональної політики, а й самого Європейського союзу; подією, яка здатна суттєво інтенсифікувати самоідентифікації процес, надавши нового імпульсу його розвитку. Регіоналізація Європи, ініційована владними рішеннями «згори», поступово набуває характеру незворотного процесу, який може суттєво вплинути на всю європейську архітектуру.

Регіональна політика ЄС започатковувалася як політика, спрямована на вирівнювання диспропорцій у розвитку регіонів. Наполегливість європейських владних структур на цій ниві не могла не спровокувати появу вектору зворотної дії: розпочався активний процес пробудження регіональної самоідентифікації в усій повноті її етнічної, економічної та соціальної складових. Рано чи пізно цей процес мав набрати політичного забарвлення. Намагання регіонів «бути почутими», впливати на прийняття рішень на найвищому рівні зустріло підтримку з боку Єврокомісії, яка, як наголошувалося вище, небезпідставно бачила в регіонах союзника у протистоянні з національними урядами. Таким чином КОР слід вважати «першою ластівкою» на шляху інституційного закріплення регіонів в якості автономного гравця європейської поліархії.

При цьому статус консультативного органу для Комітету регіонів вже став затісним. Керівництво КОР не перший рік наполягає на необхідності структурної реформи керівних органів ЄС з обов'язковим введенням Комітету до складу

останніх. Зрозуміло, в діючих керівних органах ця пропозиція поки що не знаходить розуміння. Однак процес посилення ролі регіонів в соціально-економічному та й, часом, політичному розвитку сучасної Європи є настільки очевидним, що владним структурам ЄС рано чи пізно доведеться визнати регіони (чи, скоріше, орган, що представлятиме їхні інтереси) повноцінним гравцем європейського владного простору. При цьому навряд чи Євросоюз оминє увагою відомий принцип, згідно із яким зміни, яким неможливо запобігти, треба очолити.

Водночас є дуже сумнівним, що процес посилення владних впливів європейських регіонів обмежиться зміною інституційного статусу одного представницького органу. Реалії сьогодення однозначно вказують на розвиток поліархічної моделі владної конструкції, що буде забезпечувати захист регіональних та локальних інтересів в системі об'єднаної Європи. Вже зараз на європейському просторі діють декілька організацій, що по-

кликані як захищати зазначені інтереси, так і поглиблювати співпрацю між регіональними та локальними утвореннями – Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Асамблея європейських регіонів, Рада європейських муніципалітетів та регіонів, Асоціація європейських прикордонних регіонів. І саме дана співпраця є потенційно чи не найпотужнішим чинником поглиблення євроінтеграційних процесів.

Прискорення процесів самоідентифікації європейських регіонів, що супроводжується активізацією їхніх претензій на участь в діяльності владних структур об'єднаної Європи, а також посиленням міжрегіональної співпраці, дає підстави стверджувати, що в регіональному розвитку слід бачити одне з важливіших джерел і рушійних сил подальшого поглиблення процесу європейської інтеграції, що в свою чергу дасть новий поштовх розвитку самоврядних інститутів і серйозно вплине на всю архітектуру Європейського Союзу.

Котовська Ольга Петрівна

*к. філос. н., доц. кафедри європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Партнерство між трьома секторами як принцип делегування суспільних послуг: польський досвід для України

Перш ніж відповісти на це принципове питання «чому необхідні три сектори (влада, бізнес, громадянське суспільство) у сфері надання суспільних послуг?», доцільно з'ясувати значення терміну «суспільні послуги» у широкому розумінні та визначити його використання кожним із трьох секторів. *Суспільні послуги* – це особливий вид послуг, які спрямовані на задоволення життєво необхідних потреб людини, сприяння її життєдіяльності та соціально-культурного

розвитку. Поняття «суспільні послуги» застосовуються до тієї самої сфери послуг, що й поняття «публічні послуги» (державні послуги й послуги органів місцевого самоврядування). В українській нормативно-правовій та науковій літературі поняття «суспільні послуги» наразі практично відсутнє, а тому частіше всього використовується близьке до нього, але вужче за значенням й за їхніми споживачами, поняття «соціальні послуги». Соціальні послуги надаються

органами публічної влади як допомога особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою вирішення їхніх життєвих проблем. Тоді як суспільні послуги спрямовані не стільки на надання допомоги незахищеним верствам населення, скільки на створення умов для задоволення потреб мешканців конкретної громади в соціально-культурному саморозвитку.

Кожен із трьох секторів розглядає під певним кутом значення послуги, яка надається населенню. Недержавний сектор (громадянське суспільство та бізнес) наголошує на тому аспекті визначення послуги, який розкриває її як своєрідний зв'язок, що базується на принципах участі громадськості в наданні та розширенні прав і можливостей тих, кому ці послуги надаються. Для органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, заснованих згідно з законом чи в межах повноважень державних органів, розуміння послуг передусім базується на принципах права, тобто незаперечних вихідних вимогах (позитивних зобов'язаннях), що виникають перед учасниками суспільних відносин щодо реалізації прав громадян. У сфері ринкових відносин послуга розглядається як своєрідний товар, який потрібно продати. Іншими словами, варіант розуміння суспільних послуг з позиції громадянського суспільства зорієнтований на розкриття їхньої визначальної ролі для громадян та громади, їхнього досвіду, що твориться на основі вищих духовних ідеалів (співпереживання, солідарності, братерства). З точки зору органів влади, суспільні послуги реалізуються в межах держави як спільноти громадян, які мають певні права. Третій варіант пояснення суспільних послуг з позиції приватного сектору пов'язаний з отриманням прибутку та його розподілом в інтересах учасників, які сприймаються як «клієнти». Суттю діяльності недержавного сектора є добровільність, державного сектора – необхідність надання певних суспільних (соціальних)

послуг та допомоги, що закріплені в правах громадян. Незважаючи на принципову відмінність у розумінні суспільних послуг кожним сектором та, можливо, саме завдяки їй, співіснування цих трьох секторів є як можливим, так і необхідним.

Партнерством розуміють як динамічні відносини між різними суб'єктами, що виходять із взаємно узгоджених цілей, які реалізуються завдяки найбільш раціонально виправданому поділу завдань, враховуючи переваги кожного партнера у вирішенні конкретних завдань. Суть ідеї соціального партнерства виходить з низки зарубіжних управлінських традицій та об'єднує їх [4].

По-перше, вона з'явилася на основі концепції соціального діалогу (головним чином двостороннього – між роботодавцем та профспілками або трестороннього – між представниками уряду, підприємцями та профспілками), що виражається у формі укладення договорів [2]. Із метою реалізації цієї ідеї в 1999 р. Європейська Рада ухвалила Європейський пакт зайнятості. Складовою цієї традиції є також концепція публічно-приватного партнерства, яка згідно визначення Економічної комісії ООН у Європі (UNECE), є інноваційною контрактною угодою між публічним та приватним секторами у сфері надання публічних послуг та розбудови відповідної інфраструктури. Ця ідея у специфічній формі реалізувалась спочатку у США, а пізніше у країнах Європи, але у Польщі та Україні вона не набула значного застосування.

По-друге, важливою причиною значного поширення соціального партнерства як форми організації діяльності стали невідворотні зміни у самих державних органах, а саме: перехід до нової парадигми державного управління, яка ґрунтується на суб'єкт-суб'єктних відносинах. У цьому контексті йдеться про заміну класичної концепції раціональної бюрократії, започаткованої з кінця XIX ст., через концепцію нового публічного менеджменту (new public management) у 60 – 70-х рр. XX ст., як одну з моделей застосування бізнес-менеджменту до організації системи державного управління, та перехід до найновішої

моделі публічного (нового) доброго врядування (*new good governance*), що активно впроваджується з 80 – 90-х років ХХ ст. Суть концепції доброго врядування полягає у горизонтальному (мережевому) управлінні суспільством на принципах партнерства та залучення до управління недержавних суб'єктів. Концепція доброго врядування наближається до ідеї громадського самоврядування та передбачає нові принципи належного врядування: не лише ефективність, підзвітність та підконтрольність, але й відкритість, доступність, чутливість до вимог, потреб і запитів громадян [1, с. 12].

По-третє, реалізація ідеї публічно-громадського партнерства значною мірою також пов'язана із трансформацією (або хоча б модернізацією) традиційних моделей соціальної політики. Класичні європейські моделі соціальної політики (континентальна, англосаксонська, скандинавська і південно-європейська) дедалі частіше виявляють свою низьку ефективність у вирішенні нових проблем, а тому держави шукають вихід у змішаних (гібридних) моделях. Спільною рисою пошуку оптимальних шляхів реалізації соціальної політики є рух від традиційної моделі держави загального добробуту (*welfare state*) зі встановленням прийнятних для даного суспільства життєвих стандартів до суспільства добробуту (*welfare society*). Важливою характеристикою поняття «суспільства добробуту» є особливе розуміння надання послуг. В умовах світової економічної та державної фінансової криз до дієвих механізмів забезпечення реалізації суспільних послуг доцільно віднести механізм включення «третього сектору» у реалізацію суспільних завдань. Однією з найважливіших ідей у цьому напрямку є політична концепція «великого суспільства» (*big society*), згідно з якою значний обсяг відповідальності за надання послуг суспільству передається місцевим громадам. З 2010 р. ця ідея стала особливо популярною у Великій Британії. В її основі лежить децентралізація та використання потенціалу самоорганізації населення,

створення більших можливостей для самореалізації громадян.

По-четверте, з ідеєю соціального партнерства також пов'язаний принцип субсидіарності, який має давню європейську традицію та містить важливий аксіологічний (ціннісний) аспект. Принцип субсидіарності в управлінській практиці передбачає зменшення контролю центру над громадами та регіонами, коли рішення у державі повинні прийматись на найнижчому з можливих рівнів, а верхні ланки управління повинні діяти тільки тоді, коли їхні дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок. У таких державах, як Німеччина та Польща принцип субсидіарності прийнятий на конституційному рівні.

Окрім теоретичного визначення, соціальне партнерство передбачає конкретні заходи, спрямовані на включення досвіду діяльності окремої громади до визначення цілей всієї спільноти. Недержавні організації є важливою частиною системи надання суспільних послуг саме тому, що мають широкий, властивий тільки їм спектр компетенцій, а не лише тому, що номінально можуть надавати найдешевші послуги. Неприбутковість громадських об'єднань також є важливим механізмом протидії негативним наслідкам «чистого» ринку, коли послуги сприймаються винятково як товар. «Третій сектор» доцільно розглядати як важливу й невід'ємну складову у системі надання суспільних послуг, який може виконувати всі ті функції, що на рівні державного сектору не забезпечуються (наприклад, популяризація малих громад). Створення дієвих механізмів соціального партнерства між державним і «третім» секторами є передумовою побудови нової якості взаємовідносин між органами влади та суб'єктами громадянського суспільства. Засади партнерства відповідають принципам сучасної філософії управління, коли: а) важливішою є налагоджена мережа взаємодії активних суб'єктів за ієрархічне їх підпорядкування; б) делегування завдань недержавним організаціям є ціннішим за виконання завдань органами влади; в) мотивування до дій має першочергове

значення порівняно з наказом до виконання; г) формується механізм спільного визначення суспільних потреб і способів їх задоволення. Іншими словами, наказова форма виконання доручень у вигляді інструкцій замінюється діалогом, а ієрархія – розгалуженою мережею співпраці.

Діяльність «третього сектора» у Польщі регламентується великою кількістю законодавчих і підзаконних актів, профільним серед яких є Закон від 24 квітня 2003 р. «Про діяльність суспільної користі та волонтерство», який регулює взаємодію органів публічної влади та неурядових (недержавних) організацій, визначає форми співпраці та надання публічних послуг. У 2011 р. понад 70% недержавних організацій Польщі задекларували свою співпрацю з органами місцевого самоврядування (в основному йшлося про фінансову співпрацю) [4]. Цікаво, що співпраця між ними є більш поширеною, ніж співпраця в середині «третього сектору» чи з приватним сектором. Але позитивні зміни у залученні недержавного сектору до надання суспільних послуг є не завжди послідовними, адже часто виникають проблеми з розуміння розподілу завдань між окремо взятими інституціями та секторами. Якщо розподіл завдань між секторами відбувається, то в більшості випадків переважає біполярна модель співпраці влади і бізнесу, коли органи влади у специфічний

спосіб забезпечують собі можливість виступати у ролі «покупця послуги». Саме тому відносини між державними органами та громадськими організаціями головним чином формуються у сфері фінансової звітності та значною мірою залежать від наявності публічних фінансів, надходження яких залежить від централізованих фондів коштів, що акумулюються в державному та місцевих бюджетах.

Література

1. Гук О. І., Колодій А. Ф. *Культура та етика демократичного врядування [Текст] : навч. посіб. / О. І. Гук, А. Ф. Колодій. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 108 с.*
2. Дубич К. В. *Партнерство державного та недержавного суспільних секторів як ефективний механізм управління у сфері надання соціальних послуг у країнах Євросоюзу / К. В. Дубич // Державне управління: теорія та практика [Текст]. – 2013. – № 2. – С. 117–128.*
3. Патнам Р. Д. *Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії [Текст] / Перекл. з англ. – К. : Основи, 2001. – 302 с.*
4. *Model kontraktowania usług społecznych: Poradnik jak zlecać zadania publiczne organizacjom pozarządowym [Text] / pod redakcją Marcina Dadela Część I Wprowadzenie do modelu. – Słupsk: Centrum Inicjatyw Obywatelskich, 2013. – 110 s.*

Криштанович Мирослав Франкович

к. держ. упр., доц., доц. кафедри педагогіки та соціального управління
Інституту права і психології
Національного університету “Львівська політехніка”

Державне управління ОВС України у сфері міжнародної правоохоронної системи в контексті забезпечення безпеки України

Міжнародне співробітництво ОВС у боротьбі з таким міжнародним фактом, як злочинність, націлене на вирішенні проблем погоджуванні кваліфікації злочинів, які являють собою небезпеку для всіх або декількох держав; координація дій по

запобіганню та припиненню злочинів; встановлення юрисдикції над злочинцями та злочинами; забезпечення невідворотності покарання; надання правової підтримки у кримінальних справах, враховуючи видачу злочинців. При цьому пріоритетами для ОВС, які визначають успіх інтеграції, визнані механізми, які забезпечують оперативно-службову діяльність, правове регулювання, фінансування, інформаційне забезпечення та зв'язок, безпеку, роботу з персоналом [1].

Одним із найважливішим напрямків активізації заходів МВС з європейської інтеграції є підвищення ефективності механізму взаємодії ОВС з міжнародними правоохоронними інститутами, зокрема Європол, Інтерпол. Слід зазначити, що Європол має вповноваження незалежно, вступати від свого імені у взаємовідносини як з третіми країнами, які не входять до ЄС, так і з міжнародними організаціями. Мета, ради чого створений і працює Європол, – це сприяння щодо заходів по боротьбі із злочинністю, а саме: підвищення якості роботи національних органів правопорядку; удосконалення співпраці між ними [2, с. 43].

Стратегічними завданнями, які ставляться органами державного управління перед ОВС з метою реалізації визначених засад їх міжнародної діяльності, є також:

- адаптація до нинішніх умов процедур і механізмів прийняття рішень щодо участі підрозділів МВС у міжнародних миротворчих діях і відкриття миротворчого контингенту;

- удосконалення структури керівництва, взаємодії та координації органів виконавчої влади при плануванні участі правоохоронних органів, миротворчого контингенту в міжнародній співпраці;

- створення однієї системи обліку громадян, які мають потрібну психологічну та професійну підготовку, для взаємодії з зарубіжними поліційними структурами;

- налагодження системи опрацювання, доведення й узагальнення до зацікавлених центральних органів виконавчої влади, органів правоохоронної

системи України навички ОВС у міжнародної діяльності, миротворчого складу України та миротворчого колективу в міжнародних миротворчих діях;

- підвищення якості мовної підготовки, опрацювання міжнародного гуманітарного права та спецпідготовки співробітників ОВС;

- підвищення зацікавленості службовців ОВС, осіб керівного та рядового складу правоохоронних органів і штатських осіб до співпраці з міжнародними правоохоронними інститутами, участі в міжнародних миротворчих діях та забезпечення: необхідного рівня медико-психологічного обстеження українського миротворчого контингенту та миротворчого колективу при виконанні завдань та після завершення операції, більш високого рівня правового і соціальної безпеки учасників міжнародних миротворчих операцій та їх сімей, належних для них житлових та побутових умов [3].

Перехід злочинності національної в міжнародну вимагає об'єднання всіх сил міжнародного співтовариства з боротьби з цього небезпечного соціального явища. Механізм співпраці ОВС України в цій сфері реалізується у трьох спрямуваннях.

Перший – укладення договорів у двосторонньому порядку, в яких країни регламентуватимуть питання щодо надання допомоги правового характеру у кримінальних справах, передачу засуджених осіб які мають відбувати покарання в державі, громадянами якої вони являються, видачі злочинців. Україна використовує активно ці методи співпраці у партнерських взаємовідносинах з міжнародним співтовариством.

Другий шлях – це співпраця ОВС у боротьбі зі злочинністю на рівні регіону. В рамках Ради Європи, Європейського Союзу та інших регіональних організацій розроблені механізми координації зусиль у боротьбі зі злочинністю органів правопорядку держав. Юридичну підґрунтя таких механізмів становлять собою різносторонні конвенції, до прикладу, Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня 2005 р.

Третій шлях – це співпраця в межах універсальних міжнародних організацій. Передусім це стосується ООН та її спеціалізованих інституцій і Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерполу) [4].

Основу співпраці правоохоронних органів України та відповідних правоохоронних органів інших держав становить розвинена договірно-правова база міжнародної співпраці, сформована на національному та міжнародному рівнях. Міжнародна діяльність Міністерства внутрішніх справ України здійснюється на основі відповідних положень українського законодавства, зокрема Конституції України (умови формування зовнішньополітичного курсу України); законів України “Про дію міжнародних договорів на території України”, “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про міжнародні договори України”; постанови ВРУ “Про ратифікацію міжнародних договорів та приєднання до міжнародних конвенцій і протоколів”; розпоряджень й указів ПУ “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”, “Про затвердження Концепції державної політики і національної безпеки України”, “Про заходи щодо вдосконалення координації діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішніх зв’язків”; розпоряджень і постанов КМУ “Про впорядкування участі міністерств і відомств у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна”, “Про затвердження Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру” та ін.; наказів МВСУ[5].

Для ефективного забезпечення міжнародного функціонування органів правопорядку внутрішньодержавних механізмів не досить, тому важливе значення має наявність міжнародних договорів державного, урядового і відомчого рівнів, що набули чинності для України. Як один з основних документів ЄС, який відкрив нові можливості посилення міжнародної діяльності ОВС України, поліцейського співробітництва в боротьбі

з організованою злочинністю став Маастрихтський Договір [6]. Як результат, у 1993 році за рішенням Європейської Ради була утворена Європейська Група боротьби з наркотиками, що стало першим кроком на шляху до утворення Європолу [7]. У грудні 1996 року Рада поширила її мандат і на торгівлю людьми. Розвиток ідеї виведення питань внутрішніх справ і правосуддя з кримінальних справ на наднаціональний рівень, відхід від суто поліцейського підходу відбувся в Амстердамському договорі 1997 р. [8].

Основними причинами створення Європолу і залучення до його діяльності представників правоохоронних органів України стали: ріст числа злочинів, які скоєні організованими злочинними групами; ріст числа так званих “міжнародних злочинців”; необхідність вироблення спільної стратегії боротьби зі злочинністю на території країн Європи. Як правові джерела забезпечення участі співробітників ОВС України в миротворчому міжнародному русі вбачають також інструкції центральних органів міжнародних організацій, ОБСЄ та ООН, а також інструкції та нормативні акти міжнародних миротворчих місій, іншими словами “місійне законодавство”.

З метою створення ефективного механізму правового забезпечення взаємодії ОВС України з іноземними органами правопорядку з питань, що стосуються боротьби зі злочинністю, співпраці по розшуку злочинців та у розслідуваннях злочинів МВС здійснює комплекс заходів із розширення наявної договірно-правової бази міжнародного співробітництва. Це питання набуває особливої актуальності з огляду на підписання та ратифікацію угоди про асоціацію з ЄС. Слід також зазначити, що, згідно письмового погодження керівництвом МВС України, на реалізацію діючих угод щодо співпраці з відповідними структурами зарубіжних держав керівники структур МВС та УВС прикордонних областей мають право підписувати певні протоколи, що визначають розвиток у взаємодії згідно конкретних спрямувань

оперативно-службової роботи з відповідних служб та органів цих держав.

Важливе значення для ефективної організації міжнародної діяльності ОВС України має механізм підвищення рівня інформаційного забезпечення структурних підрозділів, які реалізують різноманітні функції у цій сфері. Атуальність та своєчасність такого підходу була зумовлена передусім завданнями Програми ООН в галузі запобігання злочинності та кримінального правосуддя [9], та Програми діяльності ОВС щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку III тисячоліття.

Література

1. *Integracja RP z Unid Europejska. Zadania Strazy Granicznej / Praca zbiorowa pod red. A. Tkacza.* – Ketyzun, 2000. – 213 s.
2. Чабан В. Нормативно-правове забезпечення міжнародного співробітництва ОВС у боротьбі з організованою злочинністю / В. Чабан // *Закон и жизнь.* – 2012. – № 3. – С.42-46.
3. Заросило В.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародних миротворчих операціях : монографія / В.О. Заросило. – Черкаси : ПП Беденко В.П., 2009. – 413 с.
4. Зозуля І.В. Реформування системи МВС України: можливість виправлення організаційно-правових помилок / І.В. Зозуля // *Ученые записки Таврич. нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия “Юридические науки”.* Том 23 (62). – 2010. – № 1. – С.188-194.
5. *Правові основи міжнародної діяльності МВС України: збірник міжнародно-правових документів у 2-х т. / МВС України. Відділ міжнародних зв'язків.* – К.: МВС України, 1997. – Т. 1. – 345 с., Т.2. – 262 с.
6. *Документы Европейского Союза / под ред. Ю.А. Борко.* – М.: Право, 1994. – Т. 2. – 271 с.
7. *Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / Упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки.* – К. : вид. “Юстініан”, 2005. – 512 с.
8. Леженіна О.І. Правові засади участі ОВС України у міжнародній правоохоронній діяльності / О.І. Леженіна // *Наше право.* – 2003. – № 3. – С. 48-54.
9. *Декларация принципов и программа действий программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Принята резолюцией 46 /152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 года. [Электронный ресурс].* – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/crime91.shtml.

Юник Ірина Геннадіївна

к. держ. упр., доц., доц. кафедри менеджменту організацій
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

Реалізація гендерної політики в Україні на європейських засадах

Державна гендерна політика України спрямована на впровадження гендерних підходів у всіх сферах життєдіяльності суспільства, оскільки паритетне представництво чоловіків і жінок є однією з основних ознак

демократичності суспільства та соціальної справедливості. Базовими засадами реалізації гендерної політики в Україні є загальновизнані міжнародні норми, зафіксовані у Загальній декларації прав людини, Конвенції про

політичні права жінок, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, платформі дій Четвертої Всесвітньої конференції зі становища жінок, Декларації тисячоліття та інших документах.

Основні засади державної політики щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків визначені у Конституції України та спеціальному Законі України “Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків”. Ухвалення зазначеного закону є важливим кроком у реалізації державної гендерної політики України, незважаючи, що норми цього закону є здебільшого декларативними. Політика щодо забезпечення гендерної рівності в Україні впроваджувалася через Національні плани дій щодо поліпшення становища жінок (1997 – 2000 рр., 2001 – 2005 рр.) та Державні програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (2006 – 2010 рр., 2014 – 2016 рр.). Всі вище названі нормативно-правові акти підготовлені з урахуванням міжнародних зобов’язань, національних особливостей, реальної соціально-економічної ситуації в країні і охоплювали такі напрямки, як вдосконалення законодавчої бази, розширення участі жінок у прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях, освіта та підвищення професійної підготовки жінок, подолання стереотипних уявлень про роль жінки і чоловіка тощо.

Також Україна прийняла низку міжнародних документів, в яких передбачається подальший її розвиток шляхом гендерної демократизації суспільства, основою якого є консенсусне спрямування щодо досягнення рівних можливостей для жінок і чоловіків. Ігнорування гендерних підходів стримує розвиток усіх країн, зокрема, це стосується й України, яка робить надто уповільнені кроки до задекларованої мети. Міжнародні законодавчі документи є значним мобілізаційним чинником для України, який сприяє прискоренню гендерних

перетворень та широкому баченню гендерної проблематики, має під собою ґрунт великої практики, узагальнень і є прикладом вирішення питань рівноправності.

У контексті європейської інтеграції важливою для практичної реалізації державної гендерної політики є Декларація Тисячоліття ООН (2000 р.) стосовно сприяння гендерної рівності, розширення прав і можливостей жінок. У Декларації вказано на глобальність гендерного підходу та визначено низку фундаментальних цінностей: свободи, рівності, солідарності, терпимості, збереження природи, загальних зобов’язань. Перспективи, визначені у цьому документі, окреслені часом до 2015 р. Україна, підписавши Декларацію Тисячоліття, взяла на себе зобов’язання щодо: забезпечення рівних можливостей отримання початкової освіти; створення здорового довкілля; просування гендерної рівності. Відповідно до Цілей розвитку тисячоліття, Україна до 2015 р. повинна була б забезпечити гендерне співвідношення (на рівні не менше 30 – 70 % тієї чи іншої статі) серед депутатів Верховної Ради України; депутатів районних і обласних органів влади; депутатів сільських, селищних і міських органів влади; членів Кабінету Міністрів України; державних службовців (I і II категорій посад). Для досягнення зазначених цілей складений графік виконання цільового завдання розвитку тисячоліття України до 2015 р. [1, с. 18]. На жаль, задекларовані Цілі тисячоліття здебільшого не виконані, оскільки гендернозбалансоване представництво жінок і чоловіків є тільки у сільських і селищних радах.

Так, у рейтингу гендерної рівності The Global Gender Gap Report 2014, опублікованому Всесвітнім економічним форумом, Україна знаходиться на 56-му місці, випередивши Росію (75) та Польщу (57), проте поступилася – Білорусі (32) та Молдові (25). Рейтинг оцінює гендерну рівність в 142 країнах з огляду на залученість жінок в економі-

ці, політиці, освіті та охороні здоров'я. До першої десятки рейтингу увійшли такі європейські країни, як Ісландія (1-ге місце), Фінляндія (2-ге місце), Норвегія (3-ге місце), Швеція (4-ге місце), Данія (5-ге місце), Ірландія (8-ме місце) та Бельгія (10-ге місце). Досить високі місця у рейтингу гендерної рівності посіли також Німеччина (12-е місце), Нідерланди (14-е місце) та Франція (16-е місце). Аутсайдерами ж в питаннях рівності між статями в Європі стали Греція (91-е місце), Угорщина (93-е місце) та Чехія (96-е місце) [4].

Упродовж 1990–2016 рр. представництво жінок у парламенті не перевищувало 12 %, хоча відповідно до Цілей Декларації, гендерне співвідношення серед депутатів Верховної Ради України у 2015 р. мало б становити 30:70. Однак є і позитивні гендерні зміни, зокрема у складі парламенту України вперше є жінка, яка займає посаду віце-спікера та 7 жінок очолюють комітети Верховної Ради України.

Органи місцевого самоврядування порівняно із парламентом є значно доступнішими для жінок. Однак, у радах місцевого рівня відсоток представництва жінок є значно вищий, порівняно з районними та обласними радами. Найбільша кількість жінок в українській політиці – у сільських та селищних радах (близько 50 %), натомість серед депутатів обласних рад 12 % жінок, районних рад – 23 % і міських рад – 28 % [2].

Отже, жінки в Україні сьогодні представляють демографічну більшість і водночас політичну меншість. Парламент, у якому жінки становлять меншість є “кривим дзеркалом” нашого суспільства. Така гендерна ситуація не відповідає сучасним європейським стандартам.

Загалом закони України не містять дискримінаційних норм і обмежень, які стосуються участі жінок у політичній чи громадській діяльності. За роки незалежності Україні вдалося

сформувані основні засади державної гендерної політики. У процесі вдосконалення законодавства деякі положення нормативно-правових документів зазнали позитивної гендерної еволюції. Проте враховуючи неможливість на сучасному етапі запровадити принцип гендерної паритетності за допомогою механізмів, які діють або ще не відпрацьовані, держава повинна на деякий час взяти на себе здійснення певного протекціонізму щодо забезпечення гендерної рівності тієї соціальної статі, яка перебуває у дискримінаційному становищі.

Література

1. Лазар І. Г. *Механізми забезпечення паритетної демократії в органах публічної влади [Текст] : монографія / За наук. ред. О. Д. Лазар. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 232 с.*

2. *Найбільша кількість жінок в українській політиці – в сільських та селищних радах [Електронний ресурс]. – Тиждень. – 16 жовтня 2013 р. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/91657>.*

3. *У рейтингу гендерної рівності Україна на 56-му місці [Електронний ресурс]. – Тиждень. – 29 жовтня 2014 р. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/122408>.*

Дзяний Ростислав Борисович

к. х. н., доц., ст. викл. кафедри управління проектами

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Дзяний Назарій Ростиславович

студент Національного університету "Львівська політехніка"

Кібербезпека критичної інфраструктури

Науково-технічна революція кінця ХХ століття спричинила побудову інформаційного суспільства в різних країнах світу, що привело до формування принципово нової глобальної субстанції – кіберпростору, який виявив практично необмежений потенціал і почав відігравати суттєву роль в економічному і соціальному розвитку будь-якої країни. Суттєве зростання ролі інформаційної інфраструктури в різних сферах суспільного життя, з одного боку, створило підґрунтя для ефективного соціально-економічного розвитку держав, задоволення конституційного права особи на інформацію, побудови ефективної системи публічного управління, що дозволило світовій спільноті отримати значні переваги. З іншого – це привело до збільшення уразливості інформаційних систем урядового, оборонного, банківського, виробничого, комунального та інших секторів та перетворення їх на надзвичайно вразливі для реалізації кібернетичних загроз об'єкти.

Відповідно, чинна в Україні система публічного управління, яка інтегрована в світовий кіберпростір, зазнає різних загроз і негативних впливів, що гостро актуалізує проблеми кібербезпеки на загальнодержавному рівні [3]. Для забезпечення кібербезпеки надзвичайно важливо розуміти загрози кіберпростору.

Міркування щодо загроз кіберпростору будуть неповними без наведення конкретних даних застосування кібератак та значущих кіберінцидентів, які суттєво вплинули на формування кібербезпекової політики публічного управління України.

Розглядаючи динаміку кількості карних справ, порушених СБУ за фактами виявлених кіберзлочинів, можна чітко прослідкувати їх істотне збільшення – від 39 справ у 2005 році до 114 за друге півріччя 2012 року [1]. Особливо в останні роки так званої «гібридної війни» стан захищеності українського кіберпростору різко погіршився – у 2014 році Україна посіла 5 місце в рейтингу країн, на які здійснюються кібератаки [4]. Однак, вже у 2015 році Україна і США очолили список жертв шпигунських кібератак.

Отже, можна констатувати, що в Україні в повному обсязі присутні всі ключові кіберзлочини: класичні (шахрайство, здирицтво, несанкціонований доступ і т. д.); геополітична боротьба; військові дії у кіберпросторі. І щороку їх кількість зростає. Разом з цими видами загроз за період українсько-російського протистояння виявлено цілу низку вузько сфокусованих кібератак на життєвий і безпековий простір України. Як приклад – кібератака на енергетичну систему України у грудні 2015 року, що дозволяє говорити про формування нового 4 рівня кіберконфліктів – кіберзлочини проти «критичної інфраструктури» держави. Про це йдеться у звіті Міністерства внутрішньої політики США. Уряд США вперше офіційно визнав, що відключення енергопостачання на заході України в грудні 2015 року спричинили хакери [5]. Такий висновок американські експерти зробили на основі інтерв'ю з представниками шести українських організацій, які постраждали через перебої електроенергії.

Терміном «критична інфраструктура» як в Україні, так і в інших країнах, зазвичай вважають такі системи, об'єкти та ресурси, знищення або пошкодження яких матиме істотний негативний вплив на громадян, суспільство і державні інституції, адже для стабільного і безпечного існування сучасне суспільство та його члени мають надійно отримувати цілу низку різноманітних продуктів і послуг, мати доступ до ряду важливих ресурсів, тощо [2]. Відповідно для цього, органами публічної влади держав створюються і використовуються певні об'єкти, мережі та системи як фізичні, так і віртуальні.

Очевидно, що ефективний кіберзахист об'єктів «критичної інфраструктури» має бути пріоритетом державної політики, оскільки розвиток кіберпростору призвів до змін у підвищенні ступеня взаємозв'язку, взаємопроникнення і взаємозалежності різноманітних мереж і систем, виробничих, фінансових, торговельних та інших процесів у всіх сферах життя більшості країн світу, забезпечення суверенітету України та її обороноздатності з огляду сталого розвитку держави на довгострокову перспективу.

Таким чином, пошук шляхів підвищення ефективності кібербезпеки «критичної інфраструктури» держави в системі публічного управління потребує дослідження нової «гібридної» безпеки реальності, впорядкування внутрішнього нормативно-правового поля, визначення повноважень відомств та організацій, задіяних у забезпеченні безпеки держави і вирішення комплексу проблем, пов'язаних із розбудовою національної системи кібербезпеки «критичної інфраструктури» держави. Найбільш ефективним шляхом вирішення зазначених питань, на нашу думку, є побудова національної моделі кібербезпеки «критичної інфраструктури» та розробка першочергових напрямів діяльності державного та приватного секторів у цій сфері.

Отже, з огляду на вище сказане щодо забезпечення адекватної кібербезпеки «критичної інфраструктури», можна зробити наступні висновки.

Стан кібербезпеки держави повинен, передусім, розглядатись в нерозривному зв'язку роботи комп'ютерних систем та якості функціонування об'єктів «критичної інфраструктури», порушення роботи яких призводить або може призвести до збитку для життєво важливих інтересів суспільства і держави.

Дійсно, процеси управління державою, великими територіально-розподіленими соціотехнічними комплексами неможливо уявити без використання комп'ютерних та телекомунікаційних мереж, відповідно, кібербезпека «критичної інфраструктури» пов'язана з галузевими системами публічного управління.

Виходячи з цільового призначення систем публічного управління, що містять в якості складових комп'ютерні системи та телекомунікаційні мережі, можна зробити висновок, що кібербезпека «критичної інфраструктури», насамперед, повинна бути спрямована проти порушень обігу інформації на будь-якому з його етапів: створенні, поширенні, використанні, зберіганні, знищенні інформації. При цьому – зберігаючи достовірність, своєчасність та повноту інформації, а також виключаючи несанкціоноване використання та поширення інформації, порушення її цілісності та конфіденційності.

Разом з тим, протидія негативному інформаційному впливу на кібербезпеку «критичної інфраструктури» держави в останній час здійснюється не тільки на контентному рівні, а й на технологічному.

Крім того, при створенні систем публічного управління, елементи розташовувались на різних територіях і на значних відстанях, відповідно, досить важливим чинником забезпечення кібербезпеки «критичної інфраструктури» стає оптимальна топологія територіально розподілених комп'ютерних систем, інформаційних мереж та життєво важливих об'єктів з метою забезпечення їх інфраструктурної стійкості та достатності. Недотримання або невиконання вимог інфраструктурної стійкості та достатності територіально розподілених кібермереж і систем відповідних об'єктів

«критичної інфраструктури» може призвести до погіршення або, навіть, припинення роботи соціальних, соціально-технічних управлінських систем.

Технічні системи, що забезпечують кібербезпеку об'єктів «критичної інфраструктури», насправді є лише складовими елементами систем публічного управління більш високого порядку і призначені для забезпечення їх функціонування чи діяльності. Відповідно, основною метою кібербезпеки «критичної інфраструктури» є забезпечення стану захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави.

Література

1. Бірюков Д. С. *Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні* / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.

2. Бірюков Д.С. *Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні* / Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов, О.І. Насвіт, О.М. Суходоля – К. : НІСД, 2015. – 35 с.

3. Лук'ячук Р. В. *Державне управління кібернетичною безпекою: шляхи вдосконалення в сучасних умовах* / Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – № 9, 2015.

4. *Україна в фокусі кібератак* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://scienceukraine.in.ua/sciblogs/ukraina-v-fokusi-kiberatak>.

5. *Уряд США офіційно визнав, що атаки на українські обленерго вчинили хакери* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/uryad-ssha-oficiyno-viznav-scho-ataki-na-ukrayinski-oblenergo-vchinili-hakeri-600334.html>.

Соколова Ольга Миколаївна

к. е. н., доц. кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Ковальчук Анна Василівна

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Проведення фінансової децентралізації в контексті реформування публічного управління в Україні

Реформування публічного управління в Україні нерозривно пов'язано з проведенням фінансової децентралізації. Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і органами місцевого самоврядування.

Тенденція до поступової фінансової децентралізації є актуальною для більшості країн світу, особливої актуальності вона набуває у країнах з транзитивними економіками, до яких відноситься Україна.

Цей процес має свої особливості в кожній державі та з одного боку враховує, а з іншого обмежується інституційними, політичними, історичними, соціокультурними та економічними передумовами. Адже, загальносвітова тенденція полягає у визнанні того факту, що централізоване державне управління стає все менш ефективним і здатним задовільнити потреби громади. Саме фінансова децентралізація забезпечує дієву взаємодію та обмін фінансовими і матеріально-технічними ресурсами. Вона відкриває широке

коло можливостей для підвищення якості публічного управління та надання адміністративних послуг як на державному, так і на місцевому рівнях [2, с. 50, 51].

Так, у ФРН фінансові активи акумулюються на трьох рівнях, а бюджетоутворюючий процес ґрунтується на вертикальному розподілі податкових надходжень, а саме: доходи федерального бюджету, доходи суб'єктів федерації (земель) та доходи бюджетів громад. Певні види податків, такі як ПДВ, податок з доходів фізичних осіб, формують бюджети всіх трьох рівнів, а інші повністю акумулюються лише на одному з них – місцеві акцизи (на собак, на торгівлю алкогольними напоями), федеральні податки (податок на каву, податок на транспорт, податок на страхові виплати) та податки федеральних земель (податок на майно, податок на спадок, податок на пиво). Таким чином, для нівелювання дисбалансу у рівнях доходів громадян шістнадцяти федеральних земель, вертикальний розподіл податкових надходжень у Німеччині підсилюється міжземельним фінансовим вирівнюванням та федеральними додатковими субвенціями [1, с. 32, 33]. Саме міжземельне фінансове вирівнювання та федеральні податкові субвенції є необхідними умовами виконання місцевими громадами самоврядних та делегованих повноважень.

Фінансова децентралізація, тобто передача податкових і витратних повноважень на нижчі місцеві рівні влади, стала важливою темою для наукового обговорення в багатьох пострадянських країнах з транзитивними економіками. В Україні затяжна соціально-економічна та управлінська криза, незадоволення результатами публічного управління спонукала науковців та управлінців проводити фінансову децентралізацію, задля залучення більш широкої участі громадськості в демократичному управлінні.

На сучасному етапі здійснення управлінських реформ процес фінансової децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні супроводжується

прийняттям таких нормативно-правових актів: Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [3], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [4], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], «Про засади державної регіональної політики» [6], Указу Президента Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [7], Постанови КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [8], проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [9], який прийнятий у першому читанні та інших.

Будучи ближче до людей, місцеві органи влади можуть ефективніше та результативніше ідентифікувати потреби громади, і таким чином надавати належні за якістю та кількістю соціальні та адміністративні послуги. Адже, новоутворені громади, ймовірно, будуть мати змогу самостійно встановлювати ставки місцевих податків, коригувати суми податкових надходжень, а видатки місцевих бюджетів будуть мати адресне направлення та витратитися на задоволення потреб громадян на місцях. Отже, рівень місцевих податкових надходжень може бути збільшений без надмірного суспільного невдоволення.

Підходи до фінансової децентралізації широко варіюють в залежності від конкретної країни, а її обмеження та успіх обмежується певними ризиками. По-перше, проведення фінансової децентралізації може гальмуватися центральними органами державної влади у зв'язку з ризиком втрати директивного впливу на органи місцевої влади та місцевого самоврядування, який, на жаль, традиційно притаманний нашій державі. По-друге, проведення фінансової децентралізації має у обов'язковому порядку враховувати складні інституціональні реалії, адже вона може впроваджуватись

декларативно, непрофесійно, з недостатніми (або взагалі відсутніми) емпіричними розрахунками. Це може спалювати ідею децентралізації публічного управління, зокрема очікування позитивного ефекту від фінансової децентралізації.

Нині місцеві бюджети України характеризуються високим ступенем дотаційності, відсутністю власної фінансової бази для виконання делегованих та самоврядних повноважень, низькою ефективністю управління фінансовими ресурсами та незацікавленістю органів місцевого самоврядування до саморозвитку. Державна політика України за часи незалежності зумовлювала фінансову залежність місцевих органів влади від субвенцій з державного бюджету. Саме тому реформування публічного управління спрямоване на встановлення нових основ сталого соціально-економічного розвитку нових муніципальних утворень, що передбачає децентралізацію фінансових ресурсів країни до її первинної територіальної ланки – громади.

Наявні інструменти впливу на фінансову спроможність місцевих органів влади і місцевого самоврядування, як правило, полягають у розподілі фінансової допомоги місцевим бюджетам, делегуванні видатків, міжбюджетних трансфертах. В той час як питання підвищення фінансової самостійності територій вимагає оптимізації розподілу доходів між рівнями бюджетної системи, збільшення ролі податкових і неподаткових важелів впливу, дотриманні пропорції між власними доходами і власними видатками, забезпечення витратних зобов'язань та інших інструментів активізації фінансового потенціалу місцевої громади.

Нині Україна проводить реформу публічного управління, важливим компонентом якої є підвищення фінансової самостійності та бюджетної автономності місцевих громад. Очікується, що реформа призведе до підвищення ефективності взаємодії інститутів публічної влади. Разом з тим, існує ризик, що

посадові особи органів місцевої влади будуть не достатньо кваліфіковані задля забезпечення балансу між доходною та видатковою частинами місцевих бюджетів, емпірично обґрунтовувати встановлені ставки місцевих податків, їх перелік, обсяг субвенцій, коефіцієнт фінансового вирівнювання, чітко визначити розмір необхідних трансфертів з державного бюджету.

Література

1. Демиденко Л., Наконечна Ю. *Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії* / Л. Демиденко, Ю. Наконечна // *Економіка*. – 2015. – №2(167). – С. 49–54.
2. Деркач М. І. *Децентралізація фіскальних функцій держави у країнах з транзитивними економіками* / М.І. Деркач // *Економіст*. – 2011. – №16. – С. 32 – 37.
3. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
7. Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8. *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>.*

9. *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.*

Сухоняк Віктор Іванович

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Дзяна Галина Олексіївна

*к. держ. упр., доц., доц. кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Використання інформаційних систем у практичній діяльності рятувальних підрозділів цивільного захисту

У сфері цивільного захисту, за останній час, в нашій державі проведена значна робота з формування теоретичних основ та практичного застосування існуючих наукових досягнень, новітніх комп'ютерних технологій у діяльність аварійно-рятувальних підрозділів та комунальних служб, що залучаються для ліквідації наслідків надзвичайних подій техногенного та природного походження. Це привело до розробки та впровадження державної політики інформатизації управління єдиною системою цивільного захисту.

У сфері цивільного захисту існує безліч різноманітних завдань, що потребують розв'язку шляхом застосування інформаційних технологій. Зокрема, нагальною постає потреба інформації з питань своєчасного отримання завчасно сформованих професійних даних для рятувальних підрозділів, удосконалення професіоналізму їх працівників, модернізації спецтехніки і обладнання, виконання наукових та організаційних запитів для обміну досвідом, впровадження в практику новітніх методів прогнозування існуючих загроз техногенного та природного походження для їх попередження та своєчасного виявлення в

межах державних програм, світових досягнень та нових розробок у галузі цивільного захисту, участі в міжнародних програмах і форумах [4].

У європейських країнах сьогодні функціонує служба порятунку «112», що об'єднує функцію екстрених служб, основними із яких є пожежна служба, поліція та, не у всіх випадках, медична допомога. В основі її функціонування закладений європейський принцип: «людина по допомогу звертається один раз». Потім її звернення дублюється і переадресується у відповідний підрозділ для належного реагування. Ця форма реагування лише сприяє ще більшій витраті часу, затраченого на переадресацію і, крім усього, потребує ще і додаткового введення у дію дорогого сучасного технічного обладнання з необхідними людськими ресурсами. Безпосереднє пряме звернення до екстрених служб має певні переваги у часі, ресурсу вкрай необхідного при реагуванні на надзвичайну подію, коли рахунок іноді йде на секунди. У нашій державі більшість існуючих рятувальних підрозділів з 2004 року створено на базі пожежних підрозділів, об'єднаних у службу цивільного захисту.

На сьогодні в Україні діє система допомоги населенню, що створена ще в середині минулого сторіччя та побудована на значній кількості відокремлених відомчих служб екстреної допомоги населенню (протипожежної та рятувальної служб ДСНС – «101», громадської безпеки та охорони правопорядку Національної поліції МВС – «102», швидка медична допомога, медицина катастроф – «103», служба газу – «104», інші аварійні служби водопровідних, каналізаційних, теплових мереж, електромереж тощо), диспетчерські служби яких мають різні телефонні номери виклику, отримують інформацію та реагують тільки на ті надзвичайні події, що відносяться до їхньої компетенції. Вказані служби переважно мають розвинуті відомчі нормативні бази та програмно-технічні комплекси, що забезпечують їхню діяльність. Проте, розрізнених відомчих підходів на сучасному етапі розвитку суспільства недостатньо для забезпечення комплексного аналізу і достовірної, всебічної (об'єктивної) оцінки надзвичайних подій, що, враховуючи відомчу підпорядкованість служб, значно знижує оперативність та ефективність системи реагування на звернення громадян про допомогу [4]. Не виключений і вплив людського фактору. Значна кількість телефонних номерів служб екстреної допомоги призводить до того, що людина, звертаючись до однієї із екстрених служб, часто не усвідомлює необхідності залучення інших служб для швидкого й ефективного надання допомоги, а в деяких випадках знаходиться в таких умовах, що не може цього зробити. Крім того, за таких умов людина не завжди може швидко та якісно отримати інформацію щодо порядку дій в екстремальних побутових та аварійних ситуаціях.

Крім центральних і комунальних ресурсів із надання екстреної допомоги в Україні поширюється створення різноманітних громадських аварійно-рятувальних підрозділів і служб, що діють самостійно, проте їхня участь у загальнодержавній системі реагування

на екстрені виклики може позитивно вплинути на рівень захищеності населення. Аналіз існуючої в Україні системи надання державних послуг у сфері екстреної допомоги населенню свідчить, що вона морально застаріла, не повною мірою відповідає сучасним вимогам, а також стандартам країн Європейського Союзу. За умов розширення демократичних процесів в Україні, коли головним об'єктом забезпечення безпеки розглядається людина, а суб'єктом — держава, вкрай необхідно, уникаючи відомчого дублювання та розпорошення диспетчерських служб, комплексно вирішувати проблему цивільного захисту населення [3].

На сьогодні актуальним є зменшення часу реагування на надзвичайну подію у разі її виникнення. Єдиним практичним і на сьогодні найбільш доцільним заходом є створення єдиної інформаційної бази, деталізованої платформи для спільного використання екстреними і комунальними службами, розміщеними на території конкретної адміністративної одиниці чи, при потребі на суміжних територіях, по суті введення геоінформаційних порталів як складових Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій [1]. Їх створення та подальша розбудова може відбуватися на основі взаємовигідного державно-приватного партнерства між владою, бізнесовими структурами та громадянами (громадськими об'єднаннями), що об'єднані спільними інтересами та намірами щодо забезпечення безпечного середовища проживання та подальшого сталого розвитку суспільства та держави.

Таке партнерство, об'єднане спільними інтересами, забезпечуючи відкритість доступу до інформації населенню, піде на користь не тільки громадським інтересам, сприяючи водночас і формуванню нового формату співпраці, по суті основ майбутнього громадянського суспільства, а й матиме практичний інтерес у діяльності екстрених служб, зокрема в оперативній діяльності спецпідрозділів та виконанні рятувальних робіт.

Основою забезпечення успішних оперативних дій, перш за все, є належна інформаційна підтримка, забезпечена актуальною, уточненою та достовірною інформацією, з розробленими наперед алгоритмами дій особового складу рятувального підрозділу, сформованих у відповідних інструкціях на кожен конкретний випадок, чи на спеціальних інформаційних картах (оперативних картках ліквідації НС, пожеж, інформація про які іноді може бути з обмеженим доступом – для службового користування) на конкретний об'єкт виїзду [2]. Так необхідна інформація сьогодні використовується на паперових носіях, що дуже незручно при роботі в екстремальних умовах, чи несприятливих погодних умовах або стихійних лихах. До всього ж, повинна бути прив'язка до конкретних обставин і об'єктів виникнення надзвичайних подій, з вказанням їх географічного розміщення, що вимагає виконання необхідної інформації на електронних носіях, у цифровій формі, із застосуванням сучасних електронних засобів. Необхідним також для спільного використання всіх служб у повсякденній роботі буде і деталізація конкретних місць відключення електро-, газо-, водопостачання як на прилеглий території, так і на поверхових планах.

Такі вимоги сьогодення, тому пріоритетом стає забезпечення інформаційної підтримки професійної діяльності оперативних підрозділів служб цивільного захисту при виконанні обов'язків за призначенням, наданні необхідної допомоги населенню та успішного виконання рятувальних робіт через застосування сучасних інформаційних технологій.

Література

1. *Войтехович А.В. Геоинформационное обеспечение местного территориального управления / А.В. Войтехович, С.А. Глушенков, М.С. Евсюков, О.И. Рязанова, В.А. Шмуля, В.Д. Шипулин – В-во: КНЕУ, 2009. – 219 с.*

2. *Геоінформаційний проект з реагування на надзвичайні ситуації з базами даних та інфраструктурою Київської області. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского / За ред. Барладин О., Миколинко Л., Скляр О. / Том 25(64) 2012 г. №1, С 7-13.*

3. *Гужва Т.М. Інформаційні системи і технології на підприємстві / Т.М. Гужва – В-во: КНЕУ, 2008. – 368 с.*

4. *Організація аварійно-рятувальних робіт / В.Г. Аветисян, Ю.М. Сенчихін, С.В. Кулаков, Ю.О. Куліш, В.В. Тригуб. – Університет цивільного захисту України, 2006 р.*

Ленігевич Богдан Васильович

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Красівський Денис Орестович

к. держ. упр.

Проблеми співпраці держави і суспільства в контексті реформування органів державної служби України

Головною проблемою сучасного етапу реформування державної служби є вибір моделі та побудова адекватного механізму взаємодії органів адміністративного та політичного управління. В даному контексті

було окреслено наступні проблеми кадрової політики в системі державної служби серед яких можна зазначити наступні:

– має місце невідповідність кадрів вимогам трансформаційних процесів

у державі, оскільки основна частина кадрового корпусу нездатна аналізувати, розробляти, відстоювати, реалізовувати, вчасно коригувати управлінські рішення, повною мірою відповідати за доручену справу;

– недосконалість законодавчої бази, яка не надає кадровим процесам правової обґрунтованості, урегульованості та захищеності, соціального забезпечення персоналу;

– відсутність стратегічного управління підготовкою;

– нерозвиненість кадрових інститутів, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб;

– наявність розриву, певного професійного вакууму між поколіннями кадрового корпусу державного управління.

Таким чином, зауважує, вітчизняна дослідниця М.Пірен, підготовка сучасного працівника сфери державної служби та державного управління – це комплексний організаційно-виховний процес, що включає в себе навчання, виховання, соціалізацію, постійне самовдосконалення. Комплексний підхід до підготовки кадрів державної служби вимагає:

– вдосконалення структури кадрового управління по вертикалі і горизонталі;

– вдосконалення кваліфікаційних вимог до керівників різних рівнів управління та їх диференціація;

– атестацію кадрів управління з урахуванням впливу змін в політичному, економічному та культурному житті;

– формування кадрового резерву на основі ротації й обґрунтованих критеріїв оцінки їх діяльності та особистісних якостей;

– створення умов для підготовки, перепідготовки та професійного зростання працівників у сфері надання публічних послуг [2].

На сьогодні існують різні моделі співпраці держави і суспільства, а відповідно і різний акцент щодо виконання державою своїх функцій. Йдеться передусім, про головну роль держави при визначенні суспільних цілей і

пріоритетів розвитку, підпорядкування приватних інтересів державним, по-друге, про ліберальну модель, яка виходить ще з концепції держави – «нічного сторожа», що передбачає обмеження державного контролю і втручання в економіку, тобто таку форму взаємодії, коли люди передають частину власних прав державі як органу, який повинен представляти і захищати їхні інтереси, держава повинна це робити, а якщо ці умови порушуються, то народ має право на їх захист різними засобами, у тому числі за допомогою революції [3, с. 24, 25].

Слід зауважити, що зараз думка про можливість швидких політичних і економічних реформ, можливість їх реалізації у коротко термінові строки домінує не лише в масовій свідомості, але й серед деяких політичних еліт.

Оптимістичні прогнози щодо реформування системи державної служби України були надані багатьма західними політологами та соціологами. Так, на думку Р. Дарендорфа, докорінні зміни у постсоціалістичних країнах мали б відбутися протягом семи, максимум восьми років, і їх результатом мало бути завершення становлення демократії західного типу. «На конституційний процес повинно було піти не більше шести місяців і не більше шести років на закріплення конституційних норм. Після цього повинно було відбутися і створення соціального фундаменту, який би дозволив перетворити як конституцію, так і економіку настільки, що це дозволило б їм функціонувати навіть в умовах «шторму». Тобто повинні були бути закладені межі легітимності, в рамках яких це суспільство і на цьому базисі могло б витримувати різні економічні, соціальні та політичні кризи» [1, с. 230].

Однак досвід України, де протягом більш двадцяти років незалежності не було створено ані конституційного, ані соціального, фундаменту для таких докорінних змін. Розвідки свідчать, що тривалість системних змін в країнах, де для них не створено необхідних передумов,

буде значно більшою, ніж сім і навіть десять років. Як прогнозував Т. Кузьо, системні зміни не можуть відбуватися одночасно, і свій «квадро-транзит» Україна не може пройти за десять років. Терміном «квадро-транзит» Т. Кузьо визначає «не тільки формування ринкової економіки, створення демократичної системи і громадянського суспільства, але і набуття незалежною державою своєї національної ідентичності з відповідними громадянською, національною і політичною культурою» [4, с. 562].

Поглиблення інтеграційних процесів на європейському континенті стало каталізатором для інституційних перетворень, що в свою чергу відобразилось на національних системах державної служби країн-членів ЄС. Правовий добробок ЄС повниться положеннями щодо становлення, розвитку та регулювання державної служби, адміністративних та політичних посад, що свідчить про поступальність політики ЄС, як універсального підходу до уніфікації управління для забезпечення стабільності інтеграційного середовища. Таким чином, встановлення компетентними органами ЄС стандартів стало необхідною передумовою до посилення ролі наднаціонального управління, як необхідної складової політичної інтеграції. Подальше доповнення стандартів надбаннями та технологіями сучасного менеджменту на основі неформальної співпраці країн-членів в межах європейського адміністративного простору, лише доповнюють твердження, висновки та тенденції щодо до поглиблення співпраці в галузі державної служби на європейському континенті.

Для України сьогодні характерною проблемою, яка має критичне значення для реформ зокрема, і для українського суспільства загалом, є низький рівень взаємодії держави й суспільства. Україна є надзвичайно далекою від узгодження конфліктуючих інтересів різних груп населення, тоді як правова держава має стати консолідуючим чинником для всіх членів суспільства. Поряд з цим в Україні

домінує тип правосвідомості, спрямованої на формально-правове забезпечення законності, використання недосконалості законодавства у власних, корисливих цілях. Це створює одну з принципових суперечностей правового розвитку – між законністю і правозаконністю.

Література

1. Красівський Д. О. Дослідження проблем становлення європейських стандартів у політичному управлінні. / Д. О. Красівський // *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 36. – С. 232–239.

2. Пірен М. І. Кадрове забезпечення державної служби України відповідно до стандартів країн ЄС / *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика [Текст] : матер. наук.практ. конф. за міжнар. уч. (8 квітня 2011 р.)* : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. чл.кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С 203-208.

3. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкало, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкало, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2010. - 40 с.

4. Шаповаленко М. В. Режимные изменения и посттранзитный синдром в Украине / М. В. Шаповаленко // *Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: матеріали II між нар. конф. (Одеса, 24-26 травня 2002 р.)* / [укладач Л. Марголіна] ; Канад.-укр. проект „демократична освіта”, М-во освіти і науки України, Ін-т вищої освіти АПН України, Одеська національна юридична академія. – К.: Ай Бі, 2003. – С.558–567.

Абрамова Дарія Сергіївна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Шляхи підвищення ефективності державного управління забезпеченням мовної політики у сфері захисту прав національних меншин

Майбутній розвиток України та утвердження в ній демократії багато в чому залежить від належного забезпечення прав та інтересів національних меншин. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених розвитку законодавства про національні меншини, в управлінській науковій практиці недостатньо вивченим аспектом залишається значення державного регулювання мовною ситуацією, зокрема правовим захистом мовних меншин, що й обумовлює віднесення зазначеної теми до пріоритетних наукових досліджень [6].

Україна – гетерогенна держава як в етнічному, так і в мовному відношенні, де характерним є незбіг між етносами та їхніми мовами. Ці особливості етнополітичного розвитку України визначаються факторами, основні з яких:

– культурно-етнографічний – територію України можна умовно поділити на етнографічно-українські області центру і заходу та на зону “нових земель” – схід і південь;

– соціально-історичний – за цим критерієм розрізняються дві групи областей: ті, що входили до складу держав Центральної та Південно-Східної Європи, та області, які входили до складу Російської імперії;

– конфесійні: за ними суттєвою є межа між православними та греко-католиками (йдеться, передусім, про Закарпаття і Галичину) [4, с. 34].

Регіональні відмінності досить яскраво виражені у ментальності, способі життя, звичаях, історичній пам’яті населення Криму, Києва, Донбасу, Галичини,

Буковини, Закарпаття тощо. Регіональний зріз дає можливість виявити найочевидніші розбіжності в усьому масиві етнічних, мовних, релігійно-конфесійних, геополітичних, політико-ідеологічних орієнтацій та пріоритетності тих чи інших типів ідентичності громадян в конкретних регіонах.

Вагомий вплив на вирішення регіональної мовної проблеми держави справляє структура розселення етнічних спільнот в регіонах України, а також наявність внутрішньої потреби меншин підтримувати свою національну культуру та етнічну самобутність, мовна стійкість та мовний зсув у іншомовному оточенні тощо, етнічне відродження. Особливу роль для національних меншин відіграють такі фактори, як “мотив небезпеки” і так званий “принцип справедливості” в мовній політиці. Саме ці фактори здійснюють значний вплив на мовну політику держави. Тому роль держави і її інститутів у сфері національної мовної політики визначається насамперед тим, що держава встановлює і регулює ці права національних меншин в межах своєї території.

Таким чином, основними чинниками, які тією чи іншою мірою здійснювали суттєвий вплив на мовну політику щодо вирішення мовного питання та забезпечення правового захисту національних меншин, можна визначити:

– історичні передумови, які довгий час впливали на формування етнонаціонального складу населення України;

– мовне законодавство та законодавство, що регулює етнонаціональну політику у державі;

– чисельність тієї чи іншої меншини, її соціально-демографічний склад;

– ареал поширення та територія заселення (компактне чи дисперсне проживання, міська чи сільська місцевість) національностей України;

– вплив процесу глобалізації на мовну ситуацію в країні [5, с. 44].

Прослідковується ряд етапів державного управління становленням та розвитком законодавства України про мовні права національних меншин. Перший етап розпочався від проголошення Декларації прав національностей України (1 листопада 1991 р.) і тривав до прийняття Закону України “Про національні меншини в Україні” (25 червня 1992 р.). Другий етап розпочався після прийняття Закону України “Про національні меншини в Україні” і завершився прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.). Після прийняття Конституції України розпочався третій етап розвитку та становлення законодавства про мовні права національних меншин України [3, с. 54].

Норми національного законодавства щодо захисту мовних прав національних меншин в Україні містяться у Конституції України 1996 року, в інших правових актах та законах, зокрема, таких як: “Декларація про державний суверенітет України” (1990 р.), “Акт проголошення незалежності України” (1991 р.), “Декларація прав національностей України” (1991 р.), закони України “Про мови в Україні” (1989 р.), “Про свободу совісті і релігійні організації” (1991 р.), “Про національні меншини в Україні” (1992 р.), “Про об’єднання громадян” (1992 р.), “Про інформацію” (1992 р.) тощо.

У своїй сукупності всі правові норми державної мовної політики, спрямовані для збереження самобутності, мовної спадщини та гідності меншин, втілюються у таких формах:

– право меншин на існування;

– право користування здобутками власної культури і мови та їх розвитку;

– право меншин на забезпечення для них функціонування національних шкіл

та інших навчальних закладів (у тому числі й вищої освіти) із викладанням рідною мовою та контролю за навчальними програмами;

– гарантії політичного представництва в органах, які визначають політику держави, як на виконавчому, так і на законодавчому рівнях;

– надання автономії з передачею меншинам права управляти своїми внутрішніми справами, принаймні у сфері культури, виховання, освіти, релігії, інформації, соціальних справ, із забезпеченням за допомогою субвенцій (на рівні культурної автономії, можливої як при дисперсному, так і при компактному проживанні меншини) та важелів оподаткування (на рівні територіальної автономії, можливої тільки при компактному проживанні меншин), коштів для виконання цих функцій [1].

На сучасному етапі особливого значення набуває зміст мовної політики, спрямованої на забезпечення мовних прав національних меншин як обов’язкова передумова досягнення міжнаціональної згоди та стабільного демократичного розвитку України. Але будь-які права будуть залишитися декларативними, якщо не знайдуть свого втілення на практиці. Реалізація мовної політики, спрямованої на захист мовних прав національних меншин має будуватися на таких принципах:

1) принцип визнання та поваги прав окремої особи, прав національних меншин та прав будь-яких інших національно-етнічних спільнот;

2) принцип рівноправності;

3) принцип неприпустимості дискримінації національних меншин, проявів расизму, ксенофобії, антисемітизму;

4) принцип взаємопов’язаності та взаємозалежності прав і обов’язків національних меншин;

5) принцип універсальності та неподільності прав національних меншин;

6) принцип невід’ємності прав національних меншин;

7) принцип подолання міжнаціональної напруженості шляхом взаємних консультацій, діалогу та пошуку компромісів [2].

Слід зазначити, що формування цілісної законодавчої бази у сфері забезпечення мовних прав національних меншин не буде можливим без вироблення системи стратегічних пріоритетів у сфері етнонаціональної, мовної політики. Є необхідність у прийнятті нового Закону “Про мови України”. У цьому Законі, відповідно до Конституції України, повинні визначатись порядок застосування мов держави, принципи мовної політики та її обов’язки щодо забезпечення конституційного права людини на вільне використання мов. У Законі слід передбачити, що кожна людина має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої мовні права і свободи від порушень і протиправних посягань. Актуальним завданням для органів державного управління постає необхідність подальших розробок загальнотеоретичних проблем мовної політики щодо представників різних національностей, що мешкають в країні. Результати таких досліджень можуть бути використані при внесенні змін та доповнень до існуючого законодавства та при розробці державних програм розвитку та захисту мовних прав національних меншин та корінних народів України.

Література

1. Антонович М. Права національних меншин в Україні: національне законодавство та міжнародноправові стандарти / М. Антонович // *Право України*. – 2004 – №6. – С. 9-12
2. Біла книга з міжкультурного діалогу “Жити разом у рівності й гідності”, затверджена міністрами закордонних справ країн-членів Ради Європи на 118-й сесії Комітету міністрів Страсбург, 7 травня 2008 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.model21.in.ua/files/bila_knyha_.pdf.
3. Історичний досвід залучення національних меншин та розбудова Української держави // *Державність*. – 1994. – № 1 - 2. – С.52-58.
4. Кривицька О. Конфліктний вимір етнонаціонального розвитку України / О. Кривицька // *Політичний менеджмент*. – 2005. – № 2 (11). – С.24-37.
5. Мельник С. Етнічне та мовне розмаїття України. Аналітичний огляд ситуації. моногр./ С.Мельник, С. Черниченко. – Ужгород: ПоліПрінт, 2010 – 164 с.
6. Семьоркіна О. Дослідження чинного законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин та народів / О. Семьоркіна // *Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду*. – К.: УНЦД, 2004. – С. 169–187.

Андрєєва Світлана Анатоліївна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Основні напрямки безпекової політики Польщі в контексті національної безпеки України

У зв’язку з агресією РФ в Україні, незважаючи на протиріччя та складні моменти у взаємовідносинах Польщі та України, пов’язаних з історичним минулим, Польща є основним лобістом нашої країни на шляху євроінтеграції.

Усвідомлюючи, що Україна є буфером між ЄС та РФ, який здатен протидіяти потенційній російській військовій агресії Польща активно підтримує Україну у міжнародній політиці. З огляду на безпекову політику можна стверджувати, що Польща є єдиною країною регіону, де в період посткомуністичної трансформації (коли перед державою стояли передусім базові економічні завдання) мала місце активна дискусія про вибудовування політики країни стосовно колишніх радянських республік, зокрема РФ. Це ясно свідчить про прагнення Польщі бути регіональним лідером.

Тоді основною метою геополітики Польщі було : «...руйнування геополітичного конструкту пострадянського простору, іншими словами, стримування імперських тенденцій Росії, а також служіння широкій модернізації Східної Європи – модернізації цивілізаційній, соціальній, модернізації суспільного ладу тощо»[4].

На практиці після входження до ЄС прибалтійських держав ця концепція зводиться переважно до протидії відновленню контролю з боку РФ над Білоруссю та Україною. У концепції Польща представляється як держава, покликана організувати східноєвропейський цивілізаційний простір з метою створення противаги імперським амбіціям Росії на основі актуалізації історичних, культурних, політичних зв'язків. Інакше кажучи, інструментом досягнення мети виступає не просто незалежність України та Білорусі, а їхня незалежність під польським патронатом [2].

Проте брак політичних та економічних ресурсів суттєво знижує активність Польщі на цьому напрямі та змушує її зосередитися на розв'язанні внутрішніх проблем у контексті зміцнення національної ідентичності, подолання цивілізаційного відставання від Західної Європи й тіснішої інтеграції в рамках ЄС.

З урахуванням цього основними напрямками сучасної політики Польщі можна вважати такі:

– підтримка сил, які борються за демократію й незалежність (від РФ), щоб не допустити відновлення контролю з боку Росії над Білоруссю та Україною;

– розширення польського культурного впливу на основі особливих відносин з певними групами інтелігенції в РФ, Білорусі та Україні;

– активізація зв'язків зі співвітчизниками, котрі мешкають за кордоном;

– створення польського іміджу в ЄС як «експерта зі Сходу» за рахунок формування й реалізації східної політики ЄС;

– створення позитивного іміджу Польщі у США шляхом усебічної підтримки їхніх планів [2].

Перелічені напрями сучасної політики безпеки Польщі найяскравіше висвітлені у програмі Європейського Союзу «Східне партнерство». Основними принципами «Східного партнерства» є верховенство права, належне управління, повага до прав людини і меншин, ринкова економіка і сталий розвиток, загальна участь і відповідальність. Інструментами Східного партнерства є програма парламентського співробітництва «Euronest», угоди про асоціацію, створення зон вільної торгівлі, спрощення візового режиму, зміцнення енергетичної безпеки, зокрема шляхом розвитку «Південного коридору», договори про мобільність і безпеку (боротьба з нелегальною міграцією, створення структур інтегрованого управління кордонами, боротьба з корупцією та організованою злочинністю). Стосовно ефективності практичної реалізації програми більшість аналітиків дотримуються песимістичних оцінок. Попри це польські політики не залишають намірів вдихнути нове життя у «Східне партнерство» [6] і пропонують запровадити низку змін.

1. Підтримання зв'язків із країнами лише через їхню владу є неефективним. Звідси випливає необхідність розбудови контактів між людьми, потребу пропонувати привабливі програми для студентів, місцевих еліт і журналістів, міцніше підтримувати незалежні ЗМІ й неурядові

організації, розширювати співробітництво з органами самоврядування. Зазначимо, що багато із запропонованих заходів припускають проникнення у внутрішньополітичні відносини й тому межують із втручанням у внутрішні справи суверенних держав.

2. Скасування віз для громадян держав «Східного партнерства», яке ЄС уже визнав довгостроковою метою, має відбутися якнайшвидше.

Свідченням того, що Польща серйозно ставиться до поширення свого впливу на Схід, є досить велика кількість наукових і аналітичних організацій, які здійснюють дослідження відносин зі «Сходом»: Фонд Стефана Баторія, Інститут Центрально-Східної Європи, Центр східних досліджень, Колегія Східної Європи, Центр вивчення Східної Європи при Варшавському університеті. Особливу увагу заслуговує той факт, що в керівництві цих організацій присутні впливові політики, зокрема іноземні.

Концептуальними документами Польщі у сфері безпеки є Стратегія національної безпеки Республіки Польща [1] і Стратегія оборони Республіки Польща [7]. Аналіз документів свідчить, що в них знайшли своє відображення основні положення геополітичної концепції Мерошевського – Гедройця. Межі безпекового середовища та, відповідно, власної військово-політичної активності, Польща визначає широко: регіон довкола Польщі, Європа та Євроатлантичний регіон.

Міжнародним гарантом безпеки Польща розглядає США, а основними інструментами її підтримання – членство в НАТО, ЄС і стратегічне партнерство зі США. РФ розглядається в негативному світлі через намагання використати переваги в енергетиці і спроби порушити європейську співдружність. Демократизація та економічна трансформація України, Молдови та Білорусі, поряд з Балканськими державами, розглядається також як інструмент гарантування безпеки Польщі. Основним напрямом підтримання безпеки вважається збереження

існуючої системи безпеки та її ключових структур: посилення могутності НАТО, збереження присутності США, посилення ролі ЄС, а також набуття Польщею статусу посередника між НАТО і РФ.

Можливість великомасштабної агресії проти Польщі оцінюється як низька, але ймовірність виникнення регіональних і місцевих конфліктів зберігається. Національна оборона Польщі покладається на власну систему оборони, яка охоплює систему управління обороною, військову та невійськову підсистеми. Військова підсистема – збройні сили Польщі – крім традиційних завдань (відсіч агресії та участь у миротворчих та інших операціях) мають завдання підтримання внутрішньої безпеки, яке здійснюється військами спеціального призначення. Стратегія національної безпеки прямо зазначає, що сьогодняшня чисельність збройних сил є мінімально припустимою й скорочуватися не буде. Таким чином.

Після Другої світової війни в середовищі польської діаспори склалася концепція сучасної польської геополітики – концепція Мерошевського – Гедройця, яка за основними поглядами є пом'якшеною модернізацією федералістських поглядів. Згідно з нею, ключовими територіями для підтримання безпеки Польщі є Україна, Литва та Білорусь, політика щодо яких формується виключно крізь призму відносин з Росією. Сучасні дискусії серед польських політиків не торкаються основ федералістської концепції: Україна – «буфер» для стримування впливу Росії, який має контролюватися Польщею. Проте брак політичних та економічних ресурсів суттєво обмежує зовнішньополітичну активність Польщі. Тому основні її зусилля зосереджені нині переважно на протидії відновленню контролю Росії над Україною та Білоруссю, підтримці демократичних сил, розширенні польського культурного впливу, активізації зв'язків зі співвітчизниками [3].

Але сьогодні спостерігається тенденція до послаблення польсько-американських відносин на тлі перенесення уваги

США до Азійсько-Тихоокеанського регіону. Відносини Польщі з РФ мають переважно енергетичний контекст. Попри те що Польща й Литва є членами ЄС, відносини між ними дуже ускладнені культурними проблемами національних меншин. Стан білорусько-польських відносин можна вважати конфліктним. Польща відверто підтримує білоруську політичну опозицію, вона була ініціатором санкцій проти білоруських високопосадовців. У свою чергу, Білорусь звинувачує Польщу у прихованих територіальних претензіях. Польща також намагається підтримати активність стосунків з республіками Закавказзя та Придністров'ям [5].

Серед держав «східного санітарного кордону» Україна має найменш суперечливі відносини з Польщею. Остання намагається бути провідником України в європейській інтеграції, її турбує млявість нашої держави на шляху реформ. Проте Україну більше турбують питання економічного характеру. Загалом сучасні відносини України та Польщі не можна назвати тісними й інтенсивними – економічна основа відносин має невеликі обсяги.

Основні положення геополітичної концепції визначаються широкими інтересами: регіон довкола Польщі, Європа та Євроатлантичний регіон. Польща вважає себе безпечною державою, а як основні розглядає внутрішні ризики. Можливість великомасштабної агресії проти Польщі оцінюється як низька, утім імовірність виникнення регіональних і місцевих конфліктів оцінюється як підвищена. Присутність США в Європі, членство Польщі в НАТО і ЄС, демократизація України, Молдови та Білорусі розглядаються Польщею як основний інструмент гарантування власної безпеки. З іншого боку, дії РФ розглядаються Польщею як спроби порушити європейську співдружність. Польща припускає застосування збройних сил усередині держави, зокрема військ спеціального призначення, для надання допомоги органам державної влади, державної адміністрації та громадськості.

Література

1. *Государственная стратегия безопасности Республики Польша [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://con-stitutions.ru/archives/5604>.*

2. *Затинайко О. Політика безпеки і воєнно-політичні відносини Польщі / Затинайко О., Павленко В., Бочарніков В., Свешніков С. // Наука і оборона. – 2013. № 3. – с. 3–14.*

3. *Итоги с Владимиром Путиным: внешняя политика. Часть 2. Россия и Европа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apn.ru/library/article19833.htm>.*

4. *МИД Польши. От исторических инстинктовидем к историческому благоразумию [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regnum.ru/news/fd-nw/klngrad/cultura/1596195.html>.*

5. *Неменский О. IV Речь Посполитая: взгляд на Восток / О. Неменский // Агентство политических новостей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apn.ru/opinions/article9544.htm>.*

6. *Сивец М. «Восточное партнерство»: поворотный пункт. «Rzeczpospolita», Польша / Сивец М., Бальцер А. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.inosmi.ru/europe/20110315/167377793.html>.*

7. *Defense Strategy of the Republic of Poland [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wp.mil.pl/pliki/File/English/strategia_obronnosci_eng.pdf.*

Відлер Ольга Миколаївна

аспірант Академії муніципального управління

Реальні та потенційні загрози національній безпеці України у сфері нелегальної міграції

Контроль за міграційними потоками є невід'ємним складником зміцнення національної безпеки держави. Нелегальна міграція становить загрозу національній безпеці будь-якої держави, оскільки її наслідком є утворення слабко контрольованих зон із компактним проживанням мігрантів. За рівнем міграційного навантаження Україна посідає одне з провідних місць у Європі. Міграційні хвилі, потоки біженців заливають територію держави, призводять до підвищення криміногенності ситуації в країні [2].

За 24 роки незалежності Україні так і не вдалося досягти значних успіхів у формуванні та реалізації ефективної державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі нелегальної міграції. Сьогоднішні кризові явища, що існують у всіх сферах життя країни та зовнішніх відносин, об'ємно свідчать про відсутність довгострокової стратегії та стратегічного менеджменту в діяльності органів державної влади які мають компетенції в державному управлінні міграційними процесами.

Збільшенню міграційних загроз сприяє неврегульованість прикордонного режиму України, передусім з Російською Федерацією. Через своє географічне положення та прозорий кордон з Росією Україна вже протягом тривалого часу виконує роль транзитної країни, через яку проходять шляхи доставки мігрантів з країн Азії до Західної та Центральної Європи. Для України врегулювання проблемних питань забезпечення національної безпеки на українсько-російському державному кордоні набуває дедалі більшої актуальності у загальному процесі пов'язаними з посиленням впливу

проросійських центрів сил, наявність сепаратистських і екстремістських настроїв у прикордонних регіонах України та Росії що мають наміри переглянути належність частини державної території України. Тому головним чинником зростання нелегальної міграції в Україні залишається пряма та опосередкована дія Росії, анексія Криму, бойові дії на сході країни які призвели до втрати контролю над ділянкою кордону яка становить 409,3 км з Російською Федерацією, що проходить у Донецькій і частково в Луганській областях.

Унаслідок російської агресії протягом останнього року Україна вперше після Чорнобильської катастрофи і подій 1991 р. зіткнулася з міграцією всередині країни, масштаби якої постійно зростають. Кількість внутрішньо переміщених осіб з території окупованого Криму й окремих районів Донецької і Луганської областей сягнула, за даними Міністерства соціальної політики України, 1278,1 тис. [3] – внутрішня міграція породжує і продовжуватиме породжувати у найближчій та середньостроковій перспективах значну кількість нових серйозних викликів національній безпеці України [2].

Саме через загострення воєнно-політичної ситуації у зв'язку із військовою агресією Російської Федерації проти України та зростання європейської міграційної кризи сучасна система державного управління міграційними процесами перебуває у стані випробування.

Академік НАН України В. П. Горбулін, директор Національного інституту стратегічних досліджень, зазначає "... коли в країні повністю зруйнована система державного управління сектора

безпеки та оборони – це головна причина наших труднощів і бід. У країні не виявилося органу ні у виконавчій, ні у законодавчій владі, який міг об'єднати зусилля країни у різних напрямках [1].

Отже в державі на сьогодні ще повністю не визначилися з цим вкрай негативним явищем, що має тенденцію до поширення, ще не створено належних організаційних, правових, правоохоронних заходів щодо протидії нелегальній міграції, а часткові розпорошені заходи зацікавлених міністерств і відомств не впливають належним чином на захист національних інтересів у цій сфері, наявна законодавча та нормативно-правова база недостатньо ефективно регулює міграційні процеси.

Таким чином, реагування на сучасні міграційні загрози національній безпеці України в умовах зовнішньої агресії, та виклики європейській безпеці на тлі міграційної кризи в Європі, послідовного входження України у світову економічну і політичну систему потребує формування принципово нової системи державного управління у сфері протидії нелегальній міграції. Ця система має відповідати масштабам існуючих викликів та загроз у сфері міграції, бути дієво інтегрованою в систему міжнародної безпеки як її невід'ємної складової.

Підсумовуючи вищевказане зазначимо, що глибокий аналіз сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні дає підстави стверджувати, що стратегічно важливим завданням забезпечення національної безпеки України у сфері міграції є вдосконалення механізмів протидії нелегальній міграції.

Література

1. Капсамун І., Кривцун Д. “Лист із фронту”: перший результат [Електронний ресурс] / Іван Капсамун, Дмитро Кривцун // Газета “День”. – 2015. – 24 берез. – № 50. – Режим доступу: day.kiev.ua.

2. Парахонський Б. О. Зовнішня політика України в умовах кризи міжнародного безпекового середовища : аналіт. доп. [Електронний ресурс] / Б. О. Парахонський, Г. М. Яворська. – К. : НІСД, 2015. – 100 с. – (Сер. “Національна безпека”, вип. 10). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

3. Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб (дані на 8 травня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=42D0E40CA231CA4522919B0_B62C623F2.app2?art_id=172724&cat_id=36392).

Ковальчук Віктор Миколайович

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

“Цивільна оборона” і “цивільний захист” в контексті національної безпеки України

Проблеми цивільної оборони в контексті їх співвідношення з цивільним захистом не є проблемами тільки понятійно-категоріального розмежування. Аналіз функціонування Єдиної системи державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) під час

проведення антитерористичної операції на сході України свідчить, що деякі питання захисту населення в умовах бойових дій залишаються поза правовим полем і не входять в обрій діяльності спеціальних служб. Прагнення керівництва якомога скоріше демілітаризувати структурні

підрозділи призвело до пониження рівня боєготовності підрозділів ЄДСЦЗ, зниженню рівня їх морально-політичного та національно-патріотичного потенціалів, що виявилось у низькій ефективності їх діяльності у бойовій обстановці. Для аналізу причин необхідно звернутися до динаміки реформування сил цивільної оборони до цивільного захисту.

Так у 1991 р. Україна здобула незалежність і керівництво країни розпочало роботу з реформування створеної у 1961 році системи Цивільної оборони (далі – ЦО). Так, у жовтні 1992 р. була затверджена Концепція Цивільної оборони України, яка ґрунтувалася на законодавстві країни з питань оборони і державної безпеки, положеннях міжнародного гуманітарного права, визначених Женевською конвенцією ««Захист цивільного населення під час війни»,», а також офіційно прийнятих поглядах на проблеми захисту людей, економіки від впливу наслідків НС [8]. За цією Концепцією ЦО України визнавалася системою спеціально утворених державою органів управління, сил і засобів для організації та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення в разі виникнення НС.[2]

Згодом, 03.02.1993 р. Верховною Радою України на базі вищезазначеної Концепції був прийнятий Закон України “Про Цивільну оборону України”, за яким ЦО України визначалась державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного та воєнного характеру[5]. Згодом, з метою подальшого реформування ЦО Указом глави держави від 19.12.2003 р. № 1467 було затверджено Державну програму перетворення військ ЦО України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту. Її мета полягала у підвищенні рівня забезпечення захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, створенні єдиної системи запобігання і реагування

на такі ситуації в мирний час і в особливий період, її адаптації до європейських стандартів, більш ефективного використання бюджетних коштів на зазначені цілі та демілітаризація МНС України [1].

З прийняттям 24.06.2004 р. Закону України “Про правові засади цивільного захисту” в Україні розпочався перехід від системи ЦО до системи цивільного захисту [10].

Прийнятим законом цивільний захист (далі – ЦЗ) визначався як система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, ОМС, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації НС, які загрожують життю та здоров’ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період [2].

На підставі цього закону було створено єдину державну систему цивільного захисту населення і територій (далі – ЄДСЦЗ) структуру якої становили центральні та місцеві органи виконавчої влади, ОМС і створювані ними функціональні та територіальні підсистеми ЄДСЦЗ. Якщо порівняти завдання, визначені новим положенням з попередніми, стає очевидним, що їх кількість зросла за рахунок отримання повноважень у сфері охорони праці, державного гірничого нагляду, страхування ризиків виробничої безпеки, поводження з відпрацьованим ядерним паливом та вибуховими матеріалами промислового призначення, гідрометеорологічної діяльності, а також здійснення заходів, пов’язаних із зняттям з експлуатації Чорнобильської АЕС тощо.

В. Клименко відзначає певну непослідовність у процесі реформування державного управління у цій сфері. Це пов’язане з тим, що незважаючи на перехід від системи ЦО до ЦЗ, залишалися діючими

Закони України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, “Про Цивільну оборону України” та деякі інші нормативно-правові акти, які пов’язані із вищезазначеними, у тому числі Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та Положення про Цивільну оборону. Річ у тім, що Законом України “Про правові засади цивільного захисту” та двома вищезазначеними законами в Україні на законодавчому рівні було запроваджено паралельне існування трьох систем:

- системи ЦО, яку склали органи виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов’язані з безпекою і захистом населення, попередженням, реагуванням і діями у НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру;

- Єдиної державної системи органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру;

- ЄДСЦЗ (сукупності органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, ОМС, на які покладалась реалізація державної політики у сфері ЦЗ населення і територій від НС техногенного, природного та військового характеру)[10].

Значна частина положень законодавчих актів, на підставі яких створені та функціонували зазначені системи призвела до неузгодженості та дублювання органами державного управління функцій та повноважень.

02.10.2012 р. Верховною Радою України був прийнятий Кодекс цивільного захисту України, який регулює відносини, пов’язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, ОМС, права та обов’язки громадян

України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Кодексом цивільний захист визначається як функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [3].

Разом з тим в українській інтерпретації цивільна оборона – це державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій такого характеру як техногенний, екологічний, природний та воєнний. Загалом ЦО – це також галузь науки, яка вивчає теоретичні, науково-технічні, технологічні, економічні, екологічні, соціально-політичні проблеми, які викликають порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території (акваторії) або об’єктів на ній (об’єктів на морі), внаслідок аварій, катастроф, стихійного лиха або небезпечного випадку, що призвели або можуть призвести до неможливості проживання населення на зазначеній території або об’єкті, проведення там господарчої діяльності, загибелі людей або до значних матеріальних збитків. З огляду на це в Україні і було створено і спеціальні органи управління та необхідні сили і засоби: спеціальні війська ЦО і воєнізовані формування з працездатного населення [4].

Щоб уникнути плутанини і концептуального примінення ЦО до ЦЗ або навпаки, треба посилались на Женевські Конвенції, і особливо на міжнародне гуманітарне право. Це максимально забезпечить чітке розуміння різниці між двома наближеними поняттями. Саме в цьому контексті є зрозуміло, що ЦО – це мобілізація населення для захисту себе і території, яку держава застосовує як технічний захід для надання громадянам захисту. Як бачимо, поняття мобілізація

населення не входить до категорії ЦЗ. А між тим, в умовах війни в Україні такий захід є вкрай необхідним. Влада повинна виховувати в громадян культуру ЦО та ЦЗ. Стосовно останнього, то в цьому питанні було б добре, якби Україна запозичила досвід і модель ЦЗ в Італії. В Україні діє Державна Служба з Надзвичайних Ситуацій України (ДСНС), проте – це не те, що Україні потрібно. Цивільний захист – це набагато глибша тема ніж надзвичайні ситуації і навіть більше ніж просто надзвичайні ситуації. Але вже так склалось, що всі попередні уряди України сліпо копіювали державні структури Росії, тому й не дивно, що і в Україні сьогодні є такі структури як МНС, а не МЦЗ та її служба ДСНС, а не НСЦЗ [4].

Повертаючись до ЦО, то українській владі було б найкраще це робити у мирний час і у стислій координації з військовою обороною, а не тепер, коли загроза війни з боку РФ проти України стає щораз більш певною, яка фактично вже триває. Культура ЦО є необхідна для того, щоб вразі необхідності, громадяни були чітко проінформовані і навчені як поводитись в тій чи іншій ситуації і особливо у випадку війни. До виховання культури ЦО вкрай важливо включати також і альтернативні заходи ЦО з огляду на те, що в Україні існують певні групи населення, які з моральних чи релігійних причин не взмозі обороняти країну зі зброєю в руках, проте можуть виконувати свій конституційний обов'язок щодо захисту країни у альтернативний – безбройний та ненасильницький спосіб, оскільки це також одна з форм захисту Батьківщини [2].

За свідченнями європейських спеціалістів італійська модель цивільного захисту є найдосконалішою в ЄС. Успішність та політична важливість функцій цивільного захисту Італії та її національної служби полягає у інституційній координації дій у випадку будь-яких сценаріїв надзвичайних ситуацій. Мова йде про чітку взаємодію різних державних і приватних суб'єктів (уряду, регіональних та місцевих влад, органів правопорядку, італій-

ського війська та пожежників, державної національної медслужби і наукових установ та волонтерських асоціацій цивільного захисту, які всі разом творять систему цивільного захисту Італії). Очевидною, що для якісної діяльності є необхідна одна центральна структура для управління всіх структур, координації та моніторингу їх діяльності, що пов'язана виключно з цивільним захистом. Це означає, що на відміну від цивільного захисту, цивільну оборону слід розглядати як компонент, складову національної оборони, який доповнює військовий захист населення не тільки в області планування та організації матеріальних, економічних, моральних чи фінансових ресурсів нації, які є необхідними для ведення оборонних військових дій, але й в області залучення населення у альтернативні форми захисту своєї країни через здійснення конкретних гуманітарних заходів.

Література

1. Державна програма перетворення військ ЦО України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту. Указ Президента України від 19.12.2003 р. № 1467 Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Клименко Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: від цивільної оборони до цивільного захисту (1991-2012) // Вісник НАДУ при Президентіві України. - 2013. - № 3. с. 23-28.
3. Кодекс цивільного захисту України // Офіційний вісник України. - 2012. - № 89.
4. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України / В. Костенко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — 2013. — Вип. 4(19). — С. 111.
5. Про Цивільну оборону України. Закон України: Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11.

7. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, Закон України від 14.10.2000 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 40, ст.337.

8. Про захист цивільного населення під час війни, матеріали IV Женевської Конвенції від 1949 року.

9. Про Концепцію Цивільної оборони України. Постанова КМУ від 28.10.1992 //

Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 47, ст. 649).

10. Про правові засади цивільного захисту. Закон України від 24.06.2004 р Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійнодіючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г. П. Ситник // Вісник НАДУ [Текст]. — 2014. — № 2. — С. 5.

Липчук Марта Орестівна

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Основні напрямки адаптації європейського досвіду щодо використання переваг інформаційно-комунікативних засобів в діяльності органів публічного управління

Досвід європейських країн у використанні інформаційно-комунікативних засобів у діяльності органів публічної влади є досить багатим. Основними напрямками, що нерозривно пов'язані між собою, є, звичайно, електронне урядування та електронна демократія, адже без електронної демократії неможливе належне функціонування електронного урядування. Саме тому розглянемо переваги використання іноземними державами інформаційно-комунікативних засобів для демократизації публічного управління.

Проаналізувавши досвід європейських країн, можемо відмітити, що розвинені країни активно впроваджують у свою діяльність інформаційно-комунікативні засоби для підвищення рівня прозорості своєї діяльності, врахування громадської думки та забезпечення участі громадськості у суспільному житті, а також, у деяких постсоціалістичних країнах, метою впровадження сучасних Інтернет-технологій є подолання корупції та підвищення рівня довіри до влади.

Отже, головними перевагами використання інформаційно-комунікативних

засобів в діяльності органів публічного управління з метою демократизації можна виділити наступні:

- відкритість влади;
- вільний доступ до усієї інформації щодо діяльності органу публічної влади та її результатів;
- спрощення взаємодії між владою та громадянським суспільством;
- врахування громадської думки в процесі прийняття управлінських рішень;
- забезпечення постійного діалогу між органами публічного управління та громадськістю, а також між органами публічного управління;
- встановлення горизонтальних зв'язків у суспільстві;
- усунення безпосереднього контакту між державними службовцями та громадянами як засіб уникнення зловживань службовим становищем.

Усі ці фактори є надзвичайно актуальними для України та їх вирішення потребує негайних дій.

Покажемо, що у зарубіжних країнах усі ці позитивні сторони

застосування інформаційно-комунікативних засобів у діяльності органів публічної влади мають відповідне законодавче підґрунття. Вважаємо, що в Україні необхідно переглянути законодавство стосовно електронної демократії, адже необхідно чітко встановити поняття «електронна демократія», форми її реалізація тощо. До прикладу основним законом, на нашу думку, що сприяє електронній демократії в Україні став ЗУ «Про доступ до публічної інформації», оскільки саме цей закон встановив перелік обов'язкової інформації, що має бути висвітлена про орган публічної влади [1].

Ключові інформаційно-комунікативні засоби, що використовуються у європейських країнах це:

- веб-сайти органів публічної влади різних рівнів;
- інтернет-форуми;
- веб-конференції;
- інтерактивні веб-портали для діалогу з громадянами;
- електронне голосування.

Проаналізувавши досвід використання інформаційно-комунікативних засобів у європейських країнах бачимо, що існує чимало переваг у впровадженні сучасних технологій у діяльність органів публічного управління. Саме тому, на нашу думку необхідно адаптувати досвід зарубіжних країн до українських реалій та вдосконалити діяльність управлінських структур.

Першочерговим кроком для впровадження інформаційно-комунікативних засобів є наявність офіційних Інтернет-представництв органів публічної влади та своєчасність і повнота представлення інформації. Для більшості зарубіжних країн є характерним наявність офіційного веб-сайту для органів публічного управління різних рівнів, навіть для найменших територіальних одиниць. Для України це ще залишається проблемою. Адже, у ході дослідження стану впровадження інформаційно-комунікативних засобів в діяльність регіональних та місцевих управлінських структур, як було виявлено таку тенденцію – наявність веб-сайту

та його наповненість залежить від рівня органу влади. Тому, на нашу думку, перше, що необхідно використати із досвіду іноземних країн це вдосконалити законодавчі вимоги щодо створення офіційних Інтернет-представництв органів публічної влади різних рівнів.

У країнах Європи обов'язковим є представлення усієї офіційної інформації на офіційних веб-сайтах органів влади та висвітлення детальної інформації про усіх чиновників, надається також можливість зворотного зв'язку. Це також є позитивним уроком для нашої держави, оскільки висвітленню інформації про діяльність органів публічної влади та особливо інформації про чиновників на офіційних Інтернет-представництвах на даний момент не приділяється належної уваги. Незважаючи на те, що існує законодавче регулювання обов'язкової інформації, що повинна бути оприлюднена, більшість органів влади не висвітлює її.

Особливий акцент у використанні інформаційно-комунікативних засобів іноземними країнами поставлено на перевагах, що пов'язані із налагодженням діалогу представників органів влади та громадян. Тому наступним кроком після створення офіційного Інтернет-представництва має стати доступність Інтернет-форуму з офіційного веб-сайту. Особливо це важливо для органів влади місцевого значення в умовах децентралізації влади. Адже, як показує досвід зарубіжних країн, Інтернет-форум служить ефективним засобом взаємодії із громадянами, вивченням думки більшості представників громади стосовно шляхів вирішення проблеми, а також виявленні існуючих проблемних питань та пошук рішення прийняттого для всіх. У результаті активного використання Інтернет-форумів підтримується постійний зворотній зв'язок та підвищення рівня довіри між владою і громадськістю, як наслідок у суспільстві встановлюються демократичні принципи управління. Варто також згадати естонський проект TOM та великобританський проект «E-Demosgasy National Project» як взірці для України [2].

На нашу думку, дуже вагомою перевагою використання інформаційно-комунікативних засобів в управлінському процесі є впровадження електронного голосування. Як показує досвід європейських країн, впровадження електронного голосування підвищує достовірність отриманих результатів виборів, оскільки усуваються типові схеми фальсифікації виборів, підтасування голосів, а також скорочуються витрати на виборчий процес. Адже на сьогодні в Україні організація виборчого процесу є дуже витратною, оскільки необхідно утворити територіальні виборчі округи, дільниці, сформувати виборчі комісії, друк виборчих бюлетенів, підготовка приміщення для голосування і т.д. Із впровадженням електронного голосування витрати значно скоротяться, процедура виборів стане гнучкішою для виборців, стане надійніше захищена від фальсифікацій, підрахунок голосів буде точнішим та значно швидшим.

Однак, деякі кроки на шляху до е-демократії в Україні все ж таки зроблені на загальнодержавному рівні. Існує сайт Громадянське суспільство та влада, на якому передбачено консультації з громадськістю стосовно проектів нормативно-правових актів центральних та місцевих органів публічної влади, подана

інформація про формування та діяльність Громадських рад при органах виконавчої влади, описано Концепцію розвитку громадянського суспільства, подано перелік нормативно-правових актів у сфері громадянського суспільства. Також діє Урядовий сайт для юних громадян, який сприяє обізнаності юних членів суспільства із структурою та історією державної влади в Україні, роботою Кабінету Міністрів та органів виконавчої влади. Для кращого та цікавішого засвоєння інформації є ігри та конкурси. Однак, це лише проекти загальнодержавного значення, а на місцевому рівні схожих проектів поки що немає, саме тому, на нашу думку, необхідно неодмінно запровадити такі практики для залучення громадськості та підвищення розуміння державними службовцями проблемних питань конкретної територіальної одиниці.

Література

1. *Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI// ВВР України. – 2011.*

2. *Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування/ авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.*

Любінський Андрій Миколайович

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Організаційно-правовий механізм та його роль у процесі модернізації державної системи цивільного захисту України

Питанням розвитку державної системи цивільного захисту та інструментів її реалізації з позицій державно-управлінської науки були присвячені дослідження С. Андреева, С. Волошина, М. Долгого, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузнічен-

ка, В. Могильниченка, С. Осипенка, В. Тищенко, О. Труша, І. Шпилевого та ін. Але в них переважно висвітлювалися питання концептуального характеру розвитку державної системи цивільного захисту України до її модернізації, що

розпочалась із 2012 року. У більшості наукових праць не враховувалися якісні зміни в законодавстві, а також останні рішення органів державної влади щодо модернізації системи цивільного захисту України.

Слід зазначити, що серед механізмів реалізації завдань цивільного захисту виключне значення має організаційно-правовий механізм. Сутність та зміст цього механізму щодо регулювання сфери цивільного захисту в Україні до 2012 року визначали ряд законів України. Зокрема, це: Закон України “Про Цивільну оборону України” від 03.02.1993 № 2974-ХІІ із змінами та доповненнями; Закон України “Про пожежну безпеку” від 17.12.1993 № 3745-ХІІ із змінами та доповненнями; Закон України “Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони” від 22.12.1998 № 328-ХІV; Закон України “Про війська Цивільної оборони України” від 24.03.1999 № 556-ХІV; Закон України “Про аварійно-рятувальні служби” (від 14.12.1999 № 1281-ХІV із змінами та доповненнями; Закон України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 08.06.2000 № 1809-ІІІ із змінами та доповненнями; Закон України “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 № 1859-ІV із змінами та доповненнями та ін.

Але деякі з цих законів втрачали свою актуальність та потребували скасування. З 1 липня 2013 року вступив в дію Кодекс цивільного захисту України (КЦЗУ), прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 2012 р. [2]. Головне його призначення полягало в забезпеченні функціонування цілісної системи цивільного захисту в Україні із врахуванням кращого світового досвіду. З прийняттям КЦЗУ розпочався новітній етап розвитку механізму організаційно-правового регулювання державно-управлінських відносин у сфері цивільного захисту.

Слід також зауважити, що впродовж грудня 2012 – січня 2013 р. Президентом України було видано укази “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних

органів виконавчої влади” від 24 грудня 2012 р. № 726/2012, “Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій” від 16 січня 2013 р. № 20/2013, відповідно до яких діяльність ДСНС України мала координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. Але ці укази значною мірою не узгоджувалися із фактом скасування, згідно з КЦЗУ, всіх основних законів з питань Цивільної Оборони.

У зв’язку з набранням чинності КЦЗУ законодавчі акти, які раніше регулювали діяльність у сфері цивільного захисту в Україні втратили свою чинність, а 9 січня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято нове Положення про Єдину державну систему цивільного захисту (ЄДС ЦЗ), спрямоване на підвищення безпеки людей і територій [3]. ЄДС ЦЗ почала формуватись на заміну застарілої системи цивільної оборони, яка була сформована ще в радянський час і концептуально створювалась як складова частина загальної оборони України й державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям (НС) та дій у разі їх виникнення, за своєю природою була воєнізованою міжгалузєвою державною системою, яка мала оборонну спрямованість, що одночасно було як перевагою цієї системи, так і її недоліком.

Нова ЄДС ЦЗ засновувалась на кращому світовому досвіді і технологіях [1], а також включала в себе кращі зразки напрацювання радянської системи цивільної оборони. Передбачалось, що організаційно-правовий механізм системи цивільного захисту дозволить, насамперед, підвищити ефективність захисту людей і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, а також забезпечить чітку координацію структур, задіяних під час надзвичайних ситуацій, центральних і місцевих органів влади, рятувальників, комунальних служб, підприємств, волонтерів і створить можливості для оперативного інформування населення.

У Кодексі цивільного захисту України, Положенні про єдину державну систему цивільного захисту передбачалось, що організаційно-правовий механізм управління, координації дій органів управління та сил цивільного захисту, буде сприяти ефективному здійсненню цілодобового чергування і функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку і забезпечить функціонування на державному рівні: оперативно-чергових служб центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні: оперативно-чергових служб територіальних органів центральних органів виконавчої влади, установ і організацій; на об'єктовому рівні: чергових (диспетчерських) служб підприємств, установ і організацій.

Згідно вимог цих нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту організаційно-правовий механізм діяльності органів управління та сил цивільного захисту вимагав щоб всі їх зусилля мають бути спрямованими: на удосконалення всіх ланок ЄДС ЦЗ, як інструменту захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; забезпечення готовності органів управління та сил цивільного захисту до оперативного реагування на НС та ліквідації їх наслідків, організованого переведення системи цивільного захисту з режиму повсякденного функціонування у відповідний режим функціонування ЄДС ЦЗ; планування і здійсненні ефективних попереджувальних заходів цивільного захисту з метою зниження ризику виникнення НС, досягнення прийнятних рівнів ризику виникнення НС та зменшення людських і матеріальних втрат; підвищення ефективності діяльності існуючих державних, комунальних, галузевих та об'єктових спеціалізованих аварійно-рятувальних служб і формувань; виконання державних, регіональних і місцевих програм щодо зменшення загрози та запобігання виникненню можливих НС і мінімізації їх наслідків, а також забезпечення пожежної безпеки; удосконалення системи спостереження і

контролю, насамперед із гідрогеологічних, гідрометеорологічних та епідеміологічних питань; підвищення ефективності діяльності спеціалізованих служб цивільного захисту та комунальних служб; забезпечення достатнього фінансування програм у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки; забезпечення функціонування та здійснення модернізації системи централізованого оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій; створення та накопичення матеріального резерву для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій; проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільної оборони (цивільного захисту), та їх утримання; виконання заходів, спрямованих на формування культури безпеки життєдіяльності населення та навчання діям у надзвичайних ситуаціях; здійснення організаційних та спеціальних заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на потенційно-небезпечних об'єктах.

Організаційно-правовий механізм, згідно Кодексу цивільного захисту України і Положення про єдину державну систему цивільного захисту, визнав за необхідність введення до складу сил цивільного захисту спеціалізованих професійних аварійно-рятувальних служб; об'єктових аварійно-рятувальних служб; об'єктових формувань цивільного захисту; галузевих та об'єктових спеціалізованих служб цивільного захисту; державних пожежно-рятувальних підрозділів (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону; добровільних формувань цивільного захисту.

Організаційно-правовий механізм визначив особливості режимів діяльності функціональних підсистем ЄДС ЦЗУ, створених на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні. Залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, для функціональної підсистеми встановлювались відповідні режими функціонування: режим повсякденного функціо-

нування; режим підвищеної готовності; режим надзвичайної ситуації; режим надзвичайного стану.

В особливий період функціональна підсистема мала діяти відповідно до вимог КЦЗУ та з урахуванням особливостей, що були визначені Законами України “Про правовий режим воєнного стану”, “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”, а також іншими нормативно-правовими актами. В умовах надзвичайних ситуацій сили і засоби функціональних підсистем регіонального, місцевого та об’єктового рівнів мали підпорядковуватися в межах, що не суперечать законодавству, керівнику робіт з ліквідації надзвичайної ситуації.

Організаційно-правовий механізм модернізації ЄДС ЦЗУ передбачає, що роботи, пов’язані з реагуванням на надзвичайну ситуацію або усуненням загрози її виникнення, повинні виконувати сили цивільного захисту країни, підприємств, установ чи організацій, де виникла така ситуація, з наданням їм необхідної допомоги силами цивільного захисту адміністративно-територіальної одиниці, де знаходиться таке підприємство, установа чи організація, підрозділами ДСНС, МВС, МОЗ тощо. До робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення відповідно до Конституції і законів України.

Разом з тим, на сьогодні, з урахуванням обстановки, яка склалася, та з появою нових викликів і загроз законодавча і нормативно-правова база діяльності ДСНС потребує подальшого доопрацювання та коригування [4]. Необхідно законодавчо закріпити поняття, головні принципи та завдання модернізації державної системи цивільного захисту України. Актуальним є укладання між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних договорів щодо передачі окремих управлінських функцій в реалізації завдань цивільного захисту. Важливо творчо вико-

ристовувати механізми зарубіжної практики розбудови і функціонування систем цивільного захисту. За умов вдосконалення механізмів діяльності державної системи цивільного захисту буде успішно вирішуватися головне завдання – забезпечення стабільного і безпечного розвитку держави.

Література

1. Капля А.М. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи / А.М. Капля // *Пожежна безпека: теорія і практика*. – 2013. – №14. – С.38-46.
2. Кодекс цивільного захисту України, прийнятий від 2 жовтня 2012 р. за № 5403 // *Відомості Верховної Ради*. – 2013. – № 34-35. – Ст.458.
3. Положення про єдину державну систему цивільного захисту затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 // *Офіційний вісник України*. – 2014. – № 8. – Ст. 245.
4. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / М.М. Кулешов, В.О. Росоха // *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія : *Державне управління*. – 2014. – Вип. 2. – С. 168.

Мідик Оксана Михайлівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

До питання державної підтримки обдарованої молоді

Одним з найважливіших ресурсів суспільства є його інтелектуальний потенціал. Здатність до збереження і примноження інтелектуального потенціалу є визначальним чинником розвитку суспільства, тому одним із пріоритетних напрямів державної політики в Україні має бути постійна підтримка обдарованої молоді та теоретико-методологічна розробка проблеми обдарованості у сучасній науці [1].

Обдарована молодь в будь-якому суспільстві мають розглядатися як національне надбання й розраховувати на особливі соціальні права.

Такі діти повинні бути об'єктом спеціальних педагогічних і соціальних програм, оскільки найбільші сподівання на покращення умов життя й розквіту нації пов'язані саме з обдарованою молоддю.

Пріоритетним напрямком державної політики звісно мають бути питання обдарованості, яке передбачає пошук, навчання і виховання обдарованих дітей, розкриття їхніх талантів.

Напрямки державної політики визначено Конституцією України, Законом України «Про освіту», Національною програмою «Діти України», Програмою розвитку обдарованих дітей і молоді, Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо державної підтримки обдарованої молоді» від 24 квітня 2000 року № 612/2000, Указом Президента України «Про заходи щодо розвитку системи виявлення та підтримки обдарованих і талановитих дітей та молоді» від 30 вересня 2010 року N 927/2010.

З метою створення належних умов для залучення молоді до соціально-

економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів підписаний Указ Президента України № 532/2013 від 27 вересня 2013 року «Про стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року».

Гранти Президента України для обдарованої молоді, призначення яких запроваджено з 2002 року є хорошим стимулом у процесі розвитку та самореалізації талановитої молоді.

Щороку до Дня молоді присуджується премія Кабінету Міністрів України за внесок молоді у розбудову держави. З 2005 року вона – єдина молодіжна премія, що присуджується урядом і має назву „Премія Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України”. Премія має 6 номінацій: „За виробничі досягнення”, „За наукові досягнення”, „За творчі досягнення”, „За спортивні досягнення”, „За особисту мужність” та „За внесок у розвиток молодіжного руху”

Цікавим і потрібним є також досвід співпраці українських навчальних і мистецьких закладів із зарубіжними, що має на меті підтримку обдарованої молоді. Міжрегіональною академією управління персоналом було підписано угоди про співпрацю з Національними спілками композиторів, письменників, художників, театральних діячів України, Всеукраїнським об'єднанням „Просвіта” ім. Т. Шевченка та Українським фондом культури. Метою підписання угод є розширення співпраці в галузі естетичного виховання молоді, допомога митців у сфері освіти й виховання.

В усіх регіонах України впроваджується цільова комплексна програма

«Обдаровані діти». Вона реалізовувалась за трьома напрямками:

- 1) інтелектуальний потенціал країни;
- 2) відродження духовності;
- 3) здорове покоління.

Розпочалася розробка системи пошуку, відбору, творчого розвитку та психолого-педагогічної підтримки обдарованих дітей, талановитої молоді на трьох рівнях: міському (районному), обласному та загальнодержавному.

На сьогодні в нашій державі сформовано розуміння важливості проблеми підтримки талановитої та обдарованої молоді, як національної, про що свідчить зацікавленість органів влади різних рівнів, широких кіл громадськості, вчених в діяльності творчих об'єднань, малих академій наук на базі загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.

На етапі виявлення пошук і підтримка обдарованої молоді в Україні йде двома шляхами: на рівні самоуправління (міському, районному, обласному) та на державному. Створюються банки даних обдарованих дітей на відповідних рівнях. Вони щорічно оновлюються, завдяки чому постійно відстежуються успіхи обдарованих дітей, забезпечується індивідуальна робота з ними. Щодо державного рівня, то це є відповідальна ланка управління, яка потребує перебудови всієї системи освіти й виховання обдарованої молоді.

Забезпечуючи створення умов для рівного доступу молоді до якісної освіти щодо максимального розвитку талантів, обдарувань, здібностей особистості, розробляється особистісно орієнтована модель освітнього простору позашкільного закладу. Посилюється підхід до рівного доступу до якісної освіти й створення цільових комплексних програм для різних категорій дітей, включаючи обдарованих та дітей з особливими потребами, для яких у позашкільних закладах розробляються комплекти творчих завдань.

Підводячи підсумки з вищенаведеного бачимо, що прийнято низку нормативних актів, законів, підписано укази, укладені

угоди, запроваджені гранти, стипендії, які спрямовані на підтримку обдарованої молоді, проте вони недієві і знаходяться в «ембріонному розвитку», оскільки, як показує практика, робота з обдарованою молоддю здійснюється хаотично і неефективно, тому що відсутній комплексний підхід з даного питання. Є місцеві, локальні успіхи, проте на загальнодержавному рівні воно просто губиться.

Досвід та успіхи найбільш розвинених країн світу у галузі науки, виробництва, розвитку нових технологій, культури та освіти свідчать про необхідність радикальної перебудови системи навчання з метою створення умов для обдарованої молоді вільно проявляти свої особливості, розвиватися відповідно своїм нахилам і саме державна політика України має бути в цьому процесі рушійною силою.

Проте у нашій країні до останніх років цей процес відбувався стихійно, спираючись лише на регіональні можливості та на власну ініціативу окремих учителів, учених, митців.

Учені одноставно наголошують на важливості і необхідності вчасно виявити обдарованість «не дати потьмяніти, допомогти дитині освоїти свій дар, зробити його надбанням своєї індивідуальності, проявити турботу про обдарованих дітей, оскільки саме їх інтелектуальні та творчі досягнення мають не просто особистісний, а соціальний сенс до проблеми обдарованості.

Основною проблемою обдарованої молоді учені називають проблему реалізації їх здібностей в особистісній і соціально значущій сфері діяльності. Однак, визначення широкого спектру критеріїв диференціації, які набули останнім часом популярності у вітчизняній та зарубіжній психолого-педагогічній науковій літературі (когнітивні стилі, домінуючі здібності до певних видів навчальної діяльності (теорія множинних інтелектів), навчальні стилі учнів тощо), не отримало достатнього висвітлення в теоретичних та практичних розробках дослідників [2].

Повернемось до першоджерела та історичного підґрунтя. Системотвірним чинником у дослідженні феномена обдарованості виступає поняття «особистість» як сукупність особистісних якостей, що має ієрархічну побудову. Тому в основу моделі обдарованості покладено концепцію тривимірної, поетапно конкретизованої психологічної структури особистості, кожний елемент якої зазнає системного впливу та системно сполучає в собі функції трьох головних типів – соціально-психолого-індивідуального, діяльнісного та вікового (генетичного), які відповідають трьом базовим вимірам особистості. [1].

Природні задатки особистості до виконання певного виду діяльності постають як потенційні можливості особистості, що набувають свого розвитку і реалізуються у дійсність за певних умов. Обдарованість розглядається як вищий рівень розвитку здібностей, який супроводжується високими досягненнями у певній галузі діяльності.

Таким чином, здібності й обдарованість є феноменами одного порядку в тому розумінні, що вони переходять від нижчого рівня до вищого на основі

розвитку здібностей і підпорядковуються законам розвитку здібностей, тобто мають здатність до постійного розвитку і вдосконалення. Розвиток задатків і здібностей викликає до життя, стимулює розвиток здібностей нового рівня, що дозволяє особистості продовжувати свій розвиток до безмежного рівня. Обдарованість розглядається як системна якість психіки особистості, здатна розвиватися впродовж життя, і яка визначає можливість досягнення людиною більш високих результатів в одному чи кількох видах діяльності порівняно з іншими людьми.

Література

1. Антонова О. *Теоретико-методологічні засади навчання обдарованих студентів у педагогічних університетах.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mirznaniy.com/info/id-269489>.

2. Лебедева А. В. *Формування у школярів естетичного ставлення до діяльності у позаурочній музично-творчій діяльності* : дис. канд. пед. наук : спец. 13.00.07 «Теорія і методика виховання» / Алла Володимирівна Лебедева. – Мелітополь, 2011. – 387 с.

Роман Вячеслав Ференцович

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Досвід децентралізації влади в Угорщині в контексті можливості використання територіальними громадами у Закарпатській області України

Україна як багатонаціональна держава є унікальною з точки зору поліваріантності регіонального розвитку, що диктується етнічним складом населення, менталітетом та зовнішнім впливом сусідніх країн. Йдеться про прикордонні території, де велику частку населення складають представники угорського, румунського, польського, чеського,

словацького та інших народів. На цих землях традиційно склався уклад, який притаманний сусіднім країнам, вплив яких у цих районах завжди був досить значним для територіальних громад. З цього виникає проблема, як врахувати національні традиції цих народів на нову адміністративно-територіальну структуру, яка буде впроваджена в Україні у ході

децентралізації влади. Для відповіді на це питання необхідно звернутися до досвіду сусідніх країн, які також мають багатонаціональне населення. Для Закарпаття перш за все більш актуальним є досвід Угорщини. У цьому контексті варто зупинитися на тому, що в Угорщині були запроваджені основні елементи законодавчої та інституційної бази, необхідної для ринкової економіки та демократичного місцевого врядування у період від 1989 р. до 1995 р. Трансформація передбачала як завдання дерегулювання і зміни системи регулювання, так і концептуальну та технічну трансформацію цілої системи державного управління. Починаючи з 1989 року, всі наступні уряди скасовували безліч законів і нормативних актів, що регулювали колишню планову економіку та державне управління місцевими справами згідно з принципами централізації та ієрархії через “систему рад” на місцевому рівні [1]. У той же час, парламент ухваливав головні законодавчі акти, що закладали конституційну і правову базу для економічного зростання на ринкових засадах і розвитку місцевої демократії. Все це взяте разом – структурна й адміністративна реформи та макроекономічна стабілізація - створили суттєві економічні і соціальні переваги. Нову законодавчу базу складала:

- зміни до Конституції (радикальна модифікація попередньої);
- закони про місцеві органи самоврядування (зокрема, органи муніципального й районного рівнів), спрямовані на створення їх нової структури та регламентів;
- закони про вільні місцеві вибори, що встановлювали різні системи і процеси виборів для кількох рівнів місцевого самоврядування;
- закони про державних службовців і працівників державних установ;
- закони про обов’язкових і добровільних завдань) органів державного управління на кожному рівні;
- закони про передачу власності від держави до місцевого врядування;

- фінансове забезпечення місцевого врядування;
- правовий нагляд і водночас юридичний захист стосовно рішень органів місцевого врядування;
- спеціальний статус та права міста-столиці держави[2].

Створення нової системи місцевої демократії базувалося на двох стовпах: принципах угорських традицій попереднього тисячоліття до комуністичного режиму і Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи. Конституція та Закон про органи місцевого самоврядування визнають права місцевих громад, зокрема й найменших населених пунктів (понад 54% з них мають менше 1000 мешканців, а понад 95% – менш ніж 10 000 мешканців), на самоврядування в управлінні місцевими справами[2]. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зросла з 1500 до 3144; всі вони отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів) [3]. Територія країни поділена на округи (на регіональному рівні) та міста, села (громади) і столицю з поділом на райони (на місцевому рівні); тобто, адміністративно, місцеве самоврядування встановлено в кожній з цих територіальних одиниць. Адміністративні одиниці державного управління та інші державні органи, як, приміром, органи судової системи, організовані на основі такого територіального поділу залежно від природи своїх конкретних функцій і завдань. Починаючи з 1990 р. система державного управління в Угорщині складається з двох головних структур: бюрократичних і демократичних інституцій [1]. Перша включає органи центральної влади та їх представництва на місцевому і регіональному рівнях (деконцентровані інституції), які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура – це система органів місцевого самоврядування (децентралізовані інституції), базована на принципах самостійності та субсидіарності. Функції державного

управління поділені між цими двома структурами, створюючи конкуренцію за реалізацію функцій на місцевому рівні між відповідними органами влади. Це є сутністю конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної адміністрації. Політична трансформація в Угорщині відбулася у доволі короткий проміжок часу – всього за кілька років. За тим слідувала економічна трансформація, яку було здійснено у таких сферах: приватизація малого й середнього бізнесу, лібералізація цін, трансформація системи торгівлі та реформа фінансових інституцій. Там де спостерігалось відставання – це, головним чином, розвиток корпоративного врядування та конкурентної політики[4]. Макроекономічні показники в Угорщині також були дуже нестійкими, що переважно проявлялося у фінансовому дисбалансі, затримці корпоративного зростання, важкодоступних кредитах, поширенні корупції та недорозвинутій інфраструктурі сервісу.

Змінена геополітична картина, тісніша інтеграція в європейські політичні структури, потужніші міжнародні впливи та поява ринкової економіки — все це призвело до збільшення регіональних нерівностей в Угорщині, що стало очевидним через нерівномірний розподіл ресурсів для економічного розвитку. Політична необхідність державного втручання задля пом'якшення ефекту просторових/територіальних нерівностей з дискримінаційними наслідками в ім'я соціальної солідарності, передусім в Європі, була проголошена ще на початку 20-го століття. Регіональну політику можна вважати свого роду коригуючим державним втручанням у спонтанні регіональні процеси, що спрямовано на зменшення регіональних нерівностей. Отже, після політичних змін 1990 р., три основні фактори сильно вплинули на регіональний розвиток в Угорщині:

– перехід від переважно державної форми власності та планової економіки до приватизації та ринкової економіки;

– структурна і технологічна трансформація економіки з важкими соціальними наслідками;

– зростаючий тиск щодо необхідності адаптуватися до наслідків глобалізації та зовнішніх економічних впливів, зокрема до інтеграції в Європейський єдиний ринок.

Наслідки постсоціалістичного переходу та впливи глобальних змін співпали з фундаментальною трансформацією умов регіонального розвитку протягом останніх п'ятнадцяти років. Процеси регіонального розвитку в Угорщині великою мірою були сформовані під міжнародними впливами. Ефект тих впливів можна незначною мірою модифікувати національною регіональною політикою[3]. Євроінтеграційна стратегія змінила й роль місцевих традицій, які призвели до появи нових просторових форм (у першу чергу, регіонів та субрегіонів) та переоцінки традиційних регіональних політик (головним чином, винайдення наново демократичного врядування і децентралізованої регіональної політики).

Нова Концепція регіонального розвитку Угорщини була ухвалена Парламентом наприкінці 2005 р. на довгостроковий період планування – до 2020 р. Нова просторова стратегія Угорщини спрямована на розвиток поліцентричної системи міст та “стовпів регіонального зростання” і стійкої структури громад з “динамічною мережею поселень”, що приводить до вирівнювання диспропорцій між міськими та сільськими районами, а з тим до скорочення значної різниці між рівнями якості життя в сільській і міській місцевості. Створення інтегрованої транспортної системи має сприяти розвитку поліцентричної системи. У підсумку варто підкреслити, що просторовий вимір процесу згуртування нещодавно став одним із завдань Європейської регіональної політики. Він повинен мати значення і для всіх країн-членів ЄС, включно з Угорщиною та Україною.

Література

1. G. Fekete Éva - Barta Györgyi - Szörényiné Kukorelli Irén: *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*. Pécs: Centre for Regional studies, 2005. – 595 p. pp.18-19).
2. OECD: *Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Hungary*. Organisation for Economical Cooperation and Development. – 2000. – Paris. 134 p. pp. 15-37.
3. I.Traistaru, P. Nijkamp, L. Resmini. *The Emerging Economic Geography in EU Accession Countries: Concluding Remarks and Policy*. 2003. - Ashgate Publishing, Ltd. – 456 p. - p. 220.
4. Prechal, S. (1994) *Directives in European Community law: A study of directives and their enforcement in national courts*. Clarendon Press, London. 276 p. p.155.

Стукалін Тарас Анатолійович

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Перспективи України у системі європейської колективної безпеки та оборони в контексті сучасних викликів та загроз

Проголошення Україною незалежності та її поступальний рух до європейської спільноти є головною причиною агресії Росії, яка прагне до відродження свого геополітичного домінування у Європі та відтворення Радянського Союзу у новому форматі. Втрата сфери впливу в Україні, яка досягла при режимі В.Януковича необмежених кордонів, потягла за собою відкрите збройне втручання військ РФ у формі «гібридної війни», яке активно супроводжується масованою інформаційною атакою російських ЗМІ. З огляду на те, що ситуація в Україні та навколо неї викрила експансіоністські плани Росії та розпочало нову фазу «холодної війни» між Сходом та Заходом, актуальним постають завдання визначення нового формату системи (моделі) колективної безпеки та оборони європейських країн та участі у ній України, як асоційованого члена ЄС. Термін «колективна безпека» означає колективну захищеність держав і товариств від внутрішніх і зовнішніх загроз. Створення системи колективної безпеки передбачає реалізацію комплексу заходів політичного,

економічного, правового характеру, а також військово-організаційними заходами, спрямованих на відсіч агресії. Колективна безпека держав учасниць системи базується на таких принципах: неподільність безпеки; агресія проти однієї держави учасника розглядається, як агресія проти всіх держав учасниць; рівна відповідальність держав учасниць за збереження безпеки; невтручання у внутрішні справи один одного і врахування інтересів один одного; колективна оборона; можливість розміщення окремих військових баз і об'єктів одних держав-учасниць на території інших; прийняття рішень із принципових питань забезпечення колективної безпеки на основі консенсусу; відповідність складу і готовності збройних сил і фінансових зобов'язань учасників масштабам військової загрози. Колективна безпека включає систему заходів, спрямованих на підтримку міжнародного миру, запобігання війні, по наданню колективної відсічі агресії і колективної допомоги. Колективною обороною є надання допомоги союзнику під час військового нападу третьої сторони [3].

Спроби людства створити ефективні системи колективної безпеки та оборони своєю історією сягають періоду родо-во-племінного ладу, коли для виживання необхідно було об'єднуватися у союзи на тлі протистоянні більш агресивним сусідам. Безперечно, що до виникнення національних держав усі ці об'єднання носили місцевий, локальний характер. З початком боротьби за світове панування змінився і характер союзів, які мали в основному загарбницькі інтереси з метою отримання економічних та політичних переваг. Перерозподіл світу завжди призводив до кровавих війн, які у XX столітті стали небезпечними для існування людства. Це стало головною причиною необхідності регіональних (континентальних) та світових систем безпеки і оборони. На Європейському континенті такі спроби стосуються діяльності Ліги Націй, ООН, ОБСЄ, тощо. У стримуванні або боротьбі з агресором визначальна роль належала військовим коаліціям або військово-політичним блокам, які на жаль через ідеологічні та політичні протиріччя протистояли одне одному, наприклад НАТО і Варшавський Договір. З розпадом СРСР виникла можливість створення ефективної системи безпеки у Європі, яка би могла покласти край усім локальним війнам та конфліктам. Разом з тим, не співпадіння стратегічних інтересів європейських держав, наявність протиріч національного, політичного та економічного характеру не дає можливості ефективно протистояти викликам та загрозам воєнного характеру.

Єдиним союзом, який здатен забезпечити мир та дати відсіч будь-якому агресору є Північно-Атлантичний Альянс (НАТО) де принцип колективної оборони є основою договору про утворення. Північноатлантичний договір передбачає, що у разі, якщо союзник по НАТО зазнає збройного нападу, кожен член Альянсу вважатиме цей акт насильства збройним нападом на усіх членів і вживатиме дій, які вважатиме за необхідне, аби допомогти тому союзнику, який зазнав

нападу [4]. Історія Альянсу свідчить про його активну роль у підтриманні миру, боротьбі з тероризмом. Разом з тим конфлікт навколо України має значення також у контексті майбутнього європейської моделі безпеки, зокрема, інституціоналізації цієї моделі. Водночас, європейські країни та ЄС не демонструють бажання зрозуміти основну стратегічну дилему, з якою вони стикаються в рамках урегулювання цього конфлікту[5].

Проблеми, які стосуються Альянсу, на думку фахівців, стосуються різних причин. Основною з них є зменшення ролі США, як основної військової сили у вирішенні стратегічних питань європейської безпеки. На думку аналітиків США будуть готові підтримувати безпеку в Європі та навіть військові дії європейських союзників, але очікуватимуть, що ЄС буде готовим взяти ініціативу на себе. Саме тому стратегічна автономія Європи є однією з найбільш обговорюваних тем у сучасному безпековому дискурсі. У цьому контексті європейські держави повинні змінити своє відношення до національних збройних сил, бо відомо, що перебуваючи під «безпековою парасолькою» США, європейці прагнули відігравати глобальну роль, не маючи за собою належної військової сили. Тому, зважаючи на традиційне домінування США у НАТО, європейські уряди не мали серйозної мотивації для зміцнення власних збройних сил, та віддавали перевагу більш пасивній участі у діяльності Альянсу [1]. З цього погляду, важливе значення має декларація саміту НАТО в Уельсі у вересні 2014 році щодо «Плану забезпечення готовності та реформування Сил реагування НАТО зі створенням Об'єднаних сил підвищеної готовності». Як заявив Генеральний секретар НАТО Столтенберг, «цей план істотно зміцнює нашу колективну оборону з часу припинення холодної війни». Зменшення присутності США та зростання стратегічної автономії Європи матимуть вплив на майбутнє НАТО та керівництва Альянсу [2]

Наступною причиною, є центробіжні процеси у ЄС, які пов'язані з прагненням деяких країн, перш за все Великобританії до виходу з ЄС, або отримання окремого статусу. Саме тому стратегічна цінність сучасного ЄС не відповідає статусу великої держави, що вказує на те, що більша частина світу втрачає свій інтерес до того, що відбувається в Європі. Водночас, європейські країни та ЄС не демонструють бажання зрозуміти основне стратегічне завдання в рамках нових загроз та викликів. Так, головною проблемою залишається подальша демілітаризації Європи. Більшість європейців негативно ставляться до військової сили та пов'язаних з нею ризиків. Безумовно, таке ставлення все більше перешкоджає досягненню реальної безпеки і стабільного миру. Друга проблема пов'язана з фінансовою кризою, що почалася у 2008 році та суттєво знизила здатність Європи забезпечувати стабільність регіону. Але нові загрози, наявність яких підтвердили події в Україні, вимагають збільшення витрат на оборону і на транскордонну співпрацю в оборонній сфері, координацію та інтеграцію. Це вимагатиме об'єднання та розподілу оборонних ресурсів, а також використання економічних ресурсів у розумний спосіб, тобто відповідно до концепції «Розумної оборони» НАТО. Втім, навіть нині, під час найсерйознішого безпекового конфлікту в Європі в XXI столітті, більшість членів НАТО не докладає жодних зусиль, щоб зупинити зниження власних витрат на оборону. З цього погляду, НАТО і досі не змогла адекватно відреагувати на нові виклики, пов'язані з Росією. У цьому сенсі проглядається бажання невтручання у національні проблеми України, а НАТО виступає скоріше як інструмент захисту європейських держав-членів від російських провокацій. Саме через те, що НАТО створена для колективної оборони країн-членів, гарантом безпеки для України є вступ до Альянсу. Разом з тим історія відносин Україна-НАТО свідчить про неоднозначність підходів до цього як

європейців так і національного керівництва та населення. Так в НАТО вважають, що сусіди Альянсу, а саме – Україна, Грузія і Молдова мають ставати сильнішими, щоб бути в змозі більш ефективно розв'язувати проблеми безпеки в регіоні. Адже ці країни обрали чіткий курс на інтеграцію до Євросоюзу та вступу до Організації Північноатлантичного договору.

Так, під час саміту НАТО 2008 року в Бухаресті лідери Альянсу вітали прагнення України та Грузії стати членами організації. Було розпочато процес підготовки обох країн до Плану дій щодо членства (ПДЧ). Проте, наразі жодна з країн досі не наблизилися до вступу в НАТО (та ЄС). Схоже, що у найближчому майбутньому Україна залишатиметься у такому ж проміжному стані. Країни-члені НАТО наголошують, що Україна може розраховувати на довгострокову допомогу на обраному шляху реформ і демократизації, боротьби з корупцією та розбудові ефективної економіки. Оскільки український конфлікт немає істотних глобальних наслідків, це, безумовно, впливатиме на перспективи приєднання України до західних інституцій

У центрі уваги НАТО і сьогодні, і в майбутньому залишатиметься колективна оборона, зокрема, у рамках «гібридної війни». Відповідно, здатність всіх союзників, як у ЄС, так і у НАТО, зрозуміти і реагувати на цей новий тип війни, що складається з регулярних, нерегулярних і кримінальних елементів, які діють як у реальному, так і у віртуальному просторі, буде важливою для збереження миру і безпеки на євроатлантичному просторі.

Дослідження процесу розширення НАТО підкреслює, що .. держави, втягнуті в етнічні конфлікти або зовнішні територіальні суперечки, повинні врегулювати такі конфлікти в мирний спосіб відповідно до принципів ОБСЄ. Врегулювання подібних конфліктів впливатиме на рішення щодо запрошення держави до Альянсу. Тому головним завданням України з гарантування своєї безпеки через вступ до НАТО є наведення ладу та організації системи ефективного управління і демократії.

Література

1. Дженнінг Д. Прагматичний підхід до розбудови Європейської армії Режим доступу <http://rua.pp.ua/kollektivnaya-bezopasnostuniversalnaya-regional.html>.

2. Кнутсен Б. Україна-НАТО: діагностика партнерства Режим доступу <https://plus.google.com/+bbcua/posts>.

3. Колективна безпека./Вікіпедія. Режим доступу <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

4. Північноатлантичний атлантичний договір. Ст.5 Режим доступу http://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_17120.htm.

5. Сидоров С. Колективна оборона завжди була першорядним завданням НАТО Режим доступу <http://eu.prostir.ua/library/268175.html>.

Шаповалова Ірина Борисівна

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Пріоритети оптимізації публічного управління в Україні на основі концепції прав людини в контексті європейського досвіду

Перед Україною стоять завдання запровадження європейських підходів до публічного управління. Концептуальна відмінність пріоритетів публічного управління в розвинених країнах Європейського Союзу (ЄС) від управління на попередніх етапах його розвитку полягає в тому, що принципи прав людини в ньому стали беззаперечно засадничими. На загал, можна говорити про те, що сучасне публічне управління демократичних країн реалізується в контексті та безпосередньому зв'язку з інституціональними процесами у галузі прав людини.

Досягнення бажаної ефективності та результативності публічного управління можливе за умови впровадження тих його характеристик, що обумовлені реалізацією прав людини на компетентну та відповідальну владу на всіх рівнях управління. Перенесення основних акцентів управлінської діяльності на локальний рівень відповідно до принципу "субсидіарності" тобто на рівень місцевого самоврядування, широке залучення громадськості в процеси підготовки та реалізації управлінських рішень за умови прозорості процесів їх прийняття та підзвітності в їх реалізації обумовлені

прагненням забезпечити високу якість управління. Реалізація в діяльності управлінських структур принципів поваги до прав людини, відмови від розпорядчого підходу у взаємодії влади та суспільства й управління та громадськості, обумовлює досягнення ефективного керівництва на основі визнання цінності соціального партнерства та правозахисних підходів в організації управління, регулювання та контролю в суспільстві. Перед Україною стоять саме такі завдання, реалізовувати які, спираючись на європейський досвід, не тільки можливо, а й доцільно.

Сучасні демократичні суспільства засновані на принципах свободи, демократії, поваги прав людини, основних свобод і верховенства закону. Права людини і демократія нерозривно пов'язані між собою. Тільки в умовах демократії фізичні особи мають можливість повною мірою здійснювати свої права людини. Своєю чергою, тільки за умови дотримання прав людини демократія буде процвітати. Для підтримки процесів демократизації в Україні потрібно усвідомлювати виняткову важливість заохочення широкої участі громадськості в процесах прийняття політичних рішень і

здійснення місцевого управління в інтересах сталого розвитку [2].

Демократія і права людини – це універсальні цінності, які є невід’ємною частиною і обов’язковою умовою ефективної роботи щодо боротьби з бідністю, запобігання та врегулювання конфліктів, боротьбою з тероризмом. Подолання бідності не може бути досягнуто без уряду, який, будучи підзвітним громадянам своєї країни, здатен ефективно служити інтересам суспільства з дотриманням законності. Розвиток у цьому контексті публічного управління безумовно охоплює політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні аспекти.

Громадянське суспільство є одним з найважливіших компонентів будь-якої демократичної системи і є активом саме по собі [1]. Залучення громадянського суспільства в управлінські процеси сприяє плюралізмові у формуванні та реалізації ефективних політик, маючи на меті збалансований сталий розвиток та інклюзивне зростання. Водночас, вирішення складних ситуацій у справі збереження та зміцнення миру й у вирішенні конфліктів неможливе без активної участі та визначеної позиції громадянського суспільства. Стурбованість громадян організації громадянського суспільства (ОГС) формулюють і представляють у вигляді конкретних пропозицій та алгоритмів дій влади на всіх її рівнях, зміцнюючи засади демократії.

Позиції ОГС у взаємодії з органами влади та публічного управління обумовлені пріоритетами, реалізація яких у першу чергу здатна реально впливати на конкретні ситуації в означеному контексті:

- участь з метою активізувати зусилля щодо сприяння створенню сприятливих умов;

- забезпечення сприяння конструктивній і структурованій участі ОГС у формуванні та реалізації внутрішньої політики;

- збільшення потенціалу місцевих ОГС у їх здатності більш ефективно виконувати свою роль як незалежних учасників процесів сталого розвитку [4].

Отже, демократія і права людини є наріжним каменем інклюзивного розвитку суспільства, де всі вільні і мають можливість брати участь в житті суспільства. Подолання перешкод, які провокують порушення цих прав, має вирішальне значення для поваги людської гідності, боротьби з бідністю, а також запобігання і вирішення конфліктів.

Динаміка формування концепцій європейського управління на засадах прав людини характеризується послідовністю у визначенні пріоритетів: від соціально-економічних та морально-етичних до організаційно-процедурних та неієрархічних... На певному етапі розвитку державного управління права людини повинні відбутися як його теоретико-методологічна основа, а їх дотримання, забезпечення та захист стати реальним показником ефективності влади – незаперечний факт, який підтверджує безальтернативність пріоритету прав людини в державному управлінні. Запровадження в Україні європейських підходів до державного управління на основі прав людини – обов’язковий етап модернізації вітчизняної системи державного управління, зокрема в контексті євроінтеграційних прагнень та перспектив України [3].

Національні реформи демократичних інститутів передбачають місцеві дії, спрямовані на розширення прав і можливостей безправних груп, сприяння діалогу і посередництва між різними інтересами всередині суспільства і заохочення політичного плюралізму, прозорості та підзвітності як владних та управлінських структур, так і самої громадськості щодо власної результативності та перспектив. Зусилля місцевої демократії у співпраці з широким колом партнерів, у тому числі місцевих ОГС, міжнародних мережевих правозахисних структур, що діють на локальному рівні, інформаційно-пропагандистська діяльність та взаємодія з політичними партіями, профспілками і засобами масової інформації обумовлюють реальні перспективи успіху у впровадженні прав людини в управлінську діяльність всіх органів публічного управління.

Успіх політики розвитку країни залежить не тільки від допомоги ззовні, але і від належного управління.

Література

1. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неklasичних інтерпретаціях : монографія / А. Карась. – К. ; Львів : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 520 с.

2. Міжнародна служба з прав людини [International service for human right]

: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ishr.ch/.

3. Новак-Каляєва Л. М. Права людини як теоретико-методологічна основа державного управління : автореф. дис ... д-ра наук з держ. управління / Л. М. Новак-Каляєва. – Київ, 2014. – 36 с.

4. Human rights and governance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance_en.

Шашула Олег Михайлович

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Національні системи моніторингу охорони праці в країнах ЄС

Моніторинг впливу виробничих факторів на безпеку та здоров'я людини інтенсивно розвивається в усьому світі як міждисциплінарний науковий напрям. Його мета – збереження життя та здоров'я працівників у процесі виробничої діяльності. Основу всіх організаційно-технічних заходів із забезпечення безпеки праці повинні скласти всебічний комплексний аналіз та оцінка потенційного ризику та загрози нещасних випадків.

Створення національної системи моніторингу професійних ризиків може стати новим ефективним інструментом запобігання травматизму та збереження здоров'я працівників на вітчизняних підприємствах. Моніторинг необхідний як на національному рівні для визначення найбільш небезпечних секторів економіки (вугільна промисловість, будівництво, сільське господарство, транспорт тощо), так і на окремих підприємствах та організаціях для визначення технічних, технологічних, поведінкових, екологічних, економічних та культурних факторів травматизму на робочих місцях. Знання

цих факторів повинно привести дослідників та спеціалістів з безпеки праці до зміни методів роботи, умов праці, виявлення нових інструментів усунення загроз.

Актуальним у цьому зв'язку видається можливість вивчення та творчої адаптації підходів до організації національних систем моніторингу в зарубіжних країнах, у першу чергу, державах Європейського Союзу. У країнах Європейського Союзу (ЄС) існує широкий спектр підходів до моніторингу охорони праці для описання ситуації на різних рівнях – від компаній до національних оглядів. Завдання визначення потреб та встановлення пріоритетів у дослідженнях професійного травматизму та захворюваності є комплексним та включає значну кількість напрямів. Процедура моніторингу (моніторингова діяльність) у системі управління ОП повинна включати якісні та кількісні вимірювання та оцінки стану безпеки та умов праці, що виконуються з метою отримання інформації щодо стану та ефективності роботи системи в цілому.

Моніторинг – це цілеспрямована діяльність, пов'язана з постійним або періодичним спостереженням, оцінкою та прогнозом стану об'єкта (процесу, явища, системи) спостереження з метою його розвитку в бажаному напрямі. Інше найбільш загальне визначення моніторингу – аналітична система спостереження. Стратегічні цілі моніторингу зосереджені на дослідженні, контролі, попередженні, інформаційному розповсюдженні та навчанні.

Охорона праці (далі – ОП) (англ. occupational health and safety/occupational safety and health) – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [2].

Система моніторингу – сукупність елементів, взаємодія яких забезпечує виконання моніторингових процедур. До елементів структури системи відносяться:

- суб'єкти моніторингу;
- комплекс моніторингових показників;
- інструментарій та інструменти моніторингової діяльності;
- моніторингова діяльність.

Процедура моніторингу (моніторингова діяльність) у системі управління ОП повинна включати якісні та кількісні вимірювання та оцінки стану безпеки та умов праці, що виконуються з метою отримання інформації щодо стану та ефективності роботи системи в цілому.

В якості комплексу моніторингових показників виступає сукупність первинних та вторинних даних, що забезпечують цілісне уявлення щодо стану суб'єкта, а також щодо якісних та кількісних змін цього стану.

Існує два основних критерії якості, які характеризують зміст систем.

Перший – наскільки повно система моніторингу здатна відслідковувати найбільш суттєву інформацію. Другий –

наскільки система спостереження є корисною для профілактики.

Для відповіді на ці та інші запитання було проведено дослідження національних систем моніторингу, що діють у країнах Євросоюзу. Джерельною базою слугували дані, представлені національними та загальноєвропейськими органами та організаціями [3-6]. Дослідження включали загальні характеристики та описи двадцяти трьох національних систем та статистичний аналіз отриманих даних. Оцінювались цілі та сфери моніторингу, зміст систем, методи та засоби збору інформації, можливості її використання на міждержавному рівні тощо.

Статистичний аналіз параметрів, особливостей та призначення систем моніторингу продемонстрував, що, незважаючи на значний діапазон показників, вони можуть бути агреговані в три укрупнені групи, які в цілому відображають основні інформаційні можливості, особливості та характеристики цих систем.

Група 1. Системи моніторингу стану виробничого середовища та умов праці.

Група 2. Системи моніторингу змісту та організації робіт із забезпечення безпеки та умов праці.

Група 3. Системи моніторингу безпеки працівників, причин і обставин травматизму.

Кореляційний аналіз для оцінки ступеня відповідності систем тій, чи іншій групі проводився за 116 показниками. Ступінь відповідності оцінювався відносною кількістю критеріїв «так», «ні» та «невідомо».

Результати аналізу дозволили виявити сильні та слабкі сторони, основні переваги та недоліки національних систем, а також оцінити, в якому ступені вони здатні представляти інтерес в якості інформаційної основи при реалізації різних стратегій забезпечення безпеки.

Представлені результати передбачають наявність певних припущень, пов'язаних з відсутністю «ідеальних» систем, можливою наявністю в межах однієї системи декількох цілей або об'єктів

моніторингу тощо. Разом з тим, є підстави стверджувати, що ефективність моніторингу визначається сукупністю взаємопов'язаних елементів логічного ланцюжка: «мета моніторингу – об'єкт моніторингу – комплекс моніторингових показників – рівень моніторингу – система моніторингу».

Оцінка, розробка та реалізація ефективних стратегій профілактики професійного травматизму, розробка рішень відповідно до конкретних небезпечних обставин вимагають інноваційних підходів в межах дієвої системи моніторингу та аналізу робочих місць. У зв'язку з цим пропонується таке формулювання: з метою підвищення рівня безпеки працівників необхідно здійснювати моніторинг «професійних груп/професій» за допомогою моніторингових показників, що характеризують безпеку працівників на рівні робочого місця/професійної групи/підприємства/галузі» в межах системи моніторингу безпеки працівників, причин та обставин травматизму.

Література

1. Про охорону праці : Закон України Закон від 14.10.1992 № 2694-XII

[Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Редакція від 05.04.2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.

2. *A review of methods used across Europe to estimate work-related accidents and illnesses among the self-employed* [Електронний ресурс] / European Agency for Safety and Health at Work. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – Режим доступу : https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/literature_reviews/self-employed.

3. *Causes and circumstances of accidents at work in the EU* / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 231 p.

4. *European statistics on accidents at work : Methodology* / Directorate General Employment and Social Affairs series. – Catalogue No KE-36-019-60EN-C. – 2001 edition.

5. *Europe in figures – Eurostat yearbook* [Електронний ресурс] / European Statistical System (ESS). – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook. - Redaction of 5 January 2016.

Ясницька Наталія Іванівна

*аспірант Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Шляхи оптимізації фінансування наукової діяльності вищих навчальних закладів

Недостатня ефективність державних видатків на освіту в Україні зумовлена низкою чинників, основними серед яких є вади організаційно-управлінської структури галузі. Коштів, які виділяються державою для надання освітніх послуг, не вистачає навіть на покриття базових статей витрат: зарплати, нарахувань на зарплату, оплати за енергоносії тощо.

Негативною тенденцією, що свідчить про незадовільний стан української освіти, є її невідповідність європейським і світовим освітнім стандартам та ринкам праці.

Експертне середовище підтверджує думку про те, що для досягнення світових стандартів вищої освіти необхідна побудова економічних механізмів, здатних забезпечити ефективну систему

фінансування наукової діяльності університетів як вагомого чинника ефективності вищих навчальних закладів. Доцільно у цьому контексті здійснити перехід від переважно бюджетного фінансування освіти до залучення додаткових джерел, таких як комерційний сфера, підприємство та банки. Необхідно розширити можливості навчальних закладів залучати додаткові кошти за рахунок некомерційних фондів, використовувати грантову підтримку дослідних проєктів та освітніх інновацій, розширити перелік платних послуг, що надаються навчальними закладами. Так Боголіб Т. М. пропонує класифікувати джерела фінансування вищої освіти і науки за наступними ознаками [1]:

– за видом послуг: плата за навчання, надходження від наукової діяльності; надходження від господарської та виробничої діяльності; плата за оренду майна; надходження від реалізації майна; за способом формування: кошти загального фонду державного та місцевих бюджетів; власні надходження бюджетних установ; благодійні внески; гранти та дарунки; кошти, що надходять для виконання конкретних доручень від юридичних і фізичних осіб; кредити; кошти іноземних компаній; за видом діяльності: основні (плата за навчання, надходження від наукової діяльності ін.); допоміжні (надходження від господарської та виробничої діяльності, плата за оренду майна тощо);

– за формою власності: державні (кошти державного бюджету); приватні (плата за навчання, благодійні внески, оплата послуг приватними юридичними особами тощо); за постійністю надходжень: постійні (плата за навчання, плата за оренду майна тощо); тимчасові (надходження від реалізації майна, гранти та дарунки, благодійні внески тощо);

– за належністю державі: вітчизняні (кошти державного бюджету, юридичних осіб, зареєстрованих в Україні, та фізичних осіб – громадян України); іноземні (кошти юридичних осіб інших держав).

З урахуванням існуючого рівня наукоємності валового внутрішнього

продукту України, масштабів вітчизняного бюджетного фінансування освітніх закладів розв'язання проблем фінансування освіти, на думку Н. Різник, повинно здійснюватись шляхом: підвищення конкуренції у сфері наукових досліджень і розробок у навчальних закладах шляхом спрямування додаткових бюджетних коштів на виконання проєктів наукових досліджень і розробок, що відбиратимуться на конкурсній основі в рамках виконання державних наукових і науково-технічних програм, державного замовлення на створення новітніх технологій, а також грантового фінансування; оптимізації системи бюджетних наукових освітніх установ з урахуванням результатів їх агестації на основі незалежного оцінювання наукових результатів, кадрового та матеріально-технічного потенціалу; забезпечення незалежної наукової і науково-технічної експертизи проєктів, що подаються на фінансування за рахунок коштів державного бюджету, розширення практики залучення до експертизи провідних іноземних експертів; спрощення процедур державних закупівель робіт з виконання наукових досліджень і розробок та процедур отримання грантів на виконання досліджень і розробок від міжнародних організацій; розмежування функцій адміністративного та освітнього управління у бюджетних освітніх установах; застосування економічних стимулів для суб'єктів підприємницької діяльності щодо здійснення ними інвестицій, пов'язаних із забезпеченням проведення наукових досліджень і розробок в навчальних закладах [4, с. 18-19].

Для поліпшення становища, що склалося, політику фінансування освіти потрібно формувати відповідно до соціально-економічної доцільності здійснених бюджетних видатків та поєднання вітчизняного й світового досвіду. Функціонування державних вищих навчальних закладів (ВНЗ) неможливе лише за рахунок бюджетних асигнувань. Така ситуація є ідеальною у державі, що має достатньо ресурсів для реалізації всіх соціальних

програм. Нестабільна економічна ситуація в державі веде за собою дефіцит державного бюджету, що викликає зменшення державних видатків на вищу освіту, результатом чого буде погіршення якості наданих освітніх послуг. Саме так позначається вплив бюджетних асигнувань на якість освітніх послуг [2, с. 88 – 90].

Науковцями, які досліджували економічні проблеми вищої освіти у країнах Заходу, обґрунтовано ряд аргументів як на користь державного фінансування системи освіти, так і на користь розвитку приватної освіти. Зокрема, в цих країнах розвиток приватної освіти розглядається як стимул до новаторства в наданні освітніх послуг і посилення конкуренції на ринку освітніх продуктів. Крім того, студенти які оплачують навчання є більш дисциплінованими і сумлінними у навчанні.

Вагомими аргументами на користь державного фінансування вищої освіти є низькі грошові доходи та вагома соціальна віддача: економічне зростання держави, науковий прогрес, високий рівень життя тощо. Також вважається, що вища освіта забезпечує зростання рівня заробітків випускників ВНЗ і, відповідно, збільшення податків. Якщо майбутні податкові надходження будуть вищими ніж поточні витрати держави на вищу освіту, то державне фінансування вищої освіти може бути економічно вигідним [2, с. 88]. У європейських країнах активно розвинута система кредитування освіти, зокрема: кредити, що надаються за участю держави; кредити, що надаються комерційними банками; кредити, що надаються власне сферою освіти. Так, у Франції студентські кредити надаються банками на термін 9 – 10 років з відстрочкою початку виплат (у межах 4 – 5 років) під річний відсоток на 1 – 2 пункти нижчий ніж класичний кредит. У Швеції фінансова допомога студентам надається у формі грантів і кредитів (грант, який не підлягає поверненню може сягати до 30% загального обсягу допомоги, а кредит – близько 70%). У Норвегії кредит надається на 20 років

і може частково погашатись навчальним закладом [2, с. 89]. Найдорожча вартість навчання у США, Канаді і Великобританії, тож не дивно, що саме ВНЗ цих країн обіймають перші позиції у світових рейтингах навчальних закладів. Зокрема Гарвардський університет, Гарвардська бізнес-школа, Каліфорнійський університет, Манчестерський університет вважаються одними з найпрестижніших в світі. Між тим навчання у деяких вітчизняних університетах дорожче ніж у ряді країн ЄС, зокрема, у Німеччині, Франції, Чехії та Австрії, що однозначно негативно впливає на імідж України як експортера освітніх послуг [3].

Ю. Хайницька та Т. Гордєєва [5] пропонують наступні пріоритетні напрями удосконалення системи фінансування освіти: забезпечення ефективного розподілу фінансових ресурсів на видатки з державного та місцевих бюджетів; оптимізація фінансування освіти з державного сектору. В основному фінансування здійснюється на соціально захищені статті, а саме: заробітну плату, стипендії, і частково покриваються витрати на комунальні послуги. Тому, доцільним буде орієнтація на розмір бюджетних асигнувань не менше 10% ВВП; посилення контролю та здійснення систематичного аналізу цільового використання коштів; дослідження людського потенціалу в Україні, збір і розповсюдження результатів та інформації про норми прибутку в освіті; міжнародні консультації, моделювання та обговорення принципової схеми і механізму фінансування освіти в Україні, а також забезпечення у вищій школі дієвих механізмів громадського контролю за витрачанням коштів нададуть змогу покращити стан фінансування освіти; перехід на багатоканальне фінансування, тобто шляхом комплексного використання усіх джерел та оптимізації їхньої структури; регулювання оплати праці та поліпшення ситуації щодо соціального захисту населення; приведення обсягів підготовки фахівців з вищою освітою до потреб сучасного ринку праці; прийняття рішучих заходів щодо

збільшення та диверсифікації фінансування вищої освіти в Україні, а відтак удосконалити науково-методичне забезпечення освітнього процесу та створити умови для проведення фундаментальних та прикладних досліджень у ВНЗ, які в свою чергу виступатимуть додатковим джерелом фінансування вищої освіти в Україні; створення нової моделі економічної діяльності вищих навчальних закладів, яка базується на солідарній участі держави, бізнесових кіл і громадян [4].

Основні моделі фінансування підприємствами системи професійної підготовки зводяться до 4-х видів участі в ньому держави. Перша модель: держава не регулює видатків підприємств на навчання, а роботодавці добровільно беруть відповідальність за фінансування навчання працівників. Така модель поширена в Японії, Швейцарії, Канаді і США. Наступна модель передбачає, що держава запроваджує прямі фінансові стимули для підприємств, які організовують професійну підготовку, у формі відшкодування витрат на неї або грантів. Практикується обов'язкове навчання працівників на підприємствах. Ця модель характерна для Німеччини, Ірландії, Великобританії.

За наступної моделі в державі створюється спільний фонд роботодавців і профспілок для фінансування навчання згідно з вимогами в колективних трудових угодах. Держава може співфінансувати навчання. Цю модель використовують Бельгія, Данія, Нідерланди. Модель, за якої держава спільно з роботодавцем фінансує відпустки працівників на час навчання і виступає у ролі організатора, співфінансиста, контролера характерна для Франції та Бельгії. Недофінансування ВНЗ негативно впливає на якість освітніх послуг. Брак бюджетних асигнувань вимагає від вищої школи пошуку додаткових джерел фінансування.

Експертне середовище пропонує такі можливі шляхи розв'язання даної проблеми: вивчення передового світового досвіду співфінансування освіти державою і підприємствами; вдосконалення

правового поля з метою стимулювання розвитку меценатства, спонсорства; розробка механізму кредитування вищої освіти; активізація науково-дослідної та інноваційної діяльності, трансфер наукових розробок у реальний сектор економіки [4].

Таким чином, у науковому середовищі ведеться активний пошук шляхів адекватного фінансування університетської науки, що відповідає як національним інтересам України на загал, так і пріоритетам сучасного етапу модернізації українського суспільства.

Література

1. Боголіб Т. М. *Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період* / Т. М. Боголіб: монографія – К., 2006. – 508 с.
2. Євменькова К. *Фінансування послуг вищої освіти в країнах Заходу* / К. Євменькова // *Наука молода*. – №9. – 2008. – С. 88–90.
3. *Міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО)*. – Інститут Статистики ЮНЕСКО. – Монреаль, 2013. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-ru.pdf>.
4. Різник Н. М., Бачинська О. М. *Фінансування вищої освіти в Україні: реалії та перспективи* [Електронний ресурс] – Режим доступу: [//C:/Users/user/Downloads/eui_2013_1_51.pdf](http://C:/Users/user/Downloads/eui_2013_1_51.pdf).
5. Хайницька Ю. Ю., Гордєєва Т. А. *Аналіз фінансування видатків на освіту в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intkonf.org/haynatskayuuy-gordeeva-ta-analizfinansuvannya-vidatkiv-na-osvitu-v-ukrayini/>.

Адамська Олена Степанівна

*магістр державного управління, головний спеціаліст управління праці
та соціального захисту населення Хмельницької міської ради*

Нормативно-правове регулювання інтеграції України до безпекового простору ЄС

В зв'язку з анексією Криму та подіями на Сході України точиться багато дискусій щодо можливих заходів мінімізації загрози національній безпеці. Різного роду утопії стосовно «нейтралітету» і «позаблокового статусу» виявились не ефективними і тому теперішнє політичне керівництво продовжує активну інтеграцію до європейської і євроатлантичної систем колективної безпеки. Отримання членства у ЄС стало б дієвою гарантією забезпечення національної безпеки України, оскільки Лісабонський договір (2009) передбачає обов'язкове надання допомоги країні, яка стала жертвою агресії.

На даний час політика України щодо розбудови відносин з Європейським Союзом впроваджується на основі Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1.07.2010 № 2411-VI. Відповідно до ст. 11 зазначеного закону однією з основних засад зовнішньої політики нашої держави є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС».

Відносини між ЄС та Україною були започатковані в грудні 1991, коли Міністр закордонних справ Нідерландів, як головної в ЄС держави, у своєму листі від імені Євросоюзу офіційно визнав незалежність України і пройшли кілька етапів.

Перший етап (1991 – 1998)

Вперше євроінтеграційні прагнення України зареєструвались Постановою Верховної Ради України від 2.07.1993 «Про основні напрями зовнішньої політики України» (втратила чинність на підставі Закону N2411-VI (2411-17) від

01.07.2010), якою визначалось що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах за умови, що це не шкодитиме її національним інтересам. З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, реалізація якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом - до повного її членства у цій організації».

Другий етап (1998 – 2008)

Укладення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС від 14.06.1994, яка набула чинності 1.03.1998, дозволило встановити двосторонній діалог між Україною та ЄС на політичному та секторальних рівнях, впровадити впровадкований режим торгівлі між обома сторонами, визначити 7 пріоритетів співпраці між Україною та ЄС: енергетика, торгівля та інвестиції, юстиція та внутрішні справи, наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу, охорона навколишнього середовища, транспортна сфера, транскордонне співробітництво, співпраця у сфері науки, технологій та космосу.

Двосторонній документ, що регулював відносини між Україною та ЄС, прийнятий відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво, був План дій Україна-ЄС. Він містив перелік реформ, що має здійснити Україна у співпраці з ЄС для імплементації основних положень УПС з урахуванням загальних принципів Європейської політики сусідства, яка започаткована у 2004 році і поширена на країни Східної Європи, Південного

Кавказу та Східного і Південного Середземномор'я та передбачає розвиток відносин з країнами цих регіонів на принципах поглиблення політичної співпраці та економічної інтеграції між ЄС та країнами-партнерами.

Проте, Європейська політика сусідства не передбачає перспективи набуття членства в ЄС, тому вона не відповідає євроінтеграційним прагненням України.

Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11.06.1998 № 615/98 (втратила чинність згідно Указу Президента України від 10.07.2015 №398/2015), визначала одним із основних напрямків інтеграційного процесу – адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що означає процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* - правової системи Європейського Союзу, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках трьох стовпів ЄС (Європейське співтовариство (утворене з Європейського Економічного Співтовариства, Європейського об'єднання вугілля та сталі та Європейського співтовариства з атомної енергії), Спільна зовнішня політика та політика безпеки і Співробітництво в сфері юстиції та внутрішніх справ). Адаптація законодавства це не тільки вдосконалення існуючого законодавства, а й розробка проектів нормативно-правових актів з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. В Україні цей процес регламентується Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV.

Третій етап (2008-2014)

В березні 2008 завершувався 10-річний термін дії УПС, проте вона щороку автоматично продовжувалася за взаємною згодою сторін. Укладення нової посиленої угоди розпочалось переговорним процесом 5.03.2007 і на Паризькому

Саміті 9.09.2008 Україна та ЄС досягли політичної домовленості про її укладення в форматі Угоди про асоціацію.

В 2008 ЄС висунув ініціативу поглибити відносини зі своїми східними сусідами на основі нових принципів політичної асоціації та економічної інтеграції. Нова ініціатива отримала назву «Східне партнерство» – це багатосторонній форум для діалогу ЄС зі своїми сусідами (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна) у вигляді регулярних самітів та зустрічей міністрів закордонних справ, роботи тематичних платформ на рівні експертів, а також майданчик для обміну досвідом у різних сферах.

Східне партнерство передбачає можливість заміни чинних угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію, створення поглиблених зон вільної торгівлі, лібералізацію візового режиму тощо. Про надання країнам-учасникам статусу кандидатів на вступ до ЄС знову ж таки не йдеться.

Для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, був прийнятий Порядок денний асоціації Україна – ЄС (від 23.11.2009), який мав на меті підготувати та сприяти набуттю чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У ході 15-го Саміту Україна – ЄС в Києві 19.12.2011 сторони оголосили про завершення переговорів по майбутній Угоді про асоціацію, її текст було парафровано главами переговорних команд – 30.03.2012. Проте у листопаді 2013 Президент В.Янукович відмовився від підписання Угоди. Це спричинило масові протести в Україні, що призвели до повалення тодішнього режиму та подальшої зміни влади в державі.

Четвертий етап (з 2014 року)

З початком 2014, через російську агресію, події та ситуація в Україні займають одне з головних питань у рамках Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. Позиція ЄС спрямована на захист суверенітету і територіальної цілісності України, врегулювання конфлікту у східній Україні, та невизнання анексії Росією АР Крим та м.Севастополь.

13.03.2014 Верховна Рада України прийняла Постанову «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до ЄС та першочергові заходи у цьому напрямі», якою підтверджується незворотність курсу України на європейську інтеграцію та відзначено, що Україна має право подати заявку на набуття членства у ЄС та рекомендовано здійснити низку першочергових кроків у контексті укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [2].

Угоду про асоціацію було підписано в два етапи – 21.03.2014 та 27.06.2014. Навесні 2014 Уряд України, та Європейська Комісія і Європейська служба зовнішньої діяльності, – спільно розробили документ «Європейський порядок денний реформ Україна – ЄС», який вмістив всеохоплюючий перелік спільних завдань у контексті розвитку та реформ в Україні.

Ратифікація Угоди про асоціацію відбулась 16.09.2014 Верховною Радою України синхронно із Європейським Парламентом. Кабінет Міністрів України 17 вересня затвердив план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014 – 2017 роки, який містить 488 пунктів. З 1.11.2014 окремі розділи Угоди про асоціацію діють на умовах тимчасового застосування до моменту набуття нею чинності у повному обсязі, що відбудеться після завершення ратифікаційного процесу в усіх державах-членах ЄС.

На даний час Угода ратифікована Україною, Європейським парламентом, а також майже усіма країнами-членами ЄС. Але зерно сумніву посіяли Нідерланди, де вже не перший рік присутні досить сильні страхи перед будь-яким розширенням. Крім того, відбувається і погіршення політики щодо України, що підтверджується призупиненням ратифікації Угоди та призначенням проведення загального референдуму (6.04.2016). На сьогодні – це найбільш скептично налаштована до нас країна ЄС. По-перше – через падіння Боїнга, з нідерландськими громадянами на борту, а по-друге – через інформацію про викрадені з Музею

Західної Фрісландії картини і причетність до цього України [6]. В першому півріччі 2016 Нідерланди головуватимуть в ЄС. Хоча серед пріоритетів головування Нідерланди прямо не згадували Україну, однак на офіційному рівні країна, все ж таки, підтримує санкції проти РФ.

26.05.2015 р. Президентом була затверджена Стратегія національної безпеки України, основними цілями якої визначено забезпечення інтеграції України до ЄС та необхідність проведення системних політичних і соціально-економічних реформ, адаптації законодавства України до норм і правил ЄС, реалізацію якої забезпечують Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, органи сектору безпеки і оборони України, інші державні органи відповідно до їх компетенції.

24.09.2015 було затверджено нову редакцію Военної доктрини України, яка визначає Російську Федерацію воєнним противником України та умови звільнення тимчасово окупованих територій України, підтверджує відмову від політики позаблоковості, враховує збільшення ролі інформаційно-психологічних операцій та наголошує на потребі удосконалення системи мобілізаційної підготовки. Ставиться завдання до 2020 забезпечити повну сумісність Збройних сил України з відповідними силами країн-членів Північноатлантичного альянсу.

Література

1. Борохвостов І., Сальнікова О. *Вибір шляхів забезпечення збройних сил озброєнням та військовою технікою з урахуванням можливостей оборонно-промислового комплексу України / Борохвостов І.В, Сальнікова О.Ф. // Стратегічні пріоритети [Електронний ресурс]. – 2015. - № 1 (34). - Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/5-1436777101.pdf>.*

2. *Відносини Україна – ЄС [Електронний ресурс]/ Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/relations>.*

3. *Воєнна доктрина України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.09.2015 №555/2015 – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8#n8>.*
4. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] : закон України від 01.07.2010 № 2411-VІіз змінами і доповненнями- Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17?nreg=24117&find=1&text208>.*
5. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page12.*
6. *Черкас А. Угода про Асоціацію між Україною та ЄС: перевірка Нідерландами /Черкас А. // Аналітик FreeVoiceІАС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iac.org.ua/ugoda-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes-perevirka-niderlandami>.*

Данишенко Олеся Степанівна

*начальник відділу розвитку Державної казначейської служби України
та міжнародного співробітництва*

Міжкультурна компетентність державних службовців у контексті реформування державної служби в Україні

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), укладена 27 червня 2014 року та ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних та структурних реформ з дотриманням встановлених жорстких графіків. Якісне та своєчасне виконання взятих на себе зобов'язань потребуватиме відповідної спроможності органів державної влади, що передбачає насамперед наявність компетентних державних службовців.

Так, з урахуванням рекомендацій європейської сторони щодо вдосконалення сфери державної служби, розроблено та прийнято новий Закон України від 10.12.2015 № 889-VІІІ «Про державну службу» (далі – Закон «Про державну службу»), який сприятиме комплексному реформуванню державного управління та створенню

в Україні професійної, політично неупередженої, ефективної та дієвої державної служби. У зазначеному законі, зокрема йдеться про вимоги до професійної компетентності державних службовців, що в свою чергу потребує додаткового дослідження у розрізі вимог щодо володіння ними міжкультурною компетентністю.

У заключному документі міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» від 5 липня 2006 року йдеться про те, що оцінка шести сфер державного управління в Україні за базовими показниками SIGMA, підтримана Президентом України та Кабінетом Міністрів України, і виконана експертами Програми SIGMA, разом з інструментами інституційного будівництва, такими як Twinning і TAІЕХ, мають стати підґрунтям для вироблення подальших заходів з проведення адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції України [1].

В зазначеній оцінці експертів SIGMA, серед іншого, виявлено недостатній рівень професійності державної служби, розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ та недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей як верховенство права, відкритість, політична нейтральність.

У розрізі зазначених недоліків надано рекомендації щодо необхідності прийняття Закон «Про державну службу» у новій редакції, спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та політичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби. Також, виявлено необхідність щодо підготовки нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби.

Зобов'язання України якнайшвидше провести реформу державної служби закріплене у Контракті для України з розбудови держави, укладеному Урядом та Європейською Комісією 13 травня 2015 року, Коаліційній Угоді від 21 листопада 2014 року, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Законодавче закріплення нових принципів і засад державної служби, гармонізованих з європейськими, є одним із завдань Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Закон «Про державну службу» прийнятий 10 грудня 2015 року та набирає чинності 1 травня 2016 року [2].

Стаття 4 Закону «Про державну службу» одним з принципів здійснення державної служби визначає професіоналізм – компетентне, об'єктивне і неупереджене

виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону.

Проаналізувавши зазначений Закон, ми бачимо, що вимоги до професійної компетентності державних службовців значно підвищилися, а також збільшено можливості для підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням визначених повноважень.

До прав державного службовця віднесено, серед іншого, право на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу, та просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків (стаття 7 Закону).

Відповідно до статті 8 Закону «Про державну службу» на державного службовця покладено зобов'язання, зокрема щодо необхідності забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів, сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки, а також постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності.

Варто звернути увагу на включення до вимог на зайняття посади державної служби для посад категорії «А» (вищий корпус державної служби) обов'язковість володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Знання мови є необхідною вимогою часу у розрізі якісного виконання своїх посадових обов'язків державними службовцями, враховуючи, зокрема активні євроінтеграційні процеси України. Проте, дослідження з питань міжкультурної комунікації, починаючи з 1950-х років, доводять, що успішність будь-якої міжкультурної взаємодії не може бути досягнута лише через володіння мовою [3, с. 47]. Для ефективної міжкультурної комунікації

між представниками різних культур необхідно володіти міжкультурною компетентністю.

Міжкультурна компетентність є здатністю розуміти, поважати і продуктивно використовувати культурні умови та чинники, що впливають на сприйняття, оцінку, почуття і вчинки суб'єктів міжкультурної взаємодії, що дозволяє їм пристосовуватися один до одного, бути толерантними і розвивати ефективні способи співпраці.

Формування міжкультурної компетентності вимагає від учасників міжкультурної комунікації розуміння того, що, коли, і як він може і повинен сказати або зробити. Для успішної реалізації цих установок їм необхідні: соціокультурні (контекстні) знання, комунікативні навички та вміння, а також мовні знання.

При міжкультурній взаємодії державних службовців володіння лише професійною компетентність в межах визначених повноважень, не зможе забезпечити ефективне спілкування та співпрацю з представниками інших країн.

Міжкультурна освіта в державному управлінні та в цілому як політика європейського простору ще з початку 50-х років на порядку денному в обговорення країн Європи.

У Білій книзі Ради Європи з міжкультурного діалогу (White Paper on Intercultural Dialogue) під назвою «Жити разом у рівності й гідності» (Living Together As Equals in Dignity) прийнятій 7 травня 2008 року на 118-й сесії Комітету міністрів Ради Європи, де міжкультурному діалогу відводиться роль щодо подолання етнічних, релігійних, мовних бар'єрів шляхом конструктивної та демократичної взаємодії через ідентичності на основі спільних універсальних цінностей [4].

У Білій книзі визначено низку політичних заходів необхідних для розвитку міжкультурного діалогу, серед яких, зокрема навчання і засвоєння навичок міжкультурного діалогу та створення і розширення платформи для міжкультурного діалогу.

У книзі чітко окреслено необхідність проходження спеціальної підготовки для виконання своїх обов'язків у багатокультурних громадах для службовців органів правопорядку, політиків, вчителів, громадських діячів та представників інших професій (п. 4.1.1). Вагомим політичним підходом до розвитку міжкультурного діалогу у Білій книзі з міжкультурного діалогу визначено вивчення і викладання міжкультурних знань. «Навички, потрібні для міжкультурного діалогу, не можна набути автоматично; їх треба здобувати, засвоювати на практиці і використовуватися протягом життя.», – наголошується в пункті 4.3 документу.

На основі аналізу можна зробити висновок, що забезпечення міжкультурної освіти теж є частиною європейських принципів державного управління, а отже потребує додаткового вивчення в контексті забезпечення професійної підготовки державних службовців у володінні ними міжкультурною компетентністю. У Законі «Про державну службу» передбачено можливість підвищення рівня професійної компетентності, що дає можливість говорити про необхідність розробки навчальних програм для державних службовців з міжкультурної компетентності. Також, Національному агентству України з питань державної служби при формуванні пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців доцільно включити запит на проведення навчання з міжкультурної компетентності. Крім того, відповідним навчальним закладам при підготовці навчального модуля за напрямком «Публічне управління та адміністрування» включати відповідні навчальні курси з міжкультурної освіти у відповідності до основних європейських принципів державного управління.

Література

1. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Web-сайт. –

Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» (Київ, 5 липня 2006 року). – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua> (дата звернення 26.02.2016). – Назва з екрана.

2. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України [прийнято Верховною Радою 10 грудня 2015 р. № 889-VIII]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

3. Judith N. Martin, Thomas K. Nakayama. *Intercultural communication in contexts*. – NY: McGraw-Hill Higher Education, 2010, 5th ed. – 527 p.

4. *White Paper on Intercultural Dialogue [Electronic resource] : [Website]*. - Council of Europe. Mode of access: http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/WhitePaper_InterculturalDialogue_2_en.asp#P71_5982 (viewed on May, 12, 2014). – Title from the screen.

Розвиток публічної служби в умовах децентралізації влади

*Модератори: Сушинський О. І.,
д. держ. упр., проф.;
Гургула Т. В.,
д. екон. н., проф.*

Сушинський Олександр Іванович

*д. держ. упр., проф., зав. кафедри кадрової політики та державної служби,
перший заступник директора Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії державного управління
при Президентові України*

**Відповідальність як чинник контролю
та нагляду в організації публічної влади**

У сучасних основних законах багатьох демократій декларується верховенство права як відповідальність держави щодо громади, людини та громадянина. Суспільство очікує відповідальності «влади» щодо найвищих соціальних цінностей, а Основний Закон України буде легітимним, коли відповідатиме цим очікуванням, тому він має детермінувати «відповідальність» як принцип організації публічного управління, публічної влади та публічної служби. Тому видається можливим формування, розвиток і життєвість національної ідеї через успішний розвиток інститутів гарантування верховенства права у спосіб послідовних демократичних перетворень (трансформацій) з науково обгрунтованим перерозподілом, деконцентрацією, децентралізацією публічно-управлінських і публічно-владних компетенцій між інституціями громадянського суспільства, державою та органами місцевого самоврядування [1]. Такий підхід до трансформації публічно-управлінських і публічно-владних компетенцій зумовлює перегляд інституційної та функціональної структури здійснення публічного управління та публічної влади. Перспективним напрямом таких трансформацій видається розробка та послідовне впровадження у практику ідеології, доктрини та концепції гарантування верховенства права як компетенції у публічно-владному аспекті відповідних інституцій здійснення публічного управління, публічної влади, насамперед державної, з поєднанням публічно-владного партнерства.

Отже, необхідним є суттєве поглиблення розробок проблематики відповідальності як гарантії верховенства права. Адже суспільні очікування та й зрештою потреби «відповідальної влади» детермінують суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу. Інакше кажучи громадяни, громади та й народ в цілому «очікують» справедливої та відповідальної «влади» та держави. Однак, відповідальність не може бути односторонньою. В аспекті викладеного у статі 29 «Всезагальної декларації прав людини» (від 10 грудня 1984 року) сказано: «Кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний та повний розвиток її особистості». Перефразовуючи відповідний концепт [2] констатуємо таке: «Влада в аспекті відповідальності — це або наша нагорода, або наше покарання. Від нашої відповідальності залежить і те, і інше».

В аспекті викладеного відповідальність особистості як «революція у собі» — це вища відповідальність яка проявляється не тільки і не стільки в ефектних гаслах — заклинаннях, а в ефективних діях — пожертві для сім'ї, громади, народу чи інакше загалом це — «жертвовність» для суспільства, яка проявляється у тому, що кожен з власної волі з розумінням і тим більше — усвідомленням «працює» та «жертвує», віддає для суспільних благ. У юридичному сенсі така «жертвовність» це конституційний усезагальний індивідуальний та солідарний обов'язок — задекларувати усі свої статки, доходи та сплатити податки. Якраз свідомо «жертвовність», яка

виражається у добровільній сплаті податків є мірою відповідальності, чи інакше Національного, Державницького, Громадівського, Громадянського патріотизму. Свідомо добровільно поділитися з іншими усіма у тому філософська сутність «пожертви», громадянської відповідальності.

Отже, бінарна чи взаємна відповідальність (соціальна, правова, юридична) безспірно трактується як системний чинник, принцип соціуму організованому у громади та державу. Де «взаємна» відповідальність розуміється у системному зв'язку громадянина та громади, громадянина та держави, громади та держави. Стверджуємо також й про актуальність розробки та закріплення принципу множинної чи «мульти», «полі» відповідальності. Бінарна та мульти відповідальність безспірно трактується як системний чинник, принцип організації суспільства. Тут йдеться про бінарну та мульти відповідальність як системотворчі принципи соціуму, системи чи утворення складовими яких є громадяни, громади, народ, держава, народи, держави. Викладене обумовлює пошук умов та чинників для відповідального здійснення публічної влади та публічного управління, публічної служби. У такому аспекті актуальним видається принцип мультицентричності та стохастичності контролю, який обумовлює «усіх» бути відповідальними, усуває умови для адаптації до контролю, уникнення відповідальності та санкцій. Цей принцип спонукає кожного учасника суспільних відносин творити свободи та діяти справедливо і неупереджено, аби забезпечити себе від можливого вимушеного перебування в некомфортних умовах притягнення до відповідальності через відповідні негативні санкції.

Певним гарантом відповідальності, зокрема необхідним, та насамперед позитивною є негативні санкції (покарання). Однак, певні органи, склади органів, посадові особи здійснення влади відгородили себе не лише латентними, а й буквальними засобами імунітету від санкцій. У відповідності з розроблюваною нами концепцією санкція

це не відповідальність, а законодавче закріплення її виміру вираженому у покаранні.

Ступінь відповідальності держави щодо громад і громадян визначається рівнем розвитку громадянського суспільства, його самоорганізацією, активністю впливу на державно-правові механізми, взаємозв'язком держави, громад і громадян. Цілком очевидно, що така відповідальність може настати передусім там, де є можливість у громадян контролювати діяння органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб й активно на них впливати. Адже «народ здійснює владу безпосередньо», тому щодо будь-якого виду цієї влади він – «народ» є вищою інстанцією, яка ще й уособлює інтегральне праворозуміння.

У цій розробці основну увагу приділено концепції органів влади з новими рисами гарантування верховенства права. Такою новаційною рисою гарантування верховенства права є відповідальність, контроль і нагляд за додержанням Конституції і законів України відповідними органами публічної влади на відповідній (юрисдикційній) території.

У зв'язку з децентралізацією публічної влади відповідальними, підконтрольними та піднаглядними органами є органи місцевого самоврядування та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Якраз відповідальність (обсяг, вимір, «тягар» відповідальності), контроль і нагляд як унікальна риса дає можливість ідентифікувати спеціальний орган здійснення влади серед інших органів. Таким відповідальним органом з контрольним чи/та наглядовими компетенціями може бути орган в системі президентської влади – представник президента (уповноважений президента), в системі виконавчої влади – представник уряду (урядовий уповноважений, урядник), або орган з певним змішаним правовим статусом, наприклад – префект. Якраз інститут префектури видається компромісним варіантом вирішення проблемних питань організації публічної влади.

Отже, особливого значення набуває концепція відповідальності, контрольної і наглядової функцій як унікальної риси префектури, яка має бути покладена в основу концепції трансформації територіальної організації влади. Розробка має бути спрямована на встановлення сукупності основних рис інституту префектури та насамперед його унікальної риси. Згідно з новим доктринальним підходом до формування префектури постає питання про її публічність і демократичний цивільний контроль. Це зумовлює розробку проблематики публічно-владного партнерства, яке відіграє важливу роль у формуванні стабільного діалогу між органами здійснення різних видів публічної влади та інституціями громадянського суспільства. Для подальшого розвитку префектури на доктринально нових підходах питання публічно-владного партнерства має принципове значення для формування їхнього позитивного іміджу. Певні функції щодо контролю та нагляду доцільно здійснювати в рамках публічно-владного партнерства з громадськими організаціями. Прийняття концепції публічно-владного партнерства сприятиме відкритості префектури, а також доступу суспільства до певних функцій і повноважень з питань цивільного контролю і формування правил свого життя через відповідні інституції.

Підсумовуючи, зазначимо, що будь-яка компетенція та функція є інституційно закріплена чи виражена, або, інакше, повинна мати належного носія. Цією інституцією чи носієм може бути як уся система здійснення публічної влади та публічного управління, так і певна персоніфікована, єдина її інституція, суб'єкт, орган тощо. Це також може бути розгалужена система державних і громадських організацій чи інституцій, об'єднаних єдиною метою – діяти на благо людини, громадянина, громади, суспільства та держави. Однак залежно від виду цієї функції, її суспільної значущості вона може бути винятковою, унікальною. До рис і функцій, які є винятковими чи

унікальними, відносимо насамперед публічно-владні та публічно-управлінські. Якраз винятковість чи унікальність сутності публічної влади з позицій гарантій права, прав і свобод людини та громадянина, громади, народу та нації, національної безпеки детермінує дозвільний принцип їх здійснення та відповідні його модифікації.

Контроль та насамперед державний трактуємо як здійснення певного виду влади, тобто як здійснення контрольної влади державою, зокрема її органами та посадовими особами. Творча сутність здійснення контрольної влади державою проявляється в тому, що вона (державна) легітиміє своє трактування суспільного прогресу через відповідні доктрини, програми, плани, тощо та контролюючи спрямовує соціальний потенціал відносно цього трактування.

Отже, відповідальність забезпечується публічним, зокрема, державним контролем вид діяльності, що полягає у здійсненні відповідними засобами специфічного контрольновладного впливу на стан суспільних відносин. Метою контрольновладного впливу держави є «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно легітимних критеріїв щодо ефективності державного управління, зокрема здійснення державної влади.

Відповідно нашій концепції свобод і справедливості у громадянському суспільстві «право» як засадниче суспільне явище не потребує ніякого матеріального закріплення, а відповідальність, навпаки, має бути предметом усвідомленого суспільного вибору та договору.

Література

1. Сушинський О. І. *Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу* : монографія. / Сушинський О. І. – Львів : Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола, 2010. – С. 5.
2. Сушинський О. *Проблема рівної відповідальності у праві* // <http://zbruc.eu/node/42986> (26.10.2015).

Гургула Тетяна Володимирівна

*д. екон. н., проф., проф. кафедри кадрової політики та державної служби
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Управління ресурсами територіальної громади в умовах децентралізації влади

В умовах ринку рушійною силою всього соціального та економічного держави та цивілізації загалом, є громада. Саме перспективи розвитку територіальної громади формуються потребами та позиціями громади, держава повинна виконувати тільки захисну функцію у цьому процесі. Спосіб розвитку, побудова та активізація основного інвестора і споживача – громадянина, громади, особистості – є найбільш цінним на сьогоднішній день. Оскільки окрема територіальна громада виконує такі важливі функції, як створення матеріальних, трудових, наукових умов виробничої діяльності, забезпечення місця проживання і організації побуту, відпочинку, навчання і оздоровлення людей. В таких умовах децентралізації влади зростає значення управління ресурсами: природними, трудовими, земельними, фінансовими економіки. Ефективне управління ними набуває особливої актуальності в умовах обмеженості ресурсів, коли необхідність їх раціоналізації і підвищення ефективності функціонування вимагає пошуків нових рішень та засад, які б наблизили існуючу систему в Україні до світових стандартів.

Раціональне управління всіх ресурсів, що створюються органами влади, бізнесом, домашніми господарствами регіону для досягнення визначених фінансових результатів, забезпечення розширеного відтворення та соціального розвитку. При цьому основними критеріями досягнення поставлених цілей є:

– розрахунок на власні джерела фінансових поточних потреб громади;

– можливість залучення у необхідних обсягах зовнішніх фінансових ресурсів;

– формування ресурсної бази при допустимому рівні ризику;

– наявність інститутів, що забезпечують ефективність управління фінансами громади.

Зазначене доводить необхідність формування системи раціонального фінансовими ресурсами, розробки концептуальних засад реалізації такого управління, визначення імперативів управління фінансовими ресурсами на мезорівні.

Раціональне управління фінансовими ресурсами опосередковує процес діяльності усіх суб'єктів управління по формуванню фінансових ресурсів, створенню, нарощуванню і ефективному використанню фінансових ресурсів. Раціональне управління фінансами громади пропонується здійснювати безперервно з врахуванням особливостей конкретної територіальної громади сучасних реалій, а також дії зовнішніх нерегульованих на рівні регіону чинників. Отже, необхідно передбачити можливість гнучкого і оперативного прийняття рішень, що впливають на усі аспекти діяльності територіальної громади. На сьогоднішній день це особливо важливо, оскільки гостро відчуваються зміна пропорцій державного і корпоративного впливу на можливості економічного зростання, має місце висока динамічність та посилення дії чинників зовнішнього середовища.

Фінансовий ресурс територіальної громади створюється за рахунок джерел, що його наповнюють. Однак, для

визначення фінансових можливостей територіальної громади в забезпеченні її соціально-економічного розвитку цього недостатньо. Важливо визначити її реальні і потенційні фінансові можливості. Оскільки у вітчизняній економічній літературі зустрічаються різні визначення економічної сутності таких понять як «реальні фінансові можливості», «потенційні фінансові можливості» суб'єктів господарювання, вважаємо за доцільне обґрунтувати власне трактування таких термінів стосовно визначення фінансових можливостей територіальної громади:

– реальні фінансові можливості визначаються загальним обсягом всіх фінансових ресурсів, які надійшли на встановлений період часу від джерел, що його формують, і знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади та можуть бути ними використані для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади;

– потенційні фінансові можливості територіальної громади являють собою розрахункову величину загального обсягу фінансових ресурсів, які можуть бути одержані в результаті ефективного використання всіх джерел, що його наповнюють, впровадження нових технологій, інноваційних процесів вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами територіальної громади.

Оскільки кожна з виділених груп суб'єктів економіки (підприємства, населення, домашні господарства та інші категорії, що наповнюють бюджет територіальної громади) можуть формувати свій власний фінансовий потенціал, використовуючи для цього кращі досягнення в сфері управління фінансовими ресурсами на всіх етапах здійснення виробничо-господарських процесів. Фінансовий потенціал будь-якого з них може бути представлений:

ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ = ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ФАКТИЧНИЙ + ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕАЛЬНИЙ + ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОТЕНЦІЙНИЙ

Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспектив, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарський обіг такі ресурси території: як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання. Оцінка фінансових можливостей територіальної громади від використання незадіяних на момент дослідження його природних і виробничо-господарських ресурсів повинна базуватися на прогнозованих розрахунках доцільності їх використання на визначений період часу з врахуванням витрат на реалізацію. Методологія розранку таких заходів передбачає можливість використання методів оцінки ефективності інвестиційних проектів, пов'язаних із залученням нових джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади.

Отже, підвищення фінансового потенціалу територіальної громади знаходиться в прямій залежності від результатів діяльності суб'єктів економіки та ефективності системи управління фінансовими ресурсами на всіх етапах виробничо-господарської діяльності.

Література

1. *Офіційний сайт Агенції регіонального розвитку та європейської інтеграції / [Електронний режим] – <http://www.ardei.lviv.ua/index.html> – Заголовок з екрану.*
2. *Офіційний сайт Асоціація міст України та громад / [Електронний режим] – <http://www.auc.org.ua> – Заголовок з екрану.*
3. *Офіційний сайт Верховної Ради України / [Електронний режим] – <http://zakon.rada.gov.ua> – Заголовок з екрану.*
4. *Офіційний сайт Державного комітету статистики України / [Електронний режим] – <http://www.ukrstat.gov.ua> – Заголовок з екрану.*
5. *Офіційний сайт ЄвроРегіо Україна (Інститут регіональних та євроінтеграцій-*

- них досліджень) / [Електронний режим] – <http://www.eri.org.ua> – Заголовок з екрану.
6. Офіційний сайт Інституту Реформ / [Електронний режим] – <http://www.ir.org.ua> – Заголовок з екрану.
7. Офіційний сайт Інституту Схід-Захід / [Електронний режим] – <http://ewi.org.ua> – Заголовок з екрану.
8. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України / [Електронний режим] – <http://www.kmi.gov.ua> – Заголовок з екрану.
9. Офіційний сайт Комітету регіонів / [Електронний режим] – <http://www.cor.euroa.eu> – Заголовок з екрану.
10. Офіційний сайт Міністерства економіки України / [Електронний режим] – <http://www.me.gov.ua> – Заголовок з екрану.
11. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / [Електронний режим] – <http://www.minfin.gov.ua> – Заголовок з екрану.
12. Офіційний сайт Української асоціації місцевих та регіональних влад / [Електронний режим] – <http://www.alai.org.ua> – Заголовок з екрану.
13. Павлов В. І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації) / В. І. Павлов – Луцьк : Настир'я, 2000. – 580 с.
14. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – [Вип. 4(33)]. – С. 42–54.

Баранов Олександр Андрійович

д. ю. н., с. н. с., голов. наук. співроб. Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України

Дубняк Марія Вікторівна

аспірант Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України

Інформаційні умови участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до міжнародних стандартів

Понад 50% населення країн Європи задоволені рішеннями органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а в Україні такий показник коливається від 9 до 12%. Однією із причин незадоволення громадськості є те, що рішення які приймають ОМС не завжди забезпечують права, інтереси та потреби населення.

Мешканці європейських міст та влада, усвідомлюючи свою солідарну відповідальність беруть на себе зобов'язання залучати усіх громадян до процесу прийняття рішення у місцевому самоврядуванні. Нормативна практика, щодо залучення громадськості у процес прийняття рішення започаткована ще з

90-х років 20 сторіччя. Підхід щодо залучення містян до процесу розвитку міст та покращення рівня їх життя, в тому числі, і шляхом забезпечення участі у прийнятті відповідних рішень, було проголошено в Європейській хартії міст, яка ухвалена Радою Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи (CLRAE) 18 березня 1992 року [1].

Аналогічний погляд на ці процеси простежуються і в інших документах міжнародного права. Зокрема, Декларація ООН «Про право на розвиток» 1986 р. визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права

на розвиток [2]. Таке положення Декларації можна тлумачити з позицій забезпечення всебічного розвитку, зокрема, шляхом створення умов, за яких громадянин і влада солідарно виконують зобов'язання направлених на підвищення якості життя за рахунок вдосконалення процесу прийняття рішень на місцевому рівні.

У Регламенті ЄС №1049/2001 від 30.05.2001 "Про доступ громадськості до документів Європарламенту, Ради та Комісії" зазначено, що відкритість органів влади дозволяє громадянам приймати активну участь в процесі підготовки рішень, які мають відношення до них [3]. Зазвичай, процес підготовки рішення складається з кількох етапів, що системно відображені в Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, який ухвалено на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року [4]. Зокрема, Кодекс визначає, що процес прийняття рішення складається з наступних етапів: встановлення порядку денного, складання проекту рішення, прийняття рішення (його легітимізації), виконання рішення, моніторингу за станом виконання рішення, повторне формулювання рішення (у випадку невдалого виконання прийнятого рішення).

У Кодексі наголошується, що в процесі здійснення всіх цих етапів громадськість та влада можуть співпрацювати на чотирьох рівнях інформаційної взаємодії: просте інформування, консультація, діалог, партнерство. Проста інформаційна взаємодія характерна для всіх етапів прийняття рішення, але вона мало ефективна. Тому на етапах складання проекту, моніторингу, повторного формулювання частіше використовуються консультації, а на етапах встановлення порядку денного, складання проекту – діалог. Треба зазначити, що запропоновані у Кодексі рівні інформаційної взаємодії не є вичерпними і тому їх перелік та зміст потребують певного корегування.

В запропонованих рівнях інформаційної взаємодії та на кожному з етапів про-

цесу прийняття рішення можуть існувати свої інструменти залучення громадян – відкритий доступ до інформації, проведення досліджень та інформаційних компаній, підтримання веб-сайтів, подання петицій, проведення он-лайн консультацій, публічних слухань, організація роботи форумів, комітетів та робочих груп, семінарів, нарад.

Однак, без забезпечення правового регулювання зрозумілого, доступного процесу обміну інформацією між громадянами та органами влади, як правило зводить нанівець результати взаємодії незалежно від інструменту, за допомогою якого відбувається залучення громадян до процесу прийняття рішень у місцевому самоврядуванні.

На кожному з зазначених етапів при використанні будь-якого інструменту залучення громадян слід організувати відповідну інформаційну взаємодію між всіма суб'єктами, які залучені в процес прийняття рішення. Реалізація такої взаємодії за допомогою ІКТ-технологій сприятиме зміцненню місцевої демократії за рахунок виникнення потенційної можливості залучення практично всіх громадян до вирішення проблем, які саме цих громадян стосуються [5]. Розвиток інформаційного суспільства та електронної демократії посилює інформаційну взаємодію органів місцевої влади з громадянами, що забезпечить більш оперативний та змістовний діалог.

Таким чином, на міжнародному рівні було розроблено відповідні концепції та стандарти, а також узагальнено низку кращих практик для налагодження інформаційної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що є основною умовою забезпечення безпосередньої участі громадян у процесі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні.

В Україні спостерігається активний рух громадянського суспільства та окремих представників ОМС, які крок за кроком наближують країну до міжнародних стандартів щодо залучення громадян в процес прийняття рішення на рівні міс-

цевого самоврядування. Але втілення в життя досвіду європейських країн та кращих практик не може бути забезпечено одними лише волонтерськими зусиллями без системної державної стратегії та державної волі. З огляду на зміст певних міжнародних документів національне законодавство з питань регулювання інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення.

Висновки: Широке залучення громадян підвищує ефективність рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування, що створює відповідне підґрунтя для покращення якості життя всього населення.

Налагодження процесу щодо взаємного, повного, своєчасного обміну інформацією на кожному етапі процесу прийняття рішення дозволяє забезпечити більш ефективне вирішення проблем завдяки створенню умов щодо врахування думок громадян, яких це рішення безпосередньо стосується.

Використання ІКТ-технологій дозволяє розширити коло громадян, які матимуть можливість долучатися до процесу прийняття рішення, що зміцнює можливості електронної демократії.

Правова регламентація налагодження ефективної інформаційної взаємодії як засадничої умови залучення громадян до процесу прийняття рішень є особливо актуальною для України та потребує подальшого дослідження із використанням змісту міжнародних стандартів та кращих практик. Актуальність цього питання посилюється враховуючи процес децентралізації, який наразі відбувається в Україні та завдяки якому на місцевий рівень буде передано ще більше повноважень.

Література

1. *European Urban Charter*. — Strasbourg. (17-19 March 1992). — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405>.

2. *Declaration on the Right to Development*. The General Assembly, A/RES/41/128 (4 December 1986). — Режим доступу: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>.

3. *Regulation (EC) № 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents // Official Journal L 145, 31/05/2001 P. 0043 – 0048*. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>.

4. *Кодекс кращих практик участі громадянськості у процесі прийняття рішення*. — CONF/PLE(2009)CODE1. — Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-580-1000661041.pdf.

5. *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)*. Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies). — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1410627>.

Карпа Марта Іванівна

*к. держ. упр., ст. викл. кафедри кадрової політики та державної служби
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

До питання концентрації у змісті посади державної служби

Концентрація – актуальне питання розвитку людства. Адже вона проявляється у багатьох сферах та відносинах людського розвитку, маючи на меті як економічні, суспільні, якісні та багато інших критеріїв виміру свого впровадження. Концентрація активно проявляє себе у питаннях здійснення аналізу будь-якого явища, зокрема у частині аналізу ефекту, аналізу задіяних складових, ресурсних показників тощо. Велика кількість науковців з різних сфер науки вбачають тенденцію майбутнього розвитку суспільства у переході до збагачення змісту праці, до автоматизації процесів виробництва та управління. Збагачення проходить не тільки кількісними, якісними параметрами, а й соціальними. Щораз більшої ваги отримують рівень та якість освіти, культури, творчості, емоційного стану, особистісного розвитку тощо. Навіть у макроекономіці спеціалісти підтверджують жваву динаміку руху від матеріально-речової форми товару до форми послуги у національному багатстві.

Яскравими прикладами виявлення поняття концентрації у змісті посади державної служби є: запровадження «єдиних вікон», єдиних методик, залучення комп'ютеризації та автоматизації процесів у діяльності службовця, запровадження єдиних мереж, використання уніфікації у діяльності тощо.

У більшості випадків метою концентрації є зменшення витрат робочого часу працівника і, відповідно, вивільнення робочої сили. Відбувається перехід до якісно нової системи зв'язків. На практиці це проявляється у створенні щораз нових управлін-

ських та програмних продуктів, зменшенні роботи на паперових носіях, спрощенні процедурних питань, укрупненні (злитті) управлінських функцій (та відповідно до них перегляд функціональних навантажень відповідних структур та посад). Також частіше з'являтимуться нові форми організації надання послуг населенню. Об'єднання функцій дозволяє економити на службових видатках, на утриманні меншої кількості штатних працівників тощо.

Концентрацією можна вважати процес, спрямований на збільшення кількості та/або якості надання послуг та виконання функцій. Такого результату можна досягнути в умовах наявного обсягу роботи та в рамках однієї посади шляхом:

– використання нових методик (щодо витрат робочого часу, здійснення процедурних питань, прийняття управлінських рішень тощо);

– використання нового інструментарію: нормативного-правового, програмного забезпечення, процедурного, функціонально-структурного тощо;

– використання відповідного матеріально-технічного забезпечення.

Можна вважати, що концентрація у змісті посади відіграє роль одного з критеріїв якості функціонування конкретної посади. Використання новітніх технологій, методик, програмного забезпечення, збільшення потужності як економічної категорії – це інтенсивний вид розвитку концентрації. Саме його використання зменшує витратну складову процесу та збільшує якісні показники діяльності.

Змістом посади державної служби за нормативним визначенням на сьогодні

вважаємо посадові обов'язки. Адже відповідно до Закону України «Про державну службу» посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах певних повноважень [1].

На сьогодні посадові обов'язки – це перелік функцій і повноважень, закріплених за посадою державної служби, які зобов'язаний виконувати державний службовець та які встановлені його посадовою інструкцією. Завдання та обов'язки працівника мають відповідати завданням і функціям підрозділу та вимогам професійно-кваліфікаційної характеристики відповідної посади. Зазвичай увагу сьогодні приділяють процесам визначення однорідності посадових обов'язків, їх систематизації, виключення їх дублювання, визначення найбільш важливих. За основу пропонується використовувати організаційні документи та нормативно-правові акти, а саме: відповідну посадову інструкцію, положення про структурний підрозділ, Національний класифікатор України «Класифікатор професій» ДК 003:2010, Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (випуск 76) із змінами, затверджений наказом Нацдержслужби України від 13 вересня 2011 року № 11 [2].

Динаміка прийняття законодавчих актів вказує на більшу увагу саме до функціонального навантаження на посаду державної служби. Суттєвими доробками у цьому напрямку є:

- виокремлення посадових обов'язків для характеристики посади державної служби;
- визначення межі здійснення посадових обов'язків;
- зв'язок посади з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу;
- перелік основних завдань та виконанням функцій, реалізація яких має здійснюватися при зайнятті посади державної служби.

Закон України «Про державну службу» у ст.8 зазначає перелік основних обов'язків державного службовця. Також зазначено, що державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

На перший погляд виглядає, що це вичерпні елементи посади, до яких можна застосовувати поняття концентрації. У визначенні посади державної служби не вказані подані далі у законі поняття компетентності державного службовця, які зазначаються в оприлюдненому оголошенні про проведення конкурсу, переведенні державних службовців (ст. 41), підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців (ст. 48), індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (ст. 49) та ін.

Професійна компетентність державного службовця не входить в поняття посади, а є окремим поняттям та визначена як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Тому поняття концентрації, крім зазначених вище посадових обов'язків, доцільно застосовувати і до спеціальних знань, умінь та навичок, моральних та ділових якостей службовця. Проведення функціонального аналізу посад державної служби забезпечує розподіл професійної діяльності на основні посадові обов'язки як із визначенням переліку вимог до знань, вмінь, навичок, так із визначенням інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби чи вже їх займають. Зазвичай підвищення концентрації веде до збільшення функціонального навантаження на посаду державного службовця.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад дер-

жавної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті : Наказ Нацдержслужби України від 20 липня 2012 року № 148. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194.

Гіржев Артем Олександрович

аспірант Чорноморського державного університету ім. Петра Могили

Децентралізація влади як запорука створення спроможних громад в умовах реформування публічного управління

Процес створення та управління спроможними територіальними громадами, який є одним з основних етапів здійснення децентралізації влади в Україні, неможливий без реформування системи публічної служби, а особливо таких її елементів, як служба в органах державної влади на місцях та органах місцевого самоврядування. В даному контексті доцільно розглянути, як вже прийняті нормативно-правові акти, так і законопроекти, які є актуальними на даний момент.

В першу чергу варто відмітити Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII, відповідно до якого проводилися місцеві вибори (25.10.2015). Деякі новели даного закону можна розглядати, як еволюцію порядку формування органів місцевого самоврядування, порівняно із попереднім законом. Серед них варто відмітити:

- всі зареєстровані партії можуть брати участь в виборах (раніше – зареєстровані за рік);
- гендерна квота (у списку повинно бути не менше 30% жінок);
- громадські організації можуть бути спостерігачами на виборах;
- обрання міських голів в два тури (більш витратно, проте забезпечує вищий ступень легітимності).

Крім того варто зазначити, що в Законі «Про місцеві вибори» закріплене чітке встановлення кількісного складу відповідних місцевих рад, який визначатиметься Центральною виборчою комісією до початку виборчого процесу чергових виборів в залежності від кількості виборців, які належать до відповідної територіальної громади, проживають на території області, району, району в місті [5]. Дане положення знайшло своє відображення в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому зі статей 26, 43, 45 було виключено з компетенції відповідних рад, право визначання відповідно до закону кількісного складу ради.

Перелічені положення виглядають достатньо прогресивно, хоча поряд з ними в Законі «Про місцеві вибори» містяться й суперечливі речі, як запровадження пропорційної системи в багатомандатних виборчих округах з закріпленням кандидата, висування міських голів партіями та імперативний мандат.

В умовах зазначених перетворень доцільно зазначити, що в українському законодавстві вперше з'явилося поняття «староста», який покликаний «замінити» сільські та селищні ради. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

було доповнено статтею 14-І яка визначає старосту як посадову особу місцевого самоврядування, яка:

1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [4].

Як бачимо, староста фактично не наділений повноваженнями по вирішенню питань які раніше вирішувалися сільською або селищною радою. Тобто у всіх можливих випадках старості доведеться звертатися до об'єднаної ради (яка знаходиться в іншому населеному пункті) для того щоб вирішити ті чи інші питання. Як зазначають деякі автори: – «нескладно спрогнозувати, що навантаження на ради збільшиться – їх просто завалять зверненнями збільшені громади» [2].

Розглянуті закони привнесли ряд істотних змін до сфери публічного управління, проте найбільш важливі зміни покликаний привнести Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 15.07.2015 р. [3].

Метою Законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, враховуючи принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової

самодостатності місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети Законом пропонується внести зміни до статей 85, 92, 106, 118, 119, 121, 132, 133, 140-144, 150, а також перехідних положень Конституції України.

Ці зміни стосуються, у першу чергу, децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Законом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Крім того, змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді.

Для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Відповідно до ст. 118 запропонованого законопроекту префект є державним службовцем, який під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Варто відмітити, що дана посадова особа покликана фактично замінити місцеві державні адміністрації, а тому вона наділена досить широким колом повноважень, зокрема префект:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Особливої уваги заслуговує положення про те, що префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду [1].

Розглянувши запропоновані зміни, які безпосередньо стосуються публічної служби, можна сказати, що вони загалом носять позитивний характер і є прямим продовженням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р., тобто являють собою певну еволюцію у сфері публічного управління.

Література

1. Висновок комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя стосовно законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351035>.

2. Кулініч О. І. Чим загрожує «добровільно-примусове» об'єднання громад [Електронний ресурс] / О. І. Кулініч // Економічна правда. – 2015. – 15 червня. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/06/15/546631/>.

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Проект Закону України: від 15.07.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>.

4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України: від 21.05.1997 р., за № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

5. Про місцеві вибори. Закону України: від 28.05.2015 р., за № 595-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

Корецька Тетяна Костянтинівна

магістр державного управління,

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Реформування державної служби в контексті децентралізації влади

Децентралізація влади в Україні залишається одним з гострих питань протягом останніх років. Впродовж всього періоду становлення України як незалежної держави неодноразово ставилося питання щодо необхідності розширення

повноважень місцевого самоврядування та передачі повноважень від центру на місце. Саме надмірна централізація влади і пов'язане із нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі.

Сучасний стан України, наявність кризових явищ майже у всіх сферах життєдіяльності суспільства зумовлюють необхідність проведення реформ, спрямованих на забезпечення сталого економічного розвитку нашої країни. Питання реформування державної служби в Україні залишається вкрай актуальним, особливо в контексті очікуваних змін до Конституції України, так як передбачено передача повноважень від місцевих державних адміністрацій до місцевих рад та їх виконавчих комітетів, більш чітко визначена матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон, тощо.

Побудова в Україні правової, високорозвинутої, цивілізованої держави з високим рівнем життя, культури та демократії неможлива без модернізації системи державного управління. Як свідчить історична практика, формування державної кадрової політики є досить складним, багатограним процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, включає в себе послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій.

Проблема удосконалення системи державного управління, її кадрового забезпечення за роки незалежності України не втратила своєї актуальності та значущості. Дослідження процесів реформування державної служби знаходяться в центрі уваги вітчизняних учених [1,2].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року затверджено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та план заходів щодо її реалізації [3]. Ключовим питанням, яке потрібно вирішити в ході реформування – це боротьба з корупцією. Попри всі декларації можновладців, демонстративні звільнення окремих корупціонерів, корупція залишається поки що невиліков-

ною хворобою і держави і суспільства. Перш за все, незмінними залишаються чинники, що спричиняють корупцію та створюють для неї живляче середовище. Більш того, на тлі поглиблення економічної кризи та політичної нестабільності, зростання безробіття, деякі з них тільки посилюються. Серед них основними є:

- бідність основної маси населення, надмірне розшарування суспільства на дуже багатих і решту, які ледь зводять кінці з кінцями. Невеличкий прошарок середнього класу сьогодні зазнає значного тиску. Поряд із тим, нівелюється поняття праці як джерела добробуту, що створює відповідну атмосферу у суспільстві;

- неоднозначне ставлення суспільства до такого явища як корупція. З одного боку, в суспільстві панує несприйняття та засудження корупції і заклики вирішувати цю проблему у не правовий спосіб, з іншого, є намагання вирішувати виникаючі проблеми та оминати вимоги закону із застосуванням корупційних механізмів;

- низька якість законодавства, яка створює правові колізії і дозволяє неоднозначні трактовки, регулювання значного кола питань підзаконними нормативно-правовими актами;

- часта заміна чиновницького апарату за політичними причинами, “квотний принцип” при зайнятті посад, політична корупція і, як результат, корупція звичайна;

- неефективна правоохоронна та судова система;

- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень.

Подолати названі причини за короткий період неможливо, хоча у суспільстві є попит саме на “швидкі” рішення. Прикладом цього може бути Закон “Про очищення влади”, який насправді не тільки не виправдав очікувань ініціаторів його прийняття, але й завдав очевидної шкоди. На жаль, у суспільній думці створився узагальнений образ чиновника, на який переноситься вся негативна оцінка

дій влади. Разом з тим, забувають, що державний службовець це така сама професія, як і інші, яка вимагає професіоналізму, але й обмежена певними правовими рамками, тощо.

Враховуючи вищевикладене, необхідно створити передумови для реформування державної служби. Перш за все реформувати систему оплати праці. Сьогодні в Україні одне з найбільших податкових навантажень на заробітну плату, що породжує “тіньові” зарплати, з яких не платяться податки. А заробітна плата державних службовців не відповідає ані їх компетенції, ні сфері їх відповідальності, а також їх ініціативності. Слід приділити особливу увагу і до формування кадрового резерву для державної служби. Складається парадоксальна ситуація – Національна академія державного управління при Президенті України та чотири її регіональних інститути щорічно випускають сотні дипломованих фахівців з державної служби, а посади на державній службі або залишаються вакантними, або заповнюються за принципом партійних квот. Забезпечити призначення на посади державних службовців виключно на конкурсній основі, зробити цей процес максимально прозорим і зрозумілим. Також доцільним буде ввести заборону для певних категорій державних службовців на членство в політичних партіях, провести деполітизацію державної служби, розмежити адміністративні і політичні посади. Поступова відмова від партійно-квотного підходу до формування кадрового складу державної служби є запорукою її професіоналізації та підвищення ефективності.

Реформа державної служби вкрай необхідна для влади, оскільки вона повинна привести до якісних змін інституту державної служби, причому як на законодавчому рівні, так і на функціональному. Саме тому підвищення ефективності державного управління, якісне нарощування кадрового потенціалу державної служби, що забезпечуватиметься ефективною професійною підготовкою,

перепідготовкою та підвищенням кваліфікації управлінських кадрів, є одним з важливих напрямів стратегічних перетворень в Україні. Реформуванню державної служби, загальнонаціональної системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів дасть змогу підвищити результативність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення ефективної державної політики у сфері державної служби та службі в органах місцевого самоврядування.

На нашу думку, головними напрямками удосконалення системи державного управління, а саме реформування державної служби та перетворення її в ефективний інститут кадрового забезпечення системи державного управління є:

- аналіз основних концепцій реформ державної служби світових, зокрема європейських країн для впровадження передових стандартів адміністрування в практику державного управління;

- розроблення концептуальних засад адміністративної реформи в Україні, реформування державної служби, де були б визначені пріоритетні напрямки реформ, механізми їх реалізації;

- створення ефективної, дієвої системи підвищення кваліфікації керівних кадрів з урахуванням кращої світової практики та вітчизняних традицій;

- розроблення механізму практичної реалізації провідної ролі Національної академії в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; розбудова її провідної ролі в мистецтві управління трудовими ресурсами державно-управлінського спрямування;

- забезпечення науково-методичного обґрунтування та прогнозування наслідків реформаторських заходів;

- активізація використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у системі державної служби та службі в органах місцевого самоврядування;

– забезпечення ефективного управління державними фінансами та контроль за їх використанням.

Література

1. Битяк Ю.П. *Державна служба в Україні: організаційно-правові засади*/ Ю.П. Битяк.-Х.: право, 2005.-304 с.

2. Дубенко С.Д. *Державна служба і державні службовці в Україні*/ С.Д. Дубенко.-К.: ІнЮре, 1999.- 245 с.

3. *Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації; розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015р. №227-р.*

Михалевська Лариса Борисівна

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Сутність феномена

“кадровий потенціал органів державної влади”

Актуальність вивчення питань, пов'язаних з кадровим потенціалом органів державної влади, обумовлена інтересом до вирішення проблеми підвищення ефективності управління персоналом. У ситуації реформування різних областей українського життя потреба визначення «кадровий потенціал органів державної влади» стає більш затребуваною завдяки його винятковій важливості.

З метою визначення системи категорій кадрового потенціалу державної служби проаналізуємо три групи понять. Перша група – базові поняття, з яких складається зміст поняття «кадровий потенціал державного службовця», до них слід віднести поняття «потенціал», «кадри», «персонал», «ресурси». Друга група понять, що є синонімами поняттю «кадровий потенціал», однак це не правильно, оскільки не відповідає суті змісту кожного поняття, – це поняття «людські ресурси», «потенціал людини», «трудові ресурси», «людський капітал», «трудоий потенціал». Третя група – поняття, що дають професійну забарвленість «кадровому потенціалу», – поняття «державна служба», «державні службовці».

Поняття «потенціал» має подвійний зміст: з одного боку, він характеризує

ступінь потужності в будь-якому відношенні, а з другого констатує, що ця потужність прихована. І у зв'язку з цим потенціал можна характеризувати як наявні риси (потенції), так і приховані, які можуть розвинутиися при цілеспрямованому впливі (або так і залишаться прихованими). Поняття «потенціал» доцільно було б розглядати, з одного боку, під кутом структурної будови, з другого – крізь призму його функціонального призначення.

У нашому дослідженні доцільно використовувати поняття «кадри», «кадровий», оскільки це поняття завжди пов'язане з кваліфікованими працівниками в конкретній організації, галузі, водночас характеризує працюючих з погляду їх якісних характеристик. Крім того, кадровий потенціал державної служби завжди пов'язаний з управлінською працею, результатом якої є реалізація функцій держави.

На підставі аналізу сучасної наукової літератури, чинних нормативно-правових актів України слід зазначити, що поняття «кадровий потенціал державної служби в Україні» на практиці не розроблено, не з'ясовано його структуру, функціональне призначення, що, у свою чергу, викликає проблему розроблення категоріального

апарату кадрового потенціалу та з'ясування шляхів створення оптимального кадрового потенціалу державної служби [1].

Враховуючи викладене вище, можна констатувати, що поняття «кадровий потенціал державного службовця» – це здатність (приховані якості) кадрів, яка обумовлена певними функціями державного управління щодо формування та реалізації державної політики та характеризує специфічні риси, які притаманні державному управлінцю, специфічні задатки, навички, вміння, досвід, що потрібні при виконанні завдань державного управління і які можуть бути розкриті за певних обставин.

Кадровий потенціал державної служби – це сукупність потенційних можливостей державних службовців та інституційних характеристик системи державної служби, які забезпечують нарощування та реалізацію кадрового потенціалу державних службовців. Основною характеристикою кадрового потенціалу державної служби є його інституціональність, тобто відповідність кадрового потенціалу нормам інституту державної служби.

Кількість кадрів в органах державної влади визначається виходячи з об'єму і потенційних можливостей, які вони мають в своєму розпорядженні. А якість сформованого кадрового потенціалу вимірюється ступенем збалансованості професійно – кваліфікаційних характеристик працівника з вимогами органів державної влади, а також показниками ефективності праці.

Формування кадрового потенціалу – це важлива функція роботи будь-якої державної установи, організації, підприємства. Від своєчасного та повного вирішення соціально-економічних та організаційних задач багато в чому залежить ефективність функціонування органів державної влади.

Головна мета формування кадрового потенціалу державної служби – забезпечити органи державної влади необхідними трудовими ресурсами, здатними

вирішити завдання та досягти поточних і стратегічних цілей [2].

Планомірне та обґрунтоване формування кадрового потенціалу органів державної влади дозволить вирішувати наступні задачі: встановлення співвідношення чисельності працівників з різними професійно-кваліфікаційними характеристиками для досягнення максимальної відповідності між структурами робіт, робочих місць та персоналом; забезпечення оптимального ступеню завантаження працівників для повного використання їх особистого потенціалу та підвищення ефективності їх праці; оптимізація структури працівників з різним функціональним змістом праці.

Забезпечення державного управління висококваліфікованими спеціалістами – це складний безперервний процес, який передбачає підвищення ефективності всієї системи державної служби. Як свідчить історична практика, формування державної кадрової політики може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, воно включає в себе послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій.

Сутність нової кадрової доктрини полягає в тому, що держава та особа – соціальні партнери в професійно-трудовій та інтелектуальній самореалізації особистості. Досягнення гармонійного поєднання інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів – визначальний принцип у сучасній кадровій діяльності [2].

Державна кадрова політика та багатогранна діяльність з її реалізації є соціальним регульованим процесом, цілеспрямованим і високоорганізованим інструментом влади, одним із найважливіших управлінських важелів. Пріоритетне завдання державної кадрової політики полягає у формуванні генерації професійно підготовлених, високоморальних та порядних державних службовців.

Кадрова політика не має спрямовуватися тільки на кадрове забезпечення вирішення завдань реформування держави й суспільства. Нагальною потребою є розробка кадрової політики, яка і врахує сучасний стан держави, і буде спрямована в майбутнє.

Способами підвищення ефективності державної кадрової політики може стати створення чіткого механізму відповідальності державних службовців шляхом їх інформування про цілі та завдання установ, організацій, в яких вони працюють, та оцінювання виконаної роботи; перегляд і вдосконалення розподілу посадових обов'язків, подолання дублювання повноважень; налагодження відкритого добору й розстановки кадрів шляхом створення всеукраїнського банку даних про наявність вакант-

них посад в органах державної влади та їх періодичної ротації.

Отже, кадри є вирішальною ланкою в організації суспільства, його функціонування й подальшого розвитку. Найважливішою характеристикою кадрів є якість їхнього складу, покращання якого визначається підвищенням освітнього рівня, загальної культури, набуттям досвіду, професійним розвитком.

Література

1. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – Т. 3. – 952 с.

2. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 456 с.

Томашевська Тетяна Вячеславівна

аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

Пріоритетні принципи формування політико-управлінської еліти в сучасній Україні

Тривала “політична війна”, протистояння між гілками влади, політична корупція та економічна злочинність девальмували державу в очах громадян. Все це ставить на порядок денний питання діяльності публічної влади та її основного носія політико-управлінської еліти. Формування політико-управлінської еліти як кадрового складу державного управління – корінне питання стратегії і тактики влади, її життєздатності та авторитету [1].

Науковці виділяють об'єктивні й суб'єктивні критерії оцінки якості еліти. До об'єктивних критеріїв відносять результати її політико-управлінської діяльності, синтетичним показником якої є стан країни в цілому, якість життя населення (процвітає країна або перебуває в стані занепаду); життєвий рівень населення, його культури; можливості

реалізації творчого потенціалу; безпека населення – зовнішньополітична, економічна, продовольча, екологічна. До суб'єктивних критеріїв – інтелектуальний потенціал еліти, професіоналізм і етичні засади, культурний і освітній рівень [4].

Варто зазначити, що якість еліти багато в чому залежить від принципів її становлення, саме тому, на нашу думку, процес оновлення еліти потребує насамперед теоретичного обґрунтування, зокрема, визначення пріоритетних принципів, дотримання яких має сприяти становленню самодостатньої політико-управлінської еліти в сучасній Україні.

До принципів становлення сучасної української еліти науковці відносять:

– досвід попередньої роботи, взаємні зобов'язання, які нерідко визначають рух в еліту замість професійних якостей;

– особисту відданість як критерій відбору на управлінські посади;

– клановість та протекціонізм;

– регіональну роздробленість, коли окремо співіснують, а інколи і протистоять столична, дніпропетровська, львівська еліти тощо;

– певну несамостійність, коли при прийнятті важливих рішень еліта орієнтується на досвід та оцінку Заходу чи то Росії [3].

На нашу думку, до пріоритетних принципів становлення доцільно віднести:

– верховенство права;

– патріотизм та служіння українському народу;

– законність;

– демократизм;

– зміна поколінь;

– професіоналізм;

– доброчесність;

– самостійність;

– прозорість діяльності;

– персональна відповідальність.

В контексті нашого дослідження, верховенство права означає, що метою здійснення політико-управлінської діяльності насамперед є забезпечення природних прав і свобод людини.

Патріотизм і служіння Українському народу означає любов до своєї Батьківщини, відданість своєму народові; відданість чому-небудь, любов до чогось [2, с. 711]. Для представників політико-управлінської еліти цей принцип проявляється у відданості своєму професійному вибору, бездоганності у службових відносинах, відповідальному ставленні до дорученої справи, постійності і принциповості у стосунках із співпрацівниками і громадянами.

Принцип законності означає здійснення державними органами і посадовими особами всіх властивих функцій у суворій відповідності до чинної Конституції, законів та підзаконних актів, згідно зі встановленою у законодавстві компетенцією.

Засобом реалізації принципу демократизму є рівність доступу до політи-

ко-управлінської еліти, а отже рівності доступу до здійснення політичного управління всіх громадян.

Принцип зміни поколінь повинен бути основним в українській політиці. Це не означає привести в систему влади лише молодих, це означає привести кращих, з новими ідеями, новими підходами, професійно підготовлених, з новим баченням. Еліта повинна прийти через формування нових політичних сил, які будуть не харизматичним клубом для одного лідера (не зважаючи на те, що українці тяжіють до персоніфікованого вибору).

Термін “професіоналізм” – означає глибоке і всебічне знання і володіння практичними навиками у сфері суспільно корисної діяльності. Це здатність ефективно реалізувати спеціальні професійні знання, вміння і навички, зумовлена особистісними рисами і компетенціями. Професіонал повинен не тільки володіти певним комплексом знань у різних галузях, але й бути здатним генерувати оригінальні ідеї і пропонувати неординарні підходи і способи вирішення питань.

Сутність принципу доброчесності можна визначити як прояв чесності і моральності. Ці риси людської особистості є фундаментом, на якому повинен будуватися професіоналізм. Управлінець, який використовує свої знання і вміння не для служіння іншим, зловживає ними для задоволення особистих інтересів, стає професійним негідником або злочинцем. Тому моральність, інтелігентність, чесність і порядність – це єдиний шлях до оздоровлення всього державного апарату.

Принцип самостійності зумовлений особливістю нашої держави, яка впродовж всієї історії державотворення підпадала під вплив більш могутніх держав. Саме тому, в процесі прийняття політико-управлінських рішень представники еліти мають захищати виключно національні інтереси.

Принцип прозорості діяльності представників еліти нерозривно пов'язаний з принципом відкритості публічної адміністрації. Лише відкритість дає мож-

ливість спостерігати і наскрізь бачити, як працюють представники політико-управлінської еліти. А це, в свою чергу, є запорукою доброго адміністрування.

Якісне оновлення української політичної еліти можливе, якщо існують дієві механізми відповідальності – Президента, депутатів, партій, уряду, чиновників. Принцип персональної відповідальності відіграє надзвичайно важливу роль в діяльності представників політико-управлінської еліти, оскільки, як свідчить практика, недоліки в діяльності публічної адміністрації зумовлені не стільки недосконалістю законів, скільки безвідповідальним і неякісним виконанням службовцями своїх службових обов'язків. Тому цей принцип має стимулювати добросовісне і професійне виконання службових обов'язків.

Завершуючи аналіз визначених нами принципів, можна зробити висновок, що система цих важливих засадничих ідей становить фундамент всього інституту

публічної служби, інституту, який повинен зорієнтовувати свої цілі на людину, враховувати ті потенційні можливості і ресурси, які є в суспільстві та в управлінському апараті.

Література

1. Ашин Г., Охотский Е. Курс элитологии. – М.: ЗАО “Спортакадемпресс”, 1999.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / автор, кер. проекту, гол. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2002. – С. 711.

3. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание / Е.В. Охотский. – М.: Изд-во Экономика, 2011. – 704 с.

4. Рачинський А. Політико-управлінська еліта в перехідних суспільствах: особливості становлення та розвитку / А. Рачинський // Режим доступу: [file://Vnadu_2012_1_11%20\(2\).pdf](file://Vnadu_2012_1_11%20(2).pdf).

Яремін Інна Іванівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Перспективи вдосконалення етики публічного адміністрування в умовах децентралізації

Трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, адже значним ризиком є послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад.

Негативним наслідком цього стане зростання порушень діючого українського законодавства у процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

Процес вдосконалення врядування в Україні характеризується не лише

необхідністю проведення системних змін щодо механізмів публічного адміністрування, але й трансформації професійного менталітету у цій сфері.

У зв'язку з недосконалістю функціонування державних і суспільних інститутів, прогалинами в чинному законодавстві, правовим нігілізмом значної частини населення, та, в свою чергу, високим рівнем корупції у сфері реалізації владних повноважень, дана реформа вимагає реалізації одночасно відповідного плану адекватних дій та заходів, як з боку держави, так і з боку свідомого громадянського суспільства.

Якщо в сфері публічного адміністрування не керуватимуться етичними нормами, то воно може перерости у вкрай прагматичне ставлення до суспільних процесів та людини.

Жодна управлінська система не в змозі ефективно виконувати власні функції, не маючи серйозного морально-етичного підґрунтя. В цьому контексті процес децентралізації в сфері управління в Україні має бути сформовано із врахуванням національних та загальнолюдських принципів.

Тому, виключно у разі закріплення у свідомості публічних службовців етичної мотивації при виконання владних функцій, можна говорити про реалізацію цивілізованого підходу в процесі такої форми як децентралізація.

В свою чергу, функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених і обов'язкових формальних правил, без дієвих механізмів професіоналізації посадових осіб.

Інструментом та результатом такої професіоналізації, зокрема, можуть бути публічні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії і спеціалізації функцій. Проте низька якість надання державних послуг, недостатня професійність, прояви корупції, хабарництва тощо є свідченням низького рівня етики управління та, як наслідок, низької конкурентоспроможності України, про що говорять найнижчі місця у світових рейтингах, котрі є своєрідною призмою, крізь яку світова спільнота оцінює Україну.

Наприклад: 143 місце за індикатором державного управління Світового Банку серед 212 країн; 82 місце у індексі глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій – 120 місце серед 133 країн; 146 місце у індексі сприйняття корупції «Transparency International» серед 180 країн [2].

Такий стан пояснюється наявними суперечностями в організації роботи

публічних службовців, зокрема: між формальною і неформальною організаціями діяльності колективів органів публічної влади, що породжує домінування особистісних відносин над діловими; між позитивними очікуваннями публічних службовців щодо дієвості нормативних етичних регуляторів професійної діяльності і фактичною бездіяльністю стосовно їх впровадження з боку керівників; між етичними вимогами і рівнем морально-професійного розвитку, що виявляється в неготовності до професійної взаємодії на засадах «взаємності», між об'єктивно високими вимогами і морально-соціальною та правовою незахищеністю інтересів публічного службовця, його залежністю від «етики» керівника, можна також наполягати на відсутності розуміння суті етичних принципів і норм державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, відсутності навичок їх практичної реалізації.

Названі суперечності зумовлюють тенденції до заниження самооцінки публічних службовців; розвиток аномії та конформізму; формування в органах влади етики корпоратизму [4, с. 238].

Специфіка професійної етики публічного службовця полягає, передусім, в особливостях правового статусу службовця, можливостях здійснювати владні повноваження від держави, територіальної громади, поєднанні формально-процедурного регламенту службових дій посадової особи зі значними можливостями приймати вольові суб'єктивні рішення, де мірилом справедливості виступає лише совість.

Світовий досвід свідчить, що етизація публічної служби дає можливість гуманізувати суспільні відносини та істотно підвищити ефективність діяльності органів публічної влади.

Безперечно, самого лише визнання важливості професійної етики недостатньо. Одним із дієвих заходів запобігання корупції та підвищення професійної культури в сфері публічного адміністрування є законодавче врегулювання питань

професійної етики публічної служби. З огляду на важливість зазначених функцій та світову практику професійна етика публічного управління в Україні набуває особливого значення, актуальності.

В діючих Законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» сформовано основні засади правового статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, значно посилено увагу до такого важливого суспільного явища, як поведінка публічних службовців.

Наказом Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 року за № 214 затверджено Загальні правила поведінки державного службовця, дія яких поширюється на всіх державних службовців та рекомендовано посадовим особам органів місцевого самоврядування при виконанні службових обов'язків.

Способом гармонізації службової етики і боротьби з корупцією стало використання норм модельного Кодексу поведінки публічних службовців, рекомендований Комітетом Міністрів Ради Європи (додаток до Страсбурзької Рекомендації № R (2000/10), травень, 2000) в етичних кодексах посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених рішеннями місцевої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 затверджено Правила етичної поведінки державних службовців; при опублікуванні даного документа зазначено, що «для відновлення громадської довіри до діяльності державних органів, їх посадових осіб Урядом прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців» [5].

Проте, варто зазначити, що на рівні нормативно-правових документів практично неможливо скласти вичерпний перелік правил поведінки посадових осіб, адже багато дій за своєю сутністю не можуть регулюватися правовими нормами, оскільки регулюються нормами моралі, що й обумовлює необхідність

вдосконалення механізмів в умовах сучасності морально-етичних норм поведінки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування.

Етика посадовців не повинна зводитися до набору принципів і норм поведінки або до Кодексу етики поведінки. Вона є основою професійної діяльності і відносин та виступає показником авторитету влади в суспільстві за умов наявності у публічних службовців певного набору морально-професійних рис характеру, які уможливають моральну поведінку, а також сукупності внутрішніх і зовнішніх об'єктивних чинників, які зумовлюють її сталий етичний характер [6].

Залишається актуальним питання: змусити виконувати закони. Не викликає сумніву той факт, що найкращою гарантією запобігання зловживанням владою, корупції й іншим службово-етичним порушенням є особисті достоїнства та високі моральні якості службовця і, насамперед, професійна честь та професійний обов'язок.

Вдосконалення процесів формування професійної етики в роботі публічного службовця має відбуватися в процесі становлення моральної свідомості та культурного спілкування, самовдосконалення в частині морально-професійних якостей. В даному процесі слід обов'язково використовувати зарубіжний досвід, запозичуючи все найбільш цінне та корисне, при цьому не дозволити національним уявленням загинути під натиском безлічі нових ідей, які реалізуються в спільній практичній діяльності. Базовим рівнем морального розвитку публічного службовця, вважаю, має стати постконвенційний (автономний) рівень морального суб'єкта, для якого дотримання правил етики є справою честі; механізмом етичної поведінки має виступати моральне самоствердження публічного службовця як суб'єкта професійної діяльності у формі вільного і свідомого вчинку (рішення, дії).

Слід враховувати, що етика публічних службовців характеризує професійну мораль, насамперед, як духовно-практичний

феномен, що реалізується в моделях поведінки публічних службовців, зорієнтованих на суспільні цінності в рамках специфічно-професійних цінностей, норм і правил.

Література

1. Півень А.В. Етика державного службовця: метод. посіб. / А.В.Півень. – Одеса, 2010. – с. 11.

2. Верех С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення / С. М. Верех // Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinkiderzhavnihslyzhbovtiv-stan-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>.

3. Модернізація державного управління та державної служби: проблеми, ресурси, результати / Сайт Національного агентства з питань державної

служби. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291420&cat_id=41071.

4. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : моногр. / М.І.Рудакевич. – Терноп.: Вид-во АСТОН, 2007.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248839311>.

6. В.М.Козаков, І.В. Чаплай. Формування моделі етичної поведінки державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління. Інвестиції: практика та досвід № 15/2014– с. 138.

Управління проектами та програмами в публічній сфері

*Модератори: Дробот І. О.,
д. держ. упр., проф.;
Нема О. С.,
к. держ. упр.*

Дробот Ігор Олександрович

*д. держ. упр., проф., зав. кафедри управління проектами
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Управління проектами у сфері державно-приватного партнерства в Україні

Досвід розвинутих світових демократій свідчить про те, що шлях до інноваційної економіки будь-якої країни, пролягає через надійне партнерство держави та бізнесу. В Україні державно-приватне партнерство визначено ключовим серед механізмів реалізації політики модернізації економіки, вирішення важливих соціально-економічних проблем. Воно дозволяє залучати у галузі додаткові ресурси, об'єднати потенціал державного управління і підприємницькі підходи господарювання, використовувати кращі досягнення менеджменту, упроваджувати інновації. В умовах модернізації економіки, результати державно-приватного партнерства (ДПП) найбільш відчутно відображаються на розвитку регіонів. Залучення до регіону приватних інвестицій збільшує зайнятість населення, підвищує якість товарів та послуг, сприяє зростанню його конкурентоздатності. В умовах сучасного державотворення загально-визнаним є те, що діяльність інституту ДПП є одним з найбільш дієвих методів розвитку соціальної і виробничої інфраструктур [2, с. 50].

Реалізація ДПП є вигідною для обох договірних сторін, бо дозволяє отримувати її учасникам певні переваги у досягненні кінцевої мети – надання якісних послуг населенню й отримання прибутку. Завдяки партнерству держави і бізнесу відбувається оптимальний розподіл повноважень контролю над співпрацею сторін щодо узгодження ролей, ризиків, винагород, стимулів для виробництва й використання гнучких підходів для отримання бажаних результатів.

Перевагами для держави при реалізації проектів у ДПП є: можливість зменшення бюджетних видатків; скорочення строків будівництва; використання управлінської експертизи приватного сектору у великих проектах; доступ до сучасних технологій, що використовуються бізнесом; залучення значних фінансових ресурсів для реалізації проекту через посередництво бізнес-структур. Перевагою ж у партнерстві для приватного сектору є можливість інвестування коштів у традиційно державні сфери капіталовкладень на які поширювались обмеження для приватного капіталу.

Передбачається, що партнерство між державою і приватним сектором повинно вибудовуватися на принципах прозорості; конкуренції; підзвітності; законності; зрозумілості й передбачуваності; врахування специфіки; економічної та фінансової сталості; гнучкості; рівності; соціального залучення.

В Україні відносини ДПП обумовлені і регулюються Законом «Про державно-приватне партнерство» (№ 2404-VI, від 01.07.2010 р.) Згідно до цього закону ДПП визначається як співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюються на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами.

Цим же Законом визначено сфери застосування ДПП. До них відносяться: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподіл води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; обробка відходів; виробництво, розподіл та постачання електричної енергії; управління нерухомістю.

Світовий досвід свідчить про те, що найбільш успішним ДПП є тоді, коли для його реалізації використовуються проектно-орієнтовані підходи управління. Їх застосування матиме найбільший ефект, якщо органи публічного управління зважатимуть на існуючі передумови ініціювання проектів у конкретній галузі. Зокрема, ймовірність ініціювання проекту органом публічного управління є найбільшою тоді, коли: послуги не можуть надаватись за кошти державного бюджету; участь приватного партнера гарантує підвищення якості товарів та послуг; участь приватного партнера пришвидшує реалізацію проекту, чи початок надання послуг; існує конкурентне середовище між потенційними партнерами; є підтримка приватного партнера з боку споживачів послуг; є ймовірність відшкодування вартості проекту коштом споживачів послуг; проект, чи надавані послуги є інноваційними; є попередній досвід між державним і приватним партнерами; виникає можливість пришвидшити економічний розвиток громади тощо.

Знання передумов ініціювання проектів органами публічного управління підтверджує ймовірність їх виникнення, однак для реалізації конкретного проекту у тій чи іншій галузі, потрібно знати

відповідь принаймні на два важливих запитання. Насамперед слід в'яснити, чи відповідають потребам суспільства результати майбутнього проекту, тобто чи виправданим буде залучення органу публічного управління до його реалізації? І друге, чи зможе приватний інвестор підвищити ефективність такого проекту? Відповідь на ці запитання є підставою для відбору інвесторів та підрядників майбутнього проекту ДПП. Слід визнати, що зміст терміну «відбір інвесторів» є доволі умовним, оскільки на практиці держава, зазвичай, запрошує інвесторів до реалізації тих чи інших проектів та програм, а не відбирає їх.

На відбір органами публічного управління приватних інвесторів мають вагомий вплив форми партнерства. Найбільш поширеними серед них є: контракт, оренда, лізинг, концесія, угода про розподіл продукції, спільне підприємство. Кожна з форм ДПП має свої особливості, котрі впливають на тривалість проекту і на розподіл правовідносин власності, витрат і ризиків між партнерами. Державі потрібно зважувати на позитивні й негативні особливості кожної з цих форм, особливо щодо реалізації суспільних інтересів і враховувати при формуванні і прийнятті рішення про відкриття нового проекту партнерства.

Ризики в проектах ДПП є тим чинником від якого у найбільшій мірі залежить успішність спільного проекту. На початковій стадії проекту, договірним сторонам слід визначити ймовірні ризики і з урахуванням ресурсної спроможності кожної сторони розподілити між собою відповідальність за їх мінімізацію. Найбільш поширеними ризиками у інфраструктурних проектах, наприклад, є: ризик якості проекту (технології); ризик вартості будівництва і термінів виконання робіт; експлуатаційний ризик; ринковий ризик (попиту); економічний ризик; політичні ризики; регуляторні ризики; інфляційний ризик; екологічний ризик; ризик форс-мажору тощо.

Рекомендується розподіл ризиків проекту здійснювати за такою

укрупненою схемою: публічний сектор – ризики пов’язані з регуляторною діяльністю, політичні, екологічні, економічного розвитку, тендери; приватний сектор – розроблення проекту, планування, будівництво, експлуатація, обслуговування, інфляція та відсоткові ставки, надходження, оподаткування, залишкова вартість; спільне управління ризиками – пошкодження (втрати), форс-мажор, відносини між учасниками проекту, прибутки/збитки, технологічне відставання [1, с. 244].

Узагальнюючи наведене вище можна зробити висновки про те, що державно-приватне партнерство є ефективним засобом соціально-економічного розвитку країни, механізмом підвищення конкурентної здатності регіону, реалізації приватних інтересів бізнесового середовища. Шляхом його реалізації є проектно-орієнтовані підходи, що на засадах прозорості, конкуренції, передбачуваності,

гнучкості дозволяють партнерам раціонально використовувати інтелектуальні, організаційні, матеріальні, фінансові ресурси в успішному досягненні суспільно-політичних, соціальних, духовних, економічних, виробничих цілей держави та суспільства.

Література

1. *Безверхнюк Т. М., Котова Н. О. Попов С. А. управління проектами у публічній сфері : навч. посібн. / Т.М. Безверхнюк, Н.О. Котова, С.А. Попов / За заг. ред. Бехверхнюк Т. М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.*

2. *Косач І.А. державно-приватне партнерство в контексті системно-синергетичної парадигми / Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 2 (2). – С. 49-55.*

Шаров Юрій Павлович,

*д. держ. упр., проф., зав. кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Безуглий Дмитро Георгійович

*магістр державного управління,
аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Аспекти створення проектно-орієнтованого середовища управління розвитком об’єднаних територіальних громад

Створення об’єднаних територіальних громад (ОТГ), яке відбувається сьогодні унаслідок реформування місцевого самоврядування [1], створює додаткові можливості застосування технологій проектного управління, для управлінсько-координаційного забезпечення чого необхідним стає створення проектно-орієнтованого середовища проектного управління.

Укрупнення громад стимулює упродовження на територіях проектів нетрадиційних типів, зокрема таких як касетні проекти [2]. Їх технологічна суть полягає у розробленні й тиражуванні деякої єдиної ідеї (продукту проекту). Касетний проект - такий, що формується для конкретних умов, але згодом може розповсюджуватися унаслідок схожих функцій використання продукту проекту. Касетні

проекти публічного управління пов'язані з тиражуванням на різних територіях (у різних територіальних громадах) деякої проектної ідеї та суспільно-корисних результатів конкретного проекту, які отримані у ході його запровадження. Тобто за суттю це тиражування кращих практик місцевого самоврядування, зокрема зарубіжних, на територіях громад адміністративного району, області під патронатом відповідних органів місцевого самоврядування. На відміну від парасолькових проектів, які розробляються на засадах соціальної відповідальності великою бізнес-компанією для жителів території присутності компанії (її потенційних працівників), тиражуються на даних територіях за узгодженням з місцевими органами влади, співфінансуються бізнес-компанією й місцевими бюджетами [3], ініціатива у випадку касетних проектів має належати відповідному органу влади на території, в структурі управління якого має бути інституціоналізована спеціальна функція, пов'язана з системним підходом до запровадження проектного інструментарію для реалізації стратегій розвитку території. Можливим варіантом такої інституціоналізації, який уявляється авторам публікації найбільш доречним, є створення проектного офісу.

Проектний офіс – структурне утворення органу управління територією, що централізує, координує, науково-методично та експертно-консультаційне забезпечує реалізацію функцій з управління портфелем проектів стратегії розвитку території у режимі реального часу для досягнення встановлених стратегічних пріоритетів розвитку.

Актуальність створення проектного офісу в існуючих умовах зумовлюється потребою обґрунтованого формування портфелю проектів стратегії розвитку території з урахуванням прийнятої методології та встановлених критеріальних вимог до проектів, необхідністю регулярного моніторингу ходу реалізації проектів стратегії розвитку території для забезпечення своєчасної реакції на

зміни ситуації, потребою створення проектно-орієнтованого середовища проектного управління на території.

Проектний офіс має виконувати такі групи ключових функцій: організаційно-методична (вхідна) функція (забезпечення дотримання встановлених вимог до проектів портфелю; формування зведеного портфелю проектів стратегії та його аналіз у різних аспектах; визначення кола касетних проектів та формування пропозицій щодо їх запровадження на території області; ведення реєстру проектних ініціатив; здійснення консультацій з формування й підтримки проектів; розробка регламентів діяльності офісу та методики моніторингу проектів і стратегії; встановлення зв'язку з територіальними громадами в аспекті формування й реалізації проектів розвитку громад); моніторингово-контрольна функція (регулярний моніторинг ходу реалізації проектів за розробленою методикою; формування оперативних сигналів щодо виникнення ризиків невиконання проектів, необхідності перегляду актуальності та суспільної корисності виконуваних проектів з метою підготовки рішень щодо активізації або призупинення виконання проектів, які знаходяться під загрозою зриву); моніторингово-звітна функція (підготовка щомісячних звітів керівництву території щодо стану реалізації проектів та стратегічних цілей стратегії у цілому; формування зведеного графіку виконання проектів та стратегії у цілому; архівація завершених проектів); комунікативна функція (організація контактів ініціаторів та виконавців проектів з потенційними замовниками, партнерами, співвиконавцями, грантодавцями тощо).

Тиражування передових практик, ідей, проектів передбачає поінформованість зацікавлених сторін для виявлення відповідної ініціативи. Тому проектний офіс, створений у відповідному органі влади, реалізовуватиме, зокрема, такі функції аналітичного та інформативно-комунікативного забезпечення як: інвентаризація кращих практик місцевого

самоврядування, презентованих, зокрема, проектами-переможцями конкурсів різного рівня, а також зарубіжних; визначення рівня їх типовості й можливостей запровадження на різних територіях області (району); оформлення у типовому варіанті базового касетного проекту із стандартизованим продуктом проекту; інформування громад щодо позитивних ефектів даного проекту та орієнтовного обсягу витрат на його запровадження; визначення можливих централізованих джерел для підтримки фінансування проекту.

З урахуванням ресурсних можливостей ОТГ щодо впровадження касетного проекту, та за погодженням з громадою проектним офісом здійснюється централізована координація запровадження касетного проекту. При цьому налагоджується регулярний зв'язок з командами управління проектом на місцях, може бути передбачене консультаційне супроводження локальних проектних команд авторами-розробниками даного касетного проекту, розробляються порядок і графік реалізації проекту у визначених громадах. Тим самим досягається належне організаційно-управлінське забезпечення типових робіт проекту та прискорення їх завершення. Єдина методологія та скоординований і вже колись апробований план запровадження стандартизованого продукту касетного проекту дозволяють економити час та кошти на його розробці й реалізації.

Реалізація зазначених функцій забезпечується спеціально організованою систематичною інформаційно-комунікативною роботою або під час різного роду «ярмарок ідей», практика проведення яких має стати регулярною. Потенційно-корисним є налагодження постійних комунікацій з професійним середовищем фахівців громад з використанням можливостей дистанційних електронних комунікацій, а саме – спільнот практиків. Тут виявляються проблеми й потреби громад, презентуються можливості й шляхи розв'язання проблем, зокрема на шляхах

упровадження касетних проектів [4].

Ураховуючи, що проекти, визнані касетними, повинні мати підтвержені практикою вагомі соціально-економічні результати, їх фінансування може бути поставлено на пріоритетну основу як Державним фондом регіонального розвитку, так і спеціальними фондами обласного або районного рівня.

Отже, реалізація ідеології та технології касетних проектів, базована на тиражуванні відпрацьованого й апробованого практикою продукту успішного проекту та підтримана можливостями Проектного офісу, являє собою цілеспрямований вплив органу управління територією через централізований бенчмаркінг на об'єднані територіальні громади з метою розповсюдження кращих практик і результатів проектів. Інтеграція потенціалу касетних проектів із засобами системної організації та координації діяльності з цілеспрямованого поширення прогресивних проектних практик і досягнень, з комунікаційно-інформаційним інструментарієм може підняти на новий рівень роботу з управління розвитком та співробітництвом територіальних громад, сприятиме зростанню ефективності використання їх ресурсів.

Література

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
2. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку / Безуглий Д., Шаров Ю. // Матер. III науково-практичного семінару «Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід». – 30.03 – 30.04. 2015 : електронний ресурс itis@vidr.dp.ua
3. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : дисертація на здобуття наук. ступеня канд.

наук з держ. управління : спец. 25.00.04 – місцевого самоврядування / Оленковська Лариса Павлівна ; НАДУ. – Д., 2013 – 208 с.

4. *Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування) : навч. посіб. / О. Тертишина (кер. авт. колективу) [та ін.] ; за заг. ред. О. Рафальського, С. Малікова. – К. : Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2012. – 152 с.*

Маматова Тетяна Валеріївна

д. держ. упр., проф., проф. кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Кіреєва Ольга Борисівна

к. держ. упр., доц., доц. кафедри філософії, соціології державного управління Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Досвід е-навчання з управління проектами та програмами місцевого розвитку на е-платформі “Спільнота практик місцевого самоврядування” (2012 – 2015 рр.)

У квітні – червні 2012 р. Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно з Швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) було реалізовано унікальний експеримент – дистанційне навчання посадових осіб місцевого самоврядування, які планували взяти участь у Всеукраїнському конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2012 року, друге впровадження е-курсу «Управління проектами з місцевого та регіонального розвитку» відбулось у листопаді 2012 р. – лютому 2013 р., третє – у жовтні–грудні 2013 р., четверте – у жовтні–грудні 2014, п’яте у листопаді–грудні 2015 р. [1–5].

Складові концепції е-навчання:

1. Цільова аудиторія: посадови особи місцевого самоврядування, державні службовці, представники інститутів громадянського суспільства, викладачі та

слухачі вищих навчальних закладів і центрів підвищення професійної кваліфікації керівних кадрів, активні громадяни з усієї України.

2. Форма проведення навчання: не традиційний е-курс, а поєднання просвіти, консультування, створення спільнот практики.

3. Формування активного середовища та максимальне залучення й поглинання учасників (окрім опанування е-курсу учасники запрошуються до активного спілкування на форумі ІдеЯLab: лабораторія локалізації ідей, дії та кращої практики проектного управління).

4. Забезпечення максимальної гнучкості контенту із урахуванням запитів учасників.

5. «Спільнота практики» експертів і тьюторів, представники якої постійно спілкуються та платформі на спеціальному форумі й генерують новий контент через обмін думками й досвідом.

6. Можливість для активних учасників е-курсів здійснити «виртуальну кар'єру» у спільноті: змінити статус з учасника на статус фасилітатора або експерта [2].

Узагальнені дані щодо учасників е-навчання та їх активності на платформі подано у табл. 1.

визначає сам учасник під час виконання першої вправи. Таким чином, поступово формується алгоритм вирішення визначеної проблеми й встановлюються відповідні ресурси.

Під час УП-5 учасникам було запропоновано можливість виконання індивідуального завдання із розроблення

Таблиця 1

Узагальнені дані щодо учасників е-навчання та їх активності на платформі

Е-курс	УП-1	УП-2	УП-3	УП-4	УП-5
Зареєстровані на е-курсі	510	550	1001	527	695
Заповнили анкету учасника (вхідне опитування)	293	422	751	285	647
Взяли участь у фінальному опитуванні	128	206	277	178	208
Успішно пройшли е-навчання і отримали сертифікат	143	209	274	178	185

Під час першого впровадження розподіл учасників на групи було здійснено за «географічною ознакою» – по областях. У другому циклі е-навчання розподіл здійснювався за тематичними напрямками наближеними до напрямів Конкурсу. Такий підхід дозволив значною мірою підвищити активність спілкування всередині груп. Додаткового імпульсу й позитиву у спілкуванні учасників другого е-навчання було додано діяльністю групи фасилітаторів з числа активних учасників попереднього циклу навчання. У третьому циклі було прийнято рішення зробити тематичні групи більш «тематичними», так, щоб кожна спільнота працювала над розробкою проектної пропозиції відповідно до теми, яка є пріоритетною і може об'єднати в спільноту

З урахуванням побажань учасників попередніх е-курсів і метою розвинення відповідних навичок з управління проектами місцевого та регіонального розвитку у е-курсі УП-4 учасникам було запропоновано виконати «Наскрізне завдання із підготовки проектної пропозиції». Завдання складається з низки шаблонів за 6-ма темами. Усі вправи пов'язані й поступово вирішують одну проблему, що

концепції власного проекту та командна робота над кейсами.

Проведена робота щодо створення й удосконалення е-платформи та е-курсу має значну результативність (табл. 2):

- кількість активних учасників поступово зростає;
- загальний ступень задоволення учасників – понад 95 %;
- понад 90 % учасників заявили про готовність взяти участь у подібному навчанні;
- понад 90 % учасників проекту виявили бажання продовжити спілкування у спільнотах практик з актуальних питань їх діяльності.

Додаткові ефекти, що отримані під час розвитку е-платформи:

- формування бази кращих практик у сфері проектів місцевого розвитку в Україні;
- формування бази експертів з регіонального розвитку;
- формування команди тьюторів, що здатна розробляти нові е-курси у сфері публічного адміністрування із відповідним методичним забезпеченням;
- формування системи розвитку складових компетентності у сфері он-лайн

Таблиця 2

Окремі результати фінального опитування учасників е-курсів щодо загального рівня задоволення та результативності навчання

Запитання	Е-курс	так	скоріше так, ніж ні	50/50	скоріше ні, ніж так	ні
Чи задоволені Ви тим, що взяли участь у даному е-навчанні?	УП-1	97	3	0	0	0
	УП-2	92	7	1	0	0
	УП-3	92	4	3,5	0,5	0
	УП-4	93	6	1	0	0
	УП-5	86	12	2	1	0
Чи було Вам комфортно під час е-навчання?	УП-1	65	27	7	1	0
	УП-2	71	17	10	1	0
	УП-3	60	25,6	11	3	0,4
	УП-4	68	24	7	1	0
	УП-5	67	23	8	2	0
Хотіли б Ви і в подальшому навчатись у подібному форматі?	УП-1	82	14	3	0	1
	УП-2	77	17	6	0	0
	УП-3	74	18	7	1	1
	УП-4	78	16	5	1	1
	УП-5	81	16	3	0	0
Чи маєте Ви бажання продовжити спілкування у спільноті практики?	УП-1	81,2	12,5	5,5	0	0,8
	УП-2	82	11	4	2	1
	УП-3	66	24	6	3	1
	УП-4	67	23	7	3	0
	УП-5	68	24	7	1	0

фасилітації, створення спільноти фасилітаторів і розвиток відповідного навчально-методичного забезпечення підготовки фасилітаторів;

– створення майданчику для підвищення компетентності тренерів для системи підвищення кваліфікації публічних службовців.

Таким чином, запропонований е-навчальний курс, що за мету мав «допомогу» у підготовці проектів, перетворилися на комплексний «просвітницький» проект. Досвід застосування е-платформи «Інновації та кращі практики в місцевому самоврядуванні» дозволяє схарактеризувати її як потужний аутсорсинговий ресурс, що може результативно використовуватися з метою розвинення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців і представників інститутів громадянського суспільства.

Проект DESPRO подав аплікацію на отримання Спільнотою практик з місцевого самоврядування нагороди від Міжнародної асоціації з електронного навчання (International E-Learning Association (IELA)), місія якої – просувати передові знання і кращі практики eLearning. Нагороду Асоціації присуджують щороку за розроблені ефективні, придатні до використання, значущі рішення та встановлені нові стандарти eLearning. Цього року переможні будуть визначені та нагороджені під час міжнародної конференції з eLearning на робочому місці,

яка відбудеться в Нью-Йорку 17 червня 2016. Команда проекту планує взяти в ній дистанційну участь (за допомогою відео-зв'язку) [4].

Ключові виклики щодо подальшого розвитку е-платформи:

- посилення набору інструментів е-платформи для розвитку та активізації творчої роботи спільнот практик;
- розвиток складових компетентності учасників спільноти, що пов'язані із командною роботою.

Література

1. Маматова Т. В. Е-курс «Управління проектами з місцевого та регіонального розвитку»: досвід двох впроваджень та перспективи / Маматова Т. В., Кіреєва О.Б. // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 3. – С. 37 – 41.

2. Маматова Т. В. Е-платформа «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування» як аутсорсинговий ресурс розвитку персоналу публічного управління / Маматова Т. В. // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 4 (8). – С. 38 – 40.

3. Маматова Т. В. Нові можливості для підготовки публічних управлінців у спільноті практик місцевого самоврядування / Т.В. Маматова, О.Б. Кіреєва // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 5–6 лист. 2015 р., м. Київ / за заг. ред. за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білінської, В.М.Сороко, Л.А.Гаєвської. – К. : НАДУ, 2015. – С. 277 – 279.

4. Спільнота практик місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://udl.despro.org.ua/>.

5. Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування) : навч. посіб. / О. Тертишина (кер. авт. колективу) [та ін.] ; за заг. ред. О.Рафальського, С. Малікова. – К. : Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2012. – 152 с.

Фещур Роман Васильович

к. е. н., проф., зав. кафедри технологій управління
Національного університету “Львівська політехніка”

Рябокоть Сергій Сергійович

магістрант Національного Університету “Львівська політехніка”

Врахування категорій психологічних відмінностей при формуванні та взаємодії команди проекту

Одним із актуальних і складних завдань у проектній діяльності є формування дієздатної та креативної команди проекту. Побудова команди проекту без врахування психологічних особливостей учасників команди у багатьох випадках призводить до низької згуртованості колективу, виникнення несприятливої

атмосфери в колективі, відсутності відчуття співучасті, втрати мотивації і, як наслідок, до неефективної роботи команди проекту загалом, зриву встановлених термінів виконання, професійного «вигорання» працівників, тому дослідження за цією тематикою набувають особливої ваги [1; 4].

Одними із визначальних чинників у процесі проектування є досвід і позиція працівників щодо об'єкта творення. Люди з особистим досвідом та різною позицією щодо одного і того ж предмету дослідження вирізняють різні характеристики спостережуваного. Таким чином для запобігання чи оперативного вирішення можливих конфліктів і непорозумінь при обміні результатами проектної діяльності виникає необхідність вивчення як об'єкта дослідження, так і індивідуальних рис та особливостей їх дослідників – врахування відмінностей інтелектуальних позицій членів команди проекту.

Поширеним поглядом на особливості інтелектуальних позицій працівників є упереджена думка, про те що кожна людина народжується «*tabula rasa*» і виключно обставини її виховання, оточення та певні події минулого можуть сформувати схильність до того чи іншого світогляду та поведінки. Сучасна психологія спростовує таку думку щодо обумовленості поведінки і мислення людини виключно зовнішніми чинниками. Дослідження зарубіжних і вітчизняних вчених дають змогу стверджувати про наявність вроджених особливостей інтелектуальних позицій. Стійкість прояву таких психологічних особливостей є ознакою їх незмінності впродовж життя, що обов'язково слід враховувати при формуванні команди проекту. Відмінності психотипів людей, окреслені у працях [1-3], дають змогу виокремити такі основні напрями досліджень психологічних характеристик:

- когнітивні стилі диференціальної психології,
- психологічні типи аналітичної психології,
- шаблони електромагнітної активності кори головного мозку нейронауки.

Сучасні практики та проектні методології менеджменту [4; 6] не містять посилянь щодо необхідності врахування вказаних результатів досліджень

психологічних особливостей працівників. Таким чином виникає необхідність розширення компетенцій менеджера з метою упередження виникнення конфліктів, непорозумінь, необгрунтованого морального знецінення одних працівників перед іншими з причини існування суттєвих відмінностей щодо вродженої психодинаміки учасників проекту.

Стійкі відмінності у способах сприйняття та мислення отримали назву “когнітивних стилів”. Р. Гарднер, працюючи над тестом щодо вільної категоризації, який полягав у пропозиції учасникам експерименту розподілити випадкові слова по групах довільним чином, увів когнітивний стиль під назвою широкого(вужького) діапазону еквівалентності [1]. Люди з вужьким діапазоном еквівалентності мають схильність формувати велику кількість категорій з малою кількістю елементів у ній. Порядок слідування елементів в категорії не має значення, при цьому категорії мають ієрархічний характер – тобто є вкладеними одна в одну. Люди з широким діапазоном еквівалентності формують малу кількість категорій з великою кількістю елементів у ній. Елементи в таких категоріях є зв'язаними напрямленим зв'язком певного типу, а сформовані групи об'єктів не мають ієрархічного підпорядкування. Таким чином працівники з широким діапазоном еквівалентності зосереджені не на абстрагуванні категорій з випадкових слів, а на встановленні характеру зв'язку між елементами сформованих груп. В аналогічних дослідженнях вітчизняних учених вужький діапазон еквівалентності отримав назву аналітичного мислення, а широкий діапазон еквівалентності – синтетичного мислення.

За К. Юнгом розрізняють чотири психологічних типи людини, яким відповідають певні інтелекти:

- мислячий – критичний, інженерно-науковий інтелект;
- чуттєвий – емоційний інтелект;

– сенсорний – інтелект, що зосереджений на сприйнятті відчуттів;

– інтуїтивний – інтелект, що зосереджений на сприйнятті образів та сигналів підсвідомості.

Перші два (мислячий та чуттєвий) відносять до раціональних психотипів, решта два (сенсорний та інтуїтивний) – до ірраціональних психотипів. Поділ на раціональні та ірраціональні психотипи є важливим при аналізі взаємодії виконавців різних психотипів у команді проекту.

Як виявилось в подальших дослідженнях, кожен з перелічених чотирьох типів має два підтипи з урахуванням двох видів протікання психологічної енергії. Таким чином було сформовано вісім основних психологічних типів інтелекту: екстравертний мислячий; інтровертний мислячий; екстравертний тип почуття; інтровертний тип почуття; екстравертний сенсорний; інтровертний сенсорний; екстравертний інтуїтивний; інтровертний інтуїтивний.

Труднощі щодо підтримки високого рівня довіри та взаємопорозуміння у команді проекту виникають під час тривалої взаємодії ірраціональних груп з раціональними у випадку, коли в них різняться напрями протікання психологічної енергії, оскільки за дослідженням К. Юнга люди екстравертного та інтровертного мислячих типів мають тенденцію ігнорувати чи знецінювати роботу один одного.

У процесі виконання проекту органічним для виконавців мислячого психотипу (з інженерно-науковим інтелектом) є виконання технологічної частини проекту з використанням таких інструментів, як ССМ, СРМ, методології Scrum.

Для виконавців проекту чуттєвого психотипу (з емоційним інтелектом) характерним є зосередження на засобах, які орієнтовані на врахування людського фактора (метод командних ролей Мередіта Белбіна).

Впровадження евристичних засобів у проектній діяльності (напри-

клад, методу синектики) є властивим для людей інтуїтивного психотипу (з інтелектом, що зосереджений на сприйнятті образів та сигналів підсвідомості).

Література

1. Палій А.А. Диференціальна психологія: навч. посіб. – К. : Академвидав, 2010.
2. Jung C.G. *Psychological types*. – Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971.
3. Nardi D. *Neuroscience of personality. Brain Savvy Insights For All Types of People*. – Los Angeles, California: Radiance House, 2011.
4. Harrison F., Lock D. *Advanced Project Management. A Structured Approach. Fourth edition* – Burlington, England: Gower Publishing, 2004.
5. Myers I., McCaulley M., Quenk N., Hammer A. *MBTI Manual (A guide to the development and use of the Myers Briggs type indicator)*, 3rd Edition. – Consulting Psychologists Press, 1998.
6. Schwaber K., Beddle M. *Agile software development with Scrum*. – Prentice Hall, 2002.
7. Belbin M. *Management Teams*. – London: Heinemann, 1981.

Нєма Олександра Степанівна

*к. держ. упр., ст. викл. кафедри управління проектами
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Проектний підхід як інструмент розвитку територіальних громад

На сьогодні, переважна більшість територіальних громад сіл, селищ, міст України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна якісно це робити через недостатність коштів, занепад чи відсутність інфраструктури, брак кваліфікованих кадрів. Обмеженість матеріальних і фінансових ресурсів для розвитку територій, слабкий зв'язок органів місцевого самоврядування з потребами територіальних громад вимагають удосконалення організаційного забезпечення та оновлення інструментальної складової територіального розвитку.

Децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування є провідною формою організації влади розвинутих країн. Успішна реалізація реформи місцевого самоврядування в Україні, одним із найважливіших напрямів якої є об'єднання (укрупнення) територіальних громад та формування реальної спроможності місцевої влади виконувати всі передбачені чинним законодавством повноваження, дозволить сформувати самодостатні територіальні громади, в яких місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для створення умов соціально-економічного зростання й ефективного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення в інтересах жителів громад. Це забезпечить основні засади сталого розвитку об'єднаних територіальних громад, сприятиме покращенню доступності та якості надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства.

Децентралізація влади є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, бюджетна децентралізація є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання таким громадам надаються повноваження та ресурси, як у міст обласного значення. Таким чином, територіальні громади наділяються більшими ресурсами й отримують можливості мобілізації внутрішніх резервів для забезпечення місцевого розвитку.

Ефективним підходом до вирішення великої кількості завдань соціально-економічного розвитку територіальних громад є реалізація цих завдань через проекти й управління ними. Проектний менеджмент є дієвим засобом управління для соціально-економічних систем, що розвиваються в умовах нестабільності та невизначеності, дефіциту ресурсів, коли особливого значення набуває їх ефективне використання. Методологія управління проектами дозволяє чітко визначити цілі та результати проекту, обґрунтувати його й оцінити життєздатність, окреслити склад робіт, розподілити відповідальність, урахувати зв'язки і впливи на проект оточуючого середовища та усіх заінтересованих сторін проекту, розрахувати такі впливи у вигляді ідентифікованих ризиків, урахувати їх у проекті та сформувати обґрунтовані плани реалізації проекту, а також управляти змінами

на основі дієвої системи моніторингу і контролю. Тому органам місцевого самоврядування необхідно активно застосовувати інструментарій проектного управління у своїй діяльності для якісного вирішення питань місцевого значення, ефективно використовуючи наявні ресурси громади, для залучення і освоєння додаткових ресурсів, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.

Зокрема, об'єднані територіальні громади у 2016 році мають окреме джерело державної фінансової підтримки у вигляді субвенцій на формування інфраструктури відповідно до плану соціально-економічного розвитку таких територіальних громад [1]. Згідно п. 6 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватись за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [2], проекти повинні відповідати одній із таких умов:

- відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації;
- впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад;
- підтримка добровільно об'єднаних територіальних громад.

Фінансову основу об'єднаних громад чи тих, які працюють над реалізацією спільного проекту, значно зміцнила також можливість фінансування спільних проектів із фонду регіонального розвитку. Так, Закон України “Про співробітництво територіальних громад” [3] визначає правові інструменти для об'єднання ресурсів територіальних громад для реалізації спільних проектів, а також механізми фінансування і контролю таких проектів. Законом передбачено державне стимулювання та підтримка співпраці громад, зокрема шляхом надання субвенцій місцевим бюджетам, що співпрацюють. Цей закон є надзвичайно важливим із практичної точки зору, адже дає змогу громадам разом реалізовувати

складні ресурсозатратні проекти, як наприклад, газифікація чи водопостачання, будівництво та ремонт доріг, вирішення екологічних проблем тощо.

Широкими є також можливості залучення небюджетних коштів для розвитку територіальних громад. Водночас відсутність актуальної інформації та наявність практичних проблем, пов'язаних із написанням проектів і управлінням їх реалізацією, не дозволяють ефективно скористатись фінансовою підтримкою, зокрема, європейських структурних фондів, інших міжнародних та вітчизняних фондів і програм. Системні помилки, яких припускаються при розробленні проектів (недостатній аналіз проблеми; відсутність чіткого опису заінтересованих сторін; намагання в одному проекті вирішити багато різних цілей; низький рівень розробки і недосконала структуризація мети; відсутність кореляції між цілями проекту, потенційною корисністю та проблемою; ігнорування припущеннями і ризиками тощо), мультиплікуються та переходять від проекту до проекту. Втрачаються реальні можливості залучити додаткові ресурси для вирішення проблем територіальних громад, впровадження інноваційних підходів щодо сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні.

Отже, визначення дієвих шляхів та інструментів вирішення проблем територіальних громад і надалі залишається одним із пріоритетних завдань щодо забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в інтересах громадян. Зважаючи на обмеженість ресурсної бази місцевого самоврядування, застосування проектного підходу для вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад дозволить успішно вирішувати питання місцевого значення, значно підвищити ефективність використання наявних ресурсів, сприятиме залученню додаткових ресурсів для розвитку територій, стане основою для впровадження якісних змін.

Література

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України №157-VIII від 05.02.2015 р. (зі змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
2. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс] : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від № 196 18.03.2015 р. (зі змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-n>.
3. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України №156-VII від 17.06.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

Гречко Тетяна Костянтинівна

к. держ. упр., доц., докторант

Національної академії державного управління при Президентові України

Інструменти управління проєктами та програмами в публічній сфері

Сучасні світові тенденції полягають у тому, що домінанта управління в публічній сфері суб'єктами держави перемістилася на орієнтацію та забезпечення самостійності їх поведінки. Основу такої організації становить програмне та проєктно-орієнтоване управління. Проєктний підхід характеризується тим, що він акцентує увагу на ключових сферах розвитку публічної сфери.

До теперішнього часу в наукових колах не досить чітко сформований фундаментальний, основний підхід до комплексного визначення найважливіших положень методики управління державними проєктами та програмами, а також використання методичного інструментарію в процесі цього управління. Основний акцент у сучасній літературі робиться на теоретичний опис процесу управління окремим проєктом і тільки інколи розглядаються окремі класичні інструменти, які використовуються для цього [1].

Розглянемо особливості застосування існуючих інструментів, методів в управлінні проєктами до проєктів і програм в публічній сфері.

Звернемося до базових дефініцій: методу, методики та інструменту.

Під методом будь-якої науки розуміють спосіб пізнання предмета, об'єкта.

Метод управління проєктами ґрунтується на системному, процесному, ситуаційному, збалансованому наукових підходах до дослідження проєктів/програм і їх складових.

Методика є технологія, прийом або алгоритм, які пройшли випробування, вивчені і застосовуються для виконання певної роботи на конкретному предметі/об'єкті.

Інструмент – в широкому сенсі – засіб впливу на об'єкт, перетворення і створення об'єкта.

Методичні прийоми, способи та аналітичні моделі обробки інформації являють собою інструментарій аналітичного дослідження, важливий елемент методики у вузькому розумінні (рис. 1).

Дослідження методичних інструментів управління проєктами показало, що в даний час використовується загальновизнана класифікація інструментів, яка

основана на групах процесів управління проектами та галузях знань, згідно стандарту РМВoК [2].

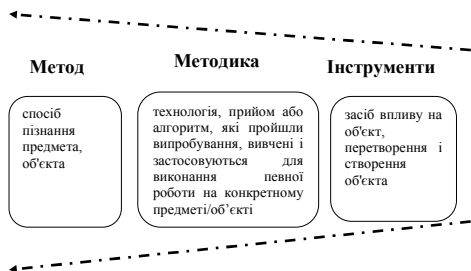


Рис. 1. Співвідношення між методом, методикою, інструментом

Пропонуємо представити методичні інструменти управління проектами в розрізі трьох основних блоків.

I. Загальні логічні методи, інструменти

Метод розробки системи показників, логічний контроль якості вихідних даних, метод порівнянь, метод побудови аналітичних таблиць, графічний метод, метод експертних оцінок.

II. Методи ситуаційного та позиційного аналізу

SWOT-аналіз об'єкту проектування; GAP-аналіз; портфельний аналіз: матриця BCG, матриця AD Little, матриця Shell, матриця McKinsey / GE, матриця Ансоффа; аналіз конкурентоспроможності об'єкту проектування, матриця п'яти сил Портера.

Дані методи діагностують середовище для ініціації проектів та програм і визначають умови вибору проектних альтернатив

III. Спеціальні методичні інструменти управління проектами.

Слід зазначити: а) відкритість спеціального методичного інструментарію управління проектами, яка виражена в акумулюванні методів дослідження із суміжних галузей знань, у тому числі зі статистики, математики, менеджменту, управлінського обліку та ін.; б) узгодженість і несуперечність застосування методичних інструментів та аналітичних процедур на різних стадіях і тимчасових інтервалах управління проектами.

Розглянемо існуючі інструменти відповідно до управління проектами та програмами в публічній сфері.

Складність використання полягає в тому, що інструменти управління проектами розроблялися переважно стосовно до бізнес-структур. Наприклад, методи та інструменти ситуаційного та позиційного аналізу, які неможливо в повному обсязі використовувати в публічній сфері. Державні органи влади регіону не зможуть просто закрити будь-яку галузь через її нерентабельність, так як в даному випадку може бути більш сильний вплив політичних, соціальних, стратегічних та інших факторів.

Важливою особливістю інструментів управління проектами та програмами в публічній сфері виступає використання системи показників (аналітичних індикаторів), що всебічно характеризують зовнішнє середовище – середовище впливу на проекти/програми, внутрішнє середовище – потенціал проекту. Необхідна корекція індикаторів, наприклад, прибутковості на добробут регіону, деінвестування напрямку діяльності міста на виявлення точки інноваційного зростання.

В якості однієї з характерних особливостей інструментів управління державними проектами та програмами слід зазначити врахування чинника невизначеності і ризику, оскільки невизначеність і ризик є невід'ємними елементами процесу прийняття стратегічних управлінських рішень в публічній сфері та їх реалізація через проекти.

Слід зазначити великий вплив суб'єктивного фактора при прийнятті рішення про проекти та програми розвитку соціально-економічних систем.

Висновки

Методичні прийоми, способи та аналітичні моделі обробки інформації являють собою інструментарій аналітичного дослідження в управлінні проектами.

Існує велика кількість методичних інструментів управління проектами, яку доцільно представити в розрізі

трьох основних блоків: загальні логічні методи, інструменти; методи ситуаційного та позиційного аналізу; спеціальні методичні інструменти управління проектами.

Існують особливості застосування існуючих інструментів, методів в управлінні проектами до проектів і програм в публічній сфері. Одним з основних є корекція системи показників (аналітичних індикаторів) інструментів відповідно до специфіки управління в публічній сфері.

Література

1. Милошевич Д. *Набор инструментов для управления проектами / Драган З. Милошевич; Пер. с англ. Мамонтова Е.В.; под ред. Неизвестного С.И. — М.: Компания АйТи; ДМК Пресс, 2008. — 729 с.: ил.*
2. *Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK®). Project Management Institute. — Четвертое издание. - PMI, USA, 2008. — 463 с.*

Дяченко Світлана Анатоліївна

к. держ. упр., доц. кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Костіна Ірина Сергіївна

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Розвиток державних механізмів формування привабливого інвестиційного клімату в умовах євроінтеграції

Інвестиційний потенціал будь-якої країни характеризується сукупністю макроекономічних чинників. За більшістю показників Україна має бути однією з провідних країн вкладання іноземних інвестицій оскільки вона має значні, які і приваблюють певних інвесторів. По-перше – це ресурсний потенціал, по-друге – досить високий рівень професіоналізму працівників, задіяних в різних галузях виробництва, по-третє – вартість робочої сили у порівнянні з іншими високорозвченими країнами є значно нижчою.

Також варто зазначити, що Україна є географічним центром Європи і через неї проходять велика кількість торговельних шляхів з іншими країнами. На сьогодні ЄС є одним із найбільших торговельних партнерів України. Близько третини зовнішньоторговельного обороту України припадає на торгівлю з країнами ЄС-27.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України, який забезпечує створення зовнішнього каркасу для розвитку вітчизняної політики та економіки, що в подальшому сприятиме покращенню використання українського інвестиційного потенціалу.

Складовими інвестиційного потенціалу є «інвестиційний ризик», «інвестиційна привабливість» та «інвестиційний клімат».

В Україні існує багато видів ризиків. А саме: політичний, загальноекономічний, технічний, правовий (нестабільність законодавства), соціальний (рівень соціальної напруженості), маркетинговий, екологічний (забрудненість навколишнього середовища), валютно-фінансовий та ризик учасників проекту. Досить важкими є проектні ризики до яких мож-

на віднести контрактний (невиконання зобов'язань поставок), маркетинговий (низький рівень дослідження ринку) і бюджетний (перевищення затрат на тими, які були запроектовані).

Що стосується інвестиційної привабливості України, то вона також є досить низькою.

Європейська Бізнес Асоціація за підтримки дослідницької компанії InMind провела аналіз інвестиційної привабливості України. Аналіз показників за 2008–2015 рр. показав, що весь цей період інвестиційний клімат час від часу покращувався або погіршувався. У 2015 році Індекс інвестиційного клімату України склав 2,57. Показник індексу за 5-бальною шкалою залишається у негативній площині – є нижчим за 3 бали (нейтральне значення індексу).

Цей показник майже не відрізняється від попереднього результату, одержаного наприкінці 2014 року (2,5 з 5 можливих). Вірогідно, відсутність видимих змін пов'язана з браком реформ та певною мірою невиправданих сподівань бізнесу стосовно оновлення складу парламенту та уряду. Крім того, у першому кварталі року мали місце значні коливання курсу гривні, що, у свою чергу, мало негативний вплив на експортно-імпорتنі операції та підірвало фінансову стабільність держави в цілому [2].

Разом з цим стрімкого зниження індексу також не відбулося. Це свідчить про певні успіхи та напрацювання у дерегуляції бізнес-процесів.

Своєрідним барометром інвестиційного клімату держави є ряд індексів, а саме: GlobalCompetitiveness Index, World Competitiveness Yearbook, The Doing Business, Heritage Foundation. При проведенні аналізу інвестиційної діяльності в Україні минулого року, у 2014 році у рейтингу Doing Business посідала 112 місце із 189 країн. Проте вже у 2015 році Україна піднялась на 16 пунктів у рейтингу і посіла 96 місце [3].

Отже, активізація українського інвестиційного потенціалу державою має здійснюватися за трьома напрямками:

- 1) мінімізація інвестиційних ризиків;
- 2) збільшення інвестиційної привабливості;
- 3) покращення інвестиційного клімату.

Для нейтралізації або зниження ризиків слід виокремити декілька загальноприйнятих рекомендацій та методів, хоча, як правило, вони передбачають збільшення затрат на реалізацію інвестиційного проекту.

Досить дієвим є метод диверсифікації – розподіл коштів між різними об'єктами вкладення капіталу, що не пов'язані між собою. Цей метод можна застосовувати до реальних і фінансових інвестицій. До того ж диверсифікація є одним із найдешевших засобів мінімізації інвестиційних ризиків. При реальному інвестуванні оптимальна диверсифікація полягає у вкладенні коштів у виробництво таких двох груп товарів чи послуг, зменшення попиту на один з яких спричинило б збільшення продажу інших. Це зменшить загальну прибутковість інвестування, але знизить ризик збитків.

Протидією ризикам можуть стати заставні операції з гарантування (при наданні інвестиційних кредитів), лімітування виділених на інвестиції коштів і залучення екаунтингових компаній для отримання додаткової інформації про об'єкт інвестування.

Загальними принципами політики держави в інвестиційній сфері повинні стати такі постулати: а) обґрунтованість, послідовність, публічність та передбачуваність державної інвестиційної політики; б) пріоритет державної підтримки інвестицій стратегічно важливих для держави галузей, які забезпечують функціонування всього національного господарства, інноваційний прорив, розвиток соціальної інфраструктури, екологічну безпеку тощо [4].

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС має стати шляхом до радикального поліпшення інвестиційного клімату й залучення коштів європейських інвесторів. Це дасть змогу впровадити

великі інфраструктурні проекти, у тому числі й пов'язані із відновленням районів східної України, що сприятиме загальній модернізації інфраструктури.

Оскільки пристосування до норм і правил ЄС буде означати зміни в національному законодавстві. В свою чергу ці зміни зумовлять появу прозорих правил, прийнятних для іноземних інвесторів, що зробить умови на внутрішньому ринку більш привабливими для них та стимулюватиме притік іноземних інвестицій у країну, що знизить вартість капіталу.

Потребує удосконалення методологія розроблення, оцінювання та відбору інвестиційних проектів, а також визначення принципів та механізмів державного інвестування для реалізації проектів, які потребують державної фінансової підтримки.

Також було б доцільно розробити Регіональний інвестиційний Стандарт, який дасть можливість для співпраці бізнесу і влади та дозволить розробити з урахуванням кращих регіональних практик необхідний мінімум умов, що дозволить створити умови для збільшення притоку інвестицій в регіони. Кабінетом Міністрів України має бути розроблена, затверджена та направлена на виконання Інвестиційна стратегія. Дана стратегія має визначати інвестиційні пріоритети регіонів: територію, галузі, провідні технології, освоєвані види продукції, робіт та послуг, проекти, які плануються до реалізації.

Також Україні необхідна рішуча боротьба з економічною і кримінальною злочинністю, детінізацією прибутків і нелегальним вивозом їх за кордон та корупцією.

Важливо вдосконалити бізнес-освіту за рахунок проведення інноваційних програм спільно із зарубіжними університетами та розширення списку спеціальностей, за якими ведеться навчання за програмами ділового адміністрування.

Необхідно активізувати роботу щодо розробки вітчизняних та впровадження світових стандартів. Для бізнесу – це

фінансові стандарти, де рівень прозорості, повноти та достовірності звітності, а також оперативність її надання впливають на ступінь довіри інвесторів. Потрібні термінові заходи в плані підвищення якості роботи над українськими стандартами обліку. Тому в системі бухгалтерського обліку необхідно: провести термінову експертизу прийнятих нормативних документів з метою виявлення невідповідності даних документів міжнародним стандартам та підвищити роль інституту професійних бухгалтерів.

Інтеграція в європейський економічний та правовий простір є доброю основою для ширшої економічної та зовнішньоекономічної політики України, у т.ч. стосовно покращення інвестиційного клімату. За умови імплементації Угоди про асоціацію та врахування описаних рекомендацій наша країна стане інвестиційно привабливішою і водночас матиме великий поштовх для розкриття свого потенціалу, що в подальшому сприятиме поживленню економічного життя та загальному розвитку економіки.

Література

1. Внедрение и мониторинг регионального инвестиционного стандарта [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://investstandart.ru/o-standarte>.
2. Индекси інвестиційної привабливості ЄБА [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.eba.com.ua/static/indices/iai/Index_29_ukr_2015.pdf.
3. Рейтинг Світового банку «Ведення бізнесу» [Електронний ресурс] – Режим доступа: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine>.
4. Шевердіна О. Інвестиційна політика України як об'єкт державної економічної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/08.pdf>.

Проців Олег Романович

к. держ. упр., головний спеціаліст Івано-Франківського обласного управління лісового та мисливського господарства, консультант програми "ENPI East FLEG II"

Карабчук Дмитро

к. с.-г. н., координатор заходів проекту "ENPI East FLEG II" від WWF в Україні

Вплив програми FLEG-II на розвиток мисливської галузі України

Проблеми, пов'язані з незаконними лісозаготівлями, неефективним веденням мисливського господарства, тіншовим оборотом лісопродукції й корупцією в лісовому секторі, характерні для багатьох країн світу. Для їх вирішення необхідна координація роботи органів державної влади всіх країн світу. Тож у травні 2004 року на IV сесії Форуму ООН щодо лісів було вирішено організувати Міністерську конференцію з проблем правозастосування й управління в лісовому секторі країн Європи й Північної Азії (ENA FLEG), FLEG – Forest Law Enforcement and Governance (Правозастосування й управління в лісовому секторі) (примітка – О.П.).

Перший етап програми в Україні закінчився у 2012 році. Питання організації ведення мисливського господарства були включені до проекту «ENPI East FLEG II» на другому етапі, що розпочався у 2014 році. Безпосереднім виконавцем проекту у частині мисливського господарства є WWF в Україні. Контроль за проектом здійснює Світовий банк, а фінансову підтримку – Європейський Союз.

Для досягнення мети було заплановане дослідження національної моделі мисливства та розробка законодавчих актів для покращення ситуації в галузі. Серед поставлених завдань слід виокремити оцінку практики правозастосування та ефективності ведення мисливського господарства в Україні; аналіз законодавчої бази мисливського господарства країн Європейського Союзу; підготовка пропозицій для покращення управління

мисливською галуззю на основі кращого досвіду країн Європейського Союзу.

У якості провідних експертів до реалізації проекту було залучено спеціаліста відділу мисливського господарства Івано-Франківського обласного управління лісового та мисливського господарства Олега Проціва та Миколу Мироненка, а також начальника відділу мисливського господарства Івана Шеремета й спеціалістів відділу мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів, начальника відділу мисливського господарства Львівського обласного управління лісового та мисливського господарства Василя Бурмаса, старшого наукового співробітника Інституту екології Карпат НАН України Андрія-Тараса Башти, керівника Регіонального молодіжного екологічного об'єднання «Екосфера» Оксани Станкевич-Волосянчук, доцента кафедри лісівництва Національного лісотехнічного університету України Івана Делегана, заступника головного редактора часопису «Лісовий та мисливський журнал» Романа Новікова, заступника кафедри мисливствознавства та іхтіології Запорізького національного університету Володимира Вовченка, завідуючого сектором мисливствознавства ДП «СФ УкрНДІЛГА», Ігора Шейгаса, наукового співробітника ДП «ПФ УкрНДІЛГА» Ігора Гулика, завідуючого сектором мисливського господарства та охорони праці Миколаївського обласного управління лісового та мисливського господарства Генадія Бойка та багатьох інших.

Кульмінаційною подією першого року реалізації проекту став Круглий стіл на тему «Розробка пропозицій щодо покращення функціонування мисливського господарства в Україні у відповідності із принципами сталого управління природними ресурсами», що відбувся 26 червня 2014 року у НЛТУ України. Під час зустрічі з актуальними доповідями виступило 19 учасників. Одностайно було відмічено, що за роки незалежності України галузь мисливського господарства працює збитково, зменшується площа мисливських угідь, не використовуються ліміти добування копитних видів мисливських тварин, а їх добування складає у 100 – 200 разів менше, ніж у країнах Європейського Союзу.

Учасники круглого столу досягли узгодженої позиції щодо причин неефективного ведення мисливського господарства, серед яких: проблеми надання у користування мисливських угідь, несприятливі умови ведення мисливського господарства, недосконалі правила полювання, відсутність механізму відшкодування збитків, завданих мисливськими тваринами та нечіткість повноважень осіб на здійснення охорони мисливських угідь, переслідування порушників правил полювання. На основі виявлених актуальних проблем у галузі мисливського господарства сформовано заключний звіт, в якому викладені пропозиції та шляхи реалізації для покращення функціонування мисливського господарства в Україні у відповідності з принципами сталого управління природними ресурсами.

Для практичної реалізації напрацьованих проектом за перший рік пропозицій координаторами програми від WWF в Україні направлено відповідний звіт «Аналіз законодавчої бази мисливського господарства України та розробка покращених пропозицій» до органів державної влади – Держлісагентство України, Міністерство аграрної політики та продовольства України та опубліковано на сайті програми й інших профільних інформаційних майданчиках.

Під час другого року виконання проекту постало завдання – провести аналіз законодавчої бази і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу. Учасники проекту мали змогу відвідати мисливські господарства та державні дирекції лісів Польщі, Словаччини, Угорщини (10 – 14 березня 2015 року). Для обговорення закордонного та вітчизняного історичного досвіду, формування пропозицій щодо покращення моделі функціонування мисливського господарства України 13 травня 2015 року у приміщенні Національного лісотехнічного університету України був організований відповідний семінар. Більше про ці заходи за посиланням [1].

За результатами роботи для працівників органу державної влади, що відповідає за формування і реалізацію державної політики в галузі мисливського господарства та інших зацікавлених сторін підготовлено звіт де проаналізовано законодавчу базу і практики ведення мисливського господарства деяких країн Європейського Союзу (опубліковано українською й англійською мовами за посиланням [2]).

Для напрацювання пропозицій щодо вдосконалення моделі функціонування мисливського господарства в Україні учасники зібрались 7 липня 2015 року в «Укрцентркадриліс». На комунікаційному заході концептуально були окреслені стратегічні напрями реформування мисливської галузі детальніше див за посиланням [3].

Консультанти проекту доопрацювали зауваження учасників круглого столу та сформували звіт «Проект моделі реформування і розвитку мисливського господарства України», який у грудні 2015 року направлено організаторам проекту (доступний за посиланням [4]).

Реалізація проекту FLEG в Україні дає можливість об'єднати науковців, працівників галузі, громадських активістів екологічного спрямування для напрацювання пропозицій щодо реформування державного управління галуззю мислив-

ства. На жаль, не завжди вдається побороти меркантильні інтереси окремих політиків, працівників вищого ешелону галузі та її керівників підприємств, які заважають втіленню напрацьованих проєктом пропозицій. У звіті експертів Світового банку програми «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн Східного регіону дії Європейського інструменту сусідства й партнерства (ЄІСП) FLEG-II» щодо процесу підготовки та стану реформування лісового сектору від 23 грудня 2015 року вказано, що проведений ними аналіз виконання Коаліційної угоди показав повний провал реформування галузі лісового господарства. Аналогічну позицію займають й також профспілкові лідери, незалежні експерти, екологи, ветерани галузі, деревообробники, вчені. Але все ж, важливий висновок експертів проєкту полягає в тому, що він може чітко вказати на відповідальних за гальмування реформ у галузі, тобто, «розробка стратегічних документів розвитку лісового сектору демонструє відсутність зацікавленості державних органів влади в тому, щоб реформа здійснювалась в інтересах держави та суспільства в цілому» [5]. Крім того, учасники Круглого столу з питань реформування лісового сектору України, який відбувся 17 грудня 2015 року у представництві Світового банку (м. Київ), висловили занепокоєння тим, що концепція здійснення реформи лісового сектору залишається недоступною для професійного аналізу, незрозумілою лісівникам, експертній спільноті та громадськості, а процес її підготовки є непрозорим [6].

У заяві від 10.02.2016 року Крістін Лагард, директора-розпорядника МВФ, який є ключовим кредитором України йдеться про стурбованість наших партнерів розвитком ситуації в Україні, а також через ослаблення реформи державного управління і відсутність ефективної боротьби з корупцією. На її думку, Україна ризикує повторити минулий досвід згортання реформ[7]. При прийнятті зважених рішень міжнародні організації

аналізують інформацію з різних джерел – як офіційних – уряду України, так і міжнародних аналітичних організацій, які підтримуються Європейським Союзом в Україні для розвитку громадянського суспільства.

Підсумовуючи викладене, слід відзначити позитивний вплив проєкту ФЛЕГ на лісову галузь у частині напрацювання підходів та методології управління. Залучені кваліфіковані експерти виявили низку негативних чинників, які гальмують сталий розвиток галузі. Крім того, учасники проєкту розробили низку слушних пропозицій для покращення державного управління лісовою галуззю, які однак органи виконавчої влади не використовують на практиці.

Наступним проєктним завданням передбачається підготовка пропозицій щодо змін національного законодавства у частині організації, управління і ведення мисливського господарства з метою створення передумов для збільшення й раціонального використання мисливської фауни, покращення організації й управління мисливською галуззю країни, посилення боротьби з браконьєрством. Робота триває, слідкуйте за публікаціями на сайті програми «ENPI East FLEG II» [8] – національний сайт українською мовою, – регіональний сайт англійською[9], а також на сайті WWF в Україні[10].

Література

1. *Закордонний досвід та розвиток мисливського господарства в Україні*[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://wwf.panda.org/wwf_news/?247172/roundtablehunting.

2. *Analysis of legislation and practice of hunting in some EU countries*[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.enpi-fleg.org/docs/analysis-of-legislation-and-practice-of-hunting-in-some-eu-countries/>.

3. *Мисливському господарству України – реформування!*[Електронний ресурс]. Режим доступу: http://wwf.panda.org/wwf_news/?249210/Reformation-of-hunting-area.

4. Проект моделі реформування і ба с корупцією: [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://economics.unian.net/finance/1260718-myf-dopuskaet-prekraschenie-sotrudnichestva-s-ukrainoy-zayavlenie.html>.

5. Висновки експертів Світового банку програми «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн Східного регіону дії Європейського інструменту сусідства й партнерства (ЄІСП) FLEG -II», щодо процесу підготовки та стану реформування лісового сектору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua/docs/1250>.

6. FLEG II сприяє Україні у проведенні інституційних реформ лісового сектору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua/news/1249>.

7. МВФ о продовженні сотрудничества с Украиной: нужны реформы и борьба с коррупцией: [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.fleg.org.ua/docs/1274>.

8. Програма «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fleg.org.ua>.

9. European Neighborhood and Partnership Instrument East Countries Forest Law Enforcement and Governance II Program (ENPI East Countries FLEG II Program) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.enpi-fleg.org>.

10. Новини WWF [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://wwf.panda.org/uk/news_ukr/wwf_news_ukr.

Борисенко Юрій Васильович

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Мережа територіальних проектних офісів як фактор підвищення результативності управління проектами місцевого розвитку

Підходи до місцевого розвитку за участі громад, що були застосовані та продовжують застосовуватися в Україні як міжнародними так і урядовими програмами, більше спрямовані на забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень стосовно розвитку територій (концепція community-driven development), ніж на забезпечення системного використання ресурсів місцевих вигодонабувачів (територіальної спільноти, місцевого бізнесу, громадських організацій та ін.) для покращення життя місцевої громади (концепція community-based development) [6].

На думку автора, що в умовах децентралізації в Україні ситуація має змінитись і ключову роль у реалізації підходу

до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, почне відігравати комплекс мережевих систем, що зараз формується. До таких систем належать, зокрема:

- мережа агенцій місцевого розвитку;
- мережа асоціації органів місцевого самоврядування;
- мережа ресурсних центрів розвитку громад;
- мережа територіальних проектних офісів;
- мережа спільнот практики [1 – 3; 7 – 10].

Мережа територіальних проектних офісів може розглядатись як фактор підвищення результативності управління проектами місцевого розвитку. Саме така

мережа має забезпечити впровадження портфельного підходу до управління проектами місцевого розвитку. Користуючись визначенням, що подано у роботі [11], зазначимо, що портфель проектів місцевого розвитку – це планований комплекс включених до складу стратегії розвитку території проектів, спрямованих на досягнення визначених стратегічних цілей, який реалізується в межах визначених горизонту планування, обсягу фінансування й вимог якості. Він формується з проектів різного масштабу, різної спрямованості, але таких, що згідно з визначеними пріоритетами вимагають керованої з системних позицій реалізації для задоволення комплексу потреб територіальної громади й отримання нею відповідних вигід.

Особливості портфеля проектів місцевого розвитку (на відміну від портфеля інвестиційних проектів підприємства): відносно велика тривалість реалізації портфеля в цілому, зумовлена строками реалізації стратегії, її горизонтом планування; можлива зміна пріоритетів протягом періоду реалізації портфеля, зумовлена різноманітністю потреб громади, зміною їх очікувань та інтересів, зміною відносної важливості суспільних вигід, що отримуються внаслідок реалізації портфеля; багатовекторна спрямованість (у складі портфеля знаходяться проекти, які торкаються практично всіх проблемних сфер життя конкретної територіальної громади); відносно низький взаємозв'язок виконання окремих проектів (на відміну від бізнесу, де часто один проект тягне за собою виконання іншого); специфічність певних видів матеріальних та нематеріальних ресурсів, що забезпечують реалізацію портфеля (земля, її надра, інвестиційна привабливість території, інтелектуальний потенціал громади тощо); можливість отримання оцінок вигід територіальної громади на підставі результатів реалізації проектів портфеля; багатоканальність фінансування; обмеженість місцевих ресурсів, пов'язана не стільки з фінансуванням проектів,

скільки з нормативно-правовими, економіко-географічними та іншими факторами, що мають вплив на хід реалізації портфеля; традиційна прив'язка строків початку й закінчення реалізації портфеля (стратегії) до циклу виборів у місцеві органи влади; специфічність певних видів ризиків, пов'язаних з виникненням необхідності перерозподілу ресурсів, викликаного щорічним прийняттям місцевого бюджету, змінами в складі керівництва, загальною політичною ситуацією в країні тощо [11].

Термін «проектний офіс» достатньо довго знаходиться в обігу в бізнес-колах. Англійською мовою проектний офіс лунає як «project office» (PO). Проте в широкому спектрі варіацій дане словосполучення зустрічається як «project support office» (офіс проектної підтримки); «program management office» (офіс управління розробкою і супроводом програм); «strategic project office» (стратегічний проектний офіс) [4].

Виходячи з наведеного вище та з урахуванням рекомендацій, що подані у роботі [5], серед основних цілей діяльності територіальних проектних офісів можна визначити такі:

- упровадження методології і єдиних стандартів управління та звітності за проектами, що розроблена і підтримується у межах регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку;
- реалізація навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування та громадських активістів з метою розвитку компетентності у сфері управління проектами;
- зменшення завантаження керівників місцевих рад шляхом виконання для них допоміжних функцій і перерозподілу аналітичної роботи щодо координації та управління проектами місцевого розвитку;
- упровадження єдиної системи інформування зацікавлених сторін про хід реалізації проектів;
- створення бази знань та архівної бази завершених проектів;

– здійснення процедур моніторингу ходу реалізації та оцінювання успішності окремих проєктів і портфеля у цілому.

Типи проєктних офісів досить різноманітні за функціями та можливостями управління проєктами: репозитарний (Repository Model); координуючий (Coach Model); Керівний (Manager Model); офіс проєкту (OP); програмний офіс (PO); офіс проєктного управління (РМО); корпоративний офіс проєктного управління (ЕРМО) [5]. Вибір певного типу залежить від визначених і покладених на проєктний офіс повноважень.

Таким чином, територіальний проєктний офіс – це реальна або віртуальна організаційна структура, вся діяльність якої має бути спрямована на розбудову, впровадження і розвиток проєктної діяльності на території. Ефективне впровадження даної структури на практиці може дати наступні вигоди і переваги [4; 5]: впровадження єдиної методології управління проєктами; підвищення якості планування проєктів шляхом перерозподілу функцій планування; стандартизація проєктної управлінської документації і методів управління проєктами; поширення знань і вдосконалення навиків учасників проєктних команд та команд управління проєктами; поліпшення керованості проєктів на основі єдиної системи моніторингу ходу реалізації та оцінювання успішності проєктів; підвищення прозорості та доступності інформації щодо наявних ресурсів та резервів; створення бази даних ефективних рішень, інструментів, типових фрагментів і нормативів для майбутніх проєктів.

Потребують подальшого наукового дослідження питання співвідношення реальної й віртуальної складових організаційної структури управління та формування команд мережі територіальних проєктних офісів.

Література

1. Безуглий О. В. *Адміністрування регіональних проєктів в контексті завдань розвитку території* / Безуглий О. В. //

Управління проєктами регіонального розвитку : матеріали наук.-практ. конф., м. Феодосія, 8 – 12 липня 2013 р. ; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2013. – С. 9 – 14.

2. Борисенко Ю. *Підхід до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду: основні методологічні положення та практика застосування* Юр'ївською районною радою Дніпропетровської області / Юрій Борисенко // *Управління інноваційним розвитком території : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 30 жовт. – 30 лист. 2015 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова [Електронний ресурс]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 99 – 102. – Режим доступу : http://www.dbuara.dp.ua/konf/konf_dridu/2015_11_30_mater_tup_.pdf.*

3. Газарян С. В. *Теоретичне обґрунтування шляхів упровадження передового зарубіжного досвіду щодо управління проєктами регіонального розвитку* / Газарян С. В. // *Управління проєктами регіонального розвитку : матеріали наук.-практ. конф., м. Феодосія, 8 – 12 липня 2013 р. ; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2013. – С. 25 – 29.*

4. Корецька Н. І. *Проєктний офіс як інструмент вибору, планування та контролю управлінських рішень* / Н. І. Корецька // *Управління проєктами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – № 4 (36). – С. 156 – 162.*

5. Кузьмініч В. О. *Трирівнева корпоративна система управління проєктами* / В. О. Кузьмініч // *Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2009. – Т. 11. – № 3. – С. 75 – 82.*

6. *Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. – Суми : Університетська книга, 2014. – Т. 2: Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / за заг. ред. Ю. М. Петрушенка, 2014. – 368 с.*

7. *Проєкт ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://cba.org.ua>. – Назва з екрану.*

8. Спільнота практик місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://udl.despro.org.ua/>.

9. Удод Є. Г. *Формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку: досвід Дніпропетровської області* / Є. Г. Удод // *Держ. упр. та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. – Д. : ДРІ-ДУ НАДУ, 2014. – № 4 (23). – С. 228 – 236.

10. Центр управління знаннями «Ресурсний центр зі сталого місцевого ро-

звитку» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://rozvytok.in.ua>. – Назва з екрану.

11. Чикаренко І. А. *Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту* / І. А. Чикаренко // *Публічне адміністрування: теорія та практика* [Електронний збірн. наук. праць]. – 2009. – № 1 (1). – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/index.html>.

Калашник Ольга Миколаївна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Організаційна структура екологічного управління в Україні

В сучасних умовах суспільного розвитку першочерговою функцією держави є забезпечення її національної безпеки. Особливо важливим є забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства, збереження і відновлення навколишнього природного середовища. На сьогодні доведена пряма залежність між забрудненням довкілля і погіршенням здоров'я населення, негативними змінами в його генофонді. За таких умов актуальність і значимість права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище набуває особливої гостроти. Охорона і відновлення довкілля як загальної системи життєзабезпечення людини, перетворюється в задачу першорядної важності з точки зору збереження генофонду народу України, а також перспектив економічного і соціального розвитку. Гарантування правового забезпечення екологічної безпеки є пріоритетним напрямом державної екологічної політики, стратегічним напрямом механізму правового забезпечення проблем комплексного регулювання якості довкілля.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних

ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів

України – Державна екологічна інспекція; Державна служба заповідної справи; Державне агентство земельних

ресурсів України; Державне агентство України по водному господарству; Державне агентство лісового господарства України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Міністерство з питань надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; обласні державні управління екології та природних ресурсів; Державне управління екології та природних ресурсів у м. Києві; державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях; Державна екологічна інспекція в м. Києві.

Управління здійснюється на засадах передбачених Конституцією України; Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; Земельним, Водним, Лісовим та Кодексом України про надра; природоресурсними та іншими актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління в цілому.

Важливими складовими екологічного управління є: державна, корпоративна, регіональна і громадська підсистеми. Складовою національної системи екологічного управління і загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України є державне екологічне управління. Воно формується на засадах нормативно-правового забезпечення організації управління, планомірного використання природоохоронного потенціалу країни, державного стимулювання, впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності.

Розвинену природоохоронну законодавчу базу мають напрями охорони навколишнього природного середовища

і забезпечення екологічної безпеки. Вони є самостійними галузями екологічного управління. Проте, у теперішній ситуації з погіршенням екологічного стану країни одним із найважливіших пріоритетів держави, підґрунтям екозбалансованого розвитку мало б стати запровадження ефективної системи природоохоронного нагляду.

Аналіз сталого розвитку країни свідчить про те, що створення державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України, потрібне проведення інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, упровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм, проведення реформи системи нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства та системної реформи галузі з використанням інтегрального управління в сфері довкілля. Основою реформування системи державної екологічної безпеки має становити розроблення адекватного організаційно-правового, соціально-політичного та господарського механізмів екологічного управління.

Виходячи з пріоритетності національних і регіональних інтересів основою для формування державної екологічної політики має бути регіональна екологічна політика. Розв'язанню її проблеми може сприяти адміністративна реформа важливою складовою якої є державна і регіональна екологічна політика. Серед її основних напрямів – передача частини повноважень на регіональний рівень. Вона сприяє створенню ефективно діючої системи влади в центрі і на місцях, здійсненню фінансово-економічного, та нормативно-правового забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

Екологічне управління можна сформувати у такій послідовності:

– визначення державою своєї екологічної політики, її цілей, основних напрямів реалізації, послідовність і гарантію виконання прийнятих зобов'язань;

– планування державою програм здійснення своєї екологічної політики, формування плану, розробка стратегії, врахування витрат, що відповідають цілям;

– ефективне впровадження системи екологічного управління, можливості й засоби забезпечення функціонування для здійснення державою своєї екологічної політики, цілей, завдань;

– контроль та оцінка наслідків екологічного регулювання стану довкілля, здоров'я населення та економіки на підставі моніторингу, що здійснює необхідні вимірювання екологічних характеристик;

– проведення державою аналізу, корегування та вдосконалення екологічного управління у процесі набутого досвіду в зв'язку зі змінами в законодавстві, зміною пріоритетів для досягнення визначених цілей, забезпечення ефективності політики та управління адекватності витрат;

– впровадження процесу постійного вдосконалення екологічного управління з метою поліпшення загальних екологічних характеристик у сферах з виявленими можливостями для вдосконалення.

З наведеного вище, можна зробити такі узагальнення. Концепція стало-го розвитку висуває нові вимоги, як у цілому у сфері державного управління, так і у сфері екологічного управління. У цьому контексті суттєвим є те, що комплекс традиційних цілей, властивих для державного екологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи. Виникаючи за цього невідповідність між новими завданнями і старою структурою, потрібно вирішувати через нове цілепокладання у державному екологічному управлінні, креативні підходи до його модернізації, зміну чинного законодавства та реформування системи органів державної влади.

Література

1. Екологічне право України. Навчальний посібник. 2-е вид., доп. та перероб. / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – К. : Бурун Книга. – 2008. – 368 с.

2. Закон України «Про основи національної безпеки» [прийнято Верхов. Радою 19 червня 2003 р., № 964-IV. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

3. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року»: Закон України від 21.12. 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: [прийнято Верхов. Радою 25 червня 1991 р., № 1264-XII. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>.

5. Постанова ВРУ «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»: Постанова ВРУ від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Мукан Богдана Степанівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Експертно-методична діяльність
Секретаріату Урядового уповноваженого України
у справах Європейського суду з прав людини
як спосіб впливу на процес управління
національними програмами
(на прикладі національних програм у сфері освіти)**

Управління національними програмами – це доволі складна діяльність, яка містить різні фактори безпосереднього та опосередкованого впливу на їхні стадії, етапи життєвого циклу та результати. Часто національні програми пов'язані зі створенням або внесенням змін до відповідних законодавчих і підзаконних нормативних-правових актів, які підлягають державній реєстрації.

Секретаріат Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з

Європейського суду з прав людини за 2006 – 2015 роки, відповідно до пункту 2 статті 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», було здійснено юридичну експертизу 29 941 нормативно-правового акта та проектів нормативно-правових актів на їх відповідність положенням Конвенції та протоколів до неї, а також практиці Європейського суду з прав людини. Кількість за роками наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Кількість нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, що пройшли юридичну експертизу на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у 2006–2015 роки

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
175	1114	3015	4776	3447	3291	3466	4013	3366	3278

прав людини здійснює юридичну експертизу всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), за результатами чого готує спеціальний висновок. Нездійснення перевірки або наявність висновку про невідповідність підзаконного акта вимогам Конвенції є підставою для відмови в державній реєстрації [1].

Згідно зі щорічними звітами Урядового уповноваженого України у справах

Відповідно до встановлених завдань, Урядовий уповноважений України у справах Європейського суду з прав людини подає Міністерству юстиції пропозиції щодо методики проведення експертизи проектів законів і підзаконних актів, а також актів законодавства на відповідність Конвенції та практики Європейського суду з прав людини [2].

Розроблені та затверджені Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нор-

мативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції та Тематичний показник, що забезпечує сприйняття та розуміння розробниками проектів нормативно-правових актів змісту Конвенції, оскільки містить перелік ключових фраз, за якими можна ідентифікувати належність акта до сфери правового регулювання Конвенції.

Юридична експертиза нормативно-правового акта охоплює два етапи: а) перевірку, чи предмет регулювання нормативного акта (його проекту) стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією (перевірка на належність); б) перевірку нормативного акта (його проекту), предмет регулювання якого стосується прав і свобод, гарантованих Конвенцією, на відповідність положенням Конвенції та практиці Суду (перевірка на відповідність) [3].

Як передбачено Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, правова експертиза може бути проведена щодо проекту: закону України; указу Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; постанови Національного банку України; наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади [4].

Важливим аспектом суспільних правовідносин, гарантованих Конвенцією, є право на освіту. Держава за виконання будь-яких функцій, узятих на себе в галузі освіти і навчання, поважає право батьків забезпечувати таку освіту і навчання відповідно до їхніх релігійних і світоглядних переконань (стаття 2 Першого Протоколу до Конвенції). Ключовими фразами, згідно з положеннями Тематичного показника, що свідчать про необхідність проведення юридичної експертизи нормативно-правових актів (їх проектів), є: доступ до освіти; платне навчання; безоплатне навчання; мова навчання; повага до релігійних і світоглядних переконань батьків; дисциплінарні вимоги; дисциплінарні покарання; нерівність у реалізації права на освіту.

В окремих випадках на законодавчому рівні визначаються загальні засади формування, виконання та коригування національних програм, для прикладу Закон України «Про Національну програму інформатизації». Програма формується з огляду на довгострокові пріоритети соціально-економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку країни, з урахуванням світових напрямів розвитку та досягнень у сфері інформатизації і спрямована на урегулювання найважливіших загальносуспільних проблем (забезпечення розвитку освіти, науки, культури, охорони довкілля та здоров'я людини, державного управління, національної безпеки та оборони держави та демократизації суспільства) та створення умов для інтеграції України у світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики. Завданням законодавства про національну програму інформатизації є створення правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних і гуманітарних засад регулювання процесу формування та виконання цієї Програми та окремих її завдань (проектів) [5].

У національному правовому полі наявні програми, затверджені указом Президента України. Це, для прикладу, «Про Національну програму правової освіти населення», що передбачає створення необхідних умов для набуття широкими верствами населення правових знань і навичок у їх застосуванні, забезпечення доступу громадян до джерел правової інформації, а також визначає основні напрями правоосвітньої діяльності та першочергові заходи щодо їх реалізації. Метою цієї програми є підвищення загального рівня правової культури та вдосконалення системи правової освіти населення, набуття громадянами необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права. Одним із основних завдань програми є підвищення рівня правової підготовки населення, насамперед учнівської та студентської молоді,

громадян, які перебувають на державній службі, обрані народними депутатами України, депутатами місцевих рад, викладачів правових дисциплін і журналістів, які висвітлюють правову тематику [6].

Ще одним промовистим прикладом зазначеного є постанова КМУ «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)). Головна мета Програми – визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та вибір перспективи XXI століття, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації [7].

Отже, процес управління національними програмами з пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку охоплює юридичну експертизу, до предмету якої належить визначення відповідності змісту нормативно-правового акта положенням Конвенції. Однак це стосується лише тих національних програм, які пов'язані з нормотворчою діяльністю, та сфери праввідносин, гарантованих Конвенцією.

Експертно-методична діяльність Секретаріату Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини здійснює опосередкований вплив на процес управління національними програмами, пов'язаними із нормативно-правовим забезпеченням стадій, етапів життєвого циклу, результатів і полягає у перевірці нормативно-правового акта на предмет відповідності положенням Конвенції і протоколів до неї, а також практики Європейського суду з прав людини.

Література

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

2. Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: Постанова КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF>.

3. Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0003323-06>.

4. Методичні рекомендації щодо проведеної правової експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.

5. Про Національну програму інформатизації: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.

6. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

7. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/page>.

Онишкевич Олександра Василівна

*асистент кафедри технологій управління Інституту адміністрування
та післядипломної освіти Національного університету "Львівська політехніка"*

Мороз Христина Мирославівна

студент Національного університету "Львівська політехніка"

Обґрунтування пропозиції щодо реалізації соціального кейтерингу у соціальній сфері послуг в умовах децентралізації

Метою даного дослідження є обґрунтування проекту щодо реалізації соціального кейтерингу у соціальній сфері послуг, а саме інноваційність соціального кейтерингу в Україні в період децентралізації влади.

Ситуація у соціальній сфері в Україні знаходиться зараз в умовах реформування, в зв'язку з тим, що відбувається процес децентралізації влади – передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Це відбувається для того, щоб наблизити органи місцевого самоврядування до суспільства і державні проекти можна було реалізовувати успішно з врахуванням побажань громадян.

В старій системі ці органи самоврядування завжди були на другорядних позиціях. У концепції даної реформи та у пропозиціях щодо змін в Конституції йдеться про те, що повноваження органів місцевого самоврядування мають забезпечити фінансами. Органи місцевого самоврядування матимуть, зокрема, частку від загальнонаціональних податків. Якщо у місцевій владі через державні рішення виникнуть додаткові витрати, то це теж компенсуватиме держава. Механізм розподілу податків між органами різного рівня і державою визначають у змінах до Бюджетного кодексу. Ці процеси моделюють спільно з польськими експертами. Фахівцями, які вже робили такі розрахунки для реформи місцевого самоврядування в Польщі.

Основним керівником соціального сегменту (або комплексу) є держава, яка в будь-якій країні і в усьому світі допускає в цей сегмент приватний бізнес, надаючи йому певні гарантії.

Відповідно до Закону України Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) органи місцевого самоврядування отримують більше повноважень у керівництві всіма сферами обслуговування, в тому числі і забезпечення харчуванням соціальної сфери послуг відбудуватиметься за рахунок місцевих громад [1]. Тому важливо створити проект, який спростить забезпечення соціальної сфери послуг харчуванням. Наприклад, у Франції приватні інвестиції в створення центральної кухні, що необхідна для обслуговування школи, війська або в'язниці, окупаються приблизно через 5 – 10 років. В Україні такої системи поки що немає.

Кейтеринг є маловідомим як окремих напрям ресторанного бізнесу, хоч він існує на території України близько 20 років. З англійської слово catering перекладається як «громадське харчування». Перші ресторани з'явилися ще у 1778 році у Сполучених Штатах. Існували окремо заклади громадського харчування і ресторани. Коли ж вони почали об'єднуватись, то утворилась така свого роду окрема гілка як кейтеринг. Тобто при стаціонарних ресторанах почали з'являлись замовлення на відстані і власники закладів громадського харчування придумали

готувати їжу в ресторанах і вивозити її на місце замовлення. Пізніше ця система удосконалювалась та модернізувалась і в кінцевому результаті утворився окремий напрям громадського харчування [2].

Соціальний кейтеринг – належить до найпростіших його видів, коли приготування страв виконується в приміщенні замовника та під його контролем, включаючи прибирання приміщення. В цьому сегменті кейтерингу фірми працюють, не витрачаючи фінансові засоби на будівництво чи оренду приміщень та придбання устаткування, що важливо для підприємців – початківців у цьому бізнесі [3].

Кейтеринг в Україні є інноваційним і лише починає розвиватися. Так, приміром, його можна побачити у доставці піци (кейтеринг поза приміщенням). Також кейтерингом зацікавилися традиційні ресторани, оскільки в залах звільняються місця. Додому до клієнта для святкування, наприклад, ювілею можна замовити повара, офіціанта, які організують свято не гірше, ніж у ресторані. Такий банкет обійдеться замовникам у три рази дешевше, оскільки в ресторані у вартість замовлення входить оренда приміщення. Тому виїзне обслуговування вигідне і клієнту, і ресторану.

Одним із світових лідерів у галузі кейтерингу є компанія «Sodexo», яка має значний досвід у соціальній сфері обслуговування. Ця компанія застосовує дві моделі діяльності. Перша – через центральну кухню, коли на соціальному об'єкті виконується лише підігрів страв та, можливо, приготування салатів. За другою моделлю, яка успішно може виправдати себе в Україні, кухня одного соціального об'єкту готує їжу на декілька інших, приміром, 5-6 найближчих закладів.

Основну увагу потрібно звернути на таку галузь соціальної сфери як харчування соціальних закладів (дошкільних навчальних закладів, шкіл, медичних та соціальних установ).

Одна з проблем полягає у тому, що замовники - бюджетні організації - закономірно ставлять вимоги щодо наповне-

ності харчування. «З одного боку, жорсткий набір продуктів, вартість яких на ринку може змінюватись, а з іншого – обмеження цін самих раціонів», скаржаться директори мереж харчування [4]. Згідно із законами України оператори харчування можуть співпрацювати з соціальними закладами тільки у випадку перемоги на тендері, який організовує профільне міністерство (чи служба) або департамент Міністерства охорони здоров'я. При цьому основним критерієм є ціна продуктів. Окрім їхньої вартості, оператор харчування також витрачається на персонал та устаткування, яке, не секрет, у держустановах є часто застарілим.

У системі кейтерингу активно використовуються такі інновації як аутсорсинг, аутстафринг, маркетинг, франчайзинг. Також важливою інновацією в кейтерингу є логістика. У сфері громадського харчування, як і в ресторанному бізнесі, існують свої специфічні особливості функціональних видів логістики у діяльності підприємства. Особливо це стосується логістики постачання та логістики збуту.

Розглядаючи соціальний кейтеринг у соціальній сфері послуг період децентралізації влади як бізнес-проект можна зробити висновок про те, щона даний момент немає чіткого визначення як будуть функціонувати послуги у соціальній сфері та яким чином забезпечуватись зі сторони місцевих громад. Для реалізації даного проекту пропонується впровадити соціальний кейтеринг. Реалізація проекту передбачає повноцінне забезпечення закладів соціальної сфери такої важливої та невід'ємної складової як харчування. В більшості випадків кожен кейтеринговий захід, особливо соціальний – це індивідуальний унікальний проект, який повторити майже нереально.

Література

1. *Constitution.gov* [Електронний ресурс] : [Інтернет-портал]. – електронні дані. – Режим доступу <http://constitution.gov.ua/work/item/id/10> (22.02.2016). - Закон України Про внесен-

ня змін до Конституції України (щодо децентралізації влади).

2. uk.wikipedia.org [Електронний ресурс]: [Інтернет-портал]. – електронні дані. – Режим доступу <https://uk.wikipedia.org/wiki/Кейтеринг> (25.02.2016). – Кейтеринг.

3. Кизим А.А. Социальный кейтеринг как доминантная составляющая об-

щественного питания, А.А. Кизим, В.А. Бабак // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 11. – С. 35-40.

4. Смірнов І. Г., Логістика комерційного і соціального кейтерингу: міжнародний та український вимір. // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право // - № 5-6 (70-71). – 2013.

Янівський Богдан Богданович

магістрант Навчально-наукового інституту адміністрування та післядипломної освіти Національного університету “Львівська політехніка”

Лучко Галина Йосипівна

к. е. н., асистент кафедри технологій управління Національного університету “Львівська політехніка”

Проблеми та перспективи розвитку стартап екосистеми в Україні

В основі інноваційної діяльності України на сучасному етапі лежать стартап-проекти, котрі є однією із технологій впровадження інновацій [1]. Для реалізації перспективної ідеї, на основі інновацій або інноваційних технологій, з метою отримання прибутку, створюються стартап-компанії, які перебувають у пошуку докорінно нової, прибуткової, рентабельної бізнес-моделі [2].

У підтримці стартапів беруть участь університети і бізнес-школи, технопарки, грантові програми, спільноти бізнес-ангелів і фонди, бізнес-інкубатори і акселератори, платформи для краудфандингу, галузеві конференції і конкурси, професійні спільноти. Все наведене в сукупності формує стартап екосистему – умови для створення і розвитку нових компаній [3].

Стартап-компанії є привабливими для інвесторів з погляду можливості швидкого отримання надприбутків від комерціалізації інноваційної ідеї, проте й відлякують останніх, оскільки існують надзвичайно високі ризики безповоротної втрати інвестованого капіталу. Тому

важливою є об’єктивна та всебічна оцінка життєздатності стартапу ще тоді, коли він існує на рівні ідеї.

Найбільша частка стартапів в Україні припадає на ІТ-сектор [4]. Проте, на сьогоднішній день, в Україні спостерігається масовий «відтік мізків» – програмісти виїжджають за кордон, де продовжують працювати на потреби українців чи то знаходять собі нових, вже місцевих клієнтів. Це масове явище дістало назву «релокація» [5].

Вважаємо, що зупинити цей негативний процес можливо завдяки формуванню і розвитку потужної стартап екосистеми в Україні. Нами виділено дві групи причин релокації фахівців інноваційних галузей: зовнішні, пов’язані з державною політикою, та внутрішні, пов’язані з труднощами комерціалізації бізнес-ідей.

До зовнішніх причин можна віднести, зокрема, наступні: політична нестабільність і бойові дії, що стали причиною зменшення кількості замовлень від західних компаній; недосконалість законодавчої бази, податкова реформа, спрямована

проти бізнесу; регулярні атаки силових структур на ІТ-компанії.

Внутрішні проблеми полягають у тому, що в українських стартаперів не розвинене бізнес-мислення. В Україні дуже багато тих, хто вміє створювати хороший інноваційний продукт, але тут мало бізнес-людей, які вміють свій же продукт продавати, просувати і впроваджувати у світовий ринок. В українських стартапах бракує маркетингової стратегії, плану, як отримувати за зроблений продукт гроші [6]. Саме тому найкращі фахівці, замість розвитку власного бізнесу в Україні на основі створеної інновації, обирають роботу в аутсорсингових компаніях, які виробляють продукти для інших країн. Однак, для України важливим є розвиток стартапів, які роблять свій продукт, що орієнтований на весь світ і залучає інвестиції у свою країну [6].

Питання комерціалізації інноваційних бізнес-ідей в Україні вирішується завдяки об'єднанню зусиль різних інституцій, що входять в стартап екосистему завдяки створенню потужних програм відбору стартапів, коучингу та акселерації, а також пошуку джерел їх фінансової підтримки. Однак, ефективною така екосистема буде лише тоді, коли буде створено сприятливе правове поле для розвитку бізнесу.

Література

1. Івашова Н.В., Саєнко Д.А. *Start-up проекти – інструмент реалізації інновацій*/Н.В.Івашова, Д.А.Саєнко//Економічні проблеми сталого розвитку: матер. Міжнар.наук.-практ.конф., присв. пам. проф. Балацького О. Ф. (м. Суми, 2426 квітня 2013 р.): у 4 т. / за заг. ред. О.В. Прокопенко. – Суми: Сумський державний університет, 2013. – Т. 4. – С. 115-116.

2. Бланк С. *Стартап. Настольная книга основателя* / Бланк С., Дорф Б.–М.: Альпина, 2013. – 616 с.

3. Eduardo Salido, Marc Sabás and Pedro Freixas. *The Accelerator and*

Incubator Ecosystem in Europe. Telefónica Europe (2013) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B-enzwV-fhqUbXdBZ1BvRXBrcWc/view>.

4. Кльован І.І. *Проблеми та перспективи розвитку стартапів в Україні* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kneu.edu.ua/userfiles/conf_sep_14/s2/Klovan.docx.

5. *Як влада пресеє ІТ-індустрію, або Чому витікають українські «мізки»* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.depo.ua/ukr/life/yak-i-chomu-vitikayut-ukrayinski-mizki-22092015192300>.

6. *«Час переходити від аутсорсинга до стартапів»* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/chas-perehodyty-vid-autsorsynga-do-startapiv>.

Аналіз фахового тексту: лінгводидактичний вимір

*Модератор: Ванівська О. І.,
к. філол. н., доц.*

Ванівська Ольга Іванівна

к. філол. н., доц., зав. кафедри української та іноземних мов
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

**Public Administration vs Public Management:
Functional Approach (according to the BNC data)**

Functional aspect of studying language system as a whole and its separate units in particular is one of the most interesting aspects in modern linguistics. Great attention is paid to nominative and pragmatic functions of language units [1]. The ability of language to express different things by means of the same units is possible because of their multi semantic features.

The functional approach is closely related to be the second paradigm of psychology. It is based on the function of mental processes and involves consciousness [5]. It is also reasoned that in functional approach the mental act of consciousness must be an important biological function [2]. In the process of second language acquisition functional approaches are similar to Noam Chomsky's Universal Grammar theory. Here the focus is on the direct use of language in real situations, conditions within the relevant knowledge and competence.

To be successful, public administrators need to be able to analyze and evaluate policies, and to understand analyses and evaluations. When the field of public administration is explored, one may find the terms public management and public administration used interchangeably. Nevertheless, these terms are not totally interchangeable. Even if in some situations these terms may be used and are used one instead of another. According to some definitions, public management looks closely at the implementation of policies, procedures, and actions of administration in the light of management in private and non-profit sectors. And public administration traditionally has been connected to government offices or public service. A closer

look at administration and management reveals various degrees of difference between them [see 4] and their usage. So, the topicality of our investigation is stipulated by the necessity to study the usage of these two terms in real situations of written and spoken language on the basis of data given in the British National Corpus.

Paper objective concerns the study of terms *public administration* and *public management* in different genres of written and spoken language, revealing the difference of their functioning, including quantitative data.

Public administration is the implementation of government policy and also an academic discipline that studies this implementation and prepares civil servants for working in the public service. *Public management* is the most rapidly developing subfield in public administration, establishing a core position within the field alongside the study of public policy and public-governance [3].

Both terms are well-known, but their usage, especially from the quantitative point of view, is totally different as far as according to the BNC data *public administration* is used in 84 texts, and there are 200 solutions of its usage. And as for *public management*, it is used only in 5 texts and there are generally 18 solutions of its usage. For example: *The critical area of public management is the management of organizational interdependence, for example in the delivery of services or in the management of the budgetary process* (domain: social science). *Public management may be the simplest solution* (domain: commerce). *However, there still*

remains an important field for public administration by local elected councils (domain: world affairs). In comparison with these industries, retail trade and public administration have experienced limited job growth (domain: commerce). How lucky they were to have the English language, for instance, plus the system of law and public administration (domain: leisure). This course provides a valuable preparation for entry to areas such as industry and commerce, public administration, education, and the media. Finally, the workforce in public administration showed a marked rise, connected with the expansion of public expenditure programmes and the development of state apparatuses concerned with industrial consultation and intervention (domain: social science). The two are complementary but different aspects of public administration (applied science).

While analyzing the term *public management*, which is surprisingly low-used, it is clear that in most cases it is present in academic prose, in written books and periodicals. The social science domain dominates here. There is no example of this term's usage in spoken language, only written. And all of the texts are marked as of high difficulty. Speaking about sociolinguistic characteristics of this term, there is no surprise that only adults use it, the author's age in all examples is between 45 – 59, but while analyzing the sex of the author it was found that in almost all cases these were females. The publication date of the term *public management* is between 1985 – 1993.

As it was mentioned above, the term *public administration* is used far more often than *public management*. Moreover, there is one example of its usage in spoken language, for example: *Anne Stevens is an expert on public administration, and specializes in French affairs* (radio broadcast, recorded in educational context; interaction type: dialog). Similar to the term *public management*, *public administration* is used mostly in academic prose (120 solutions) and also in non-academic prose (55 solutions) and other published materials; almost

all examples are taken from written books and periodicals; there are 7 examples taken from newspapers, such as: *He was an active supporter of national and regional institutes of public administration, and was a founding member of the African Association of Public Administration and Management (AAPAM), which links senior civil servants from many African countries. In recognition of the general interest in avoiding the disruptive effect of such proceedings on the public administration no one could apply for judicial review unless they had successfully applied ex parte for leave.* The analysis of the domain shows that the term *public administration* is mostly used in the sphere of social science (100 solutions), but also it is present in world affairs sphere (72 solutions), commerce and finance (20 solutions), applied science (6 solutions) and arts (1 solution). And not all of the texts are marked as of high difficulty as it was mentioned above concerning the term *public management*. So, if to speak about written difficulty, 137 solutions are marked as of medium difficulty, 53 – high and 9 of them are of low difficulty. From the sociolinguistic point of view, definitely, the term *public administration* is used almost in all cases by adults and only 1 solution is mentioned as used by a teenager. As for the author's age, it starts from 35 and finishes at 60+, but there are a lot of solutions, where the author's age is unknown, and as for the author's sex, here, on the contrary to the previous term, males dominate. The publication date of the term *public administration* doesn't limit between the years of 1985 – 1993, but there are also solutions between the years 1975 – 1984: *In public administration, on the other hand, objectives are more complicated, with the intentions of legislators being much less straightforward and those in charge having discretion in implementing policy. It covers fields such as politics, education, public administration, commerce, industry, defense, law and order; health care, arts, sciences, technology, home and leisure.* Also there are those examples, the publication date of which is unknown.

To conclude, from the functional point of view the terms *public administration*

and public management are rather different, even if there are some aspects where they are similar. And the most surprising was to find out that the quantitative difference is huge. It would be also interesting to research the real use of other well-known terms, especially in the field of public administration, working with authentic language data.

Література

1. Балли Ш. *Общая лингвистика и вопросы французского языка / Шарль Балли.* – М.: Изд-во иностранной литературы, 1955. – 416 с.

2. Schacter D. S., Gilbert, D. T., Wegner, D. M. *Psychology: 2nd Edition.* – New York: Worth Publishers, 2011. – 800 p.

3. Dictionary [Online]. – Available: <http://dictionary.infoplease.com/public-administration>

4. *What is the Difference Between Public Management and Public Administration? // Get a Real Degree [Online].* – Available: <http://getarealdegree.com/what-is-the-difference-between-public-management-and-public-administration>.

5. William James and Functionalism [Online]. – Available: <http://www.psych.utah.edu/gordon/Classes/Psy4905Docs/PsychHistory/Cards/James.html>.

Лесечко Богумила Василівна

к. філол. н., доц. кафедри української та іноземних мов

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Карбівник Володимир Петрович

ст. викл. кафедри української та іноземних мов

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Фаховоорієнтована іноземна мова у контексті освітньої реформи в Україні

З давніх часів володіння чужими мовами належало до тих чинників, які сприяли розширенню уяви про світ, допомагали пізнати чуже, навчитися нового, а часом навіть вижити. Однак особливої актуальності питання володіння іноземними мовами набуває у сучасному світі. Вхідження будь-якої країни у світовий контекст немислиме без усвідомлення значення та ролі іноземних мов, володіння якими стає невід'ємною передумовою економічного розвитку країни. Світ дедалі інтенсивніше виходить за рамки інтранаціональної комунікації, особливо у питаннях економіки, бізнесу, політики, медицини, державного управління тощо, і входить у широкий світовий контекст комунікації.

Будь-яка діяльність, зосереджена тільки на вузьконаціональному без врахування світових тенденцій, світового доробку та досвіду, приречена на відставання. Так, наприклад, намагання зачинитися у рамках власної держави, обмежити культурні та економічні зв'язки стало одним із вирішальних факторів розпаду СРСР.

З початку створення ЄС питання мовної політики знаходилося у центрі уваги європейських політиків. Усвідомлюючи з одного боку роль та значення рідної мови, а з іншого – іноземних мов, ЄС вводить у контекст мовної політики формулу «рідна мова + 2 іноземні», створюючи таким чином міцне підґрунтя успішної політики ЄС у

згаданому питанні (пор. недалекогоглядну політику тотальної русифікації у СРСР).

Україна на своєму шляху до ЄС повинна чітко усвідомити і всіляко підтримувати як статус рідної мови, так і іноземних мов. І тут потрібні не лише декларативні заяви, а й реальні кроки. Адже нерозуміння важливості та ролі іноземних мов залишається однією з перепон у процесі входження України до ЄС, гальмуючи цей процес. Вирішення цього вкрай важливого питання неможливе без серйозної державної програми. Надання значної автономії університетам, аж ніяк не покращило ситуацію із станом та місцем іноземної мови у вищих навчальних закладах України. Більшість ВНЗ стала на шлях скорочення та навіть елімінації іноземних мов з навчальних програм. Кількість годин на вивчення іноземної мови скоротилося у порівнянні з попередніми роками. Так, зокрема, якщо у кінці 90-их років курс іноземної мови складав біля 600 годин на рік, сьогодні на вивчення іноземної мови виділено лише 100 годин. У цілій низці магістерських програм різних вишів для іноземної мови не знайшлося взагалі місця. Форма та вимоги щодо проведення вступних іспитів в аспірантуру та кандидатських іспитів майбутніх науковців в цілому не змінилися за останні 30-40 років. Тут настав час запроваджувати міжнародні сертифікати на володіння іноземною мовою як передумову вступу до аспірантури. Лише за таких умов у ряди українських науковців прийдуть нові свіжі сили, які черпатимуть знання не лише з вітчизняних, але і з іншомовних джерел. До того ж аспіранти матимуть можливість брати участь у спільних наукових проєктах, проходити стажування у закордонних вишах, працювати над вирішенням спільних проблем, пізнавати культуру інших народів, розширювати горизонти світосприйняття, запозичувати, пізнавати все нове та прогресивне, здійснюючи трансфер знань, технологій, норм, навиків тощо.

Роль та значення іноземних мов усвідомлюється у світі дедалі ширше, вносяться відповідні зміни до навчальних програм. Так, наприклад, парламент Болгарії включив питання вивчення іноземних мов у навчальні програми як невід'ємну складову. Іноземні мови в національному навчальному плані школи займають тут важливе місце з 1998 р., коли міністерство освіти і науки визначило свої пріоритети. Вивчення іноземних мов з раннього віку, з першого класу, стало обов'язковим, підтримане інформаційними технологіями та громадянською освітою. Міністерство також встановило державну політику для навчання іноземних мов:

- основною ціллю є розширення вивчення іноземних мов для більшості учнів;

- нова програма для навчання іноземних мов уведена з метою забезпечити формування робочих практичних знань хоча б двох іноземних мов, учні мають змогу вибирати між шістьма іноземними мовами;

- перша іноземна мова повинна вивчатися на загальному або вищому рівні відповідно до типу школи, яку відвідує учень;

- друга іноземна мова повинна вивчатися на початковому обов'язковому рівні;

- іноземна мова, яка вивчається в технічних (професійно-технічних) вищих школах, повинна також вивчатися як іноземна мова за професійним спрямуванням [2, с. 212]

Уряд Угорщини запровадив всебічну стратегію викладання та вивчення іноземних мов „Світові мови” (*World Language Programme*). Заходи в межах цієї програми включають багаторазове підвищення фінансування вивчення іноземних мов в школі, запровадження року інтенсивного вивчення іноземної мови у сфері обов'язкової освіти, іспит з іноземної по закінченні школи, збільшення щонайменше на 40 % навчального часу, присвяченого вивченню іноземних мов тощо. У Люксембурзі у 2005 – 2006 рр.

Міністерство освіти та професійного навчання запровадило Національний план дій на 2007 – 2009 рр. *Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues* з 66 пунктів, які стосуються усіх аспектів викладання та вивчення іноземних мов, починаючи з викладання для дітей дошкільного віку й закінчуючи проблемами вивчення іноземних мов у іммігрантських спільнотах. З 2003 р. реалізується Національна мовна стратегія у Великобританії, яка зачіпає вивчення іноземних мов усіма віковими категоріями громадян та вивчення мов в університетах. Розбудова освітніх систем за принципом „рідна мова плюс дві іноземні” реалізується в реформах дошкільної та початкової освіти Естонії, Франції, Німеччини, Литви, Словенії та Іспанії. У школах вводять „європейські секції” (*European sections*), відвідуючи які учні отримують можливість вивчати більше іноземних мов та в яких особливу увагу приділено європейській співпраці» [3].

Для реалізації мовної політики у ЄС створені відповідні механізми, одним із яких Еразмус +. В рамках цієї програми вищі поряд з іншим можуть укласти угоди з іншими вищими навчальними закладами і в рамках співпраці скеровувати туди студентів, аспірантів на термін до 12 місяців. Відповідно і навчальний заклад прийматиме студентів з інших країн, адже запланована мобільність завжди передбачає двосторонність. Еразмус передбачає визнання кредитів, зібраних студентом у іншій країні.

Значна увага надається у ЄС питанню перекладу, створюються цілі магістерські програми, присвячені перекладацькій діяльності. Особливо актуальним стає переклад фахової літератури, підґрунтям якої служить термінографія та фахова лексикографія. Фаховоорієнтований курс іноземної мови теж вимагає ґрунтовної лексикографічної та термінографічної бази.

В Україні лексикографічна та термінографічна діяльність знаходяться

на початковому етапі становлення, для цілої низки галузей науки та техніки не розроблені відповідні галузеві словники, не говорячи про методологію галузевого перекладу, який був би гармонізованим з міжнародними стандартами. Хоча, як відомо, фаховій лексикографії у Європі вже понад 1000 років.

Інтерес українських науковців до галузевої лексики, до терміносистем зростає, це веде до деякого поживлення термінографічної роботи. Адже впродовж десятиліть українська лексикографія та термінографія були одними з найзанидбаніших у Європі. Майже вся фахова комунікація здійснювалася російською мовою.

З метою полегшення комунікації у царині державного управління та місцевого самоврядування було укладено німецько-український та українсько-німецький «Словника термінів з державного управління та місцевого самоврядування» [1].

Словник призначений у першу чергу для студентів спеціальності «Державне управління та місцеве самоврядування», а також для викладачів, аспірантів, науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

У словнику зібрано найуживанішу термінологію, яка є основою як німецької, так і української фахової мови у галузі державного управління.

Література

1. Лесечко Б. В., Михайлишин Л. Р. *Словник термінів з державного управління та місцевого самоврядування (німецько-український, українсько-німецький)*. – Львів, 2008. – 141 с.
2. Пачев А. *Языкoватa общности в условиях на европеизация и глобализация / Ангел Пачев*. – София: Сена РЛ, 2006. – 252 с.
3. Пелагеша Н. *Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу [Електронний ресурс]* - old.niss.gov.ua/monitor/July2009/23.htm.

Кохалик Христина Миронівна

*к. держ. упр., ст. викл. кафедри української та іноземних мов
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Стратегії читання та аналізу іншомовних фахових текстів

У своїх наукових дослідженнях фахівці опрацьовують широкий спектр різногалузевих іншомовних професійних текстів, а отже повинні володіти навиками читання, перекладу, правильного розуміння та тлумачення отриманої інформації тощо. Доречними у цьому контексті видаються підвищені вимоги до проведення наукових досліджень, які зобов'язують науковців мати публікації наукових праць у міжнародних виданнях, адже значно більшої ваги мають дослідження, які проведені на основі аналізу актуальних іншомовних джерел.

Читання фахових текстів може відбуватись з різною метою: розуміння основної ідеї тексту чи отримання поверхневої інформації про зміст тексту; детальне, сфокусоване читання тексту для здійснення його анотування; проведення критичного аналізу прочитаного, формулювання власних висновків та їх застосування у наукових дослідженнях.

Навики читання та аналізу фахової літератури виробляються студентами вищих навчальних закладів поступово під керівництвом викладача. Викладач повинен мотивувати студентів та надавати відповідного рівня підтримку. Вагомим значення набуває використання навчального матеріалу відповідного рівня складності, адже занадто складний рівень обраного тексту може призвести до деструктивного читання [3].

Для студентів, які володіють іноземною мовою на середньому рівні необхідно використовувати навчальні тексти, які не є перенасиченими складними граматичними конструкціями та невідомою лексикою. Перед початком читання викладачем може пояснюватись зміст

певних термінів чи ключових слів, які зустрічатимуться в тексті.

Важивого значення має індивідуальна робота студентів із фаховими текстами, що дає змогу викладачеві оцінити ступінь сформованості в студентів словникового запасу, який необхідний для читання спеціалізованої іншомовної літератури [2].

Читання фахових текстів може бути: ознайомлювальне, вивчаюче, вибіркоче тощо [1]. Особливостями ознайомлювального читання є високий темп ознайомлення з усім текстом, точність розуміння основного змісту та найбільш суттєвих деталей. Для досягнення цієї мети цілком достатньо розуміння 75% основного змісту за умови, що решта 25% не містить ключових положень, суттєвих для розуміння змісту всього тексту. Основними вказівками викладача для цього виду читання є наступні: викоремлення в тексті різних рівнів змісту: предметного (факти), предметно-логічного (причинно-наслідкові зв'язки між фактами), спонукально-вольового, емоційного; визначення основних смислових частин; вміння знаходити в тексті одиниці основної смислової інформації.

Вивчаюче читання – має на меті досягнення максимально повного точного розуміння інформації тексту і критичного осмислення цієї інформації. Читання в такому режимі вимагає цілеспрямованого аналізу змісту основних мовних явищ та логічних зв'язків, а тому має місце велика кількість регресій, зумовлених необхідністю перечитування окремих частин тексту для досягнення якомога точнішого розуміння змісту. Матеріалом для вивчаючого читання служать автентичні тексти професійного спрямування, що містять

значащу для студента професійну інформацію. Здійснюючи вивчаюче читання, студенти отримують від викладача певні завдання, такі як: виокремлення основних смислових частин у тексті; передтекстові мовленнєві завдання, спрямовані на детальне розуміння основної теми, думки, ідеї, головних фактів, змісту тексту; формулювання різних заголовків до смислових частин тексту; післятекстові мовленнєві завдання для перевірки розуміння деталей у змісті тексту для читання.

Вибіркове (переглядове) читання. Метою цього виду читання є формування вміння швидко переглянути текст для того, щоб знайти конкретну інформацію і зрозуміти її повністю або основний зміст – залежно від конкретної комунікативної мети. Цей вид читання передбачає володіння студентами сформованих умінь, необхідних для орієнтування в логіко-смисловій структурі тексту, знаходження та вибір нової чи поданої інформації, об'єднання в логічне ціле здобутої інформації з кількох джерел згідно з конкретною проблемою. У процесі переглядового читання студенти можуть отримувати такі завдання: виділити в тексті одиниці необхідної чи цікавої інформації; передтекстові вправи на спрямування студентів на пошук інформації; післятекстові вправи для перевірки розуміння знайденої інформації різними способами згідно з особливостями навчання вибіркового читання.

Читання, переклад та аналіз текстів фахового спрямування є невід'ємною складовою навчального процесу й аспірантів. Аспіранти повинні розвинути навички реферування та анотування ішомовного тексту, адже передумовою складання кандидатського іспиту є підготовка реферату з проблеми наукового дослідження, який складається з огляду наукових праць з фаху, прочитаних іноземною мовою, резюме англійською мовою та англо-українського термінологічного словника з відповідної галузі науки, а також набуття такого рівня мовної підготовки, який буде достатнім для здійснення перекладу автентичного тексту з фаху та письмового анотування ішомовного тексту загальнонаукового характеру.

Важливим завданням викладача є пошук та відбір ішомовних фахових текстів для читання та аналізу, які відповідатимуть науковим інтересам цільової аудиторії. Аналітичні здібності аспірантів можуть формуватися шляхом інтенсивного аналізу навчального матеріалу, зокрема наукових статей, які мають визначену структуру: постановка проблеми, аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, формулювання цілей статті, виклад основного матеріалу, обґрунтування висновків з дослідження та виокремлення перспектив майбутніх розвідок. Як правило, наукові статті містять коротку анотацію, яка дає змогу зрозуміти зміст статті, а також, якщо стаття велика за обсягом, то про головну ідею чи мету статті можна довідатись прочитавши висновки. На основі аналізу наукових статей аспіранти пізнають особливості наукового стилю та мови, що безперечно знадобиться у подальшій науково-дослідницькій роботі, зокрема при написанні англомовних анотацій.

Література

1. Вуколова В. О. *Автомолінгводидактична діяльність майбутніх фахівців обліково-фінансової сфери у процесі професійно орієнтованого читання та перекладу* / В. О. Вуколова // *Облік, контроль і аналіз в управлінні підприємницькою діяльністю [Текст] : зб. наук. праць всеукр. наук.-практ. конф. — Вінниця : В ТЕІ КНТЕУ, 2015. — С. 118—121.*
2. Bukessova R. M. *Reading the Scientific and Technical Literature in English as a Factor of Improving Teaching English for the Students at the Technical College* / R. M. Bukessova, N. S. Bissalievа // [Electronic resource]. — P. 324. — Access mode : <http://www.http://archiv.gpscience.org/en/collection/2015/feb2015/advanced-studies-in-science-theory>.
3. Jones B. *Supporting Students in Close Reading [Text]* / B. Jones, S. Chang, M. Heritage, G. Tobiason. — *National center for research on Evaluation, Standards, and Student Testing. — Los Angeles : University of California, 2014. — P. 5.*

Коцюба Надія Йосипівна

доцент кафедри української та іноземних мов

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Мова як репрезент національного характеру та ментальності

У сучасному вітчизняному мовознавстві актуальними є дослідження національно-мовної картини світу в аспекті специфіки етнічної свідомості, етнопсихологічних і фонових знань, магічної, міфологічної та сміхової культури українців (Г. Л. Аркушин, М. Бігусяк, А. А. Бурячок, Н. К. Гаврилюк, Г. І. Гримашевич, П. Ю. Гриценко, Г. Доброльожа, В. М. Войтович, В. В. Жайворонок, В. Кнобродська, В. І. Кононенко, О. С. Пальчевська, П. Ф. Романюк, Л. В. Савченко, О. Сімович, О. В. Тищенко, Н. Хобзей та ін.). Вивченням слов'янської картини, різних концептів національно-мовних картин світу займаються Ф. С. Бацевич, Л. В. Бублейник, І. О. Голубовська, М. П. Кочерган, Н. Г. Озерова, О. О. Селіванова, Н. В. Слухай, О. С. Яковлева та ін.

Водночас варто зазначити, що теорія та практика виявлення, діагностики й осмислення етнопсихологічних особливостей народів і народностей ще остаточно не сформувалися. Відповідні питання активно розробляються в напрямі створення ефективної методології та логіки вивчення національно-психологічних феноменів представниками багатьох галузей знань: психології, соціології, етнології, політології, педагогіки [8]. «Нефілологічні» знання не менш важливі для інтерпретації тексту, ніж власне філологічні, онтологічний статус цих знань принципово єдиний, їх розведення за об'єктами різних наук методологічно неплідне, бо не виправдано звужує й збіднює об'єкт мовознавства [7, с. 7].

Як відомо, мова є ознакою ідентичності людини чи людської спільноти. І мовні групи розрізняють, насамперед, не за тим, чи знають її представники певну мову, а за

ставленням до мови як ідентифікаційної групової ознаки. Нація існує насамперед завдяки самосвідомості її людей, їх самоототожненню з культурою своєї нації.

У процесі безперервної взаємодії своїх елементів протягом віків мова розвивається, збагачується, видозмінює значення слів, однак її загальна структура зберігає свої особливості. Мова формує національний менталітет, національну культуру і духовність нації. Етнічно марковані ресурси мови відтворюють світоглядні й аксіологічні цінності, формують етнічну ментальність й національну самосвідомість. Ці орієнтири домінують в умовах посилення інтересу до проблем етнічної спільноти, коли на перший план висуваються поряд із загальногуманістичними засадами питання питомого, виняткового в кожній нації, культури, мови.

Мовні явища є репрезентантом етнокультурної цілісності й універсальної філософської системи символів національного буття народу. Виокремлення національно-культурного мовного компонента в мовному знакові занурює в глибинні механізми вербалізації світу, що здавна оточував людину і частиною якого вона була.

У цьому контексті актуальною є проблема виділення, опису й засвоєння слів-понять і словосполук, що визначають типові особливості українського народного життя, етнічної культури, народних традицій, звичаїв, а через них – відмінності психічного стану, поведінки людини як носія національного характеру, національної ментальності [5, с. 8].

Одним з аспектів досліджуваної етнопсихолінгвістичної проблематики є співвідношення інваріантного й варіантного (спільні й відмінні риси) у стерео-

типній лексиці за її оцінювання носіями різних мов, символічне вживання окремих денотатів у різних лінгвокультурах.

Питання зіставного вивчення лексичного рівня споріднених мов викликають особливий інтерес, тому що саме у лексиці найбільш яскраво відображена специфіка національних мовних систем [5, с. 39]. Л. Ніколаєва зазначає, що «лексика дає можливість різноаспектного вивчення мов як вияву національно-культурного багатства народів, їх ментальності та способу бачення світу» [4, с. 24]. На думку М. Кочергана, «з усіх рівнів структури мови лексико-семантичний найбільшою мірою й безпосередньо пов'язаний з позамовною дійсністю, а, як відомо, називання предметів, явищ, реалій позамовної дійсності має яскраво виражений культурний характер» [6, с. 9]. Порівняльний аналіз дає змогу розкрити своєрідність рідної мови й культури на тлі інших мовних картин світу.

Джерела контрастивного вивчення мовних культур беруть витoki з лінгвістичної філософії В. фон Гумбольдта, який вважав, що «порівняльне вивчення мов лише у тому разі зможе привести до правильних і суттєвих висновків про мову, розвиток народів і становлення людини, якщо воно стане самостійним предметом, спрямованим на виконання своїх завдань і досягнення цілей» [2, с. 307].

Простежимо розбіжності у сприйманні та відображенні певних понять, явищ дійсності в українській та російській мовах як у двох близькоспоріднених мовах. Для характеристики проаналізуємо зміст українських та російських лексем на позначення людських відносин.

Усі невідповідності, коли в одній мові відсутня лексична одиниця на позначення відповідного об'єкта, а в іншій наявне або «багатослівне (описове), або значно деталізоване по лексемах, або граматичне позначення» [3, с. 81], називаються лакунами. Так, у російській мові є слово «бесполезный», в українській мові аналогу цього слова немає. Тому українцеві навіть на думку не може прийти, що в природі є щось «бесполезное», тобто таке,

що не має сенсу та призначення. Українське слова «праця», яке означає радісну, приємну, осмислену (лат. *Ratio* «розум» – п-раціо) роботу, не має еквіваленту в російській мові. Тому, крім нейтрального «работа», у російській мові є ще слово «труд», яке означає важку, неприємну діяльність, пов'язану з труднощами. Для українця робота – це життя, його постійна, невід'ємна складова, що й безпосередньо репрезентовано в мовному вияві: *Усі, хто доріс, спішать на покіс*. Робота є основним способом самоствердження й самореалізації особистості, необхідною умовою достатку, добробуту, самого життя: *Без води немає життя, без праці – добробуту; Де господар не ходить, там нивка не родить*. Робота є внутрішньою красою особистості, гартує її, виховує, навчає, формує кращі риси, тобто робить людину людиною. Формотворча риса словосполучень про роботу наявна в низці народних повчань: *Робота мучить, зате годує й учить; Щасливою і красивою людина у праці стає*. Якість виконаної роботи показує, якою людиною є її виконавець: *Праця – дзеркало людини*.

В українській мові краще розвинута лексика на позначення людських відносин. Наприклад, в Україні й досі живе традиція називати батьків на «Ви», тоді як в російській мові навіть до чужих незнайомих людей, зазвичай, звертаються на «ти». У російській мові є слово «отношения», яке в українській мові має декілька відповідників: *відносини* (як складова частина багатьох суспільно-економічних термінологічних сполук щодо людей, суспільства, колективу тощо), *стосунки* (те саме, що відносини, а також особисті зв'язки між людьми), *взаємини* (взаємні стосунки між кимсь, чимсь; рідше – взаємозв'язок між предметами, явищами), *ставлення* (взаємозв'язок між предметами, явищами). На позначення почуття любові в російській мові є одне слово, в українській мові «любов» і «кохання». Українській мові властива лагідність і толерантність, які дозволяють «автоматично» підтримувати спілкування на високому рівні.

Для української ментальності найбільш вразливими є вольовий тиск, влада, примус, підкорення, агресивність тощо. Як наслідок, українці відчувають зневагу до будь-якої влади, негативно сприймають будь-який вольовий тиск. Так, російському слову «пытка» в українській мові аналогу немає (слово «тортури»), яке вживається в українській мові, латинського походження).

Свідченням того, що росіяни краще сприймають тверду сильну владу, без якої їм загрожують анархія і хаос, є порівняльний аналіз таких лексем, як-от: рос. «подавляющее большинство» (від слова «давити») – укр. «переважна більшість» (більшість, що кількісно переважає); рос. «руководит» (вказувати рукою) – укр. «керувати» (від слова «кермо», «керманіч» – «той, що стоїть за кермом, тобто сам активно працює на відповідальній ділянці, а не посилає інших»); рос. «союзник» («соузнник», тобто «спів'язень») – укр. «спільник» («з-піл», учасник «з половини», тобто рівноправний).

В українській мові слово *держава* має значення «суспільна організація, яка «держить», «утримує разом» певну громаду людей». Рос. відповідник – *государство*, тобто «суспільна організація, яка складається з *государя* (або самодержавця) і його підданих». Українське поняття *громадянство* – належність до «громади» (вільної, самокерованої суспільної організації з виборним керівництвом). Російський відповідник *гражданство* – належність до привілейованого («служилого») прошарку підданих «государя», а саме до населення «гражд» (укріплених пунктів).

За такого різного ставлення до суспільної формації у порівнюваних менталітетів не може бути однакового ставлення й до клітинки держави – *подружся*, або в російському варіанті *супружество*. За двомовними словниками ці поняття вважаються рівнозначними, однак символізують зовсім різне коріння в мисленні. Українське слово *подружся* походить від «друг, дружба, тобто це рівноправна спілка друзів», російське *супружество* – «пара в упряжці, спряжена пара» [див. 1, с. 101 – 108].

Як бачимо, різні мови (у нашому випадку українська та російська) спеціалізуються на різних аспектах інформаційного потоку і дозволяють пізнавати світ зі своєї унікальної точки зору. Мова як система світобачення впливає на людську поведінку: людина сприймає предмети навколишнього світу так, як це подає їй мова. В основі світосприйняття кожного народу лежить своя система предметних значень, соціальних стереотипів, когнітивних схем, відбитих у культурних національних кодах, відтак свідомість завжди етнічно обумовлена.

Література

1. Братко-Кутинський О. *Феномен України* / О. Братко-Кутинський. – К.: Вечірній Київ, 1996. – 304 с.
2. Гумбольдт В. фон. *Избранные труды по языкознанию* / Гумбольдт В. фон.; [пер. с нем.]. – Москва : ОАО ИГ «Прогресс», 2001. – 400 с.
3. Колианский Г. В. *Объективная картина мира в познании и языке* / Г. В. Колианский ; [отв. ред. А. М. Шахнарович, предисл. С. И. Мельник и А. М. Шахнаровича]. – [2-е изд., доп.]. – Москва : Едиториал УРСС, 2005. – 128 с.
4. Кондратенко М. М. *Лексика народной метеорологии : Опыт сравнительного анализа славянских и немецких наименований природных явлений* / М. М. Кондратенко. – München : Sagner, 2000. – 117 с.
5. Кононенко В. І. *Національно-мовна картина світу : зіставний аспект (на матеріалі української та російської мови)* / В. І. Кононенко // *Мовознавство*. – 1996. – № 6. – С. 39–46.
6. Кочерган М. П. *Зіставна лексична семантика : проблеми і методи дослідження* / М. П. Кочерган // *Мовознавство*. – 1996 – № 2-3. – С. 3–11.
7. Левченко О. *Фразеологічна символіка : лінгвокультурологічний аспект : [монографія]* / О. Левченко. – Л. : ЛІДУ НАДУ, 2005. – 352 с.
8. Ольшевський Д. В. *Політична психологія* / Д. В. Ольшевський. – Екатеринбург : Ділова книга, 2006. – 576 с.

Монастирський Богдан Ярославович

ст. викл. кафедри української та іноземних мов

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

**The dilemma of degree of mistake correction
in the language teaching process**

It is quite clear for any teacher that learning of a language is impossible without error correction in the process of learning a language in all possible aspects at different learner's knowledge stages. One kind of mistakes have little effect in the sense that they do not hamper comprehension, while the other ones can distort comprehension significantly. Such facts are inevitable since the language rules are acquired over long periods of time and proficiency with any particular rule will occur only after considerable experience with real communication. But without certain grammatical, lexical and phonological norms no verbal communication can be assured. This means that mistake in areas which interfere with communicative efficiency are not acceptable. But in other cases it is evident that the practice of different speech mistakes correction may be not just useless, but on the contrary harmful to the process of language acquisition. It has to be underlined that correction of mistakes should not be done during acquisition activities in which the focus remains on the message of communication. Here correction of mistakes focuses the students on form, making the language acquisition more difficult. On the other hand with the purpose of avoiding correction at the lessons where cognitive exercises and listening drills form the essential element of the course would be counterproductive (for example: to accept a wrong verb form in a cognitive grammar exercises is just ridiculous).

For purpose of improving the teaching process there were organized "a survey" among different groups of junior and

senior students to find out their opinion on the issue of mistake correction in the process of speaking. The results of "the survey" showed the importance of mistake correction in all aspects: pronunciation, grammar and spoken language. It revealed that opinions of junior and senior students differ to a great extent. The junior students want to be corrected when they speak, while the senior students think that their mistakes in "speech" are not really important unless they lead to misunderstandings.

Another difference deals with grammar mistakes. Unfortunately, junior students either totally ignore or just think the implication that grammar mistakes can lead to, where as there is a unanimous agreement in the senior students' opinion about the necessity of grammar mistake correction. There is coincidence of opinions between the junior and senior students on the necessity of spelling mistake correction. Especially the junior students consider pronunciation errors as the compulsory ones to be corrected.

But there is also a discrepancy in opinions of how the mistakes should be corrected – either in the end of their "speech" or dialogue – in this case the mistakes should be registered by the teacher and then reminded and analyzed; or they should be interrupted and immediately corrected. The first variant was preferred by majority of students.

So, in order to obtain the best way to correct students' mistakes the teacher should find and choose the most suitable methods for achieving progress in one's students mastering the language.

Круглий стіл

**Економічні та інформаційні
аспекти публічного управління
на регіональному рівні**

*Модератори: Матвійшин Є. Г.,
д. е. н., доц.;
Новосад В. П.,
к. ф.-м. н., доц.*

Крайник Ольга Петрівна

*д. е. н., проф., зав. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Децентралізація, як процес передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, тобто передача повноважень на місця є особливо актуальним завданням сьогодення. Практична реалізація підходів до децентралізації управління державними фінансами почалась після прийняття Бюджетного кодексу України. Бюджетний кодекс дає трактування бюджетної системи як сукупності державного та місцевих бюджетів, побудованої з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою і врегульованих нормами права. Таким чином, бюджетна система є визначальним інструментом в управлінні як соціальною так і економічною сферами діяльності держави на місцевому рівні. При тому бюджетна система є важливим елементом системи фінансового управління, завданням якого є забезпечення збалансованості та оптимальності фінансових ресурсів держави з метою реалізації політики економічного зростання в як в державі, так і в регіонах. Розміри і порядок формування як державного так і місцевих бюджетів в сукупності з напрямками і методами використання коштів цих бюджетів забезпечують реалізацію органами державного управління та місцевого самоврядування управлінських функцій з метою підвищення якості їх виконання. Актуальним завданням сьогодення є підвищення зацікавленості органів влади на місцях у нарощуванні доходної частини місцевих бюджетів та активізація існуючих резервів наповнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління фінансовими ресурсами країни.

Перехід до фіскальної або бюджетної децентралізації має забезпечити переваги як політичні, так і економічні порівняно з централізованим розподілом фінансових ресурсів. Завдяки децентралізації влади органи місцевого самоврядування зможуть розробляти і здійснювати місцеву політику, спрямовану на зростання економіки, покращення якості послуг для населення та збереження навколишнього середовища. Більше ресурсів, зокрема фінансових, залишатиметься на рівні міст, сіл, селищ і областей. Там зменшиться рівень бюрократії, а рівень місцевої ініціативи навпаки збільшиться. Крім того децентралізація фінансових ресурсів має ряд значних переваг, до яких можна віднести такі як :покращення якості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг місцевими органами влади, посилення стимулів до ліквідації тіньового бізнесу на теренах окремої території, посилення відповідальності місцевої влади за повноту виконання покладених на них функцій.

Такі підходи реалізуються за рахунок більшої прозорості розподілу фінансових ресурсів та відкритості політичних рішень в інтересах територіальної громади. Місцеві органи влади максимально наближені до потреб територіальних громад, мають можливість їх аналізу, моніторингу та реагування на зміни, що відбуваються. Територіальна громада, в свою чергу, будучи активним суб'єктом впливу на процеси соціально-економічного розвитку має можливість впливати на черговість виконання та фінансування тих чи інших місцевих програм.

З метою отримання реальних змін управління на місцевому рівні на даному етапі відбувається реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у відповідності до концепції, яку було схвалено Урядом 1 квітня 2014р. [1]. Реформа місцевого самоврядування покликана вирішити декілька базових проблем – провести чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та центральною владою, перенести ближче до громад повноваження та надати місцевому самоврядуванню фінансові важелі для повноцінного управління. При тому важливим є збільшення доходної частини місцевих бюджетів за рахунок децентралізації державних фінансових ресурсів.

Реалізація реформи місцевого самоврядування, потребує внесення змін до Конституції. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. Проект закону щодо внесення змін до Конституції №2217а, прийнятий Верховною Радою в першому читанні 31 серпня 2015 р. [2] передбачає:

– запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, територіальна громада. При тому територіальна громада стає первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України;

– передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– створення державних представництв з контрольно-наглядовими функціями за додержанням Конституції і законів України у вигляді інституту префектів;

– розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, тобто наділення територіальних громад максимально широким колом повноважень, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування;

– забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними

фінансовими ресурсами шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Нові підходи до фінансування об'єднаної територіальної громади відбуваються за рахунок надходжень згідно нових змін до Бюджетного кодексу України [3] та змін до Податкового кодексу України [4].

Після створення об'єднаної громади фінансування буде здійснюватись за рахунок по-перше змін у системі оподаткування, по-друге змін у фінансуванні освітньої та медичної сфери та коштів Фонду регіонального розвитку – по-третє.

Згідно цих змін до бюджету громади надходить 60% ПДФО та 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток комунальних підприємств, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Освітню, медичну та інфраструктурну субвенції об'єднана громада отримуватиме напряму з Державного бюджету України. Бюджет об'єднаної територіальної громади отримує прямий зв'язок з Державним бюджетом, тобто кошти будуть напряму надходити в бюджет громади, яка також матиме власне казначейство. Кошти фонду регіонального розвитку спрямують на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів в громадах. У Державному бюджеті 2016 року закладені кошти на підтримку регіонального розвитку, продовження реформи децентралізації та підтримку нових об'єднаних громад. В Державному фонді регіонального розвитку на 2016 рік передбачено 3 млрд. грн., а також додатково на соціально-економічний розвиток регіонів виділено 1,940 млрд. грн.. Разом це складає 4,94 млрд. грн., що більше ніж сума, яка передбачалась раніше 4,64 млрд. грн. Субвенція на підтримку інфраструктурних проектів об'єднаних територіальних громад – 1 млрд. грн. [5]

Таким чином, завдяки децентралізації влади розширюються повноваження органів місцевого самоврядування та змінюються підходи до їх фінансування. Такий

підхід дасть можливість розробляти і здійснювати місцеву політику економічного зростання, покращення якості послуг для населення та збереження навколишнього середовища. Крім того до переваг децентралізації можна віднести покращення якості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг місцевими органами влади, посилення стимулів до розширення підприємницької активності та посилення відповідальності місцевої влади за повноту виконання покладених на них функцій.

Література

1. Концепція реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]:// Режим доступу :zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p.
2. Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади)

[Електронний ресурс]:// Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/656-19.

3. Закон України від 24.12.2015 № 914-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» [Електронний ресурс]:// Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19>.

4. Закон України від 24.12.2015 № 909-VIII Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році [Електронний ресурс]:// Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]:// Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

Матвіїшин Євген Григорович

*д. е. н., доц., проф. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Розвиток малого підприємництва в регіонах України

Підприємництво є тією силою, яка прискорює рух економіки шляхом ефективності, раціоналізації та постійного оновлення. Воно формує інноваційне середовище і відкриває шлях до перетворень та економічного зростання суспільства, зокрема – до розширення прошарку середнього класу та забезпечення його добробуту.

Західні країни пройшли еволюційний шлях формування середнього класу на основі розвитку підприємництва. Зокрема, у постсоціалістичних країнах розвиток малого підприємництва спровокував соціальні й ментальні зміни в їхніх суспільствах, допоміг створити середній клас, дав змогу відчути незалежність, автономність від влади, великого бізнесу, олігархів.

Важливими чинниками розвитку підприємництва є законодавство, людські ресурси, доступність фінансових, сировинних та енергетичних ресурсів, купівельна спроможність населення тощо. В Україні умови розвитку підприємництва змінювалися. У перші роки незалежності України формування підприємництва відбувалося в умовах неготовності населення проявляти ініціативу та відповідати за неї. Бракувало про-ринкової політичної еліти, переважало населення “homo sovieticus” [2]. Загалом формування підприємництва в Україні починалося стихійно, часто з порушенням законодавства і через зрощення бізнесу з владою. Можна говорити не про еволюційний розвиток підприємництва, а про прискорений, який супроводжувався швидким збагаченням частини

підприємців, зокрема завдяки політичній ренти. В Україні явно проявилася ситуація, коли державне втручання в економіку, зокрема в розподіл ресурсів стало поживним середовищем для бюрократії і спричинило використання політичної ренти через корупцію. Описані вище обставини зумовили низьку орієнтованість українських підприємців на виробництво і нові технології.

Значні можливості для розвитку малого підприємництва відкрилися із запровадженням та розвитком спрощеної системи оподаткування. Спрощена система оподаткування – це особливий механізм справляння податків, який встановлює заміну сплати окремих податків на сплату єдиного податку і ведення спрощеного обліку та звітності. Законодавство, яке регулює підприємницьку діяльність в Україні, зазнавало численних змін і доповнень. Відповідно до Господарського кодексу до малого підприємництва відносять суб'єкти, в яких річний дохід не перевищує 10 млн євро, а чисельність працівників не перевищує 50 осіб. У склад малого підприємництва входить так зване мікропідприємство. Туди відносять суб'єкти, у яких річний дохід не перевищує 2 млн євро, а чисельність працівників не перевищує 10 осіб.

Податковий кодекс розглядав декілька груп платників єдиного податку залежно від розмірів доходів, кількості найманих працівників і видів економічної діяльності. Після 2015 року передбачено діяльність чотирьох груп платників єдиного податку. Крім єдиного податку, підприємці сплачують єдиний соціальний внесок. Його розмір не залежить від обсягів доходів, а лише – від кількості працівників. Мінімальний розмір цього внеску становить 34,7% від розміру мінімальної заробітної плати в Україні в поточному місяці (після 2016 року буде 22%). Одночасно зі зменшенням розміру цього внеску для фізичних осіб-підприємців третьої і четвертої груп піднімається ставка єдиного податку. З 2015 року запроваджено сплату до місцевих бюджетів

акцизного податку з роздрібного продажу підакцизних товарів та одночасно скасовано збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства.

Тривалий час проблемним питанням для українських підприємців було припинення підприємницької діяльності через значні затрати часу на процедури закриття. У 2014 році відповідні процедури значно спростилися. Зокрема запроваджено радикально змінений порядок припинення підприємницької діяльності фізичних осіб, за яким передбачається скорочення строку припинення діяльності фізичної особи-підприємця до одного дня.

У 2014 році з ініціативи бізнес-середовища створено Раду бізнес-омбудсмена. Це незалежний консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України, який сприяє створенню прозорих умов роботи бізнесу, запобіганню корупції в органах влади. У 2015 році створена система електронних державних закупівель ProZorro, ідея якої виникла в середовищі підприємців і була підтримана урядом. Відповідні зміни направлені на полегшення ведення бізнесу і скорочення корупції.

Зміни умов ведення підприємницької діяльності спричиняли те, що кількість суб'єктів малого підприємництва в Україні змінювалася. На їхню чисельність в окремих регіонах впливав також факт діяльності там великих промислових підприємств та освітніх і наукових закладів. Частина малих підприємств зареєстрована для зменшення сплати податків крупними фірмами. Тому насправді кількість незалежних суб'єктів малого підприємництва є меншою, аніж їх зареєстровано. Мале підприємство нерівномірно поширене в регіонах України. Нами розраховано відсоток осіб, які зайняті у малому підприємстві, в загальній чисельності населення в областях України, Автономній Республіці Крим та містах Києві і Севастополі за. Дані взято за підсумками 2013 року, щоб мати інформацію на час до анексії Автономної Республіки Крим і тимчасової окупації частини Донецької

і Луганської області Російською Федерацією. Результати розрахунків наведено на рис. 1.

загальній чисельності населення в Донецькій (від 3,4% до 1,3%) та Луганській (від 2,8% до 0,7%) областях. Це може

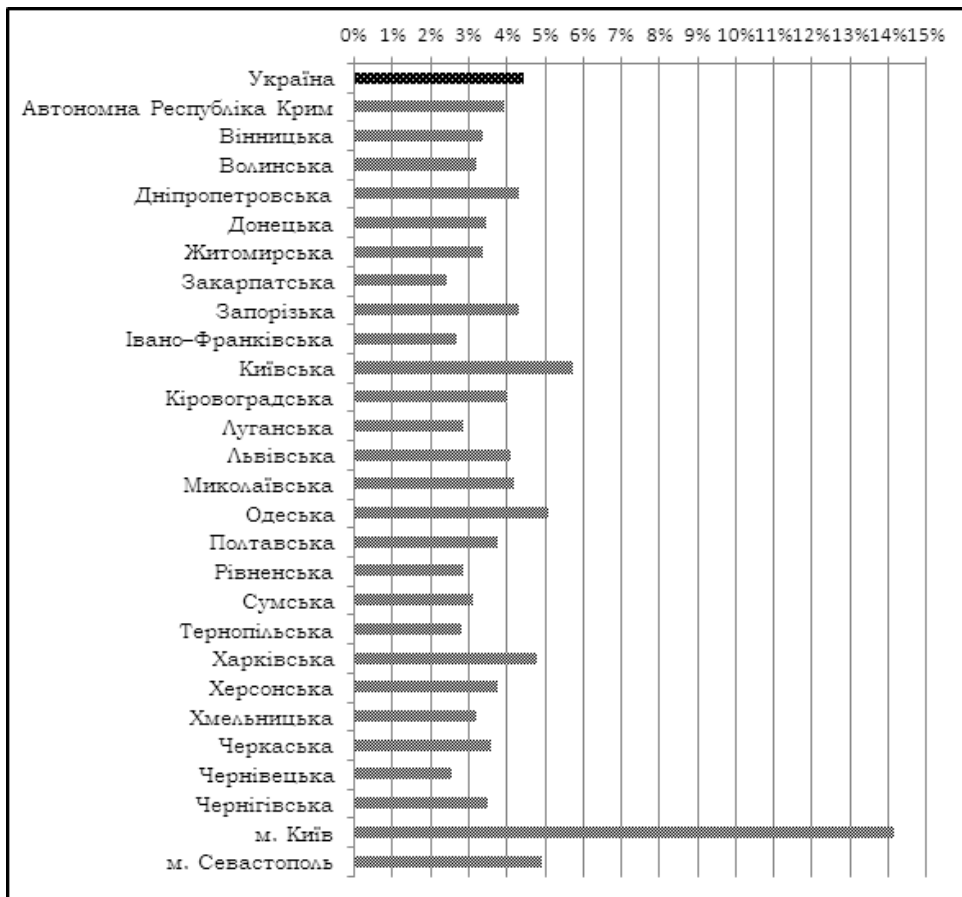


Рис. 1. Відсоток осіб, які зайняті у малому підприємстві, в загальній чисельності населення в регіонах України у 2013 році

Очевидним лідером за відсотком осіб, які зайняті у малому підприємстві, в загальній чисельності населення є столиця. Частково така велика цифра може бути пояснена тим, що насправді в Києві проживає більше населення, ніж наводить статистика: багато осіб винаймають житло, але не реєструються; через маятникову міграцію “денне” населення Києва значно перевищує офіційну кількість. Крім того, на згаданий відсоток впливає та обставина, що в м. Києві реєструється багато суб’єктів малого підприємства, які діють в інших областях. Після 2014 року значно скоротився відсоток осіб, які зайняті у малому підприємстві, в

бути пояснене тим, що велику кількість підприємств було ліквідовано або пере-реєстровано у інших областях України. Загалом по Україні кількість зайнятих у малому підприємстві скоротилася з 2010,7 тис. осіб у 2013 році до 1686,9 тис. осіб у 2014 році (тобто на 16%).

Відносно великий відсоток осіб, які зайняті у малому підприємстві, в загальній чисельності населення є в областях з потужною промисловою і науковою базою: Київській, Одеській, Харківській, Дніпропетровській, Запорізькій, Миколаївській та у місті Севастополі. Причинами нерівномірності поширення малого підприємства можуть бути: різні

можливості доступу до фінансових ресурсів та державних замовлень, різні місткості ринків збуту продукції місцевих виробників, різний рівень конкуренції з іноземними компаніями, налаштованість населення до підприємницької діяльності. Проведений аналіз засвідчив, що за статистичними даними діяльність фізичних осіб-підприємців у 2013-2014 роках була найбільш поширена у таких регіонах України: м. Севастополь, м. Київ, Львівська, Харківська, Одеська, Чернівецька області та Автономна Республіка Крим. Скорочення кількості фізичних осіб у всіх регіонах України у 2014 році зумовлене загальним економічним спадом у зв'язку з військовим конфліктом на сході країни і скороченням торговельних зв'язків з Російською Федерацією. Крім того, багато фізичних осіб-підприємців скористалися запровадженням з 2014 року спрощенням процедури припинення підприємницької діяльності. Дані про кримських фізичних осіб-підприємців практично не змінилися, бо для припинення діяльності потрібно подати заяву, чого підприємці з Автономної Республіки Крим та міста Севастополя не могли зробити через анексію території Російською Федерацією.

В Україні відбулися деякі позитивні зміни законодавства, яке регулює підприємницьку діяльність. Наприклад,

спрощено процедуру припинення підприємницької діяльності, яка для фізичних осіб-підприємців тепер триває лише один день, зменшено кількість органів державного нагляду, спрощено низку процедур архітектурно-будівельного контролю. Буде суттєво зменшений єдиний соціальний внесок, який сплачують підприємці в Україні. Для фрілансерів, які виконують роботи для зарубіжних замовників, спрощено документальне оформлення їх відносин та процедуру отримання оплати робіт через банки. Запроваджено електронну систему державних закупівель, що сприяє залученню підприємців до виконання державних замовлень. Проте необхідні подальші кроки, які сприятимуть розвитку малого підприємництва. Зокрема, доцільно спростити умови роботи фрілансерів.

Література

1. *Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікронідприємництва.* – Київ: Державна служба статистики України, 2015. – 480 с.
2. *Radchenko O. Main factors affecting the social transformation process in Ukraine / O. Radchenko, A. Kuczabski, T. Michalski // Journal of Geography, Politics and Society.* – No 1(7). – Gdansk: University of Gdansk, 2014. – P. 7-17.

Загорська Тетяна Володимирівна,

*к. е. н., ст. викл. Інституту економіки та управління
Національного університету "Львівська політехніка"*

Борщук Євген Михайлович

*д. е. н., проф., проф. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Сучасні проблеми формування економічної політики України

Забезпечення реальної сталості позитивних суспільних трансформацій, стійкості економічного зростання та

розвитку потребує побудови суспільно-го консенсусу навколо основоположних складових організаційно-економічного

механізму, який забезпечуватиме легітимність і дієвість державної економічної політики.

Внутрішні ризики розвитку сучасної економіки України, головним чином, пов'язані з:

- військовими діями на Донбасі, які призводять до скорочення виробництва у регіоні, погіршення умов залучення зовнішнього фінансування та зростання видатків бюджету на фінансування силових відомств і відновлення зруйнованої інфраструктури;

- зростанням боргового навантаження на бюджет через необхідність фінансування дефіциту та заборгованості НАК «Нафтогаз», сформованої у минулі роки;

- виснаженням міжнародних резервів, що ускладнює використання Національним банком інтервенцій в якості інструментів стримування зростання попиту на іноземну валюту, який виникає внаслідок панічних настроїв та спекулятивних атак.

Вторинні ефекти внутрішніх політичних та економічних потрясінь, анексії Криму та військових дій на Донбасі поширилися на більшість секторів вітчизняної економіки. Внаслідок цього поглиблюються існуючі диспропорції, прискорюються падіння ВВП, скорочення об'ємів промислового виробництва, виконаних будівельних робіт, зовнішньої торгівлі, зниження обсягів освоєння капітальних інвестицій тощо.

В умовах вимушеної економічної ізоляваності Донбасу, навіть ефект девальвації національної валюти не активізував діяльність експортерів. Заборона експорту українських товарів на російський ринок, який формував п'яту частину всього експорту, вимагає від товаровиробників переорієнтуватись на інші ринки збуту.

Разом з тим зупинка низки заводів машинобудівної та металургійної галузей через воєнний конфлікт на Сході, невизначеність з періодом відновлення їх діяльності та інертність багатьох товаровиробників в пошуку додаткових ринків збуту не дозволяють очікувати в короткостроковій перспективі швидкої заміни російського ринку збуту, заміни

російського ринку збуту на ринок країн ЄС через низьку конкурентоспроможність зазначених українських товарів на європейському ринку та відновлення експортних позицій хоча б на рівні попереднього року.

Зменшення торговельних обмежень з боку країн ЄС надало Україні базу для розширення експортної діяльності та допоможе товаровиробникам компенсувати збитки від втрати російського ринку лише у середньостроковій перспективі після сертифікації українських товарів згідно європейських стандартів. Крім того, внаслідок погіршення споживчих настроїв населення та падіння доходів домогосподарств через уповільнення зростання заробітних плат та девальвацію національної валюти, не варто очікувати на зростання темпів споживання, тому суттєва переорієнтація експортерів на внутрішній ринок у короткостроковій перспективі є малоімовірною.

За нинішніх геополітичних та економічних умов драйвером економічного зростання може стати аграрний сектор з огляду на перспективи розширення експортної географії збуту продукції. Завдяки відкриттю європейського ринку для українських товарів та скасуванню ввізних мит можна очікувати зростання обсягів експорту сільськогосподарської продукції до ЄС. Не менше третини сільськогосподарських товаровиробників виробляють продукцію, сертифіковану в Європі, загалом це стосується м'яса птиці. Цілком імовірно припустити, що сертифіковані згідно європейських стандартів товари конкурентоспроможні й у інших регіонах світу. Крім того, очікуваний високий врожай зернових навіть при низьких світових цінах дозволить виробникам наростити експорт та збільшити приплив валютної виручки в поточному році, а підписання асоціації з ЄС додаватиме експортерам додаткових стимулів стосовно безмитної торгівлі в межах квот. Хоча негативним фактором, як і у випадку з промисловим виробництвом, є сировинна спрямованість експорту, про-

те за умови реалізації оптимістичного сценарію розвитку у середньостроковій перспективі структура експорту змінюватиметься.

Складна ситуація з бюджетними надходженнями на тлі падіння економічного розвитку посилюється політичними ризиками та значними видатками на проведення АТО. Незважаючи на побудову державного бюджету на більш реальних макроекономічних показниках на відміну від оптимістичних бюджетів попередніх років, які з кожним роком поглиблювали дефіцит бюджету, та режим жорсткої економії, до кінця поточного року слід очікувати поглиблення дефіциту бюджету з огляду на зменшення податкових надходжень.

Розробка та реалізація принципів соціального еколого-економічного розвитку України обумовлена як міжнародними зобов'язаннями, так і існуючими соціально-економічними й екологічними проблемами функціонування національної економіки. Виконання демократичних, соціальних, економічних і екологічних критеріїв вступу до Європейського Союзу не є тільки зовнішньою вимогою, але й внутрішньою потребою її розвитку, яка визначає якість життя населення. Якість життя визначається ступенем задоволення матеріальних, духовних, інтелектуальних, естетичних, екологічних та інших потреб людей.

Впродовж тривалого часу Україна за «індексом людського розвитку», серед держав світу стабільно осіла місце у другій сотні, серед 175 країн, перебуває в стані затяжних демографічної й еколого-економічної криз, які перманентно посилюються. Середня тривалість життя громадян України більш ніж на 10 років менша, ніж у благополучних країнах світу. Природний приріст вже звично став від'ємним, виявляючи сталу тенденцію до подальшої депопуляції. А це означає, що в міру поглиблення еколого-економічної кризи не лише зменшуються ресурси економічного виживання суспільства, а й втрачаються основні матеріальні джерела реалізації економічних реформ – природний і трудовий потенціал.

Для української економіки основним критерієм розвитку залишається будь-який приріст виробництва. Так створюється ілюзія, нібито економічне зростання тим ефективніше, чим більше експлуатуються природні й трудові ресурси. Проте існуюча система господарювання відчужує заходи щодо поліпшення якості життя, раціоналізації природокористування як начебто економічно неефективні.

Література

1. *Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – С. 7.*

2. *Програма дій “Порядок денний на XXI століття” / [пер. з англ. ВГО “Україна. Порядок денний на XI століття” та інститут сталого розвитку]. – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.*

3. *Шевчук В.О. Євроінтеграція і якість економічного зростання / В. О. Шевчук, Н. І. Черкас // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. Вип. 66 (1). – К.: КНУ імені Тараса Шевченка; Інститут міжнародних відносин, 2007. – С. 15–23.*

4. *Глобалізація і безпека розвитку: Монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко та ін.; Кер.авт. колективу і наук. ред. О. Г. Білорус. — К.: КНЕУ, 2001. — 733 с.*

Бліщук Катерина Михайлівна

*к. е. н., доц., доц. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Тінізація економіки: виклики для влади

Тіньова економіка є певним індикатором не лише реакції економічних агентів на кризу, але й ефективності та результативності тих чи інших державних рішень.

За розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі (далі МЕРТ) рівень тіньової економіки України у січні-вересні 2015 року становив 40% від офіційного ВВП. За оцінками Ф. Шнайдера, обсяги тіньового сектору економіки України оцінюються діапазоні 46-53%, водночас середній рівень тіньової економіки у країнах ЄС – 18,3%, в країнах з найбільш розвинутою економікою – в діапазоні від 8 до 15% ВВП, а в країнах, що розвиваються – від 32 до 35% ВВП [1, 2]. У Швейцарії цей показник становить – 6,5%, в Австрії – 8,2% (дані 2015 року) [3]. Очевидно, що такий показник для України є надзвичайно високим.

У 2012 році приріст реального ВВП України становив 0,2 % до відповідного періоду попереднього року, а розміри тіньової економіки – 35 % від офіційного ВВП, у 2013 р. приріст ВВП – 0 %, тіньова економіка – 35 %, у 2014 р. приріст ВВП – (- 5,5 %), тіньова економіка – 41%, 2014 р. (I квартал) приріст ВВП – (- 0,2%), розмір тіньової економіки – 42%, 2015 р. (I квартал) приріст ВВП – (- 15,8), розмір тіньової економіки – 42% [4]. Макроекономічна нестабільність, прискорення інфляційних та девальваційних процесів, політична та соціально-економічна напруга призводять до посилення процесів тінізації економіки.

Українська економіка, незважаючи на тривалу кризу, почала демонструвати перші позитивні результати. Зокрема, у IV кварталі 2015 р. порівняно з попереднім

кварталом ВВП зріс на 1,5% , у III кварталі 2015 р. відбулося зростання на 0,5% [5]. Та це зростання не пов'язане з детінізацією економіки. Існуюче фіскальне навантаження, постійні зміни у законодавстві, несистемні нововведення, неефективне управління державними фінансами, повільне впровадження реформ, девальвація національної грошової одиниці, військові конфлікти на території країни не сприяють виведенню бізнесу з “тіні”, а державний бюджет недоотримує мільярди гривень.

Найбільш тінізованими галузями економіки у I півріччі 2015 року за даними МЕРТ є добувна (62% компаній), фінансова (61%), переробна (58%), операції з нерухомістю (57%), будівництво (49%), транспорт, поштові послуги (48%), торгівля (44% компаній), агросектор (7%). Низький відсоток у агросекторі можна пояснити пільговим оподаткуванням у цій сфері [6].

Тіньова економіка традиційно поділяється на три сектори: прихований, неформальний (сірий), нелегальний.

У першому секторі основними проблемами є корупція у сфері видачі дозволів, ліцензій, проведення перевірок, проходження товарів через митницю, існуюча система державних закупівель та ухилення від сплати податків. Швидко впровадження електронного врядування, ефективно та прозоре державне регулювання у сфері надання адміністративних послуг, забезпечення доступності та якості публічних послуг, управління митницями іноземними компаніями може вирішити частину зазначених проблем.

Ухилення від сплати податків, соціальних внесків, недотримання тривалості

робочого дня, розміру мінімальної заробітної плати прямо залежать від якості державного регулювання економіки, зокрема неефективної роботи фіскальних органів.

Великі підприємства складають 0,39% від усіх підприємств і фізичних осіб, але при цьому створюють 28,8% робочих місць і 39,6% випуску товарів і послуг (якщо до великих підприємств додати середні, то відповідно: 1,13%, 65,14% і 77,9%) [7]. Близько 55 % підприємств працює у тіні, а, отже, мінімізують оподаткування через приховування частини доходів.

Експерти зазначають, що саме неформальна економіка створює “амортизаційну” подушку при падінні національної економіки. Це дозволяє бізнесу підтримувати свою конкурентоспроможність, а для окремих підприємств можливості подальшого існування. Проблемами другого сектору є перехід капіталу зі сфери виробництва у сферу торгівлі і послуг, виробництво товарів та послуг суб'єктами господарювання для власного споживання (репетиторство, неофіційна зайнятість у торгівлі, на будівництві, у сільському господарстві), втрата кваліфікації і подальша нездатність працівника влаштуватися в легальному секторі. Недовіра населення до влади постійно посилюється і тому така трудова діяльність буде лише зростати, оскільки підвищується добробут зайнятих осіб.

Третій сектор містить виробничі відносини у сфері заборонених товарів і послуг, таких як торгівля наркотиками, зброєю, людьми, контрабанда, гральний бізнес тощо. Тут важливою є ефективність правоохоронних органів та їхня результативність.

Зрозуміло, що тіньова економіка призводить до значних втрат доходів бюджету. Держава, щоб наповнити бюджет, підвищує фіскальне навантаження у легальному секторі економіки, що в свою чергу спричиняє відхід бізнесу у тінь. Саме тому, основним завданням влади повернути довіру бізнесу, щоб бізнес став зацікавленим у легалізації своєї госпо-

дарської діяльності. Таким важелем може стати суттєве зниження податків.

Пріоритетними напрямками щодо підвищення дієвості державної політики детінізації є:

- підвищення ефективності та результативності управління державними фінансами;
- зниження фіскального навантаження;
- створення сприятливих умов для ведення бізнесу;
- забезпечення прозорого державного регулювання у сфері надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- удосконалення законодавства в сфері боротьби з економічними злочинами та протидії корупції;
- реформування банківської системи в частині електронних платежів;
- підвищення правової культури юридичних та фізичних осіб тощо.

Реформування державного сектору повинне передбачати посилення функцій державних структур, які відповідають за економічний розвиток. Саме монетарна та фіскальна політики є основними інструментами впливу держави на економічне зростання. Основним завданням влади сьогодні є відновлення довіри бізнесу та населення через забезпечення прозорості державних рішень, дерегуляцію, створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва та умов для легалізації зайнятості, реалізацію задекларованих реформ, реальну боротьбу з корупцією та фінансовими злочинами, подоланні тіньових явищ у системі митного та податкового регулювання, забезпечення дієвого захисту прав власників та інвесторів.

Література

1. Варналій З. Шляхи детінізації економіки України та її особливості / З. Варналій // *Банківська справа*. – 2007. – № 2. – С. 56-66.

2. Савич О.В. Основні чинники та шляхи протидії тінізації економіки України

/ О.В. Савич, І.В. Савич // *Ефективна економіка*. – 2015. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3827>.

3. *Серая зона: 5 мифов украинской теневой экономики* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.liga.net/projects/shadow_economy/#chapter11.

4. *Тенденції тіньової економіки в Україні I квартал 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

5. *Макроекономічні показники (без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та частини зони проведення АТО)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

6. *Серая зона: 5 мифов украинской теневой экономики...*

7. *Кукурудза Г. Чому зростає тіньова економіка?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/opinions/1400265-chomu-zrostaie-tinova-ekonomika>.

Новосад Володимир Павлович

к. ф.-м. н., доц., зав. кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій

Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Василенко Василь Миколайович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Розвиток вітчизняних порталів адміністративних послуг: альтернативи та тенденції

Особливості соціального структування, політичних та економічних відносин на сучасному етапі розвитку цивілізації дають підстави називати наше суспільство інформаційним. У першу чергу йому притаманні такі риси:

– домінування ролі інформації та знань в суспільних та виробничих відносинах;

– стабільне зростання кількості працівників, зайнятих у сфері інформаційних технологій та економіки знань;

– створення глобального інформаційного простору, який забезпечує ефективну взаємодію урядовців, бізнесу та громадян, їх доступ до світових інформаційних ресурсів та задоволення потреб щодо інформаційних продуктів та послуг.

Однією з найважливіших рушійних сил у розвитку інформаційного суспільства є впровадження та постійна модернізація технологій електронного уряду-

вання. Саме ці технології приводять до якісних стрибків у взаємовідносинах уряду з громадянами і бізнесом, значною мірою відкриваючи нові можливості для економічного зростання та прогресу у розвитку громадянського суспільства.

Актуальність цих питань підкреслено в Указі Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [5]. А вже серед 62 реформ та програм розвитку держави, реалізацію яких закладено в цьому Указі, знаходять своє місце такі:

– реформа телекомунікаційної інфраструктури;

– програма електронного урядування;

– розвиток інформаційного суспільства та медіа;

– програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі (першочергове значення);

– децентралізація та реформа державного управління (першочергове значення).

Зокрема, у документі чітко вказано, що «результатом впровадження реформи державного управління має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики».

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє стверджувати, що однією з ключових ініціатив електронного урядування, від якої в першу чергу залежить успішність взаємодії за типами G2C (уряд-громадяни) та G2B (уряд-бізнес), є електронізація адміністративних послуг. Це розуміють і у владних структурах України. Так у лютому 2016 року у Верховній Раді України відбулись Парламентські слухання на тему «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України», під час яких Голова Державного агентства з питань електронного урядування Олександр РИЖЕНКО доповів, що одним з пріоритетних напрямків розвитку електронного урядування є запровадження надання пріоритетних адміністративних послуг в електронній формі відповідно до переліку 20 базових напрямів послуг ЄС.

У статті [1] розглянуто основні теоретичні та практичні аспекти надання електронних адміністративних послуг а також описано повну функціональну послідовність їх надання (отримання), яка має такий вигляд:

– через власний комп'ютер або через спеціальні суспільні термінали (особисто чи за допомогою оператора) громадянин заходить на потрібний портал (чи веб-сайт) та ідентифікує себе;

– оформляє та подає в електронному вигляді заяву на надання послуги і, у разі потреби, здійснює електронні платежі;

– заява надходить до облікової інформаційної системи відповідного органу влади і система обробляє цю заяву згідно з встановленим порядком (електронними засобами зв'язку перевіряється подана інформація та надходження платежів, відбувається звертання до баз даних інших органів влади, здійснюються запити, відправляються документи тощо);

– громадянин відстежує процес виконання послуги, звертаючись до веб-сайту відповідного державного органу чи об'єднаного порталу адміністративних послуг;

– здійснивши відповідні до стандарту адміністративної послуги процедури, орган державної влади приймає рішення (про видачу документу дозвільного характеру, реєстрацію, підтвердження юридичного статусу та (або) факту тощо), вводить його у базу даних та, якщо є в цьому потреба, виробляє належні документи;

– громадянин отримує повідомлення про результати надання електронної адміністративної послуги і, у разі необхідності, документ.

Зрозуміло, що така специфіка надання (отримання) електронних адміністративних послуг визначає стержневу роль у цьому процесі порталів адміністративних послуг.

Метою цієї публікації є встановлення особливостей функціонування порталів адміністративних послуг в Україні, виявлення негативних та позитивних моментів у їхній роботі та вироблення в подальшому рекомендацій щодо ефективного розвитку.

В Україні статус Єдиного державного порталу адміністративних послуг закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги» [2], в якому відзначається, що «надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом

інформації про надання адміністративних послуг в Україні».

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [4] було визначено мету, механізми функціонування та основні вимоги до вказаного загальнонаціонального ресурсу електронізації адміністративних послуг. У Постанові, на наш погляд, можна виділити такі ключові характеристики Єдиного державного порталу адміністративних послуг:

- цілодобова безперебійна робота порталу;
- безперешкодний доступ до необхідної інформації щодо Реєстру адміністративних послуг та суб'єктів їх надання;
- можливість відстеження ходу розгляду заяв за допомогою персоніфікованих веб-сторінок користувача на порталі;
- можливість дистанційних електронних платежів;
- захист персональних даних від несанкціонованого доступу;
- адаптованість до інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів.

Постановою передбачається також, що Портал розміщується на програмно-апаратному комплексі Мінекономрозвитку. У подальшому ця норма була замінена більш гнучким формулюванням у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [3], де у статті 17 сказано, що «Держателем Єдиного державного порталу адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг. Відповідальний за адміністрування Єдиного державного порталу адміністративних послуг визначається Кабінетом Міністрів України». На нашу думку, яка до речі збігається з судженнями кількох інших експертів, більш логічним та стратегічно виправданим було б чітко покла-

сти функції Держателя Єдиного державного порталу адміністративних послуг на створене у жовтні 2014 року Державне агенство з питань електронного урядування України.

Відслідкувавши ті зміни, що відбулись у наповненні та функціональних можливостях Єдиного державного порталу адміністративних послуг (posluga.gov.ua) за останні два роки, відмітимо, що головним недоліком є повна відсутність можливостей отримання послуг он-лайн, що відзначається в електронній публікації Всеволода Некрасова [6]. Крім того, до негативних вражень від того становища, в якому портал перебував станом на 01.03.16, ми відносимо, наприклад, таке:

- зворотний зв'язок здійснюється через електронну пошту заявника, а не через безпосереднє відстеження в його особистому кабінеті;
- дублювання інформації у розділах «Про портал» та «Про пілотний проект»;
- відсутність зразків документів (у більшості випадків);
- неповна інформація щодо центрів надання адміністративних послуг в деяких регіонах (зокрема, наявна інформація тільки щодо 4 центрів у Хмельницькій та Черкаській областях та 2 центрів у Херсонській області).

Серед позитивних зрушень можна виділити:

- наявність окремих зразків документів (наприклад, бланків заяв);
- можливість ідентифікації за допомогою електронного цифрового підпису;
- намагання розробників зробити портал більш зручним для користувача, про що свідчать недавні зміни інтерфейсу.

Видається цілком очевидним, що ситуація з Єдиним державним порталом адміністративних послуг спонукала бізнесові та громадянські інститути до пошуку альтернативних рішень. Це вилилось у реалізацію некомерційного проекту по створенню загальнонаціонального порталу держпослуг iGov.org.ua, який за ініціативою «Приватбанку» та підтримки

невеликої групи волонтерів був запущений в експлуатацію у червні 2015 р. [6].

На сьогоднішній день цей портал є єдиною альтернативою держпорталу. У його розробці взяли та беруть участь біля сотні досвідчених у цій сфері волонтерів, одним з яких є IT-директор «Приватбанку» Ігор Дубілет.

Портал користується досить високою популярністю серед громадян України (на початок 2016 року він налічував біля 600 тис. унікальних відвідувачів). Крім того заслуговує на увагу орієнтація portalу саме на надання послуг он-лайн, стрімке зростання яких відображено у табл. 1.

У подальших дослідженнях з розглянутої у цій публікації тематики автори планують відслідковувати трансформацію надання електронних адміністративних послуг в Україні від рівня інформування до рівня трансакцій із застосуванням методів кількісного аналізу та різнобічно розглядати відповідні проблемні питання з урахуванням зарубіжного досвіду.

Таблиця 1

Динаміка зростання кількості адміністративних послуг, доступних он-лайн на порталі iGov.org.ua

Термін	Загальна кількість доступних послуг	Дані по семи кращих областях						
		Дніпропетровська	Вінницька	Київська	Одеська	Львівська	Рівненська	Сумська
03.01.16	214	115	49	35	18	13	12	12
03.03.16	231	168	87	77	56	63	68	61

Зауважимо однак, що під наданням послуг он-лайн у переважній більшості випадків мається на увазі одностороння чи двостороння взаємодія, а не трансакції як повна електронна реалізація рішень.

Подальша успішність portalу iGov.org.ua напряду залежить від рівня його співпраці з суб'єктами надання адміністративних послуг. Пошук можливостей для такої співпраці залишається проблемним питанням і в основному залежить від політичної волі голів обласних адміністрацій та керівників відповідних центральних органів виконавчої влади.

Наведені вище міркування та факти ще раз підкреслюють, що саме технократичні урядові ініціативи, зручні для громадян та вигідні бізнесовому середовищу, можуть стати підвалинами стабільності та зростання взаєморозуміння і довіри між різними соціальними, державними та політичними ланками нашого суспільства.

Література

1. Новосад В. П. Електронні адміністративні послуги [Текст] / В. П. Новосад // *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Т. 8.: Публічне врядування / [наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телещун (співголова) та ін.]. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 203-205.*
2. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс]: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) [Електронний ресурс]: Закон України № 191-VIII від 12.02.2015 р. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/191-19>.
4. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного portalу ад-

міністративних послуг [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України № 13 від 03.01.2013 р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-n>.

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 5/2015 від

12.01.2015 р. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

6. Хто досяг успіху, а хто провалився. Підсумки впровадження електронних держпослуг в регіонах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2016/01/13/576226>.

Козак Іванна Ігорівна

*к. держ. упр., доц., доц. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

Пріоритети державної політики щодо соціально-економічного розвитку регіонів

Результативність державної політики як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівні, значною мірою залежить від чіткого визначення та методичного супроводу реалізації стратегічних пріоритетів у основних нормативно-правових документах. При цьому важливого значення набувають питання формулювання та затвердження пріоритетів державної політики щодо регіонального розвитку в масиві керівних документів.

Пріоритетні напрями стратегічного розвитку економічної і соціальної сфери загалом, та регіональної політики зокрема, визначаються у Основному законі держави, формуються у вигляді Концепцій, Стратегій, Основних напрямків, Основних засад, Програм, Планів, тощо, та затверджуються Законами України, Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а також визначаються у чергових та позачергових Посланнях Президента України до народу України, Посланнях Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України до Верховної Ради України, Програмах реформ та Національних проектах, розробляються науковими інституціями, політичними партіями або окремими

політиками чи громадськими організаціями. Проте у науковій літературі недостатньо уваги приділено обґрунтуванню ієрархії нормативно-правових документів щодо визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів. Нормативно-правового визначення взаємозумовленості і підпорядкованості таких документів так само не існує.

Основні засади державної регіональної політики визначені у Конституції України (1996 р.), зокрема у ст. 132 визначено, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [9]. У Конституції України щодо регіонального розвитку визначено також засади формування бюджетної системи України (ст. 95) та здійснення місцевого самоврядування (ст. 140 – 146) хоча вони відтоді змінювалися.

На законодавчому рівні засади реалізації державної регіональної політики

щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій визначаються Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.), який передбачає затвердження Кабінетом Міністрів України Державної стратегії регіонального розвитку та обласними радами (за поданням відповідних адміністрацій з урахуванням норм Державної стратегії регіонального розвитку) Регіональних стратегій розвитку [1]. Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) у загальному визначаються засади внутрішньої політики України у різних сферах, в тому числі розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, ... , а також засади зовнішньої політики України [2]. При цьому акцентовано на принципах внутрішньої і зовнішньої політики та засадах (під якими очевидно розуміються пріоритети державної політики). Пріоритети державної регіональної політики визначенні лише у Законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) і окреслені у 10 пунктах [3, ст. 6].

Крім цього, Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.) визначено систему документів щодо стратегічного планування економічного і соціального розвитку держави, яка включає різного роду прогнози та програми розвитку на різні періоди. Цей закон визначає, що прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються у строки та у порядку, встановлені Кабінетом Міністрів України [4]. Була також спроба прийняття проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» (реєстраційний №9407), прийнятому Верховною Радою України (2011 р.) у другому читанні, який документами державного стратегічного планування на довгостроковий період регламентував Стратегію розвитку України та Стратегію регіонального розвитку України, Стратегію розвитку областей і міста Києва ... [5].

Значна роль у формування пріоритетів державної політики, в тому числі і регіонального розвитку, впродовж усього часу існування України як незалежної держави, належить Главі держави. Користуючись конституційним правом, Президенти України зверталися із щорічними чи позачерговими посланнями до Парламенту та народу, в яких акцентували на основних напрямках планування та реалізації державної політики щодо регіонального розвитку. Указами Президента України робились спроби сформуванню і систему стратегічного планування: «Про щорічні постанови Президента України до Верховної Ради України» (1997 р.), «Про впровадження системи стратегічного планування та прогнозування» (1999 р.). Загалом, формування політики регіонального розвитку на Україні було запроваджено Указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 р.), яким визначено, що державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, регламентовано принципи, завдання, пріоритетні шляхи вирішення цих завдань та заходи з формування та реалізації державної регіональної політики [6]. Указом Президента України було затверджено Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004 – 2015 роки» (2004 р.). Сьогодні пріоритети розвитку держави, запропоновані її Главою, окреслені в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка затверджена Указом Президента України (2015 р.) і визначає 4 вектори руху, в тому числі вектор розвитку, безпеки, відповідальності та гідності в рамках яких передбачена реалізація 62 реформ та програм розвитку держави, та акцентовано, що першочерговою є реалізація 10 з них [7].

Проблеми формування стратегічних пріоритетів регіонального розвитку та удосконалення документів державного планування і запровадження стратегічного планування були предметом

вивчення і Уряду України. Так, важливим документом для системи стратегічного планування стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» (2006 р.). Постановами Уряду було затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2015 року» (2006 р.) та «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року» (2014 р.). Основні методичні засади розроблення регіональних стратегій розвитку окреслено у Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку (2002 р.), затверджених наказом Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, які визначають, що Регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку ... областей, міста Києва ... на середньостроковий (4 – 6 років) та довгостроковий (10 – 15 років) періоди [8]. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку встановлюють порядок розроблення, розгляду та затвердження проектів регіональних стратегій розвитку, їх склад та зміст, порядок вибору стратегічних напрямів розвитку регіону.

Отже, законодавством України залишаються неурегульовані питання щодо формування і функціонування системи стратегічного планування загалом, та стратегічного планування регіонального розвитку, зокрема. Така система на наше переконання мала б визначати перелік документів стратегічного характеру та чітко окреслити їх статус, ієрархію і взаємозв'язок; порядок формування, затвердження, виконання та відповідальності за прийняття управлінських рішень різних гілок влади в означеній сфері відповідно до їх компетенції. Ці проблеми можуть бути вирішені із прийняттям Закону України «Про стратегічне плану-

вання соціально-економічного розвитку». У цьому законі також варто визначити тлумачення таких термінів стратегічного планування, як концепція, стратегія, пріоритети, мета, завдання, проблеми. Враховуючи перерозподіл повноважень і відповідальності між різними гілками влади варто наголосити на необхідності формування спільних підходів і принципів у суб'єктів державної політики, належного їх врахування у реалізації державної політики щодо регіонального розвитку, чіткої регламентації цих положень у системі нормативно-правових актів.

Науково-обґрунтоване формулювання, належне затвердження, відповідальна реалізація та об'єктивний моніторинг результатів пріоритетів державної політики, в тому числі щодо соціально-економічного розвитку регіонів, дозволить у визначеному напрямку зосередити всі обмежені ресурси і максимально наблизитись до поставленої мети. При цьому пріоритети регіонального розвитку можуть конкретизуватися, розширюватися, модернізуватися та основне реалізовуватися у визначених напрямках в межах національних пріоритетів та в інтересах народу, територіальних громад незалежно від зміни політичних сил, владних груп, особистостей, вподобань.

Література

1. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс]: Закон України № 2850-IV від 08.09.2005. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики регіонів [Електронний ресурс]: Закон України № 2411-VI від 01.07.2010. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
3. Про засади державної регіональної політики регіонів [Електронний ресурс]: Закон України № 156-VIII від 05.02.2015. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

ного розвитку України регіонів [Електронний ресурс]: Закон України № 1602-III від 23.03.2000. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

5. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс]: проект Закону України. реєстраційний №9407. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7.

6. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 341/2001 від 25.05.2001. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

7. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс]: наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції N 224 від 29.07.2002. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/part09/inx09341.htm>.

9. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%к/96-вр>.

Ромашко Сергій Миколайович,

к. т. н., доц., викл. кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій

*Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Особливості реалізації інформаційної політики України в кризовій ситуації

В умовах проведення в Україні державних реформ надалі актуальною є проблема підвищення ефективності державного управління, зокрема органів державної влади всіх рівнів. Проблема ефективності роботи органів управління в багатьох випадках зводиться до ефективності прийнятих рішень, якості цих рішень, затрат часу та коштів на їх реалізацію тощо. Але за такого підходу до вирішення проблем поточного розвитку держави поза увагою практиків залишається важливий аспект – особливості застосування конкретних механізмів управління в органах публічної влади як в центрі, так і на місцях.

Хоча поняття «механізм державного управління» надалі залишається доволі неточно визначеним, однак, тут ми дотримуватимемось одного з найпоширенішого з них. Вітчизняна наука під механізмом

державного управління розуміє «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, а згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми» [1].

Теоретично інформаційна політика держави повинна би бути результатом спрацювання усіх наведених вище механізмів, а, відтак, бути квінтесенцією результатів дії цих механізмів. Однак, у реальності ми спостерігаємо зовсім інший стан результатів реалізації офіційної інформаційної політики України.

Першим питанням стосовно результативності чинної інформаційної політики є питання стосовно її цілей. Другим –

питання стосовно методів та засобів її реалізації, а, відтак, і їх результативності.

Очевидно, що цілями сучасної інформаційної політики України є становлення незалежної (в політичному та економічному розумінні) європейської держави у співдружності з європейськими народами як і з народами усього світу. Це передбачає визнання загальносвітових гуманістичних цінностей і прогнозованих напрямів розвитку. Ці цінності передбачають примат індивідуальної фізичної та духовної свободи за умови підтримки держави.

Нажаль, вітчизняні (наукові і масові) джерела передусім акцентують увагу на відповідності цілей інформаційної політики цілям Кабінету Міністрів (а навіть окремих міністерств), Верховної Ради, пріоритетним напрямом реформування держави тощо. Такий підхід, можливо, виправданий з тактичного погляду, однак, на нашу думку, є хибним з погляду стратегії. Інтереси розбудови держави безумовно вимагають формування цілей політики (зокрема і інформаційної) з орієнтування на загальнодержавні інтенси.

Складнішою є відповідь на друге питання. Ефективні методи реалізації інформаційної політики у світовій практиці розроблені і реалізовані (принаймні на теренах Європи) дуже давно.

Якщо у підходах до методів український уряд демонструє європейське ставлення, то з погляду способів реалізації цих підходів уся державна машина сучасної України хибує недомовками і відвертою брехнею.

Якщо навіть узяти до уваги лише дві складові процесів реалізації державної інформаційної політики, а саме: зміст і технічні засоби, то передусім впадає у вічі невідповідність офіційної інформації реальному стану справ.

Передусім це стосується збройного конфлікту на сході України. Цей конфлікт в офіційних джерелах іменується антитерористичною операцією, хоча насправді є бойовими діями на захист цілісності і су-

веренітету України від зазіхань агресора. Відомі агресор і сторона, що постраждала від агресії, тож у відповідності з усіма європейськими нормами, як Україна має свої права, так і агресор повинен нести відповідальність. Однак, результати роботи усіх засобів масової інформації (і лояльних, і опозиційних) згідно принципів вітчизняної інформаційної політики повинні відображати офіційну позицію центральних органів державної влади (незважаючи на об'єктивний стан речей). Як джерела цього конфлікту, так і способи його вирішення містяться в історії України протягом XVIII-XX століть, до аналізу якої сучасний державний менеджмент не має ні бажання, ні можливості звертатись, хоча саме аналіз чинної ситуації є основою для прийняття управлінських рішень на довільному (також державному) рівні.

Результатом цього інформаційного окомилування є юридична необґрунтованість українського державного управління відстоювати свої права на міжнародній арені, у двосторонніх (нехай і вимушених) відносинах, а також у відношенні до окремих фізичних осіб як всередині держави, так і за її межами.

Особливо це стосується громадян України, які з різних обставин не можуть бути визнані репатріантами, вигнанцями, біженцями, військовополоненими, учасниками бойових дій, що накладає суттєві обмеження на визначення їх юридичного статусу та застосування до них навіть тих обмежених прав, що передбачені чинним вітчизняним законодавством. Якщо взяти до уваги, що таких осіб в Україні з часів окупації Криму (2014 рік) з'явилося понад 1,5 мільйони, то йдеться про 3,5 відсотки населення України, що співмірне з похибкою під час всенародного волевиявлення. Беручи до уваги явку виборців на заходи з голосування (~40%) ця кількість становитиме майже 9 відсотків населення України, що складає приблизно 4 млн. осіб. Отже, результати інформаційної політики, яка реалізується центральними органами державної влади в Україні в

сучасній кризовій ситуації дають підстави очікувати посилення суспільної кризи і, як наслідок, загострення соціального протистояння.

Викривлення інформаційної складової державного будівництва в Україні тягне за собою викривлене сприйняття України як суб'єкта міжнародних відносин, що негативно відбивається на розвитку міжнародних відносин. Мінський процес, що на переконання української влади є панацеєю від усіх лих, не сприймається ні представниками владних структур, ні суспільством, однак надалі залишається визнаним курсом офіційної влади, і не підлягає ні критиці, ні взагалі обговоренню. Очевидно, що тут наявне або свідоме приховування інформації про мету і засоби переговорних процесів між Україною і керівниками сепаратистських угруповань на території Луганської і Донецької областей, або цілеспрямоване викривлення інформації про стан відносин між Україною і ЄС.

Подібна тактика приховування чи викривлення інформації про глибинні процеси і причини конфліктів на українському Донбасі закладає міну сповільненої дії під розвиток соціально-етнічних конфліктів на півдні України та на Закарпатті (до речі, вітчизняний політиком, як і центральна виконавча влада взагалі заперечує наявність в Україні етнічних проблем). Ця теза отримала вже своє підтвердження у зв'язку з розвитком подій навколо окупованого Росією Криму, де чітко вимальовується вихід у вигляді створенні Татарської автономної республіки в складі України.

Що стосується технічних засобів реалізації інформаційної політики, то тут передусім не можна не погодитись з тезою про те, що «центр регулювання державної інформаційної політики з політичної площини поступово зміщується у сферу ліберальних відносин. Особлива небезпека такої політики поетапного відсторонення держави від врегулювання проблемних питань розвитку інформаційних відносин полягає в тому, що

нерегульованому ринку засобів масової інформації притаманні явища концентрації власності та монополізації, що у свою чергу (як це не парадоксально) часто призводить до обмеження свободи слова та плюралізму думок» [2].

Ймовірно, не останню роль у деформації результатів інформаційної політики держави відіграють телебачення, інтернет і мобільний зв'язок.

Передусім відсутній державний контроль за державними засобами зв'язку. Цей контроль мав би полягати у формуванні правил функціонування суб'єктів державного інформаційного простору, натомість держава намагається регулювати зміст діяльності цих суб'єктів. Внаслідок такого підходу телебачення (переважно російськомовне) декларує патріотизм засобами держави-агресора, інтернет контролюється «дочірніми» компаніями, а вітчизняний мобільний зв'язок залежить мало не від півсвіту, але не від вітчизняних операторів і інвесторів.

Наслідком такого недбалого ставлення до технічних засобів реалізації інформаційної політики є передавання наказів від Міністерства оборони України до підпорядкованих підрозділів чи спілкування Генеральної прокуратури із підозрюваними у державній зраді через повідомлення у Facebook, спілкування командирів підрозділів на передовій з особовим складом засобами мобільного зв'язку і повне ігнорування змісту трафіку прибічників держави-агресора та співчуваючих їй між собою та з населенням України.

Висновок

Сучасний період розвитку України характеризується глибокою комплексною державною кризою, основними складовими якої є політична криза, соціальна криза, економічна криза, криза суспільних відносин, а, відтак, і криза державного управління.

Інформаційна політика держави в такій ситуації повинна бути спрямована на формування правил функціонування суб'єктів інформаційної політики в інтересах держави, формування

законодавчої бази на підтримання відповідної інформаційної політики та формуванням структур, що забезпечують правомірність функціонування суб'єктів державної інформаційної політики. При цьому не можна забувати, що основним суб'єктом цієї політики є громадяни України.

Література

1. *Державне управління: Словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентові України;*

Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування / В. М. Князєв (заг.ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В. Д. Бакуменко (заг.ред.). – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с. – (Наукові розробки). [стор.116-117]

2. *Андреев Д. В. Особливості державної інформаційної політики з легітимізації влади механізмами інтернет-ресурсів / Д. В. Андреев // Митна справа. - 2015. - № 5. - С. 8-15. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_5_4.*

Саврас Ірина Зіновіївна

к. е. н., доц., доц. кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій

Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стан та проблеми забезпечення органів державного управління статистичною інформацією

Передумовою ефективного застосування статистичних методів у сфері державного управління є власне наявність якісної та надійної статистичної інформації, отримання якої стає можливим за умови державної підтримки статистичного моніторингу стану та тенденцій розвитку всіх явищ та процесів суспільного життя, врахування основних показників, які є індикаторами оцінки такого стану. Володіючи достовірною та адекватною статистичною інформацією про соціально-економічний розвиток держави та її регіонів, можна розробити та прийняти виважені рішення щодо підвищення ефективності та результативності роботи органів державної влади.

Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, підвищення його ефективності є предметом досліджень багатьох учених (Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Брижко, Т. Гаман, М. Дітковська, Р. Коваль, К. Линьова, О. Нестеренко, О. Орлова, В. Тронець, Ю. Уманський та ін.).

Методологічні засади якості статистичної інформації та основні підходи до її оцінювання досліджували у своїх працях О. Гончар, А. Капустін, О. Шмаріхіна та ін. У наукових працях В. Гавриловського, Р. Калюжного, П. Мельника досліджуються проблеми формування законодавства у сфері інформатизації органів державної влади тощо.

Відповідно до Закону України «Про державну статистику» статистична інформація – це документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства [2]. Цей Закон регулює правові відносини в галузі державної статистики з метою отримання всебічної та об'єктивної статистичної інформації щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в Україні та її регіонах і забезпечення нею держави та суспільства. З поміж основних завдань органів державної статистики є забезпечення надійності та

об'єктивності статистичної інформації, впровадження новітніх інформаційних технологій з опрацювання статистичної інформації тощо.

Основними характеристиками якості статистичної інформації є: релевантність (ступінь задоволення потреб органів державної влади у необхідній статистичній інформації під час прийняття управлінських рішень); надійність (здатність забезпечити прийняття виважених та обґрунтованих управлінських рішень у конкретних умовах простору та часу); точність (відповідність дійсності, адже неточна інформація призводить до прийняття хибних, неадекватних управлінських рішень); своєчасність (актуальність у процесі прийняття управлінських рішень); достовірність (безсумнівна правдивість статистичної інформації) та ін.

Якість статистичної інформації значною мірою залежить від особливостей організації державної статистичної діяльності, зокрема процесу виробництва статистичної інформації, його відповідності стандартам якості. Тобто якість кінцевої статистичної інформації визначається якістю статистичних процесів.

Відповідно до основних принципів Кодексу норм європейської статистики значний вплив на достовірність та надійність статистичних даних мають такі фактори як професійна незалежність, зобов'язання щодо забезпечення якості, статистична конфіденційність, об'єктивність та неупередженість [1].

Позитивним кроком напрямку підвищення якості статистичної інформації є реалізація Урядом України Проекту «Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень» за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку, який був завершений 31 грудня 2013 року. Метою реалізації цього Проекту було покращити забезпечення потреб органів державного управління та інших користувачів в об'єктивній статистичній інформації щодо соціально-економічного розвитку країни, її регіонів, галузей та секторів економіки [6].

Проте, розглянувши результати аудиту стану реалізації проекту «Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень», Колегія Рахункової палати 28.04.2015 р. зазначила, що не відбулося забезпечення очікуваного підвищення якості інформації та ефективності статистичного виробництва; повного переходу до сучасних методів обробки інформації та підвищення ефективності статистичних процесів через їх інтеграцію і автоматизацію; створення ефективної моделі макроекономічного прогнозування, яка і досі потребує коригування [5].

Із метою систематизації та впорядкування статистичної інформації й адміністративних даних, необхідних для забезпечення обліку і моніторингу об'єктів державної власності, з 1 грудня 2015 р. введено в дію Статистичний класифікатор органів державного управління. Підставою для цього є Наказ Державної служби статистики «Про затвердження Статистичного класифікатора органів державного управління» від 16.11.2015 № 330 [3]. Розроблена класифікація органів державного управління сприятиме більш повному забезпеченню потенційних користувачів інформацією щодо управління об'єктами державної власності.

Державна служба статистики також реалізує вже п'яту Стратегію розвитку державної статистики на період до 2017 р. [4]. Для цього розроблено детальний план дій, який передбачає заходи за кожним напрямом розвитку державної статистики.

Виконання заходів цієї Стратегії має забезпечити отримання достовірної, якісної, своєчасної статистичної інформації для прийняття обґрунтованих управлінських рішень та підвищити довіру суспільства до офіційної статистики, покращити доступ користувачів до статистичної інформації, оптимізувати звітне навантаження на респондентів, удосконалити статистичне законодавство тощо.

Звіт Державної служби статистики за 2014 р. свідчить про дотримання плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики на період до 2017 р. та виконання основних заходів, які забезпечують виконання розробленого плану. У 2015 р. реалізація Стратегії має теж позитивні результати з огляду на прийняті нормативно-правові акти та заходи, здійснені Державною службою статистики та іншими державними органами, установами та організаціями, відповідальними за виконання плану дій.

Отже, на сьогодні залишається актуальною проблема формування якісної інформаційної бази для повного задоволення потреб органів управління в статистичних даних та подальшої адаптації нормативно-правової бази у галузі статистики до європейських вимог, що передбачає створення ефективної статистичної системи, яка вироблятиме необхідну інформацію для громадян, суб'єктів підприємницької діяльності, державних органів тощо.

Література

1. Кодекс норм європейської статистики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.unece.org/fileadmin/>

DAM/stats/documents/Eurostat_Code_of_Practice_Russian.pdf.

2. Про державну статистику від 17.09.1992 № 2614-ХІІ: Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2614-12.](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2614-12)

3. Про затвердження Статистичного класифікатора органів державного управління від 16.11.2015 №330: Наказ Державної служби статистики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://ukrstat.org/uk/norm_doc/norm_rozd/sk_sr.htm.](https://ukrstat.org/uk/norm_doc/norm_rozd/sk_sr.htm)

4. Про затвердження Стратегії розвитку державної статистики на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 березня 2013 р. № 145-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/145-2013-%D1%80.](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/145-2013-%D1%80)

5. Урядова стратегія розвитку державної статистики в Україні під загрозою невиконання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16745571.](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16745571)

6. Проект «Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/prsd/prsd/opus.htm.](http://www.ukrstat.gov.ua/prsd/prsd/opus.htm)

Селіверстов Роман Григорович

к. ф.-м. н., доц., викл. кафедри математичного моделювання та інформаційних технологій

Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Кластерний підхід до оцінювання стану та розвитку адміністративно-територіальних одиниць за набором соціально-економічних показників

У регіональному управлінні розвинутих країн формування ефективної соціально-економічної структури регіону часто здійснюється з використанням

кластерних стратегій і програм. Різноманіття практичних підходів до реалізації кластерної політики на регіональному рівні обумовлене різними тлумаченнями

кластера як об'єкта управління. Оскільки кожна країна, яка має національну кластерну політику, зазвичай формує кластери по-своєму з урахуванням притаманних національних особливостей, то проблема ідентифікації кластерів вбачається актуальною.

Теоретичні аспекти кластерного аналізу в управлінні територіями уже досліджувалися в низці наукових праць вітчизняними науковцями, зокрема О. Тищенко та А. Яценко [3 – 5]. У розпорядженні інформаційно-аналітичних відділів органів державного управління та місцевого самоврядування вже є методики формування кластерів — від експертних оцінок коефіцієнтів локалізації до мережевого аналізу зв'язків та інших спеціальних науково обґрунтованих досліджень. Їх доцільно доповнити методиками дослідження динамічного розвитку кластерів.

Дослідження динаміки соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць (далі — АТО) та статичний кластерний аналіз показників їх соціально-економічного стану здійснені окремо на прикладі районів Львівської області в [1, 2]. У запропонованій роботі розглядається підхід до оцінювання відповідності соціально-економічного розвитку АТО кластерній теорії управління, який реалізується за таким алгоритмом:

1. Початкова (базова) кластеризація за статичним набором соціально-економічних показників.

2. Проміжна кластеризація за показниками динаміки соціально-економічного розвитку.

3. Кінцева кластеризація за статичним набором соціально-економічних показників.

4. Порівняльний аналіз структури та узагальнюючих характеристик (центрального елемента) кластерів, отриманих на попередніх кроках.

Виконання алгоритму починається з формування кластерів-територій (в рамках цього підходу не обов'язково непе-

рервних) за обґрунтовано вибраними основними показниками соціально-економічного розвитку у базовому періоді. Власне така кластеризація з використанням методу FuzzyC-Means була застосована у попередніх дослідженнях під час нечіткого кластерного аналізу окремих показників соціального розвитку районів Львівської області за 2011 рік [2]. Результуючі кластери міститимуть максимально подібні за набором досліджуваних показників АТО і характеризуватимуться максимально відмінними типовими представниками. Кількість таких кластерів визначається наперед організаторами дослідження.

У межах розглядуваного підходу отримані в результаті початкової кластеризації кластери мали б слугувати підґрунтям для прийняття подібних управлінських рішень стосовно соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в межах одного кластера, і, відповідно до цього, розвиватися подібним чином. З метою перевірки висловленого припущення здійснюється проміжна кластеризація за характеристиками динаміки соціально-економічних показників. У припущенні стосовно лінійної тенденції зміни соціально-економічних показників найпростіше видається обрати в якості таких характеристик коефіцієнти парних регресій, які визначають кути нахилу лінійних трендів, побудованих на основі статистичних значень цих показників за досліджуваний період.

Третій крок алгоритму повністю аналогічний першому, тільки значення соціально-економічних показників беруться не за базовий, а за звітний період.

Після виконання трьох кроків алгоритму (кластеризацій) здійснюється порівняльний аналіз отриманих кластерів, результати якого відобразять їх структуру і характеристики у динаміці. Це дасть змогу перевірити, чи дійсно соціально-економічний розвиток АТО відбувався однаково в межах кластерів, і, якщо ні, то проаналізувати особливості та відмінності, виявити чинники та з'я-

сувати причини цих відмінностей з метою ефективного подальшого регулювання регіональної політики соціально-економічного розвитку кластерів-територій. Для кращого розуміння та інтерпретації результати кластерного аналізу доцільно доповнити традиційною класифікацією на основі класичних статистичних методів.

Варто зазначити, що у нашому випадку використання нечіткого кластерного аналізу обґрунтоване. Так як кожна АТО може бути віднесена до будь-якого з кластерів з відповідним рівнем приналежності, то це дає можливість “вручну” перемістити окремі АТО до іншого (найближчого за рівнем приналежності) кластеру, якщо цього вимагають певні обмеження територіального, економічного, політичного чи іншого характеру.

Отже, розглянутий підхід може слугувати для інформаційно-аналітичних відділів органів державного управління та місцевого самоврядування одним з інструментів оцінювання поточного соціально-економічного стану АТО, аналізу прийнятих раніше та обґрунтування поточних управлінських рішень стосовно соціально-економічного розвитку територій. Наступним етапом досліджень в межах цієї тематики буде апробація описаного алгоритму на статистичних даних стосовно окремих показників соціально-економічного стану районів Львівської області протягом періоду, за який у відкритих інформаційних джерелах будуть доступні повні та вичерпні статистичні дані.

Література

1. Селіверстов Р. Г. Нечіткий кластерний аналіз окремих показників соціального розвитку районів Львівської області [Електронний ресурс] / Р. Г. Селіверстов // Демократичне врядування: Науковий вісник / За заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. — Вип. 11. — Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavniststvo_1/visnik11/fail/Seliverstov.pdf.

2. Селіверстов Р. Г. Динаміка соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць Львівської області [Текст] / Р. Г. Селіверстов // Модернізація системи державного управління: теорія та практика. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (20 квітня 2012 року) / За наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 306 — 310.

3. Тищенко О. М. Кластери як вектор розвитку економіки: організація, сутність і концепції [Текст] / О. М. Тищенко // Теоретичні та прикладні питання економіки. — 2010. — № 21. — С. 74 — 80.

4. Тищенко О. М. Теория и практика организации кластеров: зарубежный опыт [Текст] / О. М. Тищенко // Проблемы экономики. — 2010. — № 2. — С. 9 — 15.

5. Яценко А. А. Теоретические аспекты кластерного анализа в государственном управлении регионального развития [Текст] / А. А. Яценко // Экономика Крыма, 2011 — № 1 (34). — С. 93 — 101.

Юринець Ростислав Володимирович

*к. ф.-м. н., доц., викл. кафедри математичного моделювання
та інформаційних технологій*

*Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Юринець Зорина Володимирівна

к. е. н., доц. кафедри менеджменту

Львівського національного університету імені Івана Франка

**Прогнозування інноваційного розвитку
економіки України з використанням
нейромережевого моделювання**

Об'єктом дослідження макроекономічного прогнозування постають стратегічні економічно-соціальні процеси на макроекономічному рівні, зокрема окремі процеси розвитку науково-технічної й інноваційної сфери на короткотермінову та середньотермінову перспективу.

Різними фахівцями НАН України в межах державних програм проводились прогнозно-аналітичні дослідження, висвітлювались отримані результати, подавались зведені прогнози [2]. Сьогодні виникла потреба розроблення подальших прогнозно-аналітичних програм розвитку вказаного напрямку на перспективу із врахуванням сучасних світових тенденцій розвитку НТП, цілей і пріоритетів науково-технологічного й інноваційного розвитку України в світовому контексті.

У сучасних нестабільних умовах економічного розвитку України особливе значення повинно відводитись розширенню сфери прогнозування, покращенню якості, зростанню кількості прогнозованих величин, параметрів економіки держави.

Важливо розробити нейромережеву модель макроекономічного прогнозування з врахуванням показників, що характеризують інноваційну, науково-технічну політику країни для вдосконалення регулювання національної економіки зорієнтованої на інноваційний

шлях розвитку та розроблення подальших прогнозно-аналітичних програм стратегічного інноваційного розвитку України.

Під час розроблення моделі прогнозування було побудовано навчаючу вибірку як основу роботи для пакету прикладної програми нейромереж StatSoft Statistica 6.0. Сформульоване завдання було розв'язане за допомогою нейронних мереж типу радіальна базисна функція (RBF), і багаточаровий персептрон (MLP).

Величина активації нейрона отримується як різниця зваженої суми входів та граничного значення. Сигнал активації перетворюється за допомогою функції активації. У результаті отримується вихідний сигнал нейрона:

$$u_i = \sum_j^n w(i, j)x(i, j) + b(i), \quad i = \overline{1, n}, \quad (1)$$

де u_i – вихідний сигнал нейрону i ; $w(i, j)$ – синаптичний ваговий коефіцієнт між нейроном i та j ; $x(i, j)$ – i та j вхідний сигнал нейрона, b – параметр зміщення суматора i -го нейрона.

Вхідні параметрами нейронної моделі – це характеристики науково-технічної, інноваційної та соціально-економічної політики держави, вихідний параметр – релевантність (ступінь відповідності) державної політики умовам національної економіки орієнтованої на інноваційний шлях розвитку (експертна

оцінка перебуває в таких межах: 0 – низький ступінь орієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку; 1 – високий ступінь орієнтації економіки на інноваційний шлях розвитку).

У дослідженні також використано чинники, які характеризують основні напрями державної інноваційної, соціально-економічної політики (у % до ВВП): грошова маса (М1), сплачені податки та податкові платежі (П1), надходження від податку з доходів фізичних осіб (П2), надходження від податку на прибуток підприємств (П3), надходження від ПДВ та акцизного збору (П4), державні інвестиції (І2), інвестиції в основний капітал (І1), неподаткові надходження зведеного бюджету (Б1), податкові надходження місцевих бюджетів (Б2), видатки зведеного бюджету (Б3), видатки зведеного бюджету на загально-державні функції (Б4), видатки державного бюджету на освіту (Б5), фінансування НДДКР (Ф1) та інноваційної діяльності з держбюджету (Ф2) (табл. 1).

Аналізуючи результати інноваційної діяльності в Україні протягом 2000 – 2013 рр., треба зауважити, що помітною є тенденція до зниження питомої ваги показників у ВВП [3]. Провівши прогнозування завдяки розробленій моделі, встановлено, що зростання ВВП України можливе за умови:

1) підвищення фінансування інноваційної діяльності бодай на 0,001% (ВВП зростатиме на 0,0033%). Дані свідчать, що потрібна державна підтримка інноваційної діяльності, а також поширення альтернативних джерел фінансування, впровадження інноваційних ваучерів тощо.

2) зростання витрат державного бюджету на освіту на 0,4%. Необхідним є удосконалення системи освіти країни, підтримки освітнього процесу та розвитку наукової діяльності, оскільки такі видатки мають важливе значення як засіб формування інтелектуального потенціалу країни.

Таблиця 1

Чинники, які характеризують основні напрями державної інноваційної, соціальної й економічної політики в Україні (у % до ВВП)

Роки	М1	П1	П2	П3	П4	І1	І2	Б1	Б2	Б3	Б4	Б5	Ф1	Ф2
2000	12,2	29,0	3,7	4,5	6,9	13,9	1,3	7,4	6,91	28,3	3,91	2,31	0,35	0,005
2001	14,6	27,9	4,3	4,1	6,4	15,9	1,5	8,1	7,2	27,3	3,8	2,3	0,37	0,027
2002	17,7	30,6	4,8	4,2	7,8	16,5	1,4	6,5	7,3	26,7	3,8	2,11	0,33	0,02
2003	19,3	30,8	5,1	4,9	6,7	19,1	2,1	6,8	7,0	28,4	3,71	2,2	0,4	0,035
2004	19,4	29,9	3,8	4,7	6,8	21,9	3,2	6,9	5,4	29,3	3,6	2,1	0,41	0,018
2005	22,3	35,7	3,9	5,3	9,5	21,1	2,0	7,2	5,3	32,1	3,5	2,2	0,39	0,006
2006	22,7	36,4	4,2	4,8	10,8	23,0	2,3	7,5	5,7	32,2	3,68	2,23	0,37	0,021
2007	25,2	36,1	4,8	4,8	9,7	26,2	2,4	6,7	6,2	31,5	3,4	2,1	0,38	0,02
2008	23,6	35,8	4,8	5,0	11,1	24,5	2,3	6,4	6,3	32,6	3,21	2,3	0,4	0,036
2009	25,6	36,4	4,9	3,6	11,6	16,6	1,2	6,4	6,4	33,7	3,6	2,6	0,37	0,014
2010	26,5	33,1	4,7	3,7	10,5	13,8	1,3	6,7	6,2	34,5	4,1	2,71	0,65	0,008
2011	24	30,6	4,6	4,2	13,2	15,5	1,4	4,6	5,6	32	3,81	2,11	0,3	0,011
2012	26,1	31,6	4,8	4,1	13,1	15,4	1,3	5,7	6,1	34,9	3,9	2,1	0,32	0,015
2013	29,8	29,4	4,8	4,8	12,1	14,3	1,3	5,6	6,1	33,6	4,11	2,1	0,29	0,002

Примітка: складено на основі джерел [1; 3; 4]

3) збільшення державних інвестицій на 0,01% (ВВП зростатиме в середньому на 0,12%). Нині важливим є підсилення ролі держави як інституційного чинника на ринку капіталу, поглиблення державних інвестиційних програм пріоритетних напрямів розвитку, реформування застарілої структури економіки.

розвиток освіти, інноваційної діяльності. Для України важливим постає збільшення витрат на ці напрями, пошук альтернативних джерел фінансування, здійснення ефективного розподілу та скерування бюджетних коштів на інноваційну діяльність.

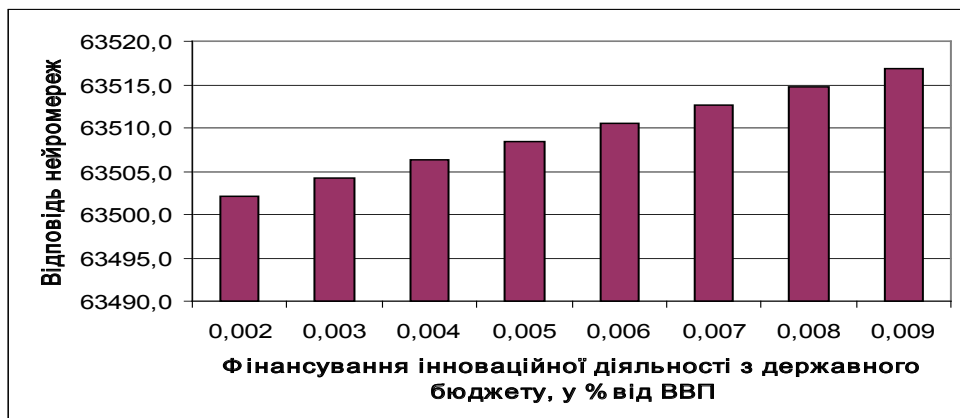


Рис. 2. Відповідь нейромережі щодо зміни державних видатків на інноваційну діяльність відносно ВВП країни

Основна увага уряду України має бути зосереджена на вдосконаленні процесу розроблення та втілення напрямів інноваційного розвитку національної економіки на основі нейромережевої моделі прогнозування, пошуку чинників підвищення конкурентоспроможності, оптимальних методів прогнозування, способів втілення результатів прогнозів у реальність, засобів збільшення інвестування у відновлення основного капіталу,

Література

1. Видатки і доходи державного бюджету // costua.com/budget/revenue/#29.
2. Зведений прогноз науково-технологічного та інноваційного розвитку України на найближчі 5 років та наступне десятиліття. – К.: Фенікс, 2007. – 152 с.
3. Наукова та інноваційна діяльність в Україні. Статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 255 с.
4. Статистика Національного банку України // www.bank.gov.ua/control.

Бурик Зоряна Михайлівна

*к. держ. упр., доц. кафедри публічного адміністрування,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

“Зелена економіка” в контексті концепції сталого розвитку України

На сьогоднішній день, в Україні назріває суттєва потреба у модернізації національної економіки. «Зелена економіка» може стати саме тим механізмом для реалізації такої модернізації. Україна, як держава сформована в результаті розпаду СРСР, повинна зосередитись на політиці модернізації індустріальної економіки, яка б ґрунтувалась на використанні нових «зелених» технологій та забезпеченні як ресурсної незалежності, а також створенні нових робочих місць за умов зменшення рівня негативного впливу на навколишнє природне середовище. Індустріальна складова економіки в Україні зменшилася, але збереглися земельні, мінеральні та кадрові ресурси.

«Зелена економіка» – це економіка, результатом якої є покращення добробуту громадян та соціальної справедливості з одночасним значним зниженням екологічних ризиків та екологічного дефіциту. Економіка, яка на шляху до збалансованого розвитку та подолання бідності повинна: захистити та поліпшити базу природних ресурсів; підвищити ресурсоефективність; сприяти впровадженню моделей збалансованого споживання та виробництва; сприяти рухові світу в напрямі до низьковуглецевого розвитку та утилізації відходів [2, с. 47].

Запровадження механізмів «зеленої» економіки в Україні, з точки зору формування державної політики сталого розвитку, зокрема, принципів стратегії і тактики зорієнтованих на збалансоване економічне зростання, ще не розроблено.

Дослідженням питань впровадження

«зеленої економіки» займалися численні вітчизняні й зарубіжні дослідники, серед них можна відзначити роботи таких авторів, як: Ю. С. Бережної, С. О. Білої, Б. В. Буркинського, Л. С. Іванюка, Л. П. Марчука, В. Г. Потапенка, Л. Г. Руденка, І. А. Сааджана, О. С. Чмира та інші.

«Зелену» економіку можна визначити як концепцію, що спрямована на підвищення добробуту людей і створення умов для забезпечення соціальної справедливості. Варто зауважити, що, при цьому, суттєво зменшуються екологічні та соціальні (ризики для навколишнього середовища та збільшення бідності населення). У сучасних умовах господарювання, є удосталь доказів того, що «озеленення» економіки в жодному випадку не шкодить створенню матеріальних благ або робочих місць, і що інвестування в «зелені» сектори є об'єктом для зростання фінансового добробуту. Проте, для такого перехідного переходу необхідно створювати нові умови на основі державної політики, що включатиме комплекс заходів з уникнення додаткових ризиків падіння економічного зростання. При цьому, формування нових глобальних економічних, соціальних та екологічних викликів для України, що спрямовуватимуться на забезпечення розвитку економіки в умовах раціонального природо- та енергокористування на період до 2050 р., зумовлюють підвищену актуальність досліджень Формування державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки. У липні 2012 року Україна приєдналась до «зеленої платформи» ЮНІДО. Тому, на даному етапі, підґрунтям вдалого сталого

розвитку України є запровадження державної політики, яка б спрямовувалась на економічне піднесення відповідно до згідно з глобальними тенденціями сталого розвитку.

Принципи «зеленої» економіки, що потребують впровадження в Україні [3, с. 213]: рівність і справедливість розподілу ресурсів між народами, поколіннями, статями; обережність по відношенню до соціальних наслідків і впливу на навколишнє середовище; розуміння високої цінності природного і соціального капіталу: інтерналізація зовнішніх екологічних витрат; впровадження «зеленого» обліку; оцінки витрат за період життєвого циклу продукції; поліпшення управління; ефективність використання ресурсів; стійке споживання та виробництво; створення «зелених» робочих місць.

Сьогодні є достатньо доказів того, що «озеленення» економіки аж ніяк не перешкоджає створенню матеріальних благ або робочих місць, і що інвестування багато в «зелені» сектора є об'єктами для зростання фінансового добробуту та зайнятості. Однак для переходу до «зеленої» економіки необхідне створення нових умов, і тут потрібні термінові дії урядів всіх країн світу. Політика, необхідна для здійснення цього переходу вимагає зменшення або усунення екологічно шкідливих субсидій, використання ринкових стимулів, вдосконалення регулювання, переходу до «зелених» державних закупівель, а також стимулювання інвестицій [1].

Саме впровадження механізмів «зеленої» економіки може стати інструментом перерозподілу капіталів із старих низько технологічних та ресурсоємних виробництв в нові високотехнологічні галузі, нові продукти експорту до країн ЄС [1].

Для того, щоб розвиток «зеленої економіки» був успішним варто виділити такі напрямки, за якими має проводитись робота у сфері державного сталого розвитку: проведення оцінки та визначення пріоритету товарів та послуг, що включають в себе екологічну частину як

на національному так і на міжнародному рівнях; забезпечення втілення в політику сталого розвитку системи заходів, які б стимулювали введення «зелених» технологій, послуг та інвестицій; створення новий «зелених» робочих місць, що дасть можливість підвищити рівень зайнятості населення; взяття за приклад усталені ринкові механізми для того, щоб досягнути стійкого розвитку.

Література

1. *Державна політика сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1237/>.*
2. *Доповідь України до Конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Rio+20 (проект) / за ред. Л. Г. Руденка. – Київ: Інститут географії НАН України, 2012. – 69 с.*
3. *«Зелена» економіка: перспективи впровадження в Україні : матеріали Міжнар. конф., 24 - 25 квіт. 2012 р., Київ: у 3 т. Т. 1 / Міжнар. екол. форум «Довкілля для України». – К., 2012. – 421 с.*

Добрєва Наталія Федорівна

*к. держ. упр., викл. кафедри економічної політики та економіки праці
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Коцупей Володимир Михайлович

к. е. н., доц., доц. кафедри менеджменту Львівської комерційної академії

**Національні пріоритети
науково-технологічного розвитку**

Для забезпечення прискореного розвитку економіки України і підвищення рівня національної конкурентоспроможності державна науково-технологічна політика повинна мати селективний характер і бути спрямованою на завоювання перспективних ніш на світовому ринку. Лише концентрація фінансово-економічних ресурсів на реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності дозволить забезпечити випереджаючий розвиток наукомістких галузей.

У Законі України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” подано такий перелік пріоритетних напрямів: модернізація електростанцій; нові та відновлювані джерела енергії; новітні ресурсозберігаючі технології; машинобудування та приладобудування як основа високотехнологічного оновлення всіх галузей виробництва; розвиток високоякісної металургії; нанотехнології, мікроелектроніка, інформаційні технології, телекомунікації; вдосконалення хімічних технологій, нові матеріали, розвиток біотехнологій; високотехнологічний розвиток сільського господарства і переробної промисловості; транспортні системи: будівництво і реконструкція; охорона і оздоровлення людини та навколишнього середовища; розвиток інноваційної культури суспільства.

Крім окреслених напрямів інноваційної діяльності, наголос зроблено на підтримці традиційних секторів – енергетики, сільського господарства, металургії. Однак у даних секторах провідних країн

світу нові технології і засоби виробництва вже застосовуються не один десяток років. Для України економічно вигідніше закуповувати існуючі технології для наших “базових галузей” у країнах-лідерах, ніж витратити обмежені фінансові та інтелектуальні ресурси на пошуки і розробки, що вже пройшли апробацію у країнах “технологічного ядра”. Не слід заперечувати необхідність технологічної модернізації і кардинального оновлення виробництва у металургії, енергетиці, сільському господарстві, хімічній промисловості. Однак дані галузі отримують високі доходи від експорту і володіють значним потенціалом залучення приватних інвестицій і кредитів для фінансування інноваційних проектів. А тому витратити обмежені бюджетні кошти через систему державних програм і державне замовлення у даних галузях – економічно не обгрунтовано. Такі галузі можуть бути сферою застосування лише непрямих методів державного впливу по відношенню до окремих високотехнологічних виробництв.

Державної підтримки потребують дійсно передові напрями розвитку науки і техніки, які внаслідок внутрішньо притаманним їм високим ризикам, не можуть бути привабливими для приватних інвесторів. При виборі пріоритетів структурної і науково-технічної політики держави необхідно правильно визначити сфери дії конкурентних переваг національної економіки, що у майбутньому можуть стати точками експортоорієнтованого

зростання. В Україні єдиною передовою галуззю, у якій вже на сьогодні наша держава володіє конкурентними перевагами, є виробництво авіакосмічної техніки. Інші галузі, що могли б забезпечити ефективну інтеграцію економіки України до міжнародного поділу праці в технологічних ланцюгах V технологічного укладу, або взагалі не розвинені, або перебувають у стані деградації з I пол. 1990-х рр.

У таких умовах науково-технічна політика держави має бути спрямована на стимулювання випереджаючого розвитку виробництв, що визначатимуть розширення присутності України на прогресивних динамічних ринках. Випереджаючий розвиток високотехнологічних галузей має супроводжуватися заміною імпортованих складових, заснованих на використанні високих технологій і висококваліфікованої робочої сили, продукцією внутрішнього виробництва, що сприятиме зростанню доданої вартості, генерованої національними виробниками. Значну увагу слід приділити галузі машинобудування, що має забезпечити переозброєння промисловості на основі нових технологічних принципів. Необхідно збільшити обсяги фінансування (як з боку держави, так і приватного сектора) прикладних і дослідно-конструкторських розробок зі створення нових і вдосконалення існуючих видів техніки – комп'ютерних засобів, засобів інформатизації виробництва, електронних пристроїв, автоматизованого обладнання, високоточного верстатобудування, електрообладнання.

Отже, із врахуванням накопиченого потенціалу української науки і перспективних напрямів розвитку як внутрішнього, так і світових ринків варто зосередити фінансові та інтелектуальні ресурси держави на підтримці науково-дослідних робіт та інноваційних проектів у таких сферах: інформаційних технологій, електронних пристроїв і лазерної техніки, автоматизованого та офісного обладнання, нових матеріалів і хімічних продуктів (полімерів, композитів, надтвердих,

енерго- і ресурсозберігаючих матеріалів), електрообладнання, авіаційної техніки і залізничного транспорту.

Особливої актуальності набувають завдання розвитку електронно-промислового комплексу та сектора інформаційних технологій. Основні параметри техніко-економічного розвитку у сучасному світі задаються мікроелектронними технологіями та програмним забезпеченням. Мікроелектронна цифрова техніка виступає основою і способом функціонування будь-якого сучасного обладнання у всіх галузях економіки і в побуті. Частка витрат на мікроелектронні пристрої у вартості новітнього обладнання коливається від 20 до 85%. Застосування мікроелектронних пристроїв і електронних технологій визначає високотехнологічність і функціональність як виробничого обладнання, так і споживчих товарів.

Створення технічної бази для формування високих технологій у всіх галузях національної економіки та подолання цінових перекосів у сфері зовнішньоекономічного обміну вимагає вжиття дієвих заходів структурної і науково-технічної політики держави, спрямованих на забезпечення випереджаючого розвитку національного електронно-промислового комплексу. Виробництво мікроелектронних пристроїв і розробка електронних технологій в Україні виконуватиме роль базису для налагодження виробництва нового обладнання і розробки нових технологій у всіх галузях економіки.

Зростання економіки України на новій основі можливе лише при масовому перерозподілі капіталів із структур III і IV технологічних укладів до технологічних ланцюгів V технологічного укладу. Так звана модель двухсекторної економіки, як засвідчив досвід Японії, при її реалізації дає непогані результати. Дана модель передбачає, що сектор дешевої робочої сили реалізує продукцію на експорт і забезпечує ресурси, необхідні для накопичення капіталу у секторі,

який характеризується використанням високих технологій і високооплачуваної робочої сили. Тому використання даної моделі в науково-технологічному розвитку України залежить від державної підтримки та стимулювання, особливо електронно-промислового комплексу і інформаційних технологій як основи економічного зростання.

Загалом система державного стимулювання розвитку національної електронної промисловості має ґрунтуватися на застосуванні наступних організаційно-фінансових заходів: надання пільгових кредитів (бюджетних позичок чи компенсації відсоткових ставок комерційних банків за рахунок бюджету) на модернізацію технологічних ліній і закупівлю імпортного обладнання високого технічного рівня для виробництва сучасних електронних компонентів на вітчизняних підприємствах, звільнення від обкладання ввізним митом і ПДВ імпорту високотехнологічного обладнання, необхідного для налагодження вітчизняного виробництва мікроелектронних компонентів, підвищення ставок ввізного мита на імпортовані електронні вироби і мікроелектронні компоненти після налагодження їх випуску на вітчизняних підприємствах (положення СОТ допускають застосування заходів державної підтримки по відношенню до молодих галузей протягом визначеного періоду часу).

Результатом реалізації даних заходів має стати створення сучасних підприємств, які спеціалізуюватимуться на виробництві мікроелектронних компонентів і електронних виробів: комп'ютерів, принтерів, серверів, сотових телефонів, копіювальних машин, телевізорів, аудіо- і відеотехніки, мікропроцесорів і цифрових мікросхем для промислового обладнання.

Висновок: здобуття конкурентних переваг у галузях із виробництва електронних компонентів і готових виробів створить умови для продажу зазначеної продукції на світових ринках. При досяг-

ненні зазначеної мети потік надходжень від експорту різко збільшиться. Адже рентабельність виробництва мікроелектронних компонентів зазвичай досягає 40%. Саме масове виробництво електронних пристроїв стало джерелом швидкого і колосального збагачення Японії, Південної Кореї, Тайваня. Вихід на світові ринки з продукцією, виробленою з використанням технологій високого рівня, забезпечить динамічний розвиток вітчизняної економіки та дозволить скористатися вигіднішими умовами у системі світового розподілу праці.

Література

1. Вахненко Т. П. Роль науково-технічної і промислової політики держави у формуванні нової моделі національної конкурентоспроможності // *Економіка і прогнозування*. – 2006. - №1. – С. 42-60.

2. Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні".

3. *Наукова та інноваційна діяльність в Україні : [статистичний збірник] / І.В. Калачова (відповідальна за випуск) ; Державна служба статистики України. – К. : ДП «Інформаційно-видавничий центр Держстату України», 2012. – 305 с*

4. Масанорі М. *Сучасна технологія та економічний розвиток Японії*. - М.: Економіка, 2006. - 344 с.

Акімова Людмила Миколаївна

*к. е. н., доц. кафедри фінансів та економіки природокористування
Національного університету водного господарства та природокористування*

Акімов Олександр Олексійович

*к. держ. упр., нач. відділу правового забезпечення
Національної служби посередництва і примирення*

Державні механізми економіко-правового регулювання природокористування

В економічних перетвореннях, що відбуваються в Україні, особливе місце відводиться питанням охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Адже від ефективного і ощадливого використання природних ресурсів, забезпечення охорони навколишнього середовища залежить стабільне функціонування національної економіки, добробут населення, безпека життєдіяльності людства і поступова реалізація моделі сталого розвитку. Тому використання природних ресурсів і пов'язане з ним відповідне навантаження на навколишнє природне середовище являє собою ту сферу діяльності, яка визначає широке коло соціальних, економічних і екологічних проблем, вирішення яких неможливе без активної участі держави.

Для вироблення ефективних стратегій природокористування та формування адекватної екологічної свідомості необхідне суттєве наукове підґрунтя, зокрема інтегрування в єдине концептуальне ціле здобутків природничо-наукового, соціогуманітарного знання та відповідних механізмів державного управління природокористуванням. Потребує удосконалення не лише державна система управління природокористуванням в частині окремих складових природного середовища й економічно важливими ресурсами, але й економіко-правове регулювання природокористування. Саме тому вкрай необхідна принципово нова парадигма такого управління, яка б відповідала тенденціям світових процесів – глобалізації,

регіоналізації, інтеграції, логістизації тощо, а також розробка і впровадження відповідних державних стратегій.

Сьогодні виникла потреба в розробці принципово нових державних механізмів комплексного, екологічно виваженого раціонального природокористування. Тому важливими є ряд питань, пов'язаних з розробкою і впровадженням сучасних підходів до вирішення проблеми раціонального природокористування. Особливо актуальною є розробка нових підходів до формування і реалізації концепції раціонального природокористування; обґрунтування інвестиційно-програмної концепції економічного природокористування, удосконалення економіко-правових засад охорони навколишнього природного середовища й раціонального природокористування та впровадження державної стратегії управління природокористуванням. Отже “природні ресурси” – це елементи і властивості природи, які використовуються людиною для одержання матеріальних та інших благ. Щоб перетворити природні ресурси на сировину, паливо, енергію і т.д., необхідні певні витрати праці на пошук, вивчення і освоєння, добування, відтворення й збереження. Внаслідок цих дій з боку людини вони стають компонентами соціально-економічної сфери, тобто набувають соціально-економічної сутності. Ступінь поновлення та вичерпності ресурсів багато в чому залежить від характеру природокористування. Природні ресурси, залучені до сфери людської діяльності,

відносяться одночасно до природної та соціально-економічної сфери і стають одним з основних об'єктів природокористування, а ступінь поновлення та вичерпності ресурсів багато в чому залежить від його характеру, що являє собою одночасно і процес суспільного виробництва загалом, і раціональне використання природних ресурсів, їх охорона і відтворення та належні умови природного життєвого середовища. Вибір найбільш раціональних шляхів природокористування є економічною проблемою, що закладає напрямки майбутнього розвитку всього людства. Важливим питанням є економічна оцінка природноресурсного потенціалу. Найбільше розповсюдження одержали природоресурсний, господарський, екологічний підходи та підхід "від реципієнта". Одним із інструментів розв'язання проблеми вибору оптимальних варіантів використання природних ресурсів і природного життєвого довкілля виступає об'єктивний критерій ефективності природокористування і охорони природного довкілля, який повинен узгоджуватися з міжнародними актами, а також з національним екологічним законодавством.

Основою екологічно-правової системи України є Конституція Система екологічного законодавства в Україні складається з таких елементів: конституційне регулювання екологічних правовідносин; регулювання правовідносин еколого-правовими нормами різних галузей законодавства; регулювання правовідносин нормами забезпечувальних галузей законодавства; еколого-правове регулювання; міжнародно-правове регулювання. Першочерговим завданням в Україні є приведення національного законодавства у відповідність із чинними нормами міжнародного права і забезпечення того, щоб нові законодавчі акти узгоджувалися з міжнародними вимогами. [2]. Серйозною вадою чинного на сьогодні природоохоронного законодавства є відсутність комплексності в регулюванні відносин щодо природного середовища як єдиної системи.

Аналіз зарубіжного досвіду та міжнародних аспектів природокористування показав, що в багатьох країнах світу розроблені і діють національні програми природокористування, що передбачають взаємодію органів державного управління, приватного сектору, науки, фінансових установ. В усіх країнах прийняті кодекси законів про охорону природи і її окремих складових. Позитивним досвідом зарубіжних країн є те, що в них крім спеціально уповноважених органів державного управління, у тому числі й галузевих, створені центральні органи державного управління з широкими повноваженнями, що відповідають за загальне керівництво в національному масштабі політикою в галузі навколишнього природного середовища, за координацію дій інших зацікавлених юридичних і фізичних осіб, установ і відомств, за участь у міжнародних програмах співробітництва. Міжнародне співробітництво в галузі природокористування реалізується через Програму по охороні навколишнього природного середовища, Світовий фонд дикої природи, Міжнародну спілку охорони природи, Міжнародні організації ЮНЕСКО, Всесвітню організацію охорони здоров'я, Продовольчу та Аграрну організації, які розробили довгострокові програми по оцінці взаємодії людини і навколишнього природного середовища.

Україна є активною учасницею міжнародних організацій, пов'язаних з охороною довкілля. Сьогодні активізували свою діяльність природоохоронні організації України – Товариство охорони природи, асоціація "Зелений світ", численні екологічні центри, асоціації й фонди локального та регіонального масштабу. Глобальний характер природокористування обумовлює необхідність сумісних дій держав по рішенню екологічних проблем на основі міжнародного досвіду і характеру міжнародних економічних відносин. Серед методів і засобів цієї діяльності організаційно-правові, адміністративні та фінансово-економічні міри. У високо-розвинених країнах діє чіткий механізм

реалізації екологічного законодавства, його правового та екологічного аспектів. Для реалізації кожного природоохоронного закону в цих країнах із державного бюджету виділяються асигнування на захист природного середовища. З метою здійснення державної політики в сфері навколишнього середовища та контролю за дотриманням законодавства на всіх рівнях влади сформовані спеціалізовані адміністративні органи, чий завдання обмежено регуляційними функціями.

Сьогодні особливу актуальність набувають економічні аспекти проблем сучасного природокористування та необхідність адекватного відображення тих закономірностей і змін, які відбуваються під впливом науково-технічного прогресу між суспільним виробництвом і природою. Враховуючи істотне погіршення екологічної ситуації на всіх рівнях – глобальному, регіональному та локальному, виникає необхідність розвитку нового еколого-економічного мислення, заснованого на відповідній державній політиці, головним напрямком якої має стати розробка принципово нових методів оцінки виробничо-господарської діяльності. Важливими складовими системи регулювання раціонального природокористування є державне планування і контроль, комплексна оцінка впливу господарської діяльності на навколишнє середовище.

Аналіз стану природокористування України та її регіонів показав наявність ряду проблем: нарощування темпів природокористування і нераціонального використання ресурсів; забруднення навколишнього середовища; відсутність чіткого механізму управління та державного контролю; поступове зростання обсягів видобутку сировини, збільшення глибини та площі гірничих виробок, інтенсивне використання надр зі значними обсягами видобутку корисних копалин і порід; погіршення загального екологічного стану довкілля; недосконалість, а в деяких випадках і відсутність належного регулювання з боку держави. Сьогодні вкрай необхідні більш жорсткі вимоги

до здійснення контролю за виконанням нормативних актів, держава повинна більш швидко реагувати на результати техногенного впливу на довкілля. Для виконання своїх функцій держава використовує різноманітні форми і методи впливу на соціально-економічні процеси, серед яких важливе місце займає податкова політика та правове регулювання. Методи правового регулювання відносин в сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовища мають свою специфіку, яка полягає в сполученні імперативного, диспозитивного й економічного методів регулювання відносин суб'єктів права. Раціональне і стійке природокористування, успішна охорона навколишнього середовища можуть бути здійснені при різному сполученні режимів прав власності на природні ресурси, в залежності від географічних, історичних, культурних і соціальних особливостей країни [2].

Отже, враховуючи викладене, можемо зробити висновок, що першочерговим завданням в Україні є приведення національного законодавства у відповідність із чинними нормами міжнародного права і забезпечення того, щоб нові законодавчі акти нашої держави узгоджувалися з міжнародними вимогами. Серйозною вадою чинного на сьогодні природоохоронного законодавства є відсутність комплексності в регулюванні відносин щодо природного середовища як єдиної системи. Враховуючи, що взаємозв'язки між термінами і якістю прийнятих законів стосовно природних ресурсів, носять комплексний характер, парламент має виступати в ролі інституту розвитку і враховувати послідовне накопичення законодавчої інформації та поетапне прийняття законодавчих рішень. Тому необхідність удосконалення економіко-правових засад державного регулювання природокористування за рахунок впровадження інвестиційно-програмної концепції державного регулювання природокористування, спрямованої на раціональне і безпечне природокористування. Надана методо-

логія розробки інвестиційної програми економічного природокористування, основу якої становить програмно-цільовий підхід. Удосконалення економіко-правових засад охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування слід здійснювати через впровадження фундаментальних засад оподаткування в системі природокористування, встановлення дієвих податкових взаємовідносин, впровадження наукового підходу до рішення задач державної податкової політики.

Література

1. Конституція України від 26 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

2. Акімов О.О., Акімова Л.М. Вплив публічного управління на розвиток соціально-економічного процесу в Україні / О. О. Акімов, Л.М. Акімова/ Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали XI регіональної наук.-практ. конф., 15 трав. 2014 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРДУ НАДУ, 2014. – С. 169-172.

Коцовська Олександра Степанівна

доц. кафедри освітньої політики Львівського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти

Розмежування повноважень щодо фінансового забезпечення освіти на регіональному рівні: нормативно-правові засади

За сучасних умов реформування системи державного управління та децентралізації управління освітою особливої ваги набувають питання розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення освіти. Як нами встановлено в попередніх дослідженнях, розподіл повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сферах освіти та фінансів і бюджету унормовано низкою законодавчих актів: Законом України “Про освіту”, Бюджетним кодексом України, законами “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” [1].

На регіональному рівні повноваження щодо фінансового забезпечення освіти закріплено за відповідними структурними підрозділами з питань освіти та фінансів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, діяльність яких

регламентовано рядом нормативно-правових актів. Так, відповідно до затвердженого урядом Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації з метою забезпечення єдиних підходів до визначення повноважень органів управління освітою Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України затверджено Методичні рекомендації з розроблення положення про структурний підрозділ освіти і науки, молоді та спорту місцевої державної адміністрації [5; 2]. Згідно з цими рекомендаціями основні завдання структурного підрозділу місцевої державної адміністрації у сфері освіти наступні: участь у забезпеченні реалізації державної освітньої політики на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; забезпечення розвитку системи освіти; створення умов для реалізації рівних прав громадян на освіту; створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти відповідно до

освітніх потреб особистості; здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства з питань освіти на відповідній території; управління навчальними закладами комунальної власності, що перебувають у безпосередньому підпорядкуванні місцевої державної адміністрації.

На виконання наведених завдань повноваження щодо фінансового забезпечення освіти визначено такі: розроблення пропозицій зі встановлення нормативів бюджетних асигнувань на утримання навчальних закладів комунальної власності та соціальний захист учасників навчально-виховного процесу; підготування пропозицій до проектів державних цільових, галузевих і регіональних програм щодо поліпшення становища освіти; розроблення і подання на розгляд державної адміністрації пропозицій до проектів фінансування та матеріально-технічного забезпечення виконання програм і заходів, направлених на розвиток освіти; внесення пропозицій до проекту відповідного місцевого бюджету щодо видатків на освіту; забезпечення ефективного й цільового використання бюджетних коштів.

На нашу думку, повноваження зазначеного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації у сфері освіти та фінансового забезпечення не узгоджені між собою. Оскільки, здійснюючи повноваження щодо створення умов для реалізації рівних прав громадян на освіту, здобуття повної загальної середньої освіти та забезпечення розвитку системи освіти на відповідній території (область, район, місто), структурний підрозділ з питань освіти водночас організовує роботу з матеріально-технічного забезпечення та розробляє пропозиції зі встановлення нормативів бюджетних асигнувань на утримання лише тих навчальних закладів комунальної власності, що безпосередньо належать до сфери управління державної адміністрації, а також вносить пропозиції щодо видатків на освіту тільки відповідного місцевого бюджету.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері фінансів і бюджету

покладено на відповідні фінансові органи, діяльність яких регламентовано Типовим положенням про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м.м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів. Згідно з цим документом повноваження державних адміністрацій щодо формування відповідного місцевого бюджету та його виконання, зокрема на освіту, покладаються на відповідні фінансові органи [4].

Так, основними завданнями структурного підрозділу з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації визначено: забезпечення реалізації державної бюджетної політики в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; розроблення в установленому порядку проекту відповідного місцевого бюджету, зокрема на освіту; підготовка розрахунків до проекту місцевого бюджету, в тому числі видатків на освіту, та подання на розгляд голові місцевої держадміністрації; розробка пропозицій з удосконалення методів фінансового й бюджетного планування та здійснення витрат; здійснення загальної організації та управління виконанням місцевого бюджету на відповідній території, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету; державний контроль за дотриманням установами, організаціями, підприємствами, у тому числі сфери освіти, законодавства щодо використання ними бюджетних коштів.

На виконання цих завдань зазначений структурний підрозділ з питань фінансів розробляє й доводить до головних розпорядників бюджетних коштів, у тому числі органів управління освітою, інструкції з підготовки бюджетних запитів; визначає порядок і терміни їх розроблення; аналізує бюджетні запити головних розпорядників щодо відповідності меті й пріоритетам та ефективності використання бюджетних коштів, і на цій основі приймає рішення про їх включення до проекту

обласного бюджету, зокрема щодо видатків на освіту. Водночас цей фінансовий орган організовує роботу зі складання проекту обласного (міського) бюджету; визначає порядок і терміни подання структурними підрозділами відповідних держадміністрацій та виконавчими органами міських рад міст обласного значення матеріалів до проектів обласного (міського) бюджету та прогнозних показників для розподілу коштів між районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та бюджетами районів у містах на виконання спільних проектів; складає проект обласного (міського) бюджету, в тому числі на освіту; готує пропозиції щодо розподілу коштів між відповідними місцевими бюджетами, зокрема на виконання спільних проектів в освітній сфері. Окрім цього, структурний підрозділ з питань фінансів обласної (міської) державної адміністрації перевіряє розрахунки міжбюджетних трансфертів і рішення районних, міських (міст обласного значення) рад про затвердження бюджету та зводить показники бюджетів місцевого самоврядування, що входять до бюджету області (міста), в тому числі на освіту, подає їх Міністерству фінансів України, а також організовує та здійснює управління виконанням обласного (міського) бюджету та контроль за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих бюджетів.

Повноваження структурних підрозділів з питань фінансів районної, районної у м.м. Києві та Севастополі державних адміністрацій також визначено згідно з наведеним вище Типовим положенням. Відповідно до основних завдань цей фінансовий орган районної державної адміністрації здійснює, в основному, такі ж повноваження у сфері бюджету та фінансів, як і відповідний структурний підрозділ обласної (міської) державних адміністрацій, однак сфера їх діяльності розповсюджується на території районів області чи районів у м.м. Києві та Севастополі [4].

Таким чином, як слідує з наведеного вище, повноваження місцевих державних адміністрацій щодо фінансового забезпе-

чення освіти - формування та виконання бюджету освітньої галузі, фінансування видатків закладів і установ освіти – здійснює структурний підрозділ з питань фінансів. У той же час структурний підрозділ з питань освіти уповноважений, як головний розпорядник коштів відповідного місцевого бюджету, готувати та надавати фінансовому органу бюджетний запит на заклади та установи освіти комунальної власності, що перебувають у безпосередньому його підпорядкуванні.

Стосовно органів управління освітою та фінансових органів місцевого самоврядування базового рівня відзначаємо, що порядок визначення їх повноважень регламентовано Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, структуру виконавчих органів міської ради за пропозицією міського голови затверджують міські ради, що також приймають рішення про розмежування повноважень між відповідними виконавчими органами [6, Ст.26;52]. До прикладу, Львівською міською радою відповідними Ухвалами затверджено структуру виконавчих органів Львівської міської ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів і витрат на їх утримання, а також Положення про розмежування повноважень між виконавчими органами Львівської міської ради [3; 7]. Відтак повноваження у сфері фінансів і бюджету покладено на департамент фінансової політики, до структури якого входить управління фінансів, а повноваження у сфері освіти – на управління освіти департаменту гуманітарної політики. Як слідує з Положень про зазначені управління Львівської міської ради, основні повноваження щодо підготовки проекту міського бюджету, в тому числі на освіту, та його виконання здійснює управління фінансів виконавчого комітету міської ради. При цьому, управління освіти вносить пропозиції щодо обсягів бюджетного фінансування навчальних закладів і установ освіти комунальної власності та має право брати безпосередню участь у формуванні бюджету освітньої галузі міста.

Як бачимо, повноваження органу управління освітою виконавчого комітету міської ради міста обласного значення у сфері освіти та фінансового забезпечення достатньо узгоджені між собою. Оскільки разом із завданнями щодо забезпечення та розвитку освіти на території міста, на цей підрозділ покладається організація фінансового забезпечення усіх навчальних закладів комунальної власності на території міста – загальноосвітніх, дошкільних, позашкільних, згідно з власними повноваженнями органу місцевого самоврядування.

Зазначимо, що за результатами проведеного дослідження нами не виявлено підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують повноваження органів місцевого самоврядування міст районного значення, селищ, сіл і об'єднаних територіальних громад у сфері фінансового забезпечення освіти.

Враховуючи, що певні результати у підвищенні якості освіти в колишніх постсоціалістичних країнах – нових членах Європейського Союзу зумовлені здійсненням децентралізації управління освітою, вважаємо за доцільне за умов теперішнього перерозподілу повноважень у сфері освіти в Україні з центрального рівня на рівень територіальних громад розробити нормативно-правові акти, що чітко визначатимуть повноваження відповідних органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення освіти.

Література

1. Коцовська О. С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень / О. С. Коцовська // *Аспекти публічного управління* [Текст]: зб. наук. праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ. – 2014. – № 9-10 (11-12). – С. 72 - 79.

2. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положення про

структурний підрозділ освіти і науки, молоді та спорту місцевої державної адміністрації: наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 21 лист. 2012р. №1308 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/norvative/1641>.

3. Про затвердження структури виконавчих органів Львівської міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання: Ухвала Львівської міської ради від 6 липн. 2006р. №94 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/O460](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/O460).

4. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з питань фінансів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у м.м. Києві та Севастополі державної адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2013р. № 348 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/348-2013-%DO%BF>.

5. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2012 р. № 887 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%DO%BF>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997р. №280/97-ВР (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%DO%B2%D1%80>.

7. Про розмежування повноважень між виконавчими органами Львівської міської ради: Ухвала Львівської міської ради від 8 липн. 2010р. №3704 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/A45](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/A45).

Бойко Оксана Ярославівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Теоретичні підходи до визначення податків як ознаки держави

Податки завжди відігравали для держави особливу роль. Наряду з територією, населенням, органами влади і управління податки є базовою ланкою існування держави.

Отже, до основних ознак держави слід віднести:

- публічну владу;
- територію;
- суверенітет;
- правову систему;
- легальне застосування сили;
- систему податків.

Для того, щоб держава могла виконувати свої функції їй необхідно мати у розпорядженні певні блага (у першу чергу кошти), а цього вона може досягнути лише за рахунок запровадження податків та зборів

В умовах недостатньої економічної стабільності і економічного зростання, незбалансованості функціонування адміністративних органів влади і управління, загострення зовнішньополітичної обстановки формування ефективної системи державного управління оподаткуванням є одним з основних джерел шляхів вирішення відмічених проблем.

Одним з найбільш важливих механізмів, що дозволяють державі здійснювати економічне та соціальне регулювання, є фінансовий механізм – фінансова система суспільства, головною ланкою якої є податки. Власне за допомогою фінансової системи держава утворює централізовані і впливає на формування децентралізованих фондів грошових засобів, забезпечуючи можливість виконання покладених на державні органи функцій. Очевидно, що успіх економічного реформування в нашій країні в більшій мірі залежить від того, в яких напрямках

підє перетворення податкової системи суспільства, наскільки бюджетна і податкова політика держави буде відповідати потребам часу.

Принципи оподаткування вперше сформулював А.Сміт [5].

– піддані держави мусять брати участь у її підтримці відповідно до своєї платоспроможності, тобто пропорційно доходу, яким вони користуються під заступництвом держави;

– податок, який кожний платник платить, має бути чітко визначеним, а не довільним;

– податки потрібно стягувати у найвигідніший час і найвигіднішим способом для особи, що його сплачує;

– кожний податок має бути побудований так, щоб із кишень населення забиралося якомога менше понад те, що цей податок приносить до скарбниці держави.

Сучасна податкова системи будь-якої країни формується на наступних принципах [1-4]:

а) обов'язковість. Введення податків і зборів має відбуватися на достовірній інформації про об'єкти оподаткування. При цьому встановлюється відповідальність платників податків за порушення податкового законодавства;

б) рівнозначність, пропорційність. Утримання податків здійснюється у відповідній частці від прибутку чи доходу;

в) стабільність: забезпечення незмінності податків і зборів, сталість їх ставок та пільг протягом бюджетного періоду;

г) недопущення проявів податкової дискримінації. При визначенні податкових зобов'язань забезпечується однаковий підхід до всіх платників податків;

д) економічна обгрунтованість податку. Кожен податок має бути

економічно обґрунтованим, а їх загальний обсяг зумовлюється потребами забезпечення фінансовими ресурсами видатків Державного бюджету;

е) рівномірність плати податку. Терміни сплати податків встановлюються, виходячи з потреб забезпечення фінансування витрат бюджету та можливості сплати податків платниками;

є) доступність. Норми податкового законодавства мають бути достатньо зрозумілими для платників податків та однозначно тлумачитися;

ж) єдиний підхід у розробці податків. Єдиний підхід при розробці податку і встановленні конкретних платників забезпечується поєднанням визначення обґрунтованих ставок податку, строків і порядку сплати та підстав для надання певних пільг.

Сьогодні в усіх країнах світу ведуться теоретичні пошуки наукового обґрунтування податкової політики і практичні пошуки ефективної і справедливої методики оподаткування. Досягнення цієї мети можливо лише за умови врахування історичного досвіду формування теорій оподаткування.

Література

1. Веремчук Д. В. Сутність податкової політики та її роль у державному регулюванні економіки / Д. В. Веремчук // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. праць.* – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – Вип. 28. – С. 37–45.

2. Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання економіки): монографія / За ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Федосова, В. М. Суторміної. – К: Либідь, 1992. – 328 с.

3. Іванов Ю. Б. Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект: монографія / Ю. Б. Іванов, О. А. Єськов. – Харків: ВД «ІНЖЕК», 2007. – 328 с.

4. Податкова система: Навчальний посібник / [Баранова В.Г., Дубовик О.Ю., Хомутенко В.П. та ін.]; за ред. В.Г. Баранової. – Одеса: ВМВ, 2014. – 344 с.

5. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов / А. Смит // *Антологія економічної класики.* – М.: МП «Еконов-Ключ», 1993. – С. 79–396.

Гарбариніна Віта Юріївна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Підвищення рівня інституційної спроможності органів публічної влади щодо впровадження державно-приватного партнерства на регіональному рівні

Формування проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) інноваційний, технологічно та політично складний процес, який потребує високої інституційної спроможності органів публічної влади, розвинутого правового регулювання та інституційного середовища.

Основними, причинами, що стримують розвиток ДПП в Україні, є відсутність чіткої

державної політики та інституційного середовища в даній сфері співробітництва, зокрема на регіональному рівні. Проте певні позитивні кроки здійснюються, підґрунтям яких є прийняття ряду нормативно-правових актів.

У процесі реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні з'являється можливість подолання багатьох викликів, зокрема,

інфраструктурної та фінансової слабкості громад. Партнерські стосунки між державою, територіальними громадами та приватним сектором можуть стати інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад.

Країна, що бажає здійснити реформу у певній сфері державної політики, потребує підтримку, а саме групу високопоставлених чиновників і політиків, які тісно пов'язані з питанням і постійно пропагують переваги здійснення реформ у даній сфері політики. У випадку ДПП в Україні, постійна підтримка надається з боку вищого керівництва Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. В результаті даної підтримки вже були зроблені позитивні кроки у бік реформи. Про це свідчить виконання у 2015 році плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1].

Для покращення, як і для пришвидшення темпів проведення реформ, необхідною є подальша політична підтримка розвитку державно-приватного партнерства і не тільки з боку Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, але й від інших міністерств, відомств і уряду в широкому розумінні.

Основними причинами, які мають спонукати державу до здійснення проектів ДПП, є переваги, пов'язані з підвищенням ефективності, активним залученням інновацій і, забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища.

Головною перевагою ДПП для приватного сектора є те, що вони отримують можливість для інвестицій у галузі соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і, таким чином, розширюють свої інвестиційні можливості [2].

Сьогодні в Україні відсутній налагоджений процес у системі ініціювання, аналізу доцільності реалізації проектів у формі ДПП, управління ризиками та моніторингу, що перешкоджає ефективній реалізації проектів.

На регіональному рівні відсутні інституції, спроможні здійснювати

політику у сфері ДПП, відбирати та ініціювати проекти. На відміну від існуючого стану, коли функції щодо ініціювання, підготовки та реалізації проектів ДПП в Україні виконують міністерства та органи місцевого самоврядування, доречно залучати до цих процесів приватних партнерів.

На етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні реалізація проектів ДПП має стати ефективним інструментом розвитку територіальних громад та фінансового забезпечення їх розвитку. Для обміну досвідом, знаннями і навичками у сфері ДПП серед представників влади, бізнесу, громадянського суспільства доцільно створити Українську асоціацію тренерів державно-приватного партнерства для об'єднаних територіальних громад. Такий підхід покращить інституційну спроможність до впровадження державно-приватного партнерства на регіональному та місцевому рівнях та підвищить рівень обізнаності представників місцевої влади об'єднаних територіальних громад, бізнесу та громадянського суспільства щодо переваг застосування ДПП як інструменту і нової філософії розвитку територіальних громад, і держави в цілому.

Реформа передбачає створення спроможних громад з можливостями самозабезпечення та саморозвитку, тобто громад, які за рахунок власних ресурсів зможуть вирішувати питання місцевого значення. За об'єднаними територіальними громадами закріплюється широкий спектр власних повноважень, зокрема, здійснення планування розвитку громади та вирішення питань економічного розвитку, і найважливіше – залучення інвестицій для розвитку своїх територій.

Державно-приватне партнерство є виправданим, коли воно не лише розширює можливості державного бюджету, але й підвищує ефективність витрачання коштів платників податків. Перш ніж запроваджувати ДПП, необхідно зміцнити власні спроможності.

Однак сьогодні існують проблеми з відбором проектів та форми їх реалізації.

Для виконання поставлених завдань та досягнення конкурентних переваг щодо залучення інвестицій з метою вирішення питань, пов'язаних з рівнем життя всіх мешканців громади, необхідно розробити методику структуризації процесу вибору оптимальних механізмів реалізації проєктів на основі застосування стратегічного підходу до місцевого розвитку.

З огляду на це стратегічним відправним пунктом має стати налагодження стратегічного відбору та визначення пріоритетів з розробки потенційних проєктів в об'єднаних територіальних громадах. Такий підхід дозволить визначити, які саме сектори потребують залучення приватного капіталу на користь громади та вибрати оптимальні механізми реалізації проєктів.

Конкуренція за розвиток своєї території відбувається не спонтанно, а системно, на основі і завдяки вдалому плануванню та розробці заходів, програм та проєктів, які має здійснити громада відповідно до основних цілей розвитку [3].

Таким чином, для підвищення рівня інституційної спроможності публічної влади на регіональному рівні в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства в Україні, особливо в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, доцільно створити Українську асоціацію тренерів державно-приватного партнерства для об'єднаних територіальних

громад. А розробка та виконання стратегічного плану розвитку території дасть змогу залучити приватний сектор до вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку певної території, використовуючи державно-приватне партнерство як інструмент швидкого реформування з врахуванням досвіду щодо надання якісних послуг, залучення інвестицій та здійснення ефективного управління.

Література

1. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна2020» у 2015 році [Електронний ресурс]: розпорядження 4 березня 2015 р. № 213-р. [чинний] / Кабінет Міністрів України. 2015. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

2. Брайловський І. Аналіз чинників впливу на результативність проєктів державно-приватного партнерства [Текст] / І. Брайловський // Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова. 2013. – Т.18. – Вип. 1/1. – С. 49.

3. Васильченко Г. Планування розвитку територіальних громад [Текст]: Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «Підприємство «ВІ-ЕН-ЕЙ». – 2015. – 256 с.

Грабовський Олександр Ігорович

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Напрями покращення здійснення соціальної політики державою

У сучасній економічній ситуації, коли загострюються суперечності в усіх галузях народного господарства, скорочується виробництво, зростає безробіття,

знижується життєвий рівень населення, існує необхідність концентрації зусиль державних органів на вирішенні найбільш гострих економічних проблем,

розробці нових механізмів реалізації соціальної політики, які забезпечать раціональне використання фінансових і матеріальних ресурсів.

Адаптація населення до ринкової соціально-економічної системи, яка є необхідною передумовою успіху ринкових реформ, означає розуміння широким загалом свого права вибору і відповідальності за цей вибір. Соціальний фактор повинен мати пріоритетне значення при розробленні та проведенні економічної політики. Саме ігнорування соціального виміру ринкових трансформацій значною мірою не дає можливості стабілізувати ситуацію і вийти з фінансової кризи та забезпечити орієнтацію на шлях сталого економічного зростання.

Слід відмітити, що розвинуті країни значно просунулися вперед за рівнем добробуту населення і продовжують демонструвати прогресивні зміни в соціальній сфері. Зокрема, в Японії забезпечується достатня соціальна стійкість, в Швеції спостерігається високий рівень надання соціальних гарантій, в Німеччині дотримуються принципу тісної солідарної відповідальності усіх господарюючих суб'єктів за належні показники соціального розвитку відповідно до персональної відповідальності за результативність найманої праці. У цих і у багатьох інших державах, де соціальна політика є досить успішною, доходи та майно населення розподілені достатньо рівномірно, незважаючи на наявність у суспільстві певного відсотку багатіїв, які володіють значними фінансовими ресурсами. Таким чином, акцент ставиться на задоволення потреб більшої частини населення та розвинути систему соціального захисту.

Отже, зважаючи на досвід розвинутих держав світу та країн Європейського Союзу, варто зазначити, що саме високі стандарти якості життя населення дають можливість здійснювати ефективну економічну політику, яка, у свою чергу, лежить в основі здійснення прогресивних змін щодо забезпечення зростання добробуту людей. Тому пошук шляхів

покращення здійснення соціальної політики державою є гострим і актуальним для українського суспільства.

Проведений аналіз соціального розвитку свідчить про існування в українському суспільстві значної кількості проблем, які необхідно вирішувати у невідкладному порядку. Зокрема, мова йде про такі основні з них як:

– відсутність як на рівні держави, так і на рівні регіонів повноцінних довгострокових програм соціального розвитку українського суспільства;

– нечітке визначення і обґрунтування кількісних та якісних параметрів результатів трансформаційних змін, які відбуваються у сфері соціального забезпечення населення;

– невизначеність дієвих механізмів реалізації соціальних програм у частині інструментального аспекту;

– наявність в українському законодавстві значної кількості правових норм та нормативних документів, які визначають якісні параметри соціальної сфери, проте на практиці вони майже не реалізуються.

В Україні розмір мінімальної заробітної плати щорічно встановлюється законами «Про Державний бюджет України». Однак, при абсолютному зростанні мінімальної заробітної плати, її розмір залишається суттєво нижчим ніж середньомісячного мінімального рівня заробітних плат у європейських країнах – членах Європейського Союзу. Тому у розрізі зазначеного напрямку державної політики у сфері соціального розвитку потрібно вжити негайних заходів щодо забезпечення зростання реальних доходів населення шляхом підвищення рівня соціальних гарантій, прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати працівників.

Ці питання відносяться до компетенції Верховної Ради України, яка у законодавчому порядку повинна регламентувати належний рівень оплати праці працівників, а також до відання Кабінету Міністрів України, зокрема, до повноважень міністерства соціальної політики, в

рамках якого необхідно розробляти дієві механізми забезпечення підвищення реальних доходів населення.

Поряд із забезпеченням зростання реальних доходів потрібно забезпечити ріст і інших соціальних показників, зокрема, таких як:

- збільшення частки оплати праці у структурі валового внутрішнього продукту;

- зростання частки заробітної плати в структурі доходів населення;

- поступове наближення державних мінімальних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму.

В першому випадку ВВП характеризує кількість виробленої продукції в країні на певну дату, тому зростання рівня оплати праці по відношенню до цього показника безпосередньо визначає зростаючу участь кожного працюючого у виробничому процесі і свідчить про зростання доходів населення загалом. Другий показник означає зниження тінізації грошових потоків, пов'язаних із оплатою праці, та прозору виплату зароблених коштів працівникам, а третій показник виступає показником макроекономічного характеру і його зростання сприяє реалізації Україною її євроінтеграційних прагнень у напрямі забезпечення державою належного рівня добробуту в країні.

Важливим напрямом державної політики у сфері соціального розвитку повинен бути належний соціальний захист населення, для чого насамперед необхідно удосконалити нормативно-правову базу з питань забезпечення надання державою належних соціальних послуг її громадянам та привести її у відповідність із нормами та стандартами розвинутих країн. У цьому ж контексті потрібно розробити проекти державних соціальних стандартів якості соціальних послуг, які повинні діяти в Україні, та закріпити їх на законодавчому рівні. Ці стандарти якості життя повинні стосуватися як тих, хто працює, так і тих, хто потребує спеціальної державної підтримки – мова йде про соціально незахищені категорії населення.

Високі соціальні стандарти повинні бути дотримані і у сфері охорони здоров'я, для чого на рівні держави необхідно забезпечити виконання наступних заходів:

- збільшення обсягів фінансування галузі за рахунок як державних коштів, так і недержавних фінансових ресурсів;

- розширення доступності та збільшення обсягів спеціалізованої медичної допомоги для населення шляхом підвищення можливостей отримання якісних медичних послуг малозабезпеченими верствами та тими, хто не має змоги самотійно отримати належне лікування у зв'язку з браком коштів на оплату лікування;

- реформування системи охорони здоров'я, в першу чергу первинної медичної допомоги, на засадах сімейної медицини. Цей досвід позитивно зарекомендував себе в розвинутих країнах, тому доцільно впровадити його українське суспільство із врахуванням особливостей реалій нашої країни та її медичної системи.

Зазначені заходи повинні забезпечувати поліпшення стану здоров'я громадян і таким чином підвищувати рівень соціального забезпечення, що у свою чергу дасть можливість покращити економічний розвиток держави загалом.

Таким чином, державна політика у сфері соціального розвитку повинна здійснюватися у напрямі розробки та впровадження в життя такої системи соціальних стандартів, яка би забезпечувала гідний рівень життя населення та реалізовувала євроінтеграційні прагнення українського суспільства. Таку систему варто впровадити в життя протягом кількох етапів окремо для кожної категорії населення. У такому випадку в основі розрахунків допомоги потрібно закласти не показники прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, як це прописано в існуючому законодавстві, а соціальні стандарти якості життя.

Виходячи із вищесказаного, можна узагальнити, що стратегічними цілями державної соціальної політики є:

– істотне поліпшення матеріального стану та умов проживання українського населення, ліквідація убогості і зменшення масштабів бідності;

– гарантія конституційних прав громадян у сфері праці, соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, культури, забезпечення житлом та посилення таким чином соціальної функції держави;

– забезпечення соціальної захищеності громадян, поліпшення якісного рівня існування окремої особистості та розвиток її соціальної активності;

– забезпечення ефективної зайнятості робочої сили, підвищення її якості та конкурентоспроможності;

– нормалізація і поліпшення демографічної ситуації, зниження рівня смертності населення, особливо дитячої і громадян у працездатному віці, та підвищення тривалості життя людей;

– формування у громадян екологічно орієнтованого світогляду і свідомості та відповідальності за стійкий розвиток навколишнього середовища;

У підсумку слід зазначити, що розвиток українського суспільства сьогодні потребує прискореного економічного зростання на новій якісній основі, і воно повинно гармоніювати із тими напрямками, у яких рухається економічна система розвинутих країн Європейського Союзу. Відповідно до цього в Україні мають посилюватися вимоги до реалізації соціальної політики, яка повинна відповідати основним вимогам європейських країн. Тому сталий соціальний розвиток української держави повинен бути основним пріоритетом державної стратегії у контексті європейської інтеграції і невідворотного входження України у співдружність розвинутих країн Європи.

Журавель Юлія Вікторівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Принципи стратегічного планування на підприємствах в умовах конкуренції

Однією з основних функцій управління є стратегічне планування, що формує основу для усіх управлінських рішень. Можна стверджувати, що підприємства які нехтують перевагами стратегічного планування, позбавлені фактичного розвитку підприємства і стають менш конкурентоспроможними на ринку. Основою для ефективного управління підприємством та його колективом є процес стратегічного планування. В умовах високої конкуренції, стратегічне планування стає щораз актуальніше для вітчизняних підприємств, особливо тих, що виходять на іноземних ринки.

Дослідженню проблем стратегічного планування присвячені праці віт-

чизняних та зарубіжних вчених, зокрема: А. Томпсон, С. Хаттен, Д. Шандель, С. Маджаро, О. Богомолова, С. Осборська, В. Пономаренко, О. Ястремська та ін. Багато науковців дають своє визначення стратегічного планування. Так, Василенко В. А, вважає, що стратегічне планування – це набір (вибір) конкретних дій і рішень, що починаються керівництвом і ведуть до реалізації стратегій, що забезпечують реалізацію досягнення поставлених цілей [1, с. 366]. Дещо інше визначення наводить Скібіцький О. М.: стратегічне планування – це управлінський процес розробки стратегій, що сприяють виживанню підприємства [6, с. 48]. Досить цікавим є визначення, яке наводить Міщенко А. П.: стратегічне

планування – це процес визначення головних цілей організації, ресурсів, необхідних для їх досягнення, та політики, спрямованої на придбання та використання цих ресурсів [4, с.36]. Свистович М. визначає стратегічне планування як формалізований процес постановки стратегічних цілей і розробки багатоваріантного стратегічного плану їх досягнення на основі обраної стратегії [5].

Отже, можна зробити висновок, що стратегічне планування є важливим етапом, який супроводжується прийняттям рішень щодо ефективної діяльності підприємства.

Ціль стратегічного планування полягає в розробці таких дій, продуктів, послуг і процесу комунікації, які сприяють досягненню поставлених завдань відносно прибутку і росту компанії [3].

Стратегічне планування спрямоване на ефективну діяльність підприємства та отримання максимальних доходів.

Планування добре працює в умовах стабільного, чіткого, формалізованого і прогнозованого середовища. У цьому випадку воно дозволяє заздалегідь передбачати всі основні події і вчасно прийняти всі необхідні заходи, включаючи ефективне розміщення та використання ресурсів. Однак планування може використовуватися і в умовах турбулентного, нечіткого і погано прогнозованого середовища. У цьому випадку воно орієнтовано на [2, с. 201]:

а) виявлення:

- передбачуваних детермінованих подій;
- можливих імовірнісних подій;
- можливих нечітких подій;
- факторів ризику та форс-мажору;
- можливостей середовища і підприємства;
- потреб ринку і підприємства;
- б) вживання адекватних заходів.

Реалізація стратегічного планування ґрунтується на певних принципах. До основних можна віднести наступні [2, с. 203]:

1) цілевстановлення або цілереалізація – всі заходи та шляхи їхнього

здійснення, передбачені в системі стратегічного планування, спрямовані на встановлення і досягнення цілей (стратегічних орієнтирів);

2) багатоваріантність, альтернативність і селективність – реакція на середовище, що змінюється шляхом переходу на заздалегідь обґрунтовані певні альтернативи;

3) глобальність, системність, комплексність і збалансованість – орієнтація на охоплення окремими стратегіями всіх аспектів діяльності об'єкта та взаємозв'язок між ними; у межах стратегічного планування готують систему рішень, а не окремі рішення; спрямованість на зміну ситуації поза і усередині підприємства;

4) послідовність – стратегічні зміни повинні впроваджуватися в певному порядку;

5) безперервність – стратегічна діяльність є складним процесом, зупинка якого повертає підприємства на початкову позицію;

6) наукова і методична обґрунтованість – використання поширених науково-методичних підходів допомагає розробляти реальні плани, погоджені з параметрами зовнішнього і внутрішнього середовища;

7) реалістичність, досяжність – облік особливостей функціонування об'єкта, щодо якого розробляються стратегічні плани, і можливості досягнення певних параметрів;

8) гнучкість, динамічність, реакція на ситуацію - урахування тимчасових характеристик і характеру змін, які відбуваються на підприємстві відповідно до етапів його життєвого циклу;

9) ефективність і соціальна орієнтованість – забезпечення, з одного боку, перевищення результатів, передбачених плануванням, над витратами, необхідними для його здійснення; з іншого, рішення не лише виробничих проблем, а й участь у зм'якшенні суспільних проблем;

10) кількісна і якісна визначеність – планування повинно дати певні орієнтири, які будуть відігравати роль

контрольних точок, але не можна процес планування звести тільки до розрахунку показників, забуваючи про суть процесів, які слід здійснити;

11) довгостроковість заходів – орієнтація на рішення складних проблем, які будуть існувати в довгостроковій перспективі; неможливість їхнього усунення одномоментним заходом сприяє проведеному обґрунтованих, послідовних, складних заходів.

На нашу думку, можна запропонувати ще один важливий принцип: підпорядкування стратегічного планування діловій стратегії (бізнес-стратегії) підприємства. Це означає, що стратегічне планування повинно бути орієнтованим на бізнес-стратегію та враховувати усі її аспекти.

Реалізація та дотримання зазначених принципів стратегічного планування повинно сприяти швидкому та ефективному досягненню поставлених завдань.

Таким чином, стратегічне планування – це важлива функція управління, спрямована визначення цілей та шляхів їх реалізації. Стратегічне планування формує основу для всіх управлінських рішень. Можна стверджувати, що стратегічне планування – це погляд у майбутнє для того, щоб ефективно працювати

в сьогоденні. Нехтуючи принципами та перевагами стратегічного планування, підприємства втрачають конкурентоспроможність на ринку.

Література

1. Василенко В. А. Стратегічне управління [Текст]: навч. посібник / В. А. Василенко, Т. І. Ткаченко. – К.: ЦУЛ. 2003. – 240 с.

2. Дикань В. Л. Стратегічне управління [Текст]: навч. посібник. / В. Л. Дикань, В. О. Зубелко, О. В. Маковоз, І. В. Токмакова, О. В. Шраменко – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 272 с.

3. Котлер Ф. Маркетинг - менеджмент [Текст]: учеб. для студентов вузов / Филип Котлер. - СПб: Питер, 2008. – 896 с.

4. Міщенко А. П. Стратегічне управління [Текст]: навч. посібн. / А. П. Міщенко. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 285 с.

5. Свистович М. Б. Сутність та основні поняття стратегічного планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/06.pdf>.

6. Скібіцький О. М. Стратегічний менеджмент [Текст]: навч. посібник / О. М. Скібіцький. – К.: Центр навчальної літератури. 2006. – 312 с.

Заверуха Микола Миколайович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Специфіка тіньової економіки України

Тіньова економіка виникла з формуванням держави, яка поряд з правами громадян одночасно ввела і певні обмеження на їх поведінку. Принцип раціональності, намагання максимального прибутку при мінімізації відповідних витрат, роблять тіньову економіку дуже привабливою для господарюючих об'єктів. Сьогодні тіньова економіка існує в будь-якій країні,

незалежно від типу економічної системи – ринкової, командно-адміністративної, змішаної тощо. Разом з тим, в кожній країні вона має свою специфіку [1-5].

Тіньова економіка в Україні стала однією з ланок національної економічної системи. Через тінізацію економіка не може розвиватися достатньо гармонічно, особливо це стосується довгостроко-

вого соціально-економічного розвитку, проте тінізовані економічні відносини вирішують і низку завдань – створення підприємств і розвиток виробництва, зростання доходів певних верств населення та акумуляція грошових коштів.

Проблема специфіки національної економіки в Україні обумовлена умовами формування України як незалежної держави. Тіньова економіка сьогодні охопила практично всі сфери економіки – тіньові процеси стали невідемним атрибутом стилю життя населення країни. Характерні особливості України – «тіньові» домовленості в межах інститутів виконавчої і законодавчої гілок влади, «тіньові» методи вирішення соціально-економічних проблем. Необхідно зазначити, що тіньова економіка сьогодні набрала системного характеру – вона функціонує у всіх сферах суспільної діяльності: політичну, економічну, соціальну і правоохоронну.

Передумовами для функціонування тіньової економіки в Україні на перших порах становлення незалежності стали:

- стрімка приватизація, що обумовила соціальну несправедливість щодо мільйонів людей, а також неконтрольовані можливості окремих осіб для збагачення, в т.ч. за рахунок неправових дій;

- економічна і соціальна криза у вигляді зниження рівня життя, безробіття, високі податки і відносно низькі ризики виявлення тіньової економічної діяльності.

Найбільша небезпека феномену тіньової економіки України полягає в її стабільності про що свідчить поява специфічних соціальних норм і традицій, формування відповідних їм соціальних груп, вплив, які вони здійснюють на політику і економіку. Сучасні масштаби тіньової економіки становлять стратегічну загрозу національній безпеці України.

Тіньова економіка в Україні набула такого розвитку і поширення, що у поєднанні із загальною криміналізацією суспільства почала загрожувати не лише економічній, а й національній безпеці держави. За різними оцінками сьогодні більше

50% ВВП України знаходиться в тіні. У цьому контексті, важливим є визначення масштабів тіньової економіки і існуючого розподілу ресурсів між офіційним і тіньовим сектором; вплив корупції та оподаткування на офіційний і тіньовий сектор, а також на бюджет країни і виробництво суспільного блага. Проблеми тіньової економіки України знаходяться в центрі уваги провідних вітчизняних економістів.

Ступінь відповідальності держави за масштаби тіньової економіки і наноситься нею збиток може бути оцінена за наступними напрямками:

- порушення самою державою правових норм, морально-етичних засад суспільства;

- тіньові змови держави і його представників, що суперечать інтересам суспільства;

- корумпованість державних чиновників, перетворення державних інститутів в систему, яку можна визначити як корумповану державу;

- непрофесіоналізм державних політиків і їх суб'єктивні прорахунки в економічній політиці, мають наслідком розвиток вимушеної тіньової економіки.

В євроінтеграційних умовах для України важливим є досвід країн ЄС щодо детінізації економіки. Країни Європейського союзу мають різну історію і традиції виникнення та розвитку неофіційної економіки. Так, в найбільших економіках ЄС у Німеччині та Франції – на тіньовий сектор припадає близько однієї восьмої офіційного ВВП країни. У менш економічно розвинених країнах, таких як Болгарія, Естонія чи Литва, в тіні може перебувати до третини всієї економічної активності. Уряд ЄС та членів ЄС вживають необхідних заходів для скорочення обсягу неофіційного ринку, але з цілої низки причин, це завдання виявляється винятково складним для виконання.

У державній стратегії боротьби з тіньовою економікою повинна бути сформульована мета: до якого рівня можна мінімізувати тіньову економіку, як визначити цей рівень. Перш за все,

це завдання має бути реалістичною, тобто здійсненним. Орієнтовним поняттям може бути питома вага тіньової економіки, що не перевищує 10% ВВП. Цей орієнтир може бути підкріплений кількома доводами: по-перше, практика ефективного функціонування ринкової економіки доводить допустимість такого рівня тіньової активності (перед нами приклад країн з розвиненою ринковою економікою); по-друге, вітчизняна економічна історія свідчить про те, що значні масштаби тіньової економіки – специфіка економічного розвитку 1990-х рр.

Стратегічною метою детінізації економіки є істотне зниження рівня тіньової економіки шляхом легалізації тіньових капіталів, створення сприятливих умов для залучення легалізованих капіталів в легальну економіку, в реальний сектор. цьому контексті необхідно вести мову про формування та реалізацію державної стратегії детінізації економіки.

Література

1. Мандибура В. О. Тіньова економіка як об'єкт системного наукового дослідження, 1998 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://biblioteka.org.ua/book.php?id=116673847&p=1>

2. Лех Г.А. Особливості тіньової економіки в Україні / Г.А. Лех, А.Я. Табачук // Науковий вісник НЛТУ України. – Львів. – 2010. – Вип. 20.9. – С. 186–192.

3. Предборський В. А. Тіньова економіка як загроза національній безпеці / В. А. Предборський // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 9. – С. 14–18.

4. Варналії З.С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації [Електронний ресурс] / за ред. З.С. Варналія. – 2006 // Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/index.htm – назва з екрана.

5. Савченко І.Г. Тіньовий сектор економіки України: аналіз стану та напрями детінізації / І.Г. Савченко, А.Є. Іорданов // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2012. – № 3. – С. 07–116.

Пак Володимир Ігорович

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Активізація державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління

Міждержавне співробітництво є важливою складовою державної політики України, зважаючи на сприятливі для нашої держави географічне розташування та геополітичні переваги, а також високу питому вагу прикордонних територій. Оскільки на даний час українські адміністративні одиниці в значній кількості перебувають в складі єврорегіональних формувань, то міждержавне регіональне управління набуває щораз більшої ваги у контексті підвищення якості

регулювання, координації та контролю за діяльністю субнаціональних регіонів. Тому вдосконалення управлінських взаємовідносин на міждержавному рівні повинно активізувати єврорегіональне співробітництво України і сусідніх держав, посилюючи позиції нашої держави у сфері міжнародної взаємодії.

Існує багато невирішених питань, які стримують розвиток єврорегіональної співпраці та перешкоджають ефективній взаємодії субнаціональних територіальних

формувань. Зокрема, це стосується таких основних проблем як:

– існування значної централізації на загальнодержавному рівні щодо здійснення управлінських дій стосовно окремих єврорегіональних формувань;

– недосконалість стратегічного менеджменту та програмування соціально-економічного розвитку на регіональному та місцевому рівнях, що стримує розвиток єврорегіонів;

– залежність української економіки від ситуації на зовнішніх ринках, що в кінцевому результаті впливає на формування та розвиток міждержавних утворень;

– диференціація адміністративних одиниць, які входять до складу єврорегіонів, за рівнем економічного розвитку та якістю життя населення, що стає причиною значних диспропорцій, нерівностей та неузгодженостей у процесі їх функціонування;

– невідповідність нормативно-правової бази основним прагненням та цілям формування субнаціональних формувань;

– наявність регіональної асиметрії у системі формування фінансових відносин, що часто стає причиною недофінансування проектів та програм єврорегіональної співпраці;

– низький рівень кваліфікації та компетенції кадрів, які здійснюють управління міждержавним формуванням, що погіршує якість взаємовідносин між територіями сусідніх держав.

Зазначені проблеми значним чином зумовлені недосконалими управлінськими діями, які здійснюються у сфері міждержавних відносин на рівні окремих субнаціональних регіонів. Тому актуальним для міждержавного регіонального управління є забезпечення здійснення таких дій:

– налагодження взаємовигідних відносин з відповідними структурами та організаціями, що відповідають за європейську інтеграцію, зокрема, такими як Асоціація товариств європейських регіонів, Комітет регіонів і місцевих рад Єв-

ропейського Союзу, Палата регіонів Ради Європи тощо.

– адаптація законодавчої бази, що існує на території України, до стандартів Європейського Союзу, що дасть змогу удосконалити єврорегіональну співпрацю та покращити рівень довірливих відносин та інституційне забезпечення цього процесу;

– удосконалення механізму фінансової підтримки співробітництва між сусідніми з Україною державами, що сприятиме посиленому розвитку єврорегіонів;

– покращення інформаційного забезпечення процесу здійснення співпраці на рівні єврорегіонів та забезпечення його даними, необхідними для ефективної взаємодії між сусідніми державами;

– сприяння реалізації програм та проектів єврорегіональної співпраці, ефективне управління цими процесами та забезпечення їх кваліфікованими управлінськими кадрами.

Державну політику щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління можна розглядати як діяльність центральних та регіональних органів державної влади системного та цілеспрямованого характеру, яка спрямована на ефективне функціонування суб'єктів, що здійснюють єврорегіональну співпрацю. Така політика повинна сприяти підвищенню результативності реалізації добросусідських відносин в рамках єврорегіонів та сприяти євроінтеграційним прагненням України.

Державна політика щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління повинна переслідувати основну мету, яка полягає в розширенні повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це питання, яке стосується здійснення децентралізації в Україні, сьогодні є гострим і актуальним та передбачає нагальну потребу здійснення комплексу заходів щодо передачі значної частини прав та обов'язків органів влади із загальнодержавного на міс-

цевий рівень. Стосовно єврорегіональної співпраці, то її ефективність в такому випадку безумовно підвищиться, адже регіональні та місцеві владні органи краще орієнтуються в потребах підпорядковуваних їм територій та володіють повнішою інформацією щодо можливостей реалізації взаємовигідних стосунків із регіонами сусідніх держав, з якими перебувають у складі субнаціональних утворень.

У свою чергу, на загальнодержавному рівні центральні органи влади, відповідальні за здійснення євроінтеграційних прагнень України, повинні сприяти розвитку різних форм взаємодії суб'єктів і учасників єврорегіонального співробітництва. Таке сприяння повинно здійснюватися шляхом відповідного нормативно-правового забезпечення, фінансового стимулювання та відстоювання при потребі інтересів зазначених суб'єктів у відповідних міжнародних інституціях, які функціонують в Європейському Союзі.

Виходячи із багатогранності єврорегіонального співробітництва та багатоспектності міждержавного регіонального управління, яке забезпечує таку співпрацю, державна політика повинна передбачати досягнення основних цілей, які стосуються поглиблення добросусідських відносин між учасниками субнаціональних утворень, підвищення ефективності співпраці в межах окремих єврорегіонів, які діють на території України та сусідніх держав, а також реалізації євроінтеграційних перспектив та сподівань української держави загалом.

Відповідно до зазначених цілей державна політика повинна виконувати такі основні завдання:

- сприяння максимальному використанню потенціалу територій, які входять до складу єврорегіонів, у процесі функціонування субнаціональних утворень;
- сприяння розвитку наявних єврорегіонів та створення нових на території України;
- стимулювання інноваційного розвитку територій, які перебувають у складі єврорегіонів, та активізації у них

підприємницької діяльності у напрямі підвищення ефективності здійснення єврорегіональної співпраці;

- використання дієвих засобів, механізмів та інструментів фінансового забезпечення розвитку територіальних громад України, які перебувають у складі єврорегіонів;

- підтримка на державному рівні взаємовигідних стосунків українських територій та регіонів сусідніх держав в господарській, культурній, гуманітарній, екологічній та туристичних сферах.

Достатній рівень фінансування потреб розвитку єврорегіонального співробітництва є важливою складовою державної політики, яка здійснюється в сфері міжнародної співпраці України та сусідніх держав. Тому вирішення проблеми забезпечення учасників достатньою кількістю фінансових ресурсів, на нашу думку, повинно відбуватись через використання наступних можливостей:

- спрямування частини податкових платежів, які сплачують суб'єкти господарювання в межах діючих єврорегіонів, на потреби та розвиток єврорегіональної співпраці;

- використання можливостей залучення коштів від міжнародних фінансових організацій та різноманітних програм і проектів в межах єврорегіонального співробітництва;

- емісія цінних паперів, які може випускати держава під конкретні програми та проекти у сфері єврорегіональної співпраці;

- детінізація економіки та спрямування частини вилучених коштів на потреби співпраці в рамках єврорегіонів;

- адресне залучення іноземного капіталу, особливо в межах ВЕЗ, які діють в межах окремих єврорегіонів.

Таким чином, фінансове забезпечення, яке є наріжним каменем здійснення ефективного єврорегіонального співробітництва, повинно визначати державну політику у цій сфері. Виходячи із потреб виконання завдань міждержавного регіонального управління, яке в результаті

забезпечить реалізацію євроінтеграційних перспектив України, достатня кількість фінансових ресурсів сприятиме поглибленню і покращенню добросусідських відносин між сусідніми державами і утвердженню іміджу української держави в європейському середовищі.

Поряд із розглянутими цілями, завданнями та метою державної політики потрібно звернути увагу на чинники впливу держави на діяльність суб'єктів єврорегіональної співпраці та розглянути можливості покращення діяльності державних органів у цій сфері. Адже виявлення таких чинників дасть можливість проаналізувати їх вплив на функціонування суб'єктів єврорегіонального співробітництва та сприяти прийняттю обґрунтованих управлінських рішень у сфері здійснення міждержавного регіонального управління.

Таким чином, реалізація державної політики на основі розглянутих принципів, інструментів, функцій, чинників та методів повинна виконати основну мету міждержавного регіонального управлін-

ня, яке здійснюється в сфері єврорегіональної співпраці, і сприяти налагодженню тісних взаємовигідних стосунків України та сусідніх держав, підвищити конкурентоспроможність українських територій та максимально ефективно використання потенціалу українських регіонів у процесі діяльності єврорегіонів. Цілком зрозуміло, що подальша інтеграція України до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління євро-регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу та сприяла би становленню нових форм співпраці між центром і регіонами в межах країни. В кінцевому результаті така державна політика повинна бути орієнтована на підтримання достатнього рівня життя населення, на забезпечення цілісності і єдності соціально-економічного простору країни, на формування умов сталого та індустріально-інноваційного розвитку регіонів, що забезпечить її гармонійну інтеграцію у європейське середовище.

Хмара Ольга Василівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Завдання сучасної державної політики щодо сприяння розвитку середнього класу в Україні

Головною статусною ознакою середнього класу, як правило, вважають рівень доходу, достатній для забезпечення відповідного способу життя та здійснення заощаджень, які надають зазначеному способу життя стійкого характеру, а середньому класу – відчуття соціальної захищеності та задоволеності своїм становищем у суспільстві. Відповідно, середній клас зацікавлений у збереженні та захисті такого становища, і як такий – є не лише основою стабільності

суспільства, але й суспільним суб'єктом, зацікавленим у підтримці інститутів, здатних її забезпечувати та захищати, насамперед – інституту права.

З точки зору політології, середній клас – це складний соціально-структурний конгломерат, який складається з осіб, активно зайнятих у господарському та суспільному житті держави. Політична роль середнього класу в сучасних демократичних суспільствах полягає в тому, що його позиція з ключових питань політичного,

економічного та соціального характеру розглядається політичними елітами як відповідальна громадянська позиція всієї нації при виробленні зовнішньої та внутрішньої політики, під час прийняття рішень органами державної влади різного рівня та органами місцевого самоврядування [2].

У трактовці Т. Ковальчука поняття «середній клас» – це економічно активна частина громадян, що мають пристойний для людини ХХІ ст. рівень матеріального забезпечення, досягають його власною працею, усвідомлюють свої економічні та соціально-економічні інтереси й активно діють заради їх реалізації [1, с. 8].

Формування середнього класу є основою стабільного розвитку держави. Серед науковців та політиків України розмови про необхідність існування середнього класу ведуться вже не один рік. Необхідність вивчення даного суспільного питання зумовлена тим, що перспективи створення процвітаючої української держави багато в чому пов'язані з формуванням середнього класу як соціальної бази економічних реформ і активної суспільної сили, що виражає і відстоює інтереси всього суспільства.

В Україні питання становлення середнього класу зумовлена низкою політичних, соціальних і економічних обставин. Із вирішенням цього питання пов'язують успішність загальноцивілізаційних перетворень, науково-технічного прогресу, інноваційного розвитку економіки та соціально-політичної стабільності українського суспільства.

Основе суспільне багатство розвинених країн – це нова інтелектуальна еліта: науковці, підприємці, менеджери, фінансисти, висококваліфіковані інженери, інші фахівці у сфері високих технологій, поширення інформації та нових знань. Саме вони формують середній клас, який є основою соціальної стабільності та рушієм прогресу. Це дає підстави говорити про необхідність становлення в сучасному світі економіки, яка ґрунтується на знаннях і використанні інтелекту. Ці

аспекти актуальні саме за умов прагнення України досягти європейського рівня життя та соціального захисту [3, с.32].

Сьогодні в українському соціально-економічному житті необхідні комплексні заходи з реформування та згуртування суспільних сил, здатних послідовно втілювати як соціальні, так і економічні реформи в життя. Однією з таких сил повинен виступати середній клас. Саме він у більшості розвинених країн є основою стабільності та добробуту. Як основний платник податків, середній клас наповнює державний та місцевий бюджети, визначає споживчу поведінку населення та вирішальним чином впливає на розвиток внутрішнього ринку. Роблячи накопичення та беручи участь у різних системах страхування, він створює потужний інвестиційний ресурс, а завдяки активній участі у громадському та політичному житті визначає моральні стандарти суспільства.

Державна економічна політика і політика зайнятості створюють передумови для задоволення матеріальних потреб, визначають первинний розподіл, забезпечують фінансування соціальної політики і заходів для перерозподілу національного продукту, створюють передумови для економічного процвітання, сприяють соціальній і політичній стабільності.

Виходячи з цього, формування сучасної державної політики щодо сприяння розвитку середнього класу в Україні має полягати не лише в проведенні активної соціальної політики, а й враховувати вплив управлінських та законодавчих рішень в економічній та соціальній сферах на становище соціальних груп, що становлять середній клас.

Основними важелями є ефективне управління і підприємництво. Державні важелі становлення потужного середнього класу повинні врахувати зміни бізнес-середовища і сприяти їх найбільш ефективному спрямуванню на інтереси підприємництва щодо середнього класу, насамперед, на забезпечення умов для

створення сприятливого середовища у сфері малого та середнього підприємництва. Основними завданнями сучасної державної політики щодо сприяння розвитку середнього класу в Україні є: збільшення інвестицій у розвиток економіки України, її інноваційної складової, підприємницьких структур середнього та малого бізнесу; спрямування соціальної політики держави на подолання бідності, підвищення соціального захисту працюючих та мотивації до набуття ознак середнього класу; державне сприяння становленню класу власників капіталу та забезпечення балансу економічних інтересів держави і власників капіталу (майнового, інтелектуального тощо), використання переваг нових форм господарювання, корпоративних відносин тощо; здійснення моніторингу становлення середнього класу з визначенням джерел його потужності; посилення пріоритетності становлення середнього класу в соціально-економічній політиці держави; забезпечення реалізації гендерної політи-

ки у сфері бізнесу та підприємництва; формування конкурентоспроможної найманої робочої сили; створення умов щодо доступності освітніх послуг; сприяння розвитку та самореалізації власного інтелектуального професійного потенціалу населення; формування соціальної політики, спрямованої на забезпечення його соціальної захищеності.

Література

1. Ковальчук Т. Чи є у нас середній клас? / Т. Ковальчук // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 222. – С. 8–9.
2. Козьма В. В. Формування політичних цінностей та орієнтацій середнього класу як чинник демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.03 «політична культура та ідеологія» / В. В. Козьма. – Київ, 2008.
3. Латік В. Передумова демократичної перспективи / В. Латік // Сучасність. – 2008. – № 12. – С. 32-35.

Шорохов Владислав Віталійович

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Імплементація ринкових методів управління в публічне управління

Пошук ефективної моделі публічного управління в країні обумовлений різкими змінами у соціально-політичному житті нашої держави, впливом як внутрішніх так і багатьох зовнішніх чинників. Зокрема, геополітичне середовище і світова фінансова криза – серед зовнішніх та нестабільність соціально-політичної системи і економічні чинники – серед внутрішніх. Пильна увага до структури публічного управління в Україні з боку суспільства, міжнародних організацій та експертів виявляє наявність істотного дисбалансу

між державним управлінням і місцевим самоврядуванням [1].

Сьогодні в Україні і досі домінує класична модель управління у державному секторі і використовується термін “державне управління”, який не є точним відповідником терміну “публічне управління” та за своїм значенням є ближчим до терміну “публічне адміністрування”. Дуже часто два різних терміни public administration (публічне адміністрування) та public management (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як “державне управління”, що

в сьогоднішніх реаліях не може повністю відповідати жодному із значень [2].

Якщо заглибитися до історії, то модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, була розкритикована ще у ХХ ст. Її практичне застосування показало, що жорсткі правила, чітка ієрархічність і поглиблена бюрократичність не може забезпечити належного підвищення ефективності управління. Це було зумовлено тим, що виключення людського фактору і зосередженість лише на удосконаленні процесів, пов'язаних з виконанням їх обов'язків не дало змоги класичній теорії менеджменту максимально успішно вирішити проблему підвищення ефективності у державному секторі. Із потребою удосконалення системи управління подальший розвиток науки був обумовлений зміною пріоритетів і було приділено значної уваги саме значенню людського фактору [3]. Мері Паркер Фоллетт – представниця школи поведінкового менеджменту, визначає значення “управління” (англ. management) як “містечко виконувати роботу через інших людей” [4]. Це означає, що досягнення результатів і підвищення ефективності у реалізації багатьох процесів можна досягнути саме через використання висококваліфікованих людських ресурсів і як відмічає неокласична теорія менеджменту, саме людина є центральною визначною фігурою, а не організаційна структура. Як відмічає О. Босак [5], модель публічного адміністрування у державному секторі (так звана “бюрократична модель”) набула трансформації у модель публічного управління (“ринкова модель”). Тобто з процесуальної точки зору пріоритети змістилися з виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами на досягнення ефективних результатів в роботі – надання якісних публічних послуг. Також факт трансформації “державного управління” в “публічне адміністрування”, а з часом і у “публічне управління” описав у своїй статті і М. Міненко [6].

Не новою буде думка про те, що найшвидше інновації в системі управління поширюються у приватному секторі

економіки. Всі технології організаційного структурування та ефективного управління процесами і ресурсами найшвидше проходять тестування на функціональність саме там. А запозичуючи методики управління із недержавного сектору можливо суттєво підвищити ефективність функціонування державного апарату на всіх його рівнях. Модель імплементації методів управління із приватного сектору тісно перетинаються із політичним вектором розвитку України в сьогоденні. Саме взятий урядом курс на децентралізацію влади і процесів в державі потребує максимального удосконалення, яке може знайти відображення у вже пройдених етапах розвитку організаційних структур і удосконалення певних процесів управління з приватного бізнесу і не тільки в межах України, а й по багатьох розвинутих країнах. Подібну трансформацію переживали багато країн. Зміну у методах управління державою відмічає у своїй статті А.В. Береза [7]. В ній він зазначає, що ще наприкінці ХХ століття таку трансформацію переживали такі країни як Велика Британія, Нова Зеландія, США та інші. Основною ідеєю було імплемтувати методи управління із приватного сектору, які мали значно покращити процеси прийняття управлінських рішень у державному апараті, зменшити його ієрархічність, покращити зворотній обмін інформацією під час делегування повноважень на нижчі рівні, а також значно підвищити рівень надання послуг населенню. Також він відмічає, що демократизація державного управління реалізується при наявності наступних чинників:

– виконавча влада, її органи і самі посадовці розуміються, як певний механізм, або фірма з обслуговування клієнтів – громадян. Держава, як ринок з надання послуг таким клієнтам, а дії уряду – це конкуренція на ринку надання послуг з приватним сектором;

– запровадження розподілу праці між державним і приватним сектором шляхом приватизації державних підприємств у

багатьох сферах, наприклад житлове будівництво, надання комунальних послуг, сфера охорони здоров'я, транспорт та інші.

– відмова від привілеїв для державних службовців і зменшення розмірів державного апарату;

– заміна політичних керівників на жорстких ефективних управлінців – безвідмовних виконавців в рамках законодавства і які не залежать від політиків і політичних уподобань;

– ставлення до громадян, як до клієнтів, яким держава надає певні суспільні послуги. Водночас, потрібно відмітити, що основною запорукою ефективного функціонування такої моделі є створення регулюючих взаємозв'язків між цілісною системою державного управління та її підсистемами: політичними, правовими та економічними механізмами управління. В той самий час, політика державного управління має залишатися відкритою до різних суспільних функцій та видів управлінської діяльності, а ефективність державного апарату управління має вимірюватися соціальними показниками: кількістю запитів від населення і відповідних реагувань з боку державних органів, якістю надання відповідних послуг, підвищенням рівня життя населення на певній території. Але також має бути загальне відокремлення деяких функцій саме держави, які повинні залишатися як певний регулятор у взаємовідносинах між державою та суспільством: судова система, податкова система, система контролю за громадським порядком та інші.

Отже можна підсумувати, що публічне управління має бути повною діяльністю державних органів влади в цілісній економічній системі як надання суспільних послуг громадянам за принципом ринкових відносин, з певним рівнем контролю з боку держави, а мірилом ефективності такого співіснування мають служити певні економічні і соціальні індикатори змін у суспільстві такі, як підвищення рівня життя населення, збільшення рівня соціального забезпечення, покращення

надання послуг у будь-яких сферах життя громадян.

Література

1. Паутова Т.О., Неділько А.І. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/1/09.pdf>.

2. Босак О.З., Публічне управління як нова модель управління у державному секторі, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

3. Там само.

4. Mary P. Follett. *Creating Democracy, Transforming Management*, Tonn, Joan c., New haven: Yale University press. — 366 p. — С. 17.

5. Босак О.З., Публічне управління як нова модель управління у державному секторі, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

6. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасній моделі регулювання суспільства, [Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне фахове видання]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.

7. Береза А.В. Ототожнення виконавчої влади і приватного сектору в новому державному управлінні, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34178/04-Bereza.pdf?sequence=1>.

Круглий стіл

**Розвиток інноваційної політики
та клієнтоорієнтованості органів
публічної влади:
HR менеджмент та лідерство**

*Модератори: Ліпенцев А. В.,
к. е. н., доц.;
Борщук Є. М.,
д. е. н., проф.;
Синицький О. С.,
к. е. н., доц.*

Ліпенцев Андрій Вікторович

к. е. н., доц., заступник директора з наукової роботи

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Маковей Юлія Петрівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Стратегічне управління персоналом підприємств туристичної сфери

Тільки вірно обраний підхід до стратегічного управління персоналом може дозволити підприємствам туристичної сфери: залучати талановитих співробітників та розкривати їх творчий потенціал; підвищити клієнтоорієнтованість та емоційну залученість співробітників [1-4]; забезпечити підвищення здатності співробітників до створення партнерських стосунків з клієнтами та включення/залучення клієнтів у процеси вироблення та надання послуг (краудсорсингу) [5]; створити умови для постійного розвитку компетенцій персоналу та організації, що за умов турбулентного світу фахівці вважають суттєвими конкурентними перевагами та передумовами до досягнення високої прибутковості. Ми погоджуємось з авторами які вважають, що стратегічне управління підприємством полягає у формуванні довгострокових цілей діяльності підприємства і вибір методів найбільш ефективного їх досягнення [6; 7].

Вважаємо ефективним, за умов високої конкуренції, для застосування у сфері туристичного бізнесу підходу до визначення пріоритетів стратегії управління людськими ресурсами який полягає у використанні концепції «ключових компетенцій компанії» (за С. Прахаладом та Г. Хамелом) [8], а саме у визначенні тих компетенцій, які можуть забезпечити підприємству стійку перевагу перед конкурентами, що забезпечує збільшення обсягів продажів, розширення кола споживачів, скорочення витрат і зростання прибутку в довго-

строковій перспективі. В якості прикладів таких компетенції можна навести такі: висока клієнтоорієнтованість, виняткова здатність до організаційних нововведень, компетенція в управлінні організаційними змінами, командна робота і ефективна організація, орієнтованість на замовника. У будь-якому випадку вибрані напрямки (організаційні компетенції) розробки стратегії управління персоналом повинні бути засновані на стратегії розвитку організації і націлені на формування виробничої поведінки, що сприяє її реалізації (див. рис. 1).

Важливим для успішного управління підприємством у сфері туризму є розуміння того, що стратегія управління персоналом – основний компонент стратегії сучасної організації. Управління персоналом сучасної організації полягає у діях з досягнення організаційних цілей за рахунок забезпечення потрібної організації виробничої поведінки кожного з співробітників або реалізації організаційних компетенцій безпосередньо пов'язаних з персоналом [10]. Організаційна компетенція – це спроможність організації як цілого систематично досягати специфічних результатів; задовільняючи потреби клієнтів краще і з меншими витратами, ніж конкуренти [8, 11].

Джерелом організаційних компетенцій можуть бути технічні можливості, організаційні ресурси, кваліфікація персоналу. Організаційні компетенції лягають в основу стратегії компанії. Однак жодна організація, та й жодна людина

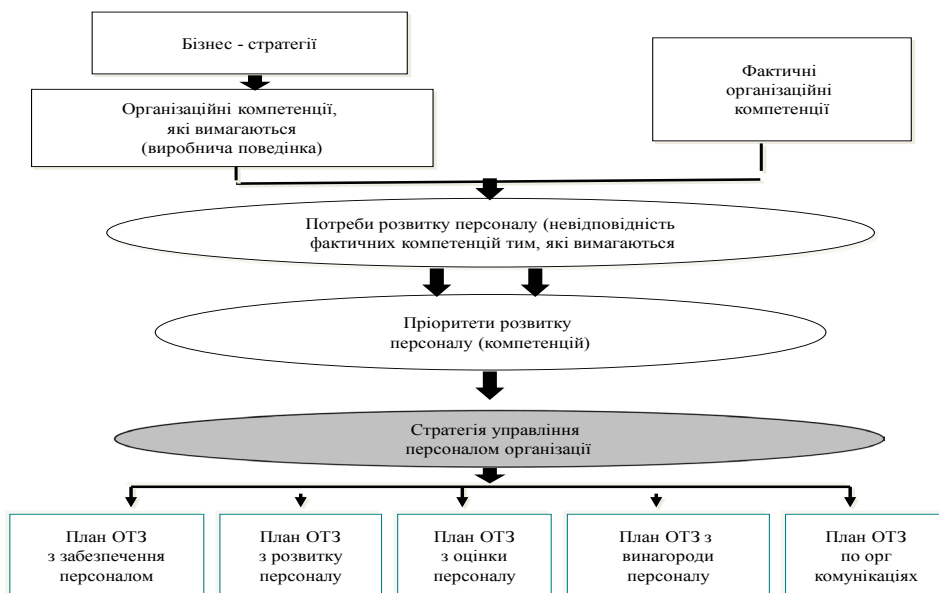


Рис. 1. Формування стратегії управління персоналом сучасної організації (за С. Шекшнею) [9, с. 65]

не можуть успішно розвиватися протягом довгого часу, не удосконалюючи свої компетенції і не опановуючи нових. Визначення розриву між існуючими організаційними компетенціями і тими, які необхідні для реалізації її довгострокових цілей, є найважливішим управлінським завданням [10].

Стратегія управління персоналом сучасної організації полягає у визначенні шляхів формування ключових компетенцій співробітників необхідних для реалізації стратегії організації. Стратегія управління персоналом організації – це система методів і засобів управління персоналом, яка застосовується упродовж певного часу з метою реалізації кадрової політики. Одною з важливих цілей стратегічного управління персоналом фахівці вважають ставлення до співробітників організації як до основного стратегічного ресурсу для досягнення організаційних цілей.

Дослідження практики сервісних організацій та напрацювання науковців [4] дозволяє нам виділити основні зміни/характеристики сервісної організаційної культури для формування культури чуйного ставлення до клієнтів:

1) доброзичливі і комунікабельні співробітники;

2) мінімізація ступені формалізації. Працівникам, зайнятим у сфері обслуговування, бажано надавати певну свободу у діях, щоб вони могли оперативнo реагувати на мінливі потреби клієнтів;

3) наділення співробітників широкими владними повноваженнями. Службовці, яким надається можливість самостійно приймати багато рішень, що стосуються обслуговування клієнтів, роблять все, що, на їхню думку, необхідно для задоволення клієнтів;

4) сформоване вміння слухати зовнішніх та внутрішніх клієнтів;

5) ясність організаційних ролей;

6) включеність/емоційна залученість співробітників. Фактично завдання лідера створити таке середовище, у якому співробітники захочуть і зможуть розкрити свої здібності і реалізувати потенціал.

Наші дослідження [12] дозволили виявити основні напрямки формування культури високої якості послуг через створення холістичної системи управління персоналом, а саме: а) управління персоналом на засадах компетенцій [13];

б) відбір відповідних кандидатів; в) процеси навчання і соціалізації; г) структурні рішення; д) наділення службовців владними повноваженнями; е) розвиток лідерства на усіх рівнях організації; ж) система оцінки результатів роботи; з) управління системою заохочень і винагороди.

Тільки вірно обраний підхід до стратегічного управління персоналом може дозволити підприємствам туристичної сфери: залучати талановитих співробітників та розкривати їх творчий потенціал; підвищити клієнтоорієнтованість та емоційну залученість співробітників; створити умови для постійного розвитку компетенцій персоналу та організації, що за умов турбулентного світу та зростання конкуренції на ринку туристичних послуг є суттєвими конкурентними перевагами та передумовами до досягнення високої прибутковості.

Література

1. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / Пер. с англ. 10-е изд. — М. : Питер, 2012. — 824 с. (Серия «Классика МВА»).
2. Армстронг М. Стратегическое управление людськими ресурсами / Пер. с англ. — М.: Инфра-М, 2002. — 328 с. (Серия «Менеджмент для лидера»).
3. Маковей Ю. П. Стратегічне управління персоналом підприємства туристичної сфери: концептуальні підходи / Ю. П. Маковей // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 43. — С. 329—336.
4. Ліпенцев А. В. Розвиток клієнтоорієнтованої організаційної культури у органах публічної влади / А. В. Ліпенцев // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 39 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. — С. 130—144.
5. Котлер Ф., Картаджайя Х., Сетиаван А. Маркетинг 3.0. От продуктов к потребителям и далее – к человеческой душе / Пер с англ. — М. : Эксмо, 2011. — 197 с.
6. Бессмертная В.В. Современные подходы к стратегическому управлению персоналом предприятия // Экономика. Менеджмент. Підприємництво. Зб. наук. праць Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. Вип. 15. — Луганськ: СХУ ім. В. Даля, 2006. — С. 209—213.
7. Трегулова І. П. Організаційно-функціональний механізм управління персоналом підприємства туристичного бізнесу / Трегулова І. П. // Вісник соціально-економічних досліджень. — 2007. — № 28. — С. 161—164.
8. Прахалад С.К., Хамел Г. Ключевая компетенция корпорации // Вестник СПбГУ. Сер. 8. 2003. Вып. 3 (№24). — С. 18—41 / Перевод статьи: Prahalad C. K., Hamel G. The Core Competence of the Corporation // Harvard Business Review. — 1990. — Vol. 68. — № 3. — P. 79—91.
9. Шекиня С.В. Управление персоналом современной организации. — М.: ЗАО «Бизнес-школа «интел-синтез», 2002. — 368 с.
10. Шекиня С.В., Ермошкин Н.Н. Стратегическое управление персоналом в эпоху Интернет. — М. : ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2002. — С. 64—88.
11. Сепиашивили Д.С. Модель формирования и развития ключевой компетенции предприятия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://old.creativeconomy.ru/articles/7639>.
12. Ліпенцев А. В. Розвиток емоційних компетенцій державних службовців / А. В. Ліпенцев, О. В. Тимошенко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 6. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 130—136.
13. Ліпенцев А. Управління людськими ресурсами на засадах компетенційного підходу: у контексті формування культури управління державними установами / А. Ліпенцев // Державне будівництво [Електронний ресурс]. — 2007. — № 2. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/debu/2007-2/doc/3/01.pdf>.

Синицький Олександр Станіславович

*к. е. н., доц., доц. кафедри кадрової політики та державної служби,
декан факультету економіки та менеджменту
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Попський Арсен Васильович

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Напрямки стимулювання та регулювання малого та середнього бізнесу

Роль малого та середнього бізнесу в суспільстві, як і підприємництва взагалі, на етапі розвитку ринкової економіки є неоціненною. Вона полягає в тому, що підприємництво, малий та середній бізнес є факторами відтворювального процесу. Створюється сприятливе середовище для розвитку конкуренції, що поширює ринкові перетворення. На підставі попиту, пропозиції та стратегічних цілей країни підприємництво впливає на структурну перебудову економіки в напрямку її розвитку, сприяє економії та раціональному використанню всіх видів ресурсів, формуванню «середнього класу» суспільства.

Малий і середній бізнес забезпечує стимулювання праці робітників, заохочує підприємців на інноваційну діяльність, створює нові робочі місця, сприяє формуванню нового типу суспільного способу життя та підприємницької культури, проводить благодійну і спонсорську діяльність, здійснює підтримку політичних рухів, економічних структур, зовнішньоекономічної діяльності.

Суб'єкти малого та середнього бізнесу, як і всі суб'єкти підприємницької діяльності, несуть певні зобов'язання перед державою. А саме: не завдавати шкоди довкіллю, не порушувати права та законні інтереси громадян і їх об'єднань, інших суб'єктів господарювання, установ, організацій, права місцевого самоврядування і держави. За завдані шкоду і збитки підприємець несе майнову та іншу встановлену законом відповідальність.

В цілому, державне регулювання розвитку малого та середнього бізнесу – це система заходів, розроблених державою з урахуванням вимог ринку і інтересів суб'єктів підприємництва. Для такого регулювання держава використовує економічні (непрямі) та адміністративні (прямі) методи впливу на підприємницьку діяльність. Це допомагає також впливати на розвиток економіки країни з метою зміцнення її ринкових основ та запобігання кризових явищ [1].

Для того, щоб сфера малого та середнього бізнесу в українському суспільстві розвивалася належним чином, вагому роль в цьому процесі повинна відігравати держава. Тому сфера малого та середнього бізнесу України вимагає на сьогоднішній день значних зусиль з боку держави у напрямі ефективного державного регулювання, яке координується Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22 березня 2012 року [2]. У ньому зазначені мета та основні напрями державної підтримки.

Метою державної підтримки малого підприємництва є (ст. 4):

- створення умов для покращання рівня економіки України;
- розширення ринку зайнятості;
- сприяння становленню малого підприємництва для забезпечення позитивних економічних процесів;
- підтримка вітчизняних виробників;
- забезпечення зайнятості населення.

Основні напрями державної підтримки малого підприємництва є (ст. 5):

- формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;
- встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;
- запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансово-кредитна підтримка малого підприємництва;
- залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних і регіональних потреб [2].

Об'єктивними причинами необхідності державного регулювання функціонування малого та середнього підприємства в умовах сьогодення є:

- наявність монополізму в багатьох галузях народного господарства та відсутність досконалої конкуренції;
- недосконалість цінового механізму для певної групи товарів, який робить їх виробництво неефективним;
- повільна адаптація до сучасних умов господарювання окремих ринків - робочої сили, капіталів, інтелектуального продукту тощо;
- забезпечення стабільності і гармонійності суспільства;
- сприяння збереженню та відтворенню природного, культурного, національно-історичного середовища існування населення;
- розв'язання питань міжнародної політики і співпраці у сфері здійснення підприємництва [3].

Малий бізнес в Україні немає серйозних стимулів ставати середнім бізнесом. Зростаючим малим підприємствам легше штучно поділитися на 2–3 нові бізнеси, ніж перейти в категорію середнього, щоб не втратити податкові пільги, не

ускладнювати звітність, не ставати помітнішим для перевіряючих органів. Розширення сектора малих підприємств, яке декларується, – це штучний ріст, що має на меті оптимізацію управління або створення нових майданчиків для перекладу нагромаджених боргів. Це ріст, пов'язаний із діленням на декілька юридично самостійних підприємств, що фактично представляють єдиний бізнес. Велике занепокоєння викликає специфічна особливість державної політики, яка стимулює взаємозв'язок великого та середнього бізнесу з малим лише шляхом ухилення від оподаткування та інших форм економічних порушень. Малий бізнес не лише не є основним джерелом забезпечення зайнятості, але й призводить до ліквідації великих підприємств, у зв'язку з чим втрачається колосальна кількість робочих місць і податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Принциповим моментом у розробці державної політики у сфері малого й середнього бізнесу є визначення об'єкта державної підтримки, а саме – встановлення критеріїв віднесення суб'єктів господарювання до малого та середнього бізнесу. При цьому важливо, щоб, з одного боку, були чітко позначені межі всього сегмента, до якого можна було б застосовувати заходи стимулювання загального характеру, спрямовані на захист інтересів представників малого й середнього бізнесу. З другого боку, необхідно забезпечити достатню гнучкість у критеріях. Дуже важливо, щоб критерії дозволяли виділяти як на державному, так і на регіональному рівнях підкатегорії суб'єктів підприємницької діяльності, що потребують спеціальних видів підтримки або стимулювання. Наприклад, щоб у рамках програм розвитку малого та середнього підприємництва можна було б передбачити ряд спеціальних стимулів для підприємців-початківців або інноваційних фірм, або ж творчих, нетрадиційних і соціально орієнтованих форм підприємництва [4].

Таким чином, сфера малого та середнього підприємництва в сучасних умовах

потребує значних зусиль з боку держави. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, потрібно відмітити, що прогресивний поступ потрібний у всіх галузях народного господарства, проте пріоритетом повинні бути ті господарюючі суб'єкти, які забезпечують населення робочими місцями, а економіку держави – необхідними товарами та послугами. Світовий досвід свідчить, що малий та середній бізнес є ефективним рушієм прогресу в країні, який здатний рухати вперед цілу економічну систему держави.

Література

1. Державне регулювання розвитку малого та середнього бізнесу в регіоні /

О. М. Ткачук // *Економіка Крима*. - 2013. - № 1. - С. 38-42.

2. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4618-VI : [чинний] // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2012. – № 22. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>

3. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: навч. посібн. [Текст] / Л.А. Швайка. - К. : Знання, 2006.- 435 с.

4. Доцільність стимулювання малого та середнього бізнесу / О. Ю. Дубовик, Н. В. Гавриленко // *Економіка. Фінанси. Право*. - 2013. - № 1. - С. 15-17.

Ортинський Володимир Львович

д. ю. н., проф., директор Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету "Львівська політехніка", заслужений юрист України

Проблеми використання результатів оперативно-розшукової діяльності як приводів і підстав для початку досудового розслідування

Сучасний розвиток теорії і практики оперативно-розшукової діяльності передбачає підвищення професійно-освітнього рівня працівників Національної поліції України, навчання особового складу виконанню оперативно-розшукових завдань за нових соціальних умов та ефективного використання роботи працівників оперативних підрозділів у кримінальному судочинстві в контексті нового Кримінального процесуального кодексу України.

У процесі дослідження встановлено, що у 90% вивчених випадків приводами та підставами для початку досудового розслідування про злочини у сфері економіки та обігу наркотичних засобів були результати оперативно-розшукової діяльності. Така вихідна інформація про злочини, пов'язані в нецільовим

використанням бюджетних коштів, міститься в повідомленнях або заявах громадян щодо відомих їм випадків розкрадання (3%), у повідомленнях посадових осіб контролюючих органів та ін. (7%).

На наш погляд, питання допустимості використання результатів оперативних підрозділів, як підстав та приводів до відкриття кримінального провадження, необхідно розглядати в тісному взаємозв'язку з питанням взаємодії оперативних підрозділів з органами досудового слідства. Результати практичної діяльності свідчать про те, що більшість не доведених до суду кримінальних проваджень мають основні недоліки саме на стадії відкриття кримінального провадження за результатами діяльності оперативних підрозділів. Про несвочасне, незаконне

та необґрунтоване відкриття кримінального провадження та неефективне використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності про це зазначається і в науковій літературі [1] та і у прокурорських зауваженнях. У 2015 р. в процесі проведення перевірки 4780 оперативно-розшукових справ прокурорами у Львівській області було скасовано 93 постанови про їх заведення, 155 оперативних працівників притягнуто до відповідальності, за неналежне оформлення результатів оперативно-розшукової діяльності які були скерованих до органів слідства [2].

Суттєвими є й випадки неправильної фіксації та приєднання до матеріалів кримінального провадження як доказів, матеріалів, що надаються оперативними підрозділами. Необхідна переоцінка та удосконалення традиційної системи оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства, використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності, яке повинне бути заснованим на розробці нових та дотриманні існуючих законодавчих норм, що регулюють зазначену діяльність.

В різні роки в теорії оперативно-розшукової діяльності вчені приділили достатню увагу основним питанням отримання, фіксації та реалізації оперативної інформації, які є складовими використання у досудовому слідстві та суді. На наш погляд, підвищенню ефективності розслідування злочинів сприятиме звернення уваги науковцями не тільки на питання використання результатів оперативно-розшукової діяльності, але й на можливість більш глибокого впровадження оперативно-розшукової діяльності у кримінальний процес, тобто всебічне оперативно-розшукове забезпечення проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.

У процесі ОРД створюються необхідні умови для швидкого й повного виявлення та припинення злочину з дотриманням кримінально-процесуального закону. Це передбачає отримання відомостей про:

1) очевидців злочину;

2) місцезнаходження документів і предметів, що стали знаряддям злочину, зберегли на собі його сліди, були об'єктами злочинних дій;

3) виявлення грошей та інших цінностей, нажитих злочинним шляхом;

4) установлення предметів, що можуть допомогти виявленню злочину, обставин його вчинення і виявленню винних [3, с. 37].

Можна сказати, що під час здійснення оперативно-розшукового виявлення створюються передумови для офіційної реєстрації діяння як злочину та прийняття процесуального рішення про порушення кримінального провадження та проведення досудового слідства.

Оперативно-розшукове виявлення злочину – одна з підстав для початку досудового розслідування. Це положення зазначено у п. 1 статті 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно з яким матеріали оперативно-розшукової діяльності використовуються як приводи та підстави для початку досудового розслідування.

Зауважимо, що серед багатьох проблем у сфері протидії злочинності актуальними є питання, пов'язані з удосконаленням процесу використання результатів оперативно-розшукової діяльності як приводів і підстав для початку досудового розслідування.

Як зазначає В. А. Сягровець, функціонування окремих оперативних підрозділів у визначених для них законом межах іноді не дозволяє в повному обсязі виконувати покладені на них завдання, і потребує спільної діяльності, тобто якісно організованої взаємодії оперативних підрозділів з органами досудового слідства [4, с. 32].

Так, одним із напрямів усунення зазначених недоліків є удосконалення організації взаємодії оперативних підрозділів з органами досудового слідства на етапі ведення та реалізації оперативно-розшукових справ. Організація взаємодії оперативних підрозділів з органами досудового слідства має бути адекватна стану та тенденціям розвитку злочинності і повинна здійснюватися на високому рівні [5, с. 245].

Для організації основного завдання взаємодії органів досудового розслідування з оперативними підрозділами при виявленні та передачі матеріалів для відкриття кримінального провадження щодо осіб, стосовно яких є дані про участь у підготовці до вчинення злочину, підслідного слідчим необхідно, за рішення керівництва правоохоронного органу, закріпити слідчого з надання практичної допомоги оперативному підрозділу для забезпечення методичного супроводження та реалізації оперативних матеріалів.

Література

1. Погорецький М. А. *Теоретичні і практичні проблеми використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності в кримінальному процесі (за*

матеріалами практики органів СБ України): автореф. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 / М.А. Погорецький. – К., 2006. – 36 с.

2. *Звітність діяльності прокуратури у Львівській області за 12 місяців 2015р. – Львів, 2016. – 12 с.*

3. *Оперативно-розшукова діяльність: навч. посібник / Є. М. Моїсеєнко, О. М. Джужа, Д. Й. Никифорчук та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 310 с.*

4. *Сягровець В. А. Взаємодія і координація підрозділів ОВС щодо розшуку та затримання злочинців / В. А. Сягровець // Південноукраїнський правничий часопис. – О., 2008. – № 2. – С. 32–34.*

5. *Фещенко Л. О. Організація взаємодії правоохоронних органів / Л. О. Фещенко // Держава і право. – 2009. – № 43. – С. 245–250.*

Безкорвайна Уляна Юрївна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

Правові аспекти професійної діяльності медсестри

Для чіткої організації та реалізації заходів з проведення реформ охорони здоров'я, спрямованих на поліпшення якості надання медичної допомоги населенню, значно зростає роль медсестринської служби та медичної сестри як особи, яка першою зустрічається з пацієнтом, його родиною та оточенням і опікується ними.

Питання правової грамотності та юридичної відповідальності медичних працівників при виконанні професійних обов'язків викликають в даний час підвищену увагу. Пов'язано це з цілою ланкою причин, основними з яких є зміна пріоритетів у питаннях регламентації надання медичної допомоги населенню, а також інтенсивний прогрес громадянського суспільства. На зміну адміністративно-правових методів розв'язання спірних питань охорони здоров'я прийшли юридичні –

більш прогресивні, сучасні і цивілізовані способи регулювання. Розширення в XXI столітті сфери охоплення права, як універсального інструменту впливу на проблемні питання життя суспільства торкнулося і медицину України.

На відміну від зовсім недавнього минулого нині не є рідкістю позовні заяви громадян до судових органів з метою захисту своїх прав і законних інтересів при наданні їм медичної допомоги. Зростання правової грамотності населення, становлення інституту адвокатури з питань медицини змушують по-новому розглядати аспекти ставлення медичних працівників до юридичної регламентації охорони здоров'я населення. Але також слід зазначити, що в основному правову відповідальність несе лише лікарський персонал.

Місце сестринського персоналу в системі українського медичного права.

Після вивчення законодавства України може скластися враження, що суб'єктом медичного права є виключно лікарі. Наприклад, в Основах законодавства України про охорону здоров'я слова «лікар» і «лікарський» зустрічаються безліч разів, а слово «сестра» зустрічається тільки 4 рази - і означає НЕ медичного працівника, а найближчого біологічного родича [2].

Зрозуміло, все це не означає, що медичні сестри не несуть ніякої відповідальності за свої професійні дії. Як показує досвід, в більшості випадків подібна відповідальність є солідарною, так як, незважаючи на всі проведені і заявлені реформи суть ієрархічних відносин в українській медицині

Саме в цій галузі професійної підготовки сестринський персонал в Україні демонструє серйозні прогалини в знаннях. Досліджень порівняльної інформованості лікарів і медичних сестер в правових питаннях охорони здоров'я поки небагато, але загальну тенденцію вони підтверджують.

В 2013 – 2014 рр. було проведено багаточетрове дослідження, де метою було порівняння правової інформованості лікарів і середнього медичного персоналу комунальних установ та відомчих, т. б. міської лікарні та військового госпіталю. Опитування з суб'єктивними оцінками були доповнені тестуванням, яке дає більш точну і об'єктивну інформацію (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльна оцінка рівня знань медпрацівників по правовій інформованості

Групи медичних працівників	Частка опитаних, які отримали відповідну оцінку у%	«відмінно»	«добре»	«задов»
лікарі (n = 57)	50,0	27,7	22,3	–
Середній медичний персонал (n = 191)	26,3	37,8	35,9	–

не змінилася, і звичайна медсестра досі є не «рівноправним членом бригади», а підлеглою особою, «очима і руками лікаря». Отже, велика частина відповідальності дістається лікаря як «ведучому в тандемі», а й медичні сестри отримують свою «частку». В цей час існують ситуації, в яких сестра медична є єдиним носієм відповідальності, особливо це стосується медсестер-керівників, число і значущість яких у вітчизняній охороні здоров'я за останні роки все ж зросло. Очевидно, що всі медичні сестри, особливо сестри-керівники, повинні мати чітке уявлення про свою професійну відповідальність в сучасних правових нормах, що регулюють професійну діяльність.

Проблема професійної підготовки сестринських кадрів в області права.

З табл. 1 добре видно, що об'єктивна оцінка знань середніх медпрацівників достовірно відрізняється від такої у лікарів. Середній бал у лікарів склав 4,25, а у їхніх колег – тільки 3,96. Отже, на цих двох ступенях медичної спільноти серйозно різниться якість викладання правових основ охорони здоров'я та забезпечення професійної медичної діяльності. Удосконалення викладання курсу «Правове забезпечення професійної діяльності» на після дипломному рівні стає актуальним питанням реформи української медичної освіти.

Таким чином, метою даної публікації є підвищення інформованості медичних сестер, перш за все керівників сестринських служб, в питаннях юридичного забезпечення професійної діяльності і

правової відповідальності та відповідальності медичних сестер за неналежне виконання професійних обов'язків.

Для того, щоб медичні працівники, не озираючись на можливі правові санкції, виконували свої професійні обов'язки, їм необхідні глибокі знання з права загалом і з питань юридичної відповідальності зокрема. Тоді слова відомого американського кардіолога Б. Лоуна вважатимуться винятком, а не правилом: «Коли лікарів питають, що їх хвилює понад усе, вони завжди кажуть – судове переслідування». Запорука цьому – чітко визначені принципи і правила юридичної відповідальності медичних працівників за вчинення професійних правопорушень.

В Україні досить довгий час мова йшла переважно про кримінально-правові методи впливу на правопорушників у сфері медицини. Прийняття нового Цивільного кодексу України, розвиток законодавства про охорону здоров'я, формування судової практики у справах про притягнення до відповідальності медичних працівників свідчить про наявність чотирьох принципово різних видів відповідальності медиків за вчинені правопорушення: $\frac{3}{4}$ кримінальна; $\frac{3}{4}$ цивільна (майнова); $\frac{3}{4}$ адміністративна; $\frac{3}{4}$ дисциплінарна. Злочини, що становлять небезпеку для життя і здоров'я людини, які вчинюються у сфері медичного обслуговування, та кримінальна відповідальність за них визначені в чинному Кримінальному кодексі України в Розділі II „Злочини проти життя та здоров'я особи”. До цих злочинів відносяться: неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 131); розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної хвороби (ст. 132); незаконне проведення абортів (ст. 134); незаконна лікувальна діяльність (ст. 138); ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139); неналежне виконання професійних

обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140); порушення прав пацієнта (ст. 141); незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142); порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини (ст. 143); насильницьке донорство (ст. 144); незаконне розголошення лікарської таємниці (ст. 145). [2] Відповідальність медичних працівників за порушення прав в області охорони здоров'я, що призвело до заподіяння шкоди здоров'ю громадян чи їхньої смерті внаслідок несумлінного виконання ними своїх обов'язків, передбачена Основами законодавства України про охорону здоров'я громадян. До медичних працівників, що здійснили професійні злочини, можуть застосовуватися різні види покарань — від штрафу до позбавлення волі. У якості основного чи додаткового покарання медичні працівники можуть бути позбавлені права займатися професійною діяльністю. Каральна властивість цього виду покарання полягає в тому, що позбавляє засудженого його суб'єктивного права на вільний вибір визначених занять протягом часу, зазначеного у вирокі.

Сьогодні, за даними різних соціологічних досліджень, медики більш компетентні у питаннях кримінальної відповідальності, хоча збільшення кількості випадків притягнення медиків до інших видів відповідальності змушує зосередити увагу на їхній освіті. Запорукою якісної правотворчої роботи, скерованої у бік удосконалення законодавства про охорону здоров'я громадян, є якісна теоретико-правова база, яка повинна формуватись у результаті комплексних досліджень із залученням юристів, організаторів охорони здоров'я, лікарів, що практикують, медсестер та представників інших зацікавлених сторін.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // *Голос України*, 1996, 13 липня.

2. Кримінальний кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 25-26, ст. 131.

3. Кримінально-процесуальний Кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*, 2004, № 40—41, 42, ст. 492.

4. *Мультимедійний навчальний посібник «Кримінальне право. особлива частина»* [Електронний ресурс]- режим доступу http://www.naiu.kiev.ua/books/mpr_krum_pravo_osob/

Ганущин Соломія Несторівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Проблеми інституційного забезпечення державно-управлінської комунікації як одного з механізмів переходу від принципів державного управління до засад публічного управління в Україні

Індикатором демократичних процесів всередині будь-якої країни є рівень налагодженості комунікації між органами державної влади та громадськістю. Дискусії з приводу свободи слова та ролі засобів масової інформації у процесі здійснення державно-управлінської комунікації ведуться десятиліттями. Однак, у зв'язку зі зміною принципів державного управління засадами публічного адміністрування, акценти у дослідженні проблеми ефективної комунікації теж зазнають перерформатування, оскільки до традиційної моделі аналізу співпраці між органами державного управління та засобів масової інформації додається вплив громадянського суспільства на політичні процеси всередині нашої держави.

Право громадян брати участь у процесі управління державними справами забезпечено Конституцією України (254к/96-ВР), а комунікаційний аспект взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та громадянського суспільства регламентовано такими законами України, як: “Про інформацію” (№2657-12 від 02.10.1992 р.), “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”

(№539/97-ВР від 23.09.1993 р.), “Про засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” (№537-16 від 09.01.2007 р.), “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (№1160-15), “Про звернення громадян” (393/96-ВР від 02.10.1996 р.), “Про місцеве самоврядування в Україні” (280/97-ВР від 21.05.1997 р.), “Про доступ до публічної інформації” (№2939-IV від 13.01.2011 р.). Не зважаючи на наявні акти нормативно-правового забезпечення державної комунікаційної політики, більшість експертів вбачає причину неефективності державного управління, зокрема, у відриві влади від громади, а саме – у відсутності публічності в процесі управлінні.

На сучасному перехідному етапі системних реформ у державі є практика паралельного вживання термінів “державне управління” і “публічне управління” чи “публічне адміністрування”, “державна влада” і “публічна влада”, “державна служба” і “публічна служба” тощо. З метою запобігання ототожнення понять, слід ретельно дослідити специфіку та відмінності змісту понять “державного” та “публічного”.

Вітчизняний науковець В. Мартиненко ще у 2003 році у своїй монографії “Державне управління: шлях до нової

парадигми (теорія та методологія)” різницю між державним і публічним управлінням вбачав у протилежних за своєю суттю системах організації влади, а саме: авторитарна влада меншості, яка відбувається згори донизу і демократична влада більшості або влада всього суспільства – публіки [1].

Метою системних реформ в Україні є побудова демократичного суспільства та організація державної влади на принципах публічності. Саме суспільні трансформації та відсутність єдиної методологічної бази становлення та розвитку системи демократичного державотворення є причиною некоректної підміни зазначених понять. У цьому випадку, окрім політичної волі, чи не найголовнішим чинником успішності запроваджуваних системних реформ у країні є державно-управлінська комунікація як дієвий механізм проведення державної політики.

Ще відомий німецький дослідник К. Дойч державно-управлінську комунікацію назвав „нервовою системою державного управління”, що підкреслює її важливість у процесі формування та реалізації державної політики [2, с.69], а бельгійський науковець Р.-Ж. Шварценберг так описав сутність такої комунікації: “Це процес передачі політичної інформації, завдяки чому вона циркулює від однієї частини політичної системи до іншої та між політичною і соціальною системами. Йде безперервний процес обміну інформацією між індивідами та групами на всіх рівнях [3, с.174].

Державно-управлінська комунікація може реалізуватися через діяльність комунікативних структурних підрозділів органів публічної влади, що сприяє інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадян. У аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України “Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект” наголошено, що якраз відсутність акумулювання нормативно-правових актів щодо забезпечення комунікативної взаємодії органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації та громадськості є причиною виникнення таких наслідків:

- відсутність стандартів ефективного інформаційного обміну між ними та механізмів здійснення контролю з боку громадськості над роботою органів державної влади;

- відсутність законодавчо прописаного способу організації діяльності відповідних структур органів влади стало причиною того, що комунікативне забезпечення обмежується діяльністю прес-служб, відділів, секторів чи управлінь внутрішньої політики та зв’язків з громадськістю, підрозділів у справах преси та інформації [4].

Як бачимо, підрозділи без уніфікованого нормативно-правового визначення не в змозі здійснювати цілісну та ефективну державну комунікативну політику, що власне має місце впродовж останніх двох років. Розпорошеність ресурсів державно-управлінської комунікації спричинило наближення до критично малої кількості тих, хто підтримує запроваджені реформи в державі. Ця тенденція може призвести до урядової неспроможності в реалізації анонсованих системних реформ, адже закономірно, що рівень довіри громадян до влади прямо є пропорційним можливостям цієї ж влади проводити реформи. Проблема відсутності зрозумілого та доступного назагал партнерського діалогу між владою та суспільством, відсутності попереднього широкого обговорення необхідності проведення реформ на початку та в процесі написання законопроектів призводять до їх несприйняття, до розростання консолідуючого потенціалу незадоволених політикою влади і наростання критичної маси готових до проведення масових акцій протесту.

Отже, для конструктивної співпраці органів публічної влади і громадськості, особливо у процесі проведення системних реформ всередині держави, життєво необхідним є інституційне забезпечення механізму реалізації цілісної

державно-управлінської комунікації, що сприятиме налагоджуванню способів синхронного координування несуперечливого представлення дій органів влади шляхом не просто інформування, а детального роз'яснення та забезпечення відповідного зворотного зв'язку.

Література

1. Мартиненко В. М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та практика) : монографія / В. М. Мартиненко.* – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.

2. Deutsch K. W. *The nerves of Government: Models of Political Communication and Control.* – London, Free Press of Glencoe, 2003. – 316 p.

3. Шварценберг Р.-Ж. *Политическая социология: В 3 ч. – Ч. 1.* – М.: Рос. Акад. Управл., 1992. – 316 с.

4. *Національний інститут стратегічного дослідження при Президентові України. Аналітична записка/ Комунікація влади і громадськості: інституційний аспект.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/293>.

Жук Юлія Миколаївна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Поняття “послуг” у системі державного управління

Постановка проблеми. Надання послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади. Проте, сьогодні у сфері державного управління існує ряд невизначеностей, які постають на етапі формування переліку послуг, що надаються конкретними державними органами. Зокрема, українське законодавство регулює сферу надання публічних послуг декількома нормативно-правовими актами, проте, не дає повного та єдиного переліку державних послуг, які надаються громадянам України, не містить загального визначення «послуг».

Аналіз досліджень та публікацій. Сьогодні проблема класифікації послуг привертає усе більшу увагу науковців та практиків. Тому питання упорядкування понятійного апарату та класифікації послуг залишається актуальним і до сьогодні.

Питання державних послуг розглядається у працях таких вітчизняних науковців, як В. Авер'янова, Н. Васильєвої, О. Карпенка, І. Коліушка, А. Ліпенцева, О. Поляк, В. Сороко, В. Тимошука, а

також М. Кубра, Г. Холліса, К. Плоккера, Х. Ціммерманна, Д. Шіманке та ін.

Метою дослідження є уточнення понятійно-категоріального інструментарію дослідження проблематики поняття «послуг» у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. В Україні надання та поліпшення якості послуг пов'язані із фундаментальними питаннями щодо зв'язків між державою та громадянами. Тому, Стратегія розвитку нашої держави спрямована на покращення добробуту громадян, включно із наданням якісних послуг, що потребують створення законодавчих, організаційних та економічних основ [6].

Держава повинна не лише «управляти» суспільством, а й надавати якісні послуги. Громадяни у відносинах з державою є не «прохачами», а споживачами послуг. Саме тому, потребують переосмислення та перереформування відносини між владою та громадянами, які мають право у повному обсязі користуватися державними послугами, адже послуги повинні не тільки теоретично, але і практично забезпечувати

конституційні права та свободи людини та громадянина [5].

Академік В. Авер'янов зазначав про умовне визначення діяльності з надання послуг як «публічно-сервісної». Тобто, це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення у ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними чи юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси. Учений наводив визначення «управлінської послуги», надане у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998р.), як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема реєстрації, ліцензування, сертифікації та ін. [1, с. 269].

Доктрина «адміністративних послуг» радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених на сьогодні у вітчизняному законодавстві, та розглядає адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне», спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх відносинах з адміністративними органами. Така оцінка правової природи цих стосунків є дискусійною [3, с. 103] у юридичній науці, тому створює певні колізії у впровадженні даної дефініції у вітчизняне законодавство [3, с. 104].

Загальноновизнаними у вітчизняному теоретичному дискурсі є результати досліджень В. Тимошука, який вважає, що в основі категорії «послуг» присутнє те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [12, с. 9].

Так, на думку О. Карпенка, сучасне розуміння управлінських послуг охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства в цілому. Державно-управлінські послуги слід розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки їх надання зумовлене повноваженнями конкретного

органу влади, до компетенції якого вони належать [4, с. 24].

Серед багатьох існуючих видів послуг, законодавство чітко визначає такі види послуг: державні (управлінські та адміністративні) та муніципальні.

Так, у праці В. Тимошука «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України», надано визначення «послуги», як діяльності щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання [2]. У сфері державного управління термін «державні послуги» поєднує поняття «управлінська та адміністративна послуга» [8].

Так, під державною послугою розуміється результат виконання функцій державних органів, за допомогою яких останні виконують зобов'язання держави перед громадянами (задоволення потреб громадян), тобто забезпечують реалізацію їхніх прав та обов'язків [9].

М. Василенко, О. Берданова, В. Вакуленко, О. Галацан, розглядаючи проблеми розвитку системи послуг в Україні, використовують термін «громадські послуги» [7].

Пошук єдиного тлумачення терміна «державна послуга» у Європейському Союзі, у контексті обговорення Білої книги про послуги, та у процесі ухвалення Директиви про послуги, привів до розподілу послуг на два види. «Державні послуги» (також перекладаються як громадські, публічні послуги) (public services) у Європейському Союзі – це «послуги загальних інтересів» (services of general interest) та «послуги загальних економічних інтересів» (services of general economic interest), що є життєво важливими для суспільства у цілому [10].

Послуги загальних інтересів охоплюють широке коло різноманітних сфер: охорону здоров'я, електропостачання, водопостачання, поводження з відходами, та соціальні, комунальні, освітні, охоронні та поштові послуги, включно з управлінськими та адміністративними. Державними вважаються послуги, які не можуть надаватися на комерційній

основі, в умовах ринкової конкуренції. До послуг загального економічного інтересу належать послуги з газо- та електропостачання, телекомунікаційні послуги, поштові та транспортні послуги [11].

Висновки. Отже, законодавство України не дає єдиного визначення терміна «послуги», при цьому тлумачить його по-різному.

Загалом, з'ясовано, що українському законодавству бракує інституційно-правового забезпечення сфери державних послуг взагалі, крім того, існують певні «прогалини» у регулюванні надання державних послуг органами державної влади. Зокрема, визначено, що українське законодавство регулює сферу надання послуг декількома нормативно-правовими актами, проте, не дає повного загального переліку послуг, які надаються громадянам України, та на сьогодні відсутнє державне регулювання цих послуг.

Тому, аналіз українського законодавства з питань надання державних послуг призводить до висновку, що доцільно було б розробити єдину методику надання державних послуг з урахуванням світового досвіду, з метою покращення якості надання державних послуг в Україні.

Література

1. Авер'янов В. Б. *Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. С., Педько Ю. С., Дерезь В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В.; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко.* – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448с.

2. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук.* – К.: Факт, 2003. – с. 118.

3. Васильєва Н. *Фінансування надання адміністративних послуг: проблеми та перспективи / Васильєва Н. // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України.* – 2011. – №4. – с.103–110.

4. Карпенко О. В. *Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади.* – Київ: АМУ, 2014. – 408с.

5. *Конституція України // Відомості Верховної Ради України.* – 1996. – № 30. – ст. 141 (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. *Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

7. *Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. / за заг. ред. Ю. П. Лебединського.* – Ужгород: Патент, 2003. – 192с.

8. *Сороко В. М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: монографія / В. М. Сороко, А. В. Вишневський, О. Г. Рогожин; за наук. ред. канд. філос. наук Ю. А. Привалова.* – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 180с.

9. *Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби.* – 2004. – №3. – с. 11–19.

10. *Single market for services (White Paper of General Interest, «Services» Directive)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm.

11. *Services of General Interest (SGI) after the Lisbon Treaty* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epsu.org/a/6100>.

12. *Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO».* – К.: ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://despro.org.ua/media/articles/06_book_blok.pdf.

Мошура Ірина Іванівна

головний консультант Головного департаменту регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України

Інноваційний розвиток як основа забезпечення конкурентоспроможності економіки

Інноваційність є визначальною характеристикою сучасних науково-технічних, виробничих, соціально-економічних процесів. Від оволодіння інноваційними механізмами розвитку залежить доля України: чи рухатиметься вона в напрямі входження до числа розвинених країн, чи залишиться стагнуючою країною на узбіччі науково-технічного і соціального прогресу. Інноваційність – це не тільки ключ до динамічного розвитку, добробуту, особистого успіху, а й засіб забезпечення суверенітету країни, її конкурентоспроможності у сучасному світі. Проблеми інноваційного розвитку знаходяться в центрі досліджень багатьох учених [1-7].

Актуальність інноваційної моделі розвитку зумовлюється стрімким зростанням впливу науки та нових технологій на соціально-економічний розвиток, що відбувся протягом останніх 20 років. Нові технології докорінно і швидко змінили структуру світової економіки. Виявилося, що неспроможність країни здійснити структурну перебудову економіки відповідно до нового технологічного укладу (чи зволікання з цим) не просто гальмує її розвиток, але й призводить до економічної деградації і відсуває її на периферію світових економічних процесів.

Формування інноваційної економіки є стратегічним напрямком розвитку нашої країни. Керівництво України неодноразово заявляло про пріоритетність інноваційного розвитку національної економіки. Незважаючи на окремі успіхи останніх років, поки що не вдалося зійти з енергосировинного шляху розвитку, що неминує веде до зростання залежності від ім-

порту товарів і технологій, до закріплення за Україною ролі сировинного придатка світової економіки. Надалі такий розвиток подій може спричинити за собою необоротне відставання національної економіки від провідних економік світу і витіснення її на узбіччя світового економічного розвитку. Сучасна модель економіки повинна з'єднати в собі подальший розвиток вже сьогодні конкурентоспроможних галузей української економіки, зокрема, сировинних, з модернізацією секторів високих технологій.

Така модель передбачає зміщення акцентів розвитку економіки за такими пріоритетними напрямками.

1. Перехід на інноваційний шлях розвитку пов'язаний, перш за все, з масштабними інвестиціями в людський капітал. Уже в найближчі роки необхідно забезпечити перехід до стандартів освіти нового покоління, що відповідає вимогам сучасної інноваційної економіки. Сфера освіти повинна стати базою для розширення наукової діяльності, допомагати успішно інтегруватися в наукове та інноваційне середовище.

2. Підвищення продуктивності праці і ефективності виробництва - найважливіший шлях для забезпечення гідного місця України на світових ринках в умовах зростаючої глобальної конкуренції. В основних секторах економіки показник підвищення продуктивності праці в найближче десятиліття має бути збільшений як мінімум в 4 рази.

3. Національна інноваційна система повинна базуватися на всій сукупності державних і приватних інститутів, що підтримують інновації.

4. Розвиток базових секторів економіки повинен бути направлений на глибоку переробку природних ресурсів, раціональне використання енергетичних, транспортних і сільськогосподарських можливостей країни.

5. Масштабна модернізація повинна охопити існуючі виробництва у всіх сферах економіки, змінити практично всі використовувані в даний час технології, парк машин і устаткування.

6. Послідовне здійснення будівництва нових і модернізацію діючих доріг, вокзалів, портів, аеропортів, електростанцій і систем комунікацій.

7. Розвиток фінансової інфраструктури.

Але перехід до інноваційного типу розвитку відкриває не тільки великі перспективи, а й створює значні ризики для стабільності і збалансованості самого розвитку. Як автомобіль на великій швидкості має більші ризики аварії, так і економіка, що динамічно розвивається, має підвищені ризики дестабілізації. Тому важливо забезпечити надійність роботи всіх суспільних механізмів інноваційного розвитку, безпечність функціонування всієї соціально-економічної системи.

Це дасть можливість узагальнити світовий, європейський і власний досвід України, визначити потенціал, тенденції, пріоритети, організаційно-технологічні, економічні, фінансові та правові механізми вирішення завдань інноваційного розвитку.

Україна сьогодні належить до країн, які декларують важливість інновацій для вирішення нагальних соціально-економічних проблем країни. Водночас структурно-технологічні зрушення, що відбулися в роки незалежності, значною мірою мали стихійний характер, а основні механізми зростання продовжують концентруватися в групі галузей, чия конкурентоспроможність в основному залежить від використання екстенсивних факторів виробництва і потребує відносно невисокого рівня інноваційної активності, ґрунтуючись на експорті сировинних товарів і продукції нижчих виробничих переділів, що обумовлює низьку конкурентоспроможність економіки, нееквівалентний обмін та значне

відставання країни в соціально-економічному розвитку.

Перехід до інноваційного типу розвитку відкриває не тільки великі перспективи, а й створює значні ризики для стабільності і збалансованості самого розвитку. Тому важливо забезпечити надійність роботи всіх суспільних механізмів інноваційного розвитку, безпечність функціонування всієї соціально-економічної системи. Зважаючи на це, в доповіді відведено важливе місце інституційній обумовленості інноваційних процесів, налагодженню взаємодії інноваторів, іститутів, держави і ринку у забезпеченні інноваційного розвитку.

Література

1. Погріщук Б. В. *Наукове забезпечення формування інноваційного потенціалу вітчизняних підприємств* / Б. В. Погріщук, В. І. Чорнодон // *Бізнес Інформ*. – 2011. – № 3. – С. 64 – 67.

2. Александрова В. *Економічні проблеми державного програмування науково-технічного розвитку* / В. Александрова, Ю. Бажал // *Економіка України*. – 1999. – № 10. – С. 29 – 37.

3. Висяцев В. А. *Механизм кадрового обеспечения региональных программ научно-технического развития* / В. А. Висяцев, В. О. Самуйлов // *Менеджер*. – 2003. – № 1(23). – С. 17 – 21.

4. Гузенко І. *Глобалізація науково-технічного розвитку та проблеми міжнародної технологічної безпеки України* // *Глобалізація і безпека розвитку* / Під ред. О. Г. Білоруса, Д. Г. Лук'яненка. – К.: КНЕУ, 2001. – С. 404–410.

5. Згуровський М. *Науково-технологічний розвиток України за умов світової глобалізації* // *Дзеркало тижня*. – 2002. – № 2. – С. 12–14.

6. Иванов В. В. *Национальные инновационные системы: опыт формирования и перспективы развития* // *Инновации*. – 2002. – № 4. – С. 14–18.

7. Семиноженко В. П. *Интеллектуальна економіка, майбутнє України* // *Проблеми науки*. – 2001. – № 6. – С. 2–5.

Неділько Роксолана Володимирівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Сучасні погляди та тенденції на освіту сестри медичної в Україні

В часі становлення України, як держави котра бажає активно вступити в Європейський Союз, стає гостро питання реформування освіти в медичній галузі, зокрема ступеневого навчання сестер медичних.

Для раціонального й ефективного використання наявного кадрового сестринського потенціалу в Україні важливого значення набуває формування державної політики у сфері сестринської справи, підготовки сестринських кадрів і підвищення відповідальності органів влади усіх рівнів для її реалізації.

Дослідженнями нормативно – правових механізмів реформування медсестринства, та зокрема освіти сестер медичних в Україні займаються такі науковці як: М. Шегедин, О. Біловол, І. Губенко, Л. Бразалій та інші.

Починаючи з 1997 р., за ініціативою МОЗ України було розроблено та запроваджено так звану «медсестринську модель» бакалаврської програми для медсестер. Суть її полягає в тому, що спочатку студенти навчаються за програмою базового медсестринства протягом перших двох років, а далі – протягом наступних двох років вивчають предмети бакалаврської програми.

У травні 1998 р. Американський міжнародний союз охорони здоров'я (АМСОЗ) провів у Києві конференцію спеціалістів із медсестринства нових незалежних держав, де обговорювались питання вдосконалення медсестринської освіти. У роботі практично всіх партнерів АМСОЗ чітко простежувалась тема розширення повноважень медсестринського персоналу та переосмислення ролі

медичної сестри. Цей підхід цілком відповідав заходам з реформи охорони здоров'я та медсестринської освіти, що їх проводить Україна на державному рівні. До змісту ОКХ (освітньо –кваліфікаційної характеристики) випускника ВМНЗ І-ІІ р. а., крім умінь і навичок з догляду та спостереження за пацієнтами, надання невідкладної допомоги, які вимагались в ОКХ старого покоління, було вперше введено такі знання та вміння як: пропаганда медико-гігієнічних знань; профілактика захворювання; формування здорового способу життя у населення; навчання й виховання свідомого ставлення до здоров'я. Найважливішою особливістю нових стандартів стала орієнтація їх на сучасні та майбутні потреби населення в медсестринській допомозі. Розширились знання та вміння сестер медичних, котрі будуть потрібні в практичній діяльності фахівців з медсестринства у практичній охороні здоров'я.

Першочерговою метою до здійснення глобальних реформ у вищій освіті сестер медичних, стало приєднання України до Болонського процесу у 2005 році. Це призвело до того, що відбулась зміна змісту освіти медсестри – перехід від медичної до медсестринської моделі підготовки сестер медичних.

Найважливішою особливістю нових стандартів стала орієнтація їх на сучасні та майбутні потреби населення в медсестринській допомозі. Основною метою приєднання України до Болонського процесу, стало те, що відбулося створення єдиного європейського наукового освітнього простору, і відповідно визначилась мета реформування медичної освіти на

найближчий час. Основні принципи та завдання Болонської декларації це – введення двоциклового навчання; розробка єдиної системи залікових одиниць, запровадження кредитно-модульної системи; формування системи контролю якості освіти; розширення мобільності студентів і викладачів; забезпечення конкурентоздатності фахівців у будь-якій країні Європи; розширення європейського простору вищої освіти. Ці принципи та засади були покладені в основу «Програми розвитку медсестринства в Україні на 2005-2010 роки».

Особлива роль у підготовці сестер медичних, як високопрофесійних кадрів відводилась вищим медичним навчальним закладам нового типу – інститутам медсестринства, в яких передбачалось запровадження, відповідно до Європейських і світових стандартів, ступеневої медсестринської освіти – від ліцензованої сестри медичної до бакалавра та магістра зі спеціальності «Сестринська справа».

Відповідно до Концепції розвитку вищої медичної освіти (наказ МОЗ та АМН України від 12. 09. 2008 р. № 522 / 51) і Програми розвитку медсестринства України на 2005-2010 рр. (наказ МОЗ від 8. 11. 2005 р. № 585) створюється єдиний в Україні навчальний заклад нового типу – Житомирський інститут медсестринства – який дав змогу перейти від медичної моделі підготовки спеціалістів до ступеневої медсестринської та привести її до рівня міжнародних стандартів.

У 2008 році вперше в історії держави відкриваються три навчальні заклади – Житомирський інститут медсестринства, Тернопільський державний медичний університет імені І. Я. Горбачевського, Буковинський державний медичний університет, які здійснили набір студентів до магістратури з медсестринства. Так було реалізоване одне з основних завдань, яке ставило Міністерство охорони здоров'я України у Програмі розвитку медсестринства України на 2005-2010 рр., яка передбачала реалізацію інноваційної і кадрової політики у системі охорони здо-

ров'я, удосконалення системи підготовки сестер медичних, розроблення та реалізацію програми розвитку медсестринства, розширення функцій сестер медичних відповідно до світового досвіду, забезпечення розвитку ступеневої медсестринської освіти в Україні.

Зміни в Законі України від 01.07.2014 № 1556-VII «Про вищу освіту», який набув чинності з 6 вересня 2014 року призвели до покращення якості надання вищої ступеневої освіти. Зокрема відповідно до статті 5 Закону підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами на таких рівнях вищої освіти:

– початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти (відповідає п'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою загальнокультурної та професійно орієнтованої підготовки, спеціальних умінь і знань, а також певного досвіду їх практичного застосування з метою виконання типових завдань, що передбачені для первинних посад у відповідній галузі професійної діяльності);

– перший (бакалаврський) рівень (відповідає шостому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю);

– другий (магістерський) рівень (відповідає сьомому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою поглиблених теоретичних та/або практичних знань, умінь, навичок за обраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та/або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності);

– третій (освітньо-науковий) рівень (відповідає восьмому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій

і передбачає здобуття особою теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей, достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, оволодіння методологією наукової та педагогічної діяльності, а також проведення власного наукового дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення);

– науковий рівень (відповідає дев'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає набуття компетентностей з розроблення і впровадження методології та методики дослідницької роботи, створення нових системоутворюючих знань та/або прогресивних технологій, розв'язання важливої наукової або прикладної проблеми, яка має загальнонаціональне або світове значення).

Здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої (освітньо-професійної чи освітньо-наукової) або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти:

- молодший бакалавр;
- бакалавр;
- магістр;
- доктор філософії;
- доктор наук.

Стаття 6 Закону присвячена атестації здобувачів вищої освіти.

Документ про вищу освіту (науковий ступінь) видається особі, яка успішно виконала відповідну освітню (наукову) програму та пройшла атестацію (стаття 7 Закону). Встановлюються такі види документів про вищу освіту (наукові ступені) за відповідними ступенями:

- диплом молодшого бакалавра;
- диплом бакалавра;
- диплом магістра;
- диплом доктора філософії;
- диплом доктора наук.

З огляду на сучасні тенденції та погляди на вищу ступеневу освіту сестер

медичних 08. 10 2015 року затверджено статут та свідоцтво про державну реєстрацію Вищого навчального комунального закладу Львівської обласної ради «Львівського інституту медсестринства та лабораторної медицини ім. Андрея Крупинського». Таким чином в Україні створився інститут, котрий випускатиме високо кваліфікаційні кадри сестер медичних для практичної охорони здоров'я. Для покращення якості адаптації випускників до Європейських стандартів професійної діяльності, ректором ВНКЗ ЛОР «Львівського інституту медсестринства та лабораторної медицини ім. Андрея Крупинського» проф. М. Шегедин, укладені угоди про співпрацю з наступними Європейськими країнами: Німеччина – земля Тюриндія (з питань стажування медичних сестер на післядипломному етапі з наступним працевлаштуванням, спільна діяльність українсько-німецької асоціації медсестер); Сполучені Штати Америки (2 проекти – з питань медсестринської освіти і адміністрування у навчальному закладі); Австралія (з питань стажування студентів спеціальності Медсестринство після II курсу та працевлаштування випускників-медсестер) та Польща (співпраця з коледжем в Стальовій Волі з питань обміну викладачами, узгодження навчальних планів та програм підготовки медичних сестер, видачі медичним сестрам-бакалаврам подвійного диплому України та Польщі; співпраця з Польсько-Українським Фондом розвитку медицини).

Література

1. Закони України від 01.07.2014 № 1556-VII «Про вищу освіту».
2. Шатило В. Й. Ступенева медична освіта в Україні (з досвіду роботи) Житомирського інституту медсестринства / В. Й. Шатило, І. Р. Махновська // Медсестринство. – Тернопіль, 2008. – № 2. – С. 9–12.
3. Біловол О. М. Стратегія розвитку та реформування медсестринства в Україні / О. М. Біловол // Буковинський

медичний вісник (Спеціальний випуск). – Чернівці, 2007. – С. 3–6.

4. Банчук М. В. Стратегія розвитку та реформування медсестринства в Україні / Банчук М. В., Волосовець О. П., Чернишенко Т. І. // *Магістр медсестринства*. – Житомир, 2008. – № 1. – С. 18–21.

6. Махновська І. Р. Державні галузеві стандарти нової медсестринської спеціальності / І. Р. Махновська, М. Шегедин. Доповідь на тему: «Підсумки діяльності ВНКЗ ЛОР «Львівського інституту медсестринства та лабораторної медицини ім. Андрея Крутинського» за I семестр 2015/2016 н.р. та завдання на II семестр».

Соломко Юлія Іванівна

аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Інноваційна модель електронного урядування у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні

Реалізуючи положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року №333-р, сьогодні триває процес децентралізації низки повноважень, у тому числі у сфері надання адміністративних послуг. За кілька років до цього були запропоновані суспільству ще кілька важливих Концепцій розвитку у цій сфері:

– концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року №90-р);

– план заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року №1076-р);

– стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р);

– концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання

адміністративних послуг на період до 2017 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №614-р).

Законодавство України у сфері адміністративних послуг та електронного урядування, передбачає запровадження нових інноваційні підходи розвитку публічної служби як на центральному, так і на місцевих рівнях. Однією з кращих практик впровадження власних ініціатив електронного урядування у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні є досвід роботи Центру надання адміністративних послуг у місті Луцьку (ЦНАП).

На виконання Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до розпорядження голови Волинської обласної державної адміністрації та рішень Луцької міської ради у місті Луцьку, створено регіональний Центр надання адміністративних послуг, який офіційно розпочав свою роботу з 2 липня 2013 року.

Відкриття ЦНАПу надало можливість мешканцям міста та області в максимальному короткі терміни в межах одного приміщення отримати, через адміністраторів,

адміністративні послуги за спрощеною процедурою у форматі «єдиного вікна».

Орієнтований на громадян режим роботи ЦНАП нині передбачає 49 прийомних годин, 6 днів на тиждень, двічі на тиждень – до 20:00. Станом на 1 лютого 2016 року ЦНАП надає 311 послуг, з них – 180 послуг виконавчих органів міської ради, 29 послуг структурних підрозділів Волинської обласної державної адміністрації та 111 послуги 18-ти територіальних органів центральних органів виконавчої влади. На всі адміністративні послуги для зручності заявників розроблено інформаційні картки, які розміщені на стендах ЦНАП, сайті Луцької міської ради та Порталі адміністративних послуг міста Луцька.

Протягом 2015 року до ЦНАП звернулось 211769 суб'єктів звернень, прийнято 105048 вхідних пакетів документів, надано 3811 консультацій, видано 102910 результатів адміністративних послуг. Впроваджена електронна система керування чергою. На сьогодні, за даними електронної черги, щоденно ЦНАП відвідує в середньому від 600 до 900 відвідувачів. Під час кожної зустрічі адміністратора з відвідувачем здійснюється відео та звукозапис розмови.

З метою поінформованості відвідувачів у приміщенні ЦНАПу розміщено Інформаційний термінал, де крім послуг, що надаються у ЦНАПі, наявна інформація про послуги: Міністерства доходів та зборів, Міністерства юстиції (РАЦС), Державної служби зайнятості, Пенсійного фонду України тощо.

Працівники Центру забезпечують наповнення сторінки ЦНАП на офіційному сайті Луцької міської ради, де розміщені нормативно-правові документи, положення, звіти, довідки, інформація про діяльність департаменту. Актуальні новини про роботу ЦНАПу розміщуються у соціальній мережі Facebook. На двох моніторах у приміщенні ЦНАПу подається необхідна інформація про переліки послуг, графіки роботи та особистого прийому громадян керівництвом міської ради.

Розроблені та поширюються буклети та візитки. Розроблено і рекламу ЦНАПу, яка періодично подається на місцевому телебаченні. Для зручності громадян у приміщенні ЦНАПу надаються також супутні послуги: продаж канцтоварів, копіювання, ламінування, банківські послуги, а також є дитяча кімната. Все приміщення ЦНАПу охоплено мережею Інтернет за технологією WI-FI.

ЦНАП постійно працює над пошуком нових шляхів взаємодії з суб'єктами звернення. Зокрема, запроваджено онлайн-консультації для відвідувачів за допомогою Skype-зв'язку. Вже сьогодні інформація про готовність результату послуги надсилається замовникам через SMS повідомлення.

Створено окремих Портал адміністративних послуг міста Луцька, що дозволяє більш повно надавати суб'єктам звернень інформацію та сприяє підвищенню поінформованості замовників, а також економить робочий час посадовців. Портал адміністративних послуг міста Луцька є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг у місті, через який сьогодні можна отримати 10 електронних послуг (видача архівних довідок, копій, витягів; видача копії рішення міської ради, витягу з протоколу сесії міської ради, витягу з протоколу засідання постійної комісії міської ради; видача довідки щодо реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання фізичної особи; видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки для фізичних та юридичних осіб). Взаємодія ЦНАПу з фізичними або юридичними особами організована наступним чином:

– фізичні або юридичні особи подають через Портал адміністративних послуг м.Луцька (ap.lutsk.ua, розділ «Он-лайн послуги») документи в електронному вигляді;

– адміністратори ЦНАПу отримують ці документи і надсилають їх через електронний документообіг суб'єктам надання адмінпослуг, які теж через електронний

документообіг повертають результат надання адмінпослуги, підписаний ЕЦП (електронний цифровий підпис). На першому етапі у ЦНАП м.Луцька передаватимуться і паперові примірники-результати надання адмінпослуги. Громадянам повідомлятиметься про два варіанти отримання результатів надання адмінпослуг: електронному і паперовому;

– адміністратори ЦНАПу отримують електронні результати надання адмінпослуги і спрямовують їх на Портал;

– громадяни через «особистий кабінет» Порталу отримують результати надання адмінпослуги (електронний документ з ЕЦП) та ЦНАП (паперовий примірник).

Для громадян, які отримуватимуть паперові результати надання адмінпослуг необхідно буде лише один раз прийти у ЦНАП. Для отримання вищезазначених послуг відвідувач має пройти просту процедуру реєстрації на Порталі адміністративних послуг міста Луцька (www.ap.lutsk.ua) та дотримуючись інструкцій, подати заяву та документи. Для ідентифікації особи під час подачі документів використовується BankID – спосіб верифікації громадян через українські банки.

До системи електронної верифікації BankID на сьогодні підключені шість банків: «ПриватБанк», «Ощадбанк», «Фідобанк», «Діамантбанк», «PlatinumBank», «Михайлівський».

Очевидні вигоди для ЦНАП надає система електронного документообігу «Аскод», яка встановлена на всіх робочих місцях персоналу ЦНАП, у структурних підрозділах міської ради та Волинської обласної державної адміністрації. В перспективі до неї планують підключити всі органи державної влади, які надають послуги через ЦНАП. Вона сприяє спрощенню ведення документообігу і автоматизації цього процесу. Вхідні пакети документів для отримання адміністративних послуг обов'язково скануються та скріплюються особистим електронним цифровим підписом адміністратора. Для відвідувача виводиться опис-підтвердження прийнятих документів. Використання системи

дозволяє прискорити процес початку адміністративного провадження по кожній послуді та візуалізувати багато необхідної для аналізу інформації – щодо того на якому етапі надання знаходиться конкретна послуга, який термін залишився для її виконання, достроково виконані і протерміновані послуги, кількість громадян, які обслуговує конкретний адміністратор за день, місяць і т.п.

В ЦНАП постійно проводиться вивчення громадської думки щодо задоволеності замовників якістю наданих послуг. При цьому використовується широкий спектр методів отримання думки споживачів: скриньки для зауважень та пропозицій, книги відгуків, різноманітні анкетування та відповідні розділи на сайтах. Також проводиться голосування талонами реєстрації з електронної черги. Це відбувається щоденно шляхом вкидання цих талонів у скриньки «добре», «незадовільно» на виході з ЦНАП. Щомісячно проводиться моніторинг задоволеності суб'єктів звернень якістю надання адміністративних послуг (в розрізі суб'єктів надання послуг, які представлені в ЦНАП) шляхом аналізу талонів з скриньок.

За результатом громадського моніторингу Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) України, який проводили Центр політико-правових реформ, Фонд місцевої демократії (Харків), Центр інформаційного консалтингу і Центр досліджень місцевого самоврядування (Львів) у 2014 році, з'ясувалося, що Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку за якістю обслуговування відвідувачів посідає другу позицію по Україні.

За сформованим рейтингом ЦНАПів, на основі досліджень Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень у партнерстві з Асоціацією регіональних аналітичних центрів серед 15 областей, за критерієм «Зручність та ефективність роботи ЦНАП» Луцьк є лідером і зайняв перше місце.

Досвід Центру надання адміністративних послуг в місті Луцьку показує, що запровадження технологій електронного урядування сприяють покращенню

ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню адміністративного тягара для громадян та бізнесу, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності. Також однією з найбільших переваг електронного урядування та надання ад-

міністративних послуг із використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є деперсоніфікація надання адміністративних послуг, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Юристовська Наталя Ярославівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Державне забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я

Сьогодні у світі особлива увага приділяється визначенню правових аспектів взаємовідносин пацієнта і лікаря, що впливають із міжнародних угод і документів про права людини. В основу регулювання взаємовідносин лікаря і пацієнта закладені критерії прав пацієнта, прийняті Лісабонською декларацією, яка була прийнята на 34-ій сесії Всесвітньої медичної асамблеї, що проходила протягом вересня-жовтня 1981 р.:

– право на отримання своєчасної медичної допомоги із дотриманням стандартів якості;

– вільний вибір свого лікаря і свободу вибору методу медичного втручання;

– конфіденційний характер медичної і особистої інформації про пацієнта;

– духовну і моральну підтримку, включаючи допомогу священнослужителя відповідної конфесії.

– ознайомлення та отримання копій медичних документів, що стосуються стану здоров'я пацієнта;

– проведення медичного консилиуму;

– захист від страждань і болю, які пов'язанні із захворюванням та медичним втручанням; право пацієнта вмерти з гідністю;

– право на скаргу та компенсацію тощо [1].

Усвідомлюючи важливість незалежності і професійної волі лікаря, Всесвітня

медична асоціація на черговій асамблеї 1986 р. у Каліфорнії визначила правові засади, на які має опиратись лікар у своїй діяльності незалежно від країни:

– мати професійну свободу прийняття клінічних чи етичних рішень під час лікування і надання допомоги пацієнтам, можливість надавати допомогу своїм пацієнтам без зовнішніх впливів;

– мати професійну незалежність для відстоювання медичних потреб пацієнта перед усіма, хто хотів би позбавити чи обмежити надання необхідної допомоги хворим і травмованим.

Декларація покликана піднести на високий рівень професійну незалежність лікаря і його зобов'язання лікаря перед пацієнтом. «Надаючи лікарям незалежність і професійну свободу в здійсненні медичної діяльності, суспільство забезпечить найкращу з можливих систем охорони здоров'я для своїх громадян, що, у свою чергу, внесе певний вклад у створення сильної і безпечної держави» [2].

Сьогодні міжнародні документи розширюють рамки бачення проблем лікарської етики, зокрема, у сфері використання лікарських засобів, імплантації органів, тощо. Основні права людини в Україні забезпечуються Конституцією України, Цивільним кодексом України

та Законом України «Про звернення громадян». Права пацієнта і лікаря закладені в основу законодавства України про охорону здоров'я. З урахуванням норм, що застосовуються у міжнародній практиці (правил ICH GCP, Гельсінської декларації 1964 р. і відповідно до статті 8 Закону України «Про лікарські засоби») Міністерство охорони здоров'я України 1 листопада 2000 р. розробило положення про комісію з питань етики, яке встановлює основні вимоги до оцінки етичних та морально-правових аспектів матеріалів клінічних випробувань лікарських засобів, які можуть проводитись на пацієнтах (добровольцях) [3]. Міністерством охорони здоров'я України також видано низку нормативно-правових актів щодо критеріїв якості лікування дітей. На Всеукраїнському з'їзді лікарських організацій та X З'їзді Всеукраїнського лікарського товариства 27 вересня 2009 р. прийнято Етичний кодекс лікаря України (не є законодавчим актом).

Але прийняття окремих нормативно-правових актів, що як правило, є спробами державного регулювання ситуативної поведінки лікарського персоналу в окремих випадках, не вирішують загальної проблеми стану медичного обслуговування в Україні. Окрім правових норм потрібен цілий комплекс державноуправлінських засобів, спрямованих на створення та підтримку конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління.

Державне-правове забезпечення дотримання прав людини у сфері медичних послуг полягає у вирішенні наступних завдань:

- забезпечення точного розподілу функціональних ролей працівників управління, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин;

- розмежування і розподіл збирання, обробки інформації, надсилання результатів аналізу на різні рівні управлінської структури;

- раціональна побудова системи прийняття рішень і точного співвідношення її з інститутом відповідальності;

- нормативне вираження компетенції посадових осіб при прийнятті ними управлінських рішень;

- упорядкування: розподілу часу, необхідного для виконання управлінських функцій працівниками; зв'язку результатів праці з точними критеріями її оцінки, у тому числі з розмірами оплати, системою заохочень тощо.

Удосконалення державного управління системою охорони здоров'я вимагає комплексного, системного підходу, серед проявів якого мають бути запровадження професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я та надання більшої фінансової й управлінської автономії надавачам медичної допомоги у поєднанні з формуванням правових та інституційних засад громадського нагляду за відповідними аспектами діяльності закладів охорони здоров'я.

Учасники круглого столу «Права людини в охороні здоров'я: питання удосконалення», що проходив наприкінці 2015 р., звертали увагу на недостатність інституційного інструментарію у цій сфері [4]. Тому Верховній Раді України, Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, Кабінету Міністрів України, Міністерству охорони здоров'я України необхідно вжити законодавчих заходів щодо запровадження професійного самоврядування в охороні здоров'я як одного з інструментів захисту прав медичних і фармацевтичних працівників, що позитивно впливатиме на рівень захищеності прав пацієнтів.

Для подальшого забезпечення прав людини у медичній галузі І. Сисоєнко пропонує розширити повноваження інституту Омбудсмена, а навіть доповнити його на основі досвіду деяких європейських країн, Омбудсменом з прав пацієнта [5].

Отже, основу державного забезпечення прав людини у сфері медичних послуг складають формування і підтримка нор-

мативно-правової бази як юридичного засобу досягнення ефективної діяльності систем управління, а також формування та формалізація функціональних, організаційних та інформаційних структур у цій сфері.

Література

1. Лиссабонская декларация относительно прав пациента. Принята 34-ой Всемирной медицинской ассамблеей. Лиссабон, Португалия. Сентябрь/октябрь 1981 р. // *Права человека и профессиональная ответственность врача в документах международных организаций [Текст]*. — К. : «Сфера», 1999. — С. 311—318.

2. Декларация щодо незалежності і професійної волі лікаря. Прийнята 38-й Всесвітньою медичною асамблеєю. Ранчо Міраж, Каліфорнія, США. Жовтень 1986 р. // *Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та*

пенітенціарних установ : У документах міжнародних організацій [Текст]. — Амстердам Київ: Українсько-американське бюро захисту прав людини, 1996. — С. 72—82.

3. Типове положення про комісію з питань етики [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони здоров'я України № 281 від 1 листопада 2000 р. — Режим доступу : http://www.likar.info/forum_arch/theme/5052.

4. Резолюція круглого столу «Права людини в охороні здоров'я: питання удосконалення законодавства і правозастосовної політики» (22 грудня 2015 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/358507>.

5. Сисоєнко І. Омбудсмен з прав пацієнта: а must-have for Ukraine [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/columns/2015/07/4/196654>.

Піхоцький Андрій Володимирович

здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Стратегічні пріоритети підвищення рівня фінансової безпеки України

Соціально-економічний розвиток регіонів України висуває потребу вдосконалення теоретико-методологічних засад забезпечення фінансової безпеки на регіональному рівні. Доведено, що для забезпечення її нормального функціонування мають бути чітко визначені концепція фінансової безпеки, стратегія фінансової безпеки регіону, узгоджені інтереси фінансової безпеки держави та регіону, виявлені негативні фактори фінансової системи регіону, визначені показники фінансової безпеки регіону та їх порогові значення, організаційна структура фінансової безпеки регіону, постійно

вдосконалюватись правове забезпечення фінансової безпеки регіону.

Таким чином, з позицій різностороннього підходу фінансова безпека — захищеність фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; певний рівень незалежності, стабільності і стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, що складають загрозу фінансовій безпеці; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання.

Фінансову безпеку будь-якої держави визначають такі фактори:

- рівень фінансової незалежності (при цьому велике значення має розмір зовнішньої фінансової допомоги з боку міжнародних фінансових інституцій, економічних угруповань, урядів окремих країн, обсяг іноземних інвестицій у національну економіку);

- характер фінансово-кредитної політики (як внутрішньої, так і зовнішньої), яку проводить держава;

- політичний клімат у країні;

- рівень законодавчого забезпечення функціонування фінансової сфери. Фінансова безпека держави має як внутрішній, так і зовнішній аспекти.

Необхідно зауважити, що, гарантування фінансової безпеки передбачає дуже багато елементів, зокрема і захищеність фінансових інтересів на всіх рівнях фінансових відносин, і певний рівень фінансової незалежності, стійкості і стабільності фінансової системи країни, і здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи, і стале економічне зростання. Все це потребує усунення наявних і потенційних загроз, котрі прийнято класифікувати як внутрішні і зовнішні.

Однак слід звернути увагу на те, що Бюджетний процес в Україні, починаючи від його розробки і до стягнення податків є надзвичайно неефективним, а тому не може забезпечити ефективне функціонування фінансової системи держави. Лише за допомогою структурних реформ в економічній політиці держави можна позбавити бюджет обтяжливих і, разом з тим, обов'язкових виплат і забезпечити його надходження.

З метою забезпечення фінансової безпеки держави бюджетний процес має бути сформований таким чином, щоб уряд міг визначити стратегічні цілі і порівнювати альтернативні програми одержання доходів і розподілу витрат. Аналіз пропозицій іноземних експертів щодо проведення бюджетної політики показує, що найбільш доцільним виявився б

такий бюджетний процес, який включав би наступні цілі:

- необхідність здійснювати ефективний фіскальний контроль, який полягає в стимулюванні фіскальної дисципліни, тобто визначенні необхідних фіскальних цілей і забезпечення їх дотримання протягом року;

- розподіл ресурсів згідно стратегічних завдань уряду, який полягає в тому, щоб контролювалися необмежені вимоги витрат. Адже деякі витратні статті часто відрізняються відповідністю соціальним та економічним цілям уряду. Низька ефективність бюджетного процесу залишає менше можливостей для прийняття та втілення рішень стосовно збалансування витрат, податків та боргових зобов'язань;

- підвищення цінностей грошей, спрямованих на державні витрати, яке полягає в тому, щоб витрати уряду забезпечували економічний та соціальний добробут населення;

- виконання правових вимог до бюджету, яке має зосереджуватись на таких ключових моментах, стосовно управління податковим навантаженням.

Таким чином, фінансова безпека держави – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку і обслуговування фінансових зобов'язань. Фінансова безпека держави є багатоаспектним явищем, дослідженню якого присвячено багато робіт. Проте воно є також явищем, що динамічно розвивається, і тому потрібно здійснювати ретельний моніторинг традиційних проблем, а також вивчати проблеми, що виникають через посилення процесів реформування національної економіки, регіоналізації і глобалізації світової економіки, інтернаціоналізації фінансових потоків тощо.

Отже, основними загрозами фінансовій безпеці держави є:

– недосконалість бюджетної політики і нецільове використання коштів бюджету;

– переважно фіскальний характер системи оподаткування;

– значні розміри державного та гарантованого державою боргу, проблеми з його обслуговуванням;

– різкі зміни рівня цін та курсу національної валюти;

– невисокий рівень капіталізації банківської системи, невеликі обсяги довгострокового банківського кредитування та значний рівень відсоткових ставок по кредитах;

– неспроможність банків до акумулювання коштів і довгострокового кредитування;

– криміналізація та масштабний вплив капіталу у «тінь» і за кордон.

Неадекватне реагування на зазначені загрози призводить до фінансової кризи, котра виявляється у різкому падінні ВВП, порушенні процесу формування і розподілу централізованих фондів держави, дестабілізації банківської системи, знецінення національної валюти та дефолті з суверенних боргів. Підвищення рівня ФБ здійснює держава в рамках фінансової політики (бюджетної, в т.ч. боргової, податкової) і грошово-кредитної політики (в т.ч. валютно-курсової).

Для підвищення рівня фінансової безпеки необхідно:

– розробити стратегію фінансової безпеки України;

– забезпечити прийняття законів України про державний борг, фінансово-кредитну сферу, фінансові операції, про валютне регулювання тощо;

– створити надійну систему фінансового контролю, прийнявши Закон «Про державний фінансовий контроль»;

– запровадити чіткий порядок у справі отримання і відшкодування іноземних кредитів для господарських суб'єктів усіх форм власності;

– створити єдину державну інформаційну базу, яка охоплювала б усі фінансово-кредитні установи;

– створити умови для збільшення реальних грошових доходів населення.

Таким чином, створення повноцінного механізму забезпечення фінансової безпеки держави передбачає перш за все вирішення широкого кола проблем, що стосуються формулювання критеріїв та принципів забезпечення фінансової безпеки, визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій сфері, здійснення постійного відстеження факторів, які викликають загрозу фінансовій безпеці країни, а також вживання заходів щодо їх попередження та подолання. Більше того, для створення механізму забезпечення фінансової безпеки необхідно вирішити цілий комплекс правових, структурно-організаційних, процедурних, кадрових, технологічних і ресурсних питань. Щодо систем забезпечення фінансової безпеки, то поки що поза належною структурною організацією залишається система відповідних інститутів і організаційно-управлінських структур, які мають займатися цією проблемою та концепція їх перспективної побудови. Додаткові труднощі у формуванні системи фінансової безпеки України пов'язані з відсутністю в країні координаційного центру, який, отримуючи інформацію з цієї проблематики від різних міністерств і відомств, мав би змогу узагальнити її і зробити відповідні висновки.

Серед аргументів виділення фінансової безпеки в самостійний вид безпеки держави висуваються, по-перше те, що у фінансовій сфері існують чинники, що становлять загрозу національній безпеці України (незбалансованість та низька ефективність державних фінансів; фіскальна спрямованість бюджетної політики; неузгодженість податкового законодавства з законодавством ЄС; відсутність жорсткого контролю за використанням державних фінансів; боргова залежність держави; незбалансованість валютного ринку тощо). По-друге, крім переліку внутрішніх і зовнішніх загроз, фінансова безпека має свої об'єкт, суб'єкти, предмет характеризується якісними

та кількісними показниками; має властиву лише їй стратегію забезпечення. По-третє, фінансова безпека посідає особливе та надзвичайно важливе місце в системі безпеки держави, оскільки безпосередньо впливає на політичне життя суспільства, реалізацію економічної політики, виконання соціальних програм, зміцнення обороноздатності та безпеки держави, розв'язання екологічних проблем. А відтак, підкреслюється необхідність нормативно-правового врегулювання суспільних відносин щодо фінансової безпеки як самостійного виду безпеки держави, насамперед визначення самого поняття «фінансова безпека».

Стан фінансової безпеки багато в чому визначається рівнем законодавчого забезпечення функціонування фінансової сфери. В Україні ж відчувається відсутність повноцінної законодавчої бази, що регламентує фінансову сферу. Багато

питань через це взагалі залишаються поза державним регулюванням.

Література

1. Чаусовський А.М. *Формальное и неформальное в экономике: Монография.* – Донецк: Донецкий национальный университет. – 2001. – С.87-114..

2. Кузьменко Л.М. *Управление функционированием и развитием экономики региона: Монография/ НАН Украины. Ин-т экономики промышленности.* – 2004. – 284с.

3. *Економічна безпека: навч. посіб. / за ред. З.С.Варналія.* – К.: Знання. 2009. – 647 с.

4. *Базилевич В.Д., Валастрик Л.О. Державні фінанси.* — К.: Атіка, 2002. — 368 с.

5. *Барановський О.І. проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір// Вісник НБУ.* – 2003.- №10.- С. 18-19.

Піхоцький Юрій Володимирович

*здобувач Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Державний контроль та державний аудит: попит і пропозиція

У сучасних умовах реформування економіки України відбувається зміна цілей управління державними фінансами та державною власністю. Основною метою стає підвищення ефективності використання державних ресурсів, забезпечення суспільства якісними соціальними послугами, досягнення відкритості органів влади і державного сектору.

Основне завдання системи державного контролю – підвищити ефективну діяльність органів державної влади щодо захисту інтересів держави та її громадян через посилення відповідальності цих органів та їх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків. Такий

контроль за своєю сутністю може і повинен здійснюватися від імені держави спеціальними органами контролю, не пов'язаними будь-якими іншими функціями.

Виходячи з сутності виконуваної Рахунковою палатою контрольної роботи можливим і доцільним є застосування до контрольної діяльності Рахункової палати України терміну “державний аудит”. Термін “державний аудит” не визначено у законодавстві України, проте він широко застосовується фахівцями. На нашу думку, зазначений термін доцільно законодавчо визначити у новому варіанті Закону України “Про Рахункову палату”

та інших нормативних документах, які регламентують її діяльність.

Перехід державного фінансового контролю в управління бюджетним процесом призведе до злиття контролера і виконавця, що поставить під сумнів його незалежність. Злиття контрольних і правоохоронних або судових функцій в області фінансового контролю призведе до того, що карати буде той, хто перевіряє. Звідси впливає можлива необ'єктивність висновків контролера, його націлювання на правоохоронні функції.

Державний аудит – це сучасна поглиблена, найбільш зріла форма державного фінансового контролю, яка забезпечує комплексну цільову оцінку результатів діяльності підконтрольного суб'єкта, що має на увазі формування підсумкової думки, відповідальність контролера (аудитора) і публічність результатів.

Для створення в Україні системи державного аудиту необхідно в першу чергу забезпечити передумови для її успішного функціонування:

1) розробка та затвердження законодавчих актів, що визначають систему державного контролю, положення про державний контроль і державний аудит;

2) якість організації бюджетного процесу, системи державної фінансової звітності, бухгалтерського обліку в державному секторі, а також у користувачів державними ресурсами, включаючи об'єкти державно-приватного партнерства;

3) адекватність організаційних форм державного аудиту його цілям, завданням, принципам; відповідну якість нормативної і законодавчої бази державного аудиту;

4) підготовка фахівців в галузі державного аудиту;

5) наявність споживачів і користувачів державного аудиту, їх інформаційні потреби і очікування.

Власне вже з цього впливає необхідність в проведенні маркетингу послуг, супутніх проведенню державного аудиту та надаються органами державного аудиту.

Аналіз методичних основ державного аудиту, виявлення його особливостей, специфічних вимог і процедур перевірки дозволяють наблизитися до формування відповідних положень і впровадження їх в сучасну практику українського державного фінансового контролю. При цьому професійний аудитор діє в рамках, визначених чинними аудиторськими стандартами, а державний аудитор діє в рамках вимог державного законодавства, тобто реалізація його дій є більш розширеною, що включає в себе, наприклад, можливість вироблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності тієї або іншої структури.

Власне необхідний контроль, спрямований не на збереження активів, а на пошук можливого збільшення пасивів, тобто на вироблення пропозицій щодо виявлення додаткових джерел фінансування та інших ресурсів. Саме, виходячи з цього, і слід виробити систему державних аудиторських послуг, супутніх проведенню державного аудиту. Власне як аудиторських послуг, супутніх державному аудиту, можна запропонувати наступне:

– надання консультаційних послуг з різних сфер діяльності;

– аналіз інвестиційних проектів, включаючи проекти державно-приватного партнерства;

– проведення стратегічного аудиту, оцінка ризиків;

– аналіз фінансово-господарської діяльності різних структур (суб'єктів господарювання);

– відновлення бухгалтерського обліку і бухгалтерської звітності, а також бухгалтерське консультування;

– навчання в установленому українським законодавством порядку фахівців в галузях, пов'язаних з аудиторською діяльністю;

– проведення та поширення результатів науково-дослідних і експериментальних робіт, пов'язаних з аудиторською діяльністю;

– надання інших послуг, супутніх проведенню державного аудиту, які можуть

виникати в процесі зміни будь-яких законодавчих положень.

Крім того, споживачі аудиторських послуг, супутніх державному аудиту, можуть бути класифіковані за характером і формами використання коштів (ресурсів). Зокрема, це може проявлятися в процесі використання бюджетних кредитів, спрямованих на організацію лізингу агропромисловим товаровиробникам, а також в рамках надання державних або муніципальних гарантій підприємницьким структурам у вигляді проведення аналізу фінансово-господарської діяльності одержувачів таких гарантій. У свою чергу це дозволить проводити маркетинг аудиторських послуг в різних сферах вітчизняної економіки.

Все це ставить конкретні завдання і цілі в ході проведення маркетингу аудиторських послуг, супутніх державному аудиту. Повноцінна розробка таких завдань і цілей може бути реалізована на практиці лише з прийняттям відповідного закону про державний контроль і аудит в Україні.

Сформоване економічне становище в країні, досягнуті результати розвитку національної економіки вимагають впровадження державного аудиту в українську практику.

Література

1. Гапоненко А. Л., Панкрухін А. П. *Стратегічне управління*. - М.: Омега-Л, 2004.
2. Зуєва І.А. *Розвиток методології державного фінансового контролю в Росії*. - Системи державного контролю в Російській Федерації: Теорія і практика. - М.: РАГС, 2005.
3. Рябухін С.М. *Про деякі актуальні проблеми правового регулювання аудиту ефективності використання коштів федерального бюджету*. - Журнал «Фінансовий контроль» № 6, 2006.
4. Рябухін С.М., Клімант С.Б. *Аудит ефективності державного сектора економіки*. - М.: Тріада Лтд, 2005.
5. *Фінанси, грошовий обіг і кредит*. Під ред. Романовського М.В. - М.: Юрайт -М, 2001.

Шегедин Ярослава Юріївна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Регіональний аспект розвитку медсестринства в Україні: еволюції концептуальних засад державної політики в галузі охорони здоров'я

Для втілення в Україні європейських стандартів життя внаслідок реалізація мети Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» важливу роль відіграє успішність проведення реформи системи охорони здоров'я не тільки як однієї з першочергових, але й як системотворчої. реформа системи охорони здоров'я є смислоутворюючою та інтегруючою вектори розвитку; безпеки; відповідальності та гордості, визначені Стратегією.

Концептуальною особливістю Стратегії є взаємоузгодженість цільових засад, управлінських процесів і динаміки суспільних перетворень, обумовлених реформуванням державного управління (створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні

та зовнішні виклики), децентралізації (відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування) та реформи системи охорони здоров'я (кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформ мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я [1]. Отже, реформування державного управління, здійснення децентралізації та реформування системи охорони здоров'я не мають розглядатись як вихідні – похідні чи причинно-наслідкові явища, а як невід'ємні складові єдиного процесу суспільної трансформації, направленої на забезпечення якісного розвитку України.

Побудова системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити якісне медичне обслуговування потребує всебічного розвитку галузі медсестринства, а з огляду на процеси децентралізації регіональний аспект удосконалення механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства набуває особливої актуальності.

Дослідження концептуальних засад державної політики України в галузі охорони здоров'я проводили В. Бакуменко, М. Білинська, О. Валєвський, Ю. Вороненко, О. Дем'янчук, Т. Дігтяр, Д. Карамішев, О. Кілієвич, Н. Кризіна, Б. Лемішко, В. Лещенко, Я. Радиш, В. Лобас,

Л. Ляховченко, О. Мартинюк, В. Москаленко, З. Надюк, Я. Пітко, В. Ребкало, І. Рожкова, В. Романов, О. Рудік, В. Рудий, В. Тертичка, І. Фуртак, О. Худоба, Н. Ярош. Регіональний аспект державної політики в галузі охорони здоров'я актуалізовано в наукових дослідженнях І. Білоуса, Д. Джафарової, В. Дудки, Б. Лемішка, В. Лобаса, С. Вовка, М. Шутова, Я. Пітка, О. Торбаса. Питанням принципів, напрямів та механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства присвячені дослідження: С. Антонюк – щодо державного управління якістю освіти молодших медичних і фармацевтичних спеціалістів; В. Безпрозваної – щодо стану і перспектив розвитку механізмів державного регулювання прав медичних працівників в Україні; Р. Грицко – щодо механізмів державного регулювання медсестринства в контексті розвитку родинної медицини; Н. Дуб – щодо механізмів державного управління реформуванням медсестринства в системі охорони здоров'я України; П. Кузьмінського – щодо механізмів державного управління системою розвитку та реформування медсестринства в Україні; Т. Чернишенко – щодо державного управління освітою фахівців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі в Україні; М. Шегедин – щодо медико-соціальних основ реформування медсестринських кадрових ресурсів системи охорони здоров'я. Однак, питання еволюції концептуальних засад державної політики України в галузі охорони здоров'я щодо регіонального аспекту розвитку медсестринства в площині теоретико-методологічного обґрунтування сучасного реформування системи охорони здоров'я є малодослідженим.

У динаміці змін системи охорони здоров'я України в окресленій площині доречно виділити три етапи її становлення (табл. 1), проаналізувати відповідні нормативно-правові документи державної політики щодо їх концептуальних засад та реальні зміни в самій системі в аспекті розвитку медсестринства, зокрема на регіональному рівні.

Таблиця 1

Етапи становлення системи охорони здоров'я в Україні

Етапи	Нормативно-правові документи державної політики	Концептуальні засади (регіональний аспект)
1	2	3
I. 1991.-1999 рр. – перехідний	Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-ХП	Визначені основні засади та принципи розбудови національної системи охорони здоров'я, зокрема: багатоканальність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі.
	Конституції України (1996)	Визначені підходи до формування державної політики України в галузі охорони здоров'я.
	Інші законодавчі і нормативні акти	Деталізують основні конституційні положення щодо регулювання охорони здоров'я.
II. 2000.-2013 рр. – розвитку	Концепція розвитку охорони здоров'я населення України: затверджено Указом Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000	Метою реалізації Концепції визначено: збереження та зміцнення здоров'я населення; створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; забезпечення гарантованого рівня надання безоплатної кваліфікованої медичної допомоги у визначеному законодавством обсязі; формування керованого ринку платних медичних послуг, сприяння діяльності закладів охорони здоров'я всіх форм власності, створення умов для задоволення потреб населення в медичних послугах; ефективне використання наявних кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів; солідарна участь держави, роботодавців, територіальних громад та окремих юридичних і фізичних осіб у фінансуванні послуг з надання громадянам медичної допомоги.
	Міжгалузева комплексна програма “Здоров'я нації” на 2002-2011 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10.01.2002 р. № 14	Серед її завдань: удосконалення нормативно-правової бази охорони здоров'я відповідно до світових стандартів; запровадження правових, економічних, управлінських механізмів, забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я; запровадження ефективної системи багатоканального фінансування, збільшення бюджетних асигнувань на охорону здоров'я; сприяння діяльності закладів охорони здоров'я усіх форм власності; підвищення ефективності використання наявних кадрових, фінансових та матеріальних ресурсів охорони здоров'я.
	Програма розвитку медсестринства України (2005 – 2010 рр.) : наказ МОЗ України від 08.11.2005 р., № 585.	За рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування визначено низку заходів щодо розвитку медсестринства України, скерованих на забезпечення розвитку менше затратної медичної допомоги; удосконалення системи підготовки і підвищення кваліфікації, атестації середнього медичного (фармацевтичного) персоналу та бакалаврів з медицини (фармації) та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів; покращення надання доступної ефективної медичної допомоги населенню в країні; сприяння ефективному використанню кадрових ресурсів в галузі охорони здоров'я.
	Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президентом України від 06.12.2005 р. № 1694/2005	Заплановано розроблення Плану дій з реформування системи охорони здоров'я населення, в якому передбачено заходи щодо підвищення якості та доступності медичного обслуговування населення, впровадження ефективної та прозорої моделі фінансування галузі, раціоналізації використання ресурсів, удосконалення системи управління, оптимізації мережі державних, комунальних і відомчих закладів, поліпшення підготовки медичних працівників та умов оплати їх праці тощо.

1	2	3
	Про створення Координаційної Ради з питань розвитку медсестринства України (наказ МОЗУ України від 24.03.2006 р., № 163.	Для забезпечення прозорості прийняття найважливіших управлінських рішень, обґрунтування та супроводу найважливіших програм реформування та розвитку медсестринства, створення умов для професійного та відкритого їх обговорення, надання рекомендацій та пропозицій щодо головних напрямів розвитку медичної галузі, обговорення найважливіших проблем охорони здоров'я населення.
	Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій обл. та м. Києві» від 07.07.2011 р., № 3612-VI	Запровадження пілотного проекту щодо реформування системи охорони здоров'я шляхом впровадження та відпрацювання нових організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, що спрямовані на підвищення ефективності та доступності медичного обслуговування населення і є необхідними для розвитку системи охорони здоров'я України. Передбачена децентралізація державного управління охороною здоров'я та підвищення ролі регіональних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування щодо охорони здоров'я та медичної допомоги.
III. 2014 – т/ч - сучасного реформування	Концепція побудови нової національної системи охорони здоров'я України (проект оприлюднений на офіційному сайті МОЗ України 18.06.2014 р.)	Визначені напрями модернізації управлінських, організаційно-правових, фінансово-економічних, структурних, інформаційних, комунікаційних та інших компонентів національної системи охорони здоров'я, реалізація яких сприятиме створенню гуманоцентричної системи охорони здоров'я, яка забезпечить умови для збереження та зміцнення здоров'я населення задля всезагального блага й відтворення та примноження людського капіталу української держави.
	Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 рр.	Визначенні ключові проблеми системи охорони здоров'я, потенційні напрями і шляхи їх розв'язання для формування нової державної політики у галузі, включаючи глибинні нормативні трансформації та впровадження нових фінансових механізмів, із метою забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я.
	Про засади державної політики охорони здоров'я (Законопроект станом на 11.11.2015 р.)	Визначає правові, економічні, соціальні, гуманітарні та організаційні засади державної політики охорони здоров'я як сукупності цілей, завдань, засобів, узгоджених дій та заходів органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію конституційних гарантій охорони здоров'я населення та права особи на своєчасну, доступну, якісну медичну допомогу та ефективне медичне обслуговування, забезпечення захисту прав і свобод людини щодо охорони здоров'я відповідно до сучасних викликів життя. Введено категорію «регіональна система охорони здоров'я» для позначення сукупності кадрових, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів окремого регіону України та системи заходів, яка здійснюється на його території місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами охорони здоров'я відповідно до їх компетенції та повноважень
	Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р., № 5/2015	Визначена мета державної політики у охорони здоров'я – кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020».

Аналіз еволюції концептуальних засад основних документів державної політики України в галузі охорони здоров'я щодо регіонального аспекту розвитку медсестринства підтверджує тезу щодо необхідності взаємоузгодження в реформуванні системи охорони здоров'я цільових засад, управлінських процесів і динаміки суспільних перетворень. А тому розробка та механізми реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я, зокрема щодо розвитку медсестринства на регіональному рівні, мають узгоджуватись з процесами реформування державного управління та децентралізації, являти

собою невід'ємні складові єдиного процесу суспільної трансформації, направленої на забезпечення якісного розвитку України. Саме таким чином можливе забезпечення синергетичного ефекту від реалізації стратегічних програм і реформ.

Література

1. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року, № 5/2015. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.*

Зміст

Наукове забезпечення вирішення практичних проблем публічного управління

Петровський П. М. Інституціоналізації наукового знання – необхідна умова публічного управління	6
Фоміцька Н. В. Інституціональні зміни в публічному управлінні на територіальному рівні	9
Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Пріоритети публічного управління при формуванні стратегії розвитку	11
Гук О. І., Колосовська І. І. Теоретико-методологічні аспекти формування політики національної пам'яті в Україні	14
Антонова О. Р. Потенціал сімейного волонтерства вітчизняний та зарубіжний досвід	17
Федорчак О. В. Кредитний рейтинг як інструмент оцінки інвестиційного клімату	19
Машненко К. А. Забезпечення розвитку “Екологічної держави” в Україні	22
Бавол Т. В. Державне управління якістю надання індивідуальних соціальних послуг	24
Деміхов О. І. ІТ-моделювання управлінських рішень муніципалітету в сфері житлової інфраструктури міста	27
Мороз С. А. Оцінювання рівня розвитку нематеріальних ресурсів трудового потенціалу ВНЗ як напрям вирішення практичних проблем публічного управління системою вищої освіти	29
Олійник С. Р. Організаційно-правові засади формування сучасного стилю діяльності органів публічної влади	33
Стасів Р. М. Організація та регулювання ринку юридичних послуг в Україні	35
Тарасюк І. О. Значення професійної культури посадових осіб публічної влади	37
Харечко Д. О. Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України	39
Шмагун А. В. Основні напрями приросту знань у системі державного управління	43
Штогрин О. П. Превентивні стратегії публічного управління в реалізації репродуктивних прав людини	44

Теоретико-методологічні проблеми публічного управління

Мартиненко В. М. Нова постановка теоретико-методологічних проблем формування системи органів публічної влади та публічного управління	48
Клайн В., Чорнобиль О. В. Корупція і чорний ринок як об'єкти економічного аналізу	50
Кіянка І. Б. Аналіз основних політичних гасел у виборчих програмах до парламенту-2014 року в контексті державного управління	53
Поступна О. В., Полякова О. С., Степанко О. В. Актуальні проблеми в організації публічного управління правовою освітою в Україні	56
Твердохліб О. С. Основні пріоритети держави у сфері захисту національного інформаційного простору	58
Онущенко О. В. Феномен циклічності у взаємодії громадянського суспільства та органів державного управління	61

Хашиєва Л. В. Національно-культурна ідентичність крізь призму ідей мультикультуралізму	64
Андріїв М. М. Компетенція як критерій якості діяльності органів публічної влади	67
Мацкевич В. В. Розвиток публічного управління в аспекті публічно-владного партнерства	69
Курносів О. В. Формування механізмів державної податкової політики	71
Обіход М. М. Регіональна складова у реалізації державної молодіжної політики (очима молоді Львівщини)	74
Паска О. В. Про феномен колективного президента	77
Похмурська-Гудим Н. М. Розвиток державного регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні та інших країнах світу	79

Реформування публічного управління

та сектору безпеки в Україні на європейських засадах

Красівський О. Я., Книщик С. І. Розвиток загальної середньої освіти в період становлення незалежності України з залученням європейського досвіду	84
Сіцінський Н. А. Реформування системи забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері в контексті загальної реформи державного управління закордонними справами	86
Біньковський О. А., Залож В. В., Довгань В. І. Розвиток прикордонної науки в Україні в умовах інтеграції в Європейське Співтовариство	88
Мороз О. Ю., Пасічник В. М. Регіоналізація як чинник розвитку європейських інтеграційних процесів	92
Котовська О. П. Партнерство між трьома секторами як принцип делегування суспільних послуг: польський досвід для України	94
Криштанович М. Ф. Державне управління ОВС України у сфері міжнародної правоохоронної системи в контексті забезпечення безпеки України	97
Юник І. Г. Реалізація гендерної політики в Україні на європейських засадах	100
Дзяний Р. Б., Дзяний Н. Р. Кібербезпека критичної інфраструктури	103
Соколова О. М., Ковальчук А. В. Проведення фінансової децентралізації в контексті реформування публічного управління в Україні	105
Сухоняк В. І., Дзяна Г. О. Використання інформаційних систем у практичній діяльності рятувальних підрозділів цивільного захисту	108
Ленігевич Б. В., Красівський Д. О. Проблеми співпраці держави і суспільства в контексті реформування органів державної служби України	110
Абрамова Д. С. Шляхи підвищення ефективності державного управління забезпеченням мовної політики у сфері захисту прав національних меншин	113
Андрєєва С. А. Основні напрямки безпекової політики Польщі в контексті національної безпеки України	115
Відлер О. М. Реальні та потенційні загрози національній безпеці України у сфері нелегальної міграції	119
Ковальчук В. М. “Цивільна оборона” і “цивільний захист” в контексті національної безпеки України	120
Липчук М. О. Основні напрямки адаптації європейського досвіду щодо використання переваг інформаційно-комунікативних засобів в діяльності органів публічного управління	124
Любінський А. М. Організаційно-правовий механізм та його роль у процесі модернізації державної системи цивільного захисту України	126

Мідик О. М. До питання державної підтримки обдарованої молоді	130
Роман В. Ф. Досвід децентралізації влади в Угорщині в контексті можливості використання територіальними громадами у Закарпатській області України	132
Стукалін Т. А. Перспективи України у системі європейської колективної безпеки та оборони в контексті сучасних викликів та загроз	135
Шаповалова І. Б. Пріоритети оптимізації публічного управління в Україні на основі концепції прав людини в контексті європейського досвіду	138
Шашула О. М. Національні системи моніторингу охорони праці в країнах ЄС	140
Яниська Н. І. Шляхи оптимізації фінансування наукової діяльності вищих навчальних закладів	142
Адамська О. С. Нормативно-правове регулювання інтеграції України до безпекового простору ЄС	146
Данищенко О. С. Міжкультурна компетентність державних службовців у контексті реформування державної служби в Україні	149

Розвиток публічної служби в умовах децентралізації влади

Сушинський О. І. Відповідальність як чинник контролю та нагляду в організації публічної влади	154
Гургула Т. В. Управління ресурсами територіальної громади в умовах децентралізації влади	157
Баранов О. А., Дубняк М. В. Інформаційні умови участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до міжнародних стандартів	159
Карпа М. І. До питання концентрації у змісті посади державної служби	162
Гіржев А. О. Децентралізація влади як запорука створення спроможних громад в умовах реформування публічного управління	164
Корецька Т. К. Реформування державної служби в контексті децентралізації влади	166
Михалевська Л. Б. Сутність феномена “кадровий потенціал органів державної влади”	169
Томашевська Т. В. Пріоритетні принципи формування політико-управлінської еліти в сучасній Україні	171
Яремін І. І. Перспективи вдосконалення етики публічного адміністрування в умовах децентралізації	173

Управління проектами та програмами в публічній сфері

Дробот І. О. Управління проектами у сфері державно-приватного партнерства в Україні	178
Шаров Ю. П., Безуглий Д. Г. Аспекти створення проектно-орієнтованого середовища управління розвитком об'єднаних територіальних громад	180
Маматова Т. В., Кірєєва О. Б. Досвід е-навчання з управління проектами та програмами місцевого розвитку на е-платформі “Спільнота практик місцевого самоврядування” (2012 – 2015 рр.)	183
Фещур Р. В., Рябокочнь С. С. Врахування категорій психологічних відмінностей при формуванні та взаємодії команди проекту	186
Нема О. С. Проектний підхід як інструмент розвитку територіальних громад	189
Гречко Т. К. Інструменти управління проектами та програмами в публічній сфері	191
Дяченко С. А., Костіна І. С. Розвиток державних механізмів формування привабливого інвестиційного клімату в умовах євроінтеграції	193

Проців О. Р., Карабчук Д. Вплив програми FLEG-II на розвиток мисливської галузі України	196
Борисенко Ю. В. Мережа територіальних проектних офісів як фактор підвищення результативності управління проектами місцевого розвитку	199
Калашник О. М. Організаційна структура екологічного управління в Україні	202
Мукан Б. С. Експертно-методична діяльність Секретаріату Урядового уповноваженого України у справах Європейського суду з прав людини як спосіб впливу на процес управління національними програмами (на прикладі національних програм у сфері освіти)	205
Онишкевич О. В., Мороз Х. М. Обґрунтування пропозиції щодо реалізації соціального кейтерингу у соціальній сфері послуг в умовах децентралізації	208
Янівський Б. Б., Лучко Г. Й. Проблеми та перспективи розвитку стартап екосистеми в Україні	210

Аналіз фахового тексту: лінгводидактичний вимір

Ванівська О. І. Public Administration vs Public Management: Functional Approach (according to the BNC data)	214
Лесечко Б. В., Карбівник В. П. Фаховоорієнтована іноземна мова у контексті освітньої реформи в Україні	216
Кохалик Х. М. Стратегії читання та аналізу іншомовних фахових текстів	219
Коцюба Н. Й. Мова як репрезент національного характеру та ментальності	221
Монастирський Б. Я. The dilemma of degree of mistake correction in the language teaching process	224

Круглий стіл

Економічні та інформаційні аспекти публічного управління на регіональному рівні

Крайник О. П. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	226
Матвійшин Є. Г. Розвиток малого підприємництва в регіонах України	228
Загорська Т. В., Борщук Є. М. Сучасні проблеми формування економічної політики України	231
Бліщук К. М. Тінізація економіки: виклики для влади	234
Новосад В. П., Василенко В. М. Розвиток вітчизняних порталів адміністративних послуг: альтернативи та тенденції	236
Козак І. І. Пріоритети державної політики щодо соціально-економічного розвитку регіонів	240
Ромашко С. М. Особливості реалізації інформаційної політики України в кризовій ситуації	243
Саврас І. З. Стан та проблеми забезпечення органів державного управління статистичною інформацією	246
Селіверстов Р. Г. Кластерний підхід до оцінювання стану та розвитку адміністративно-територіальних одиниць за набором соціально-економічних показників	248
Юринець Р. В., Юринець З. В. Прогнозування інноваційного розвитку економіки України з використанням нейромережевого моделювання	251
Бурик З. М. “Зелена економіка” в контексті концепції сталого розвитку України	254
Добрева Н. Ф., Коцупей В. М. Національні пріоритети науково-технологічного розвитку	256

Акімова Л. М., Акімов О. О. Державні механізми економіко-правового регулювання природокористування	259
Коцовська О. С. Розмежування повноважень щодо фінансового забезпечення освіти на регіональному рівні: нормативно-правові засади	262
Бойко О. Я. Теоретичні підходи до визначення податків як ознаки держави	266
Гарбариніна В. Ю. Підвищення рівня інституційної спроможності органів публічної влади щодо впровадження державно-приватного партнерства на регіональному рівні	267
Грабовський О. І. Напрями покращення здійснення соціальної політики державою	269
Журавель Ю. В. Принципи стратегічного планування на підприємствах в умовах конкуренції	272
Заверуха М. М. Специфіка тіньової економіки України	274
Пак В. І. Активізація державної політики щодо єврорегіонального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління	276
Хмара О. В. Завдання сучасної державної політики щодо сприяння розвитку середнього класу в Україні	279
Шорохов В. В. Імплементация ринкових методів управління в публічне управління	281

Круглий стіл

Розвиток інноваційної політики та клієнтоорієнтованості органів публічної влади: HR менеджмент та лідерство

Ліпенцев А. В., Маковой Ю. П. Стратегічне управління персоналом підприємств туристичної сфери	286
Синицький О. С., Попський А. В. Напрямки стимулювання та регулювання малого та середнього бізнесу	289
Ортинський В. Л. Проблеми використання результатів оперативно-розшукової діяльності як приводів і підстав для початку досудового розслідування	291
Безкоровайна У. Ю. Правові аспекти професійної діяльності медсестри	293
Ганущин С. Н. Проблеми інституційного забезпечення державно-управлінської комунікації як одного з механізмів переходу від принципів державного управління до засад публічного управління в Україні	296
Жук Ю. М. Поняття “послуг” у системі державного управління	298
Мошура І. І. Інноваційний розвиток як основа забезпечення конкурентоспроможності економіки	301
Неділько Р. В. Сучасні погляди та тенденції на освіту сестри медичної в Україні	303
Соломко Ю. І. Інноваційна модель електронного урядування у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні	306
Юристовська Н. Я. Державне забезпечення прав людини у сфері охорони здоров'я	309
Піхоцький А. В. Стратегічні пріоритети підвищення рівня фінансової безпеки України	311
Піхоцький Ю. В. Державний контроль та державний аудит: попит і пропозиція	314
Шегедин Я. Ю. Регіональний аспект розвитку медсестринства в Україні: еволюції концептуальних засад державної політики в галузі охорони здоров'я	316

Наукове видання

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Матеріали науково-практичної конференції
за міжнародною участю

15 квітня 2016 р.

Відповідальна за випуск	<i>Н. З. Онисько</i>
Технічне редагування	<i>Н. Б. Кічула</i>
	<i>І. І. Стецик</i>
Комп'ютерна верстка	<i>Н. О. Свідерська</i>
Дизайн	<i>І. Б. Тарай</i>
Друк	<i>І. Б. Тарай</i>

*Матеріали та пристатейна література
публікуються в авторській редакції.
За достовірність фактичної інформації у публікаціях
відповідальність несуть автори*

Підписано до друку 25.03.2016 р. Формат 70x100/16
Обл.-вид. 28,54. Ум.-др. арк. 25,63.
Наклад 170 примірників. Замовлення № 5/16

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Реєстраційне свідоцтво Серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.

Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16, тел. (032) 244-81-19
Електронна пошта: statya.lviv@gmail.com, веб-адреса: www.lvivacademy.com