

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

*Матеріали II-ої Міжнародної наукової конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління*

*(3 червня 2011 року)*



Одеса – 2011

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

**Державне** управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали II-ої Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (3 червня 2011 р). – [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 272 с.

**ББК 67.9(4Укр)301**

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентіві України, 2011.

## **ПРИВІТАННЯ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ**

**Dear participants of Conference!**

*Let me congratulate you with the Conference work and to wish to all of you many considerable scientific results!*

In modern conditions Ukraine aspires to respond the European standards in many spheres of vital functions of a society, the system of public administration demands considerable transformations, including the improvements of mechanisms of administration manpower training in sphere of a science of public administration.

By fulfilling the order of the President of Ukraine Victor Yanukovich, the Cabinet has accepted «The National Action Plan for 2011 on introduction of the Program of economic reforms for 2010-2014: «The Rich Society, Competitive Economy, Effective State». The main goal of the National Action Plan for 2011 is tactical realization of the mid-term program of economic reforms. The Action Plan includes 21 directions of reforms – vectors that completely cover all spheres of public administration. The necessity for scientific guaranteeing of system of public administration rises up at today's stage of development of Ukraine in the conditions of dynamical challenges of globalization and the crisis.

The modern and qualify training system for PhD/Doctor program students in public administration sphere plays an outstanding role in the forming of a scientific basis for public reforms. This training system influences to the processes of functioning and development of state. The scientists who investigate the innovative technologies of science play the key role in the successful process of government modernization, increase its dynamic development and, that is more important, helps Ukraine to get into the European administrative area.

Innovative scientists should become the leaders of reforms in public administration branches. I think that Conference will give a possibility to discuss actual problems in the sphere of the theory and methodology of the modern public administration, mechanisms of the public administration, public service and local-self government.

Also I strongly believe that fruitful results of Conference will contain the recommendations that can be used for wide administrative practice in the field of public administration.

**Dr. Mykola M. Izha**

Director of the Odessa Regional Institute of Public Administration  
of the National Academy of Public Administration,  
Office of the President of Ukraine

### **Шановні учасники конференції!**

*Дозвольте привітати вас з початком її роботи  
та побажати вагомих наукових результатів!*

В сучасних умовах прагнення України відповідати європейським стандартам в багатьох сферах життєдіяльності суспільства, система публічного управління вимагає значних перетворень, зокрема і тих, що стосуються удосконалення механізмів управління підготовкою наукових кадрів в галузі науки державного управління.

На виконання розпорядження Президента України Віктора Януковича Кабінет Міністрів ухвалив «Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки: «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Головною метою плану дій на 2011 є тактична реалізація середньострокової програми економічних реформ. План дій побудовано за напрямками реформ - це 21 вектор, які повністю охоплюють всі сфери державного управління. Необхідність у науковому забезпеченні системи публічного управління зростає в умовах викликів глобалізації та кризових явищ на етапі сучасного розвитку України, в умовах динамічних викликів глобалізації і кризових явищ.

Адже якісна підсистема підготовки аспірантів та докторантів в галузі державного управління відіграє суттєву роль в формуванні наукового підґрунтя суспільних реформ, підвищенні ефективності процесів функціонування та розвитку держави. Саме інноваційні науковці є одним з ключових факторів успіху модернізації державної влади, підвищення її динамізму, що особливо важливо в період входження нашої країни в європейський адміністративний простір.

Інноваційні науковці повинні стати лідерами реформ в галузі державного управління. Маю надію, що конференція надасть змогу обговорити актуальні проблеми в сфері теорії та методології сучасного державного управління, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування. Щиро сподіваюсь, що результатами роботи конференції стануть змістовні рекомендації, які можна буде використовувати в широкій управлінській практиці в галузі публічного управління.

**Іжа Микола Михайлович**

директор Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної Академії державного управління  
при Президентіві України

### **Уважаемые участники конференции!**

*Позвольте поздравить вас с началом ее работы  
и пожелать весомых научных результатов!*

В современных условиях стремления Украины отвечать европейским стандартам во многих сферах жизнедеятельности общества, система публичного управления требует значительных преобразований, в частности и тех, которые касаются усовершенствования механизмов управления подготовкой кадров в сфере науки государственного управления.

На выполнение распоряжения Президента Украины Виктора Януковича Кабинет Министров принял «Национальный план действий на 2011 год по внедрению Программы экономических реформ на 2010-2014 годы: «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство». Главной целью плана действий на 2011 год является тактическая реализация среднесрочной программы экономических реформ. План действий построен по направлениям реформ - это 21 вектор, которые полностью охватывают все сферы государственного управления. Необходимость в научном обеспечении системы публичного управления возрастает на сегодняшнем этапе развития Украины в условиях динамичных вызовов глобализации и кризисных явлений.

Ведь современная и качественная подсистема подготовки аспирантов и докторантов в сфере государственного управления играет существенную роль в формировании научной основы общественных реформ, повышении эффективности процессов функционирования и развития государства. Именно инновационные научные работники являются одним из ключевых факторов успеха модернизации государственной власти, повышения ее динамизма, что особенно актуально в период вхождения нашей страны в европейское административное пространство.

Инновационные научные работники должны стать лидерами реформ в отрасли государственного управления. Рассчитываю на то, что конференция предоставит возможность обсудить актуальные проблемы в сфере теории и методологии современного государственного управления, механизмов государственного управления, государственной службы, местного самоуправления. Искренне надеюсь, что результатами работы конференции станут содержательные рекомендации, которые можно будет использовать в широкой управленческой практике в сфере публичного управления.

**Ижа Николай Михайлович**

директор Одесского регионального института государственного управления  
Национальной Академии государственного управления  
при Президенте Украины

*Щиро вітаю учасників II Міжнародної наукової Інтернет-конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління “Державне управління в  
Україні: історія державотворення, виклики та перспективи”!*

Приймаючи участь в нашій конференції, ви маєте змогу обмінятися результатами своїх наукових досліджень, роздумами щодо розбудови Української держави, оскільки питання, які сьогодні розглядаються, носять актуальний для нашої країни характер. Становлення нової держави, а саме цей процес триває зараз в Україні, майже завжди супроводжується нестабільністю соціально-економічних відносин, яка може провокувати виникнення кризових явищ.

Символічно, що саме в цей час молоді науковці в галузі науки державного управління започаткували проведення такої конференції і сьогодні проводять її уже вдруге. Це свідчить про те, що нове покоління наукової еліти в сфері державного управління не є байдужим до проблем розвитку нашої держави. Маю надію на цікаві та змістовні доповіді учасників конференції та цікаві результати впровадження наукових досліджень.

Бажаю Вам успіхів у подальших дослідженнях, натхнення, терпіння та цікавих результатів у реалізації наукових завдань!.

**Тетяна Пахомова,**  
голова оргкомітету конференції, завідувач  
кафедри державного управління і місцевого  
самоврядування Одеського регіонального  
інституту державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України

**Секція № 1**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**



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

## **ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ СИСТЕМИ ЖКГ**

Основою управління будь-якою системою є правильна організація її структури. У державній владі – це оптимальний розподіл повноважень окремих органів влади, створення механізмів стримувань та противаг, виключення конфлікту інтересів.

На протязі всіх 20 років незалежності України відбувається пошук правильної, прийнятної для нас системи організації державної влади. За Конституцією України влада в державі представлена законодавчою, виконавчою та судовою гілками власті [1]. При цьому є ще й місцеве самоврядування, яке за Конституцією незалежне. Розмежування законодавчої, виконавчої і судової влади є поділом державної влади по горизонталі. По вертикалі влада розподіляється між усіма органами та посадовими особами, що належать до тієї чи іншої гілки влади. Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил [3].

Як показує практика державного управління, збалансування інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування є найскладнішим. З одного боку процеси децентралізації влади є позитивними і характеризують країну як демократичну чи країну, яка розвивається в напрямку встановлення демократії. Централізація ж влади дозволяє в стислі терміни ефективна для проведення необхідних реформ.

Крім правильного вибору заходів з централізації-децентралізації державного управління досить важливим є правильне і чітке розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням.

На прикладі системи житлово-комунального господарства можна переконатись в необхідності врегулювання повноважень між органами публічної

влади по горизонталі та по вертикалі. Так, система ЖКГ регулюється Законами України «Про житлово-комунальні послуги», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» та низкою інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. Однак навіть поверхневий аналіз зазначених законів показує, що, наприклад, за якість послуг, за розміри тарифів, за встановлення норм і нормативів послуг, що надаються відповідальні і місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [Закон України «Про житлово-комунальні послуги» 24 червня 2004 року № 1875-IV [2]. При цьому немає абсолютно ніяких розмежувань повноважень між рівнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ось і виходить, що або функції ніхто не виконує, або все норовлять керувати одним і тим же.

Все це посилюється дублюванням функцій усередині системи виконавчої гілки влади, зокрема, між місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Зміни, що вносяться в закони і підзаконні нормативно-правові акти, мають несистемний характер і являють собою формалізацію тих лобістських процесів, які мають місце в нашому суспільстві. Однак в умовах тривалої фінансової кризи подальше продовження такої практики може призвести до незворотних наслідків. Саме тому необхідно чітко визначити мету, цілі та основні завдання. Все це дозволить сформувати ефективну систему управління системою житлово-комунального господарства України, розподіливши повноваження між державними органами і місцевим самоврядуванням.

Метою побудови якісної системи управління має стати ствердження «Кожному споживачеві якісні та доступні житлово-комунальні послуги». При цьому можна виділити наступні цілі:

1. Забезпечити повну прозорість і доступність тарифів на послуги ЖКГ;
2. Забезпечити оновлення основних фондів на протязі 3-х років на 30%;
3. Встановлення жорсткого контролю якості житлово-комунальних послуг.

Для досягнення визначених цілей необхідно вирішити такі завдання:

- Чітко визначити орган, уповноважений встановлювати тарифи на послуги ЖКГ (наприклад, сільські, селищні, міські ради) та призначити його

відповідальним за дотримання порядку встановлення тарифів, їх розмір і прозорість;

- Обмежити темпи зростання тарифів, пов'язавши його з темпами росту середньої заробітної плати;
- Розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в частині контролю розмірів тарифів: наприклад, наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади – здійснювати контроль порядку встановлення та їх розмірів;
- Запровадити середньострокове (3 роки) планування для бюджету і підприємств галузі;
- Розділити повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у питаннях встановлення норм і стандартів житлово-комунальних послуг та контролю їх дотримання.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст. 141.
2. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року № 1875-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1875-15>.
3. Теорія держави і права. Скакун О.Ф.. Глави 1-17/ Підручник / Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. - 656 с.

*Dr. Valiyev Anar*  
*Associate Dean of Academic Affairs*  
*of Azerbaijan Diplomatic*

## **TRUST AND MISTRUST IN THE CAUCASUS**

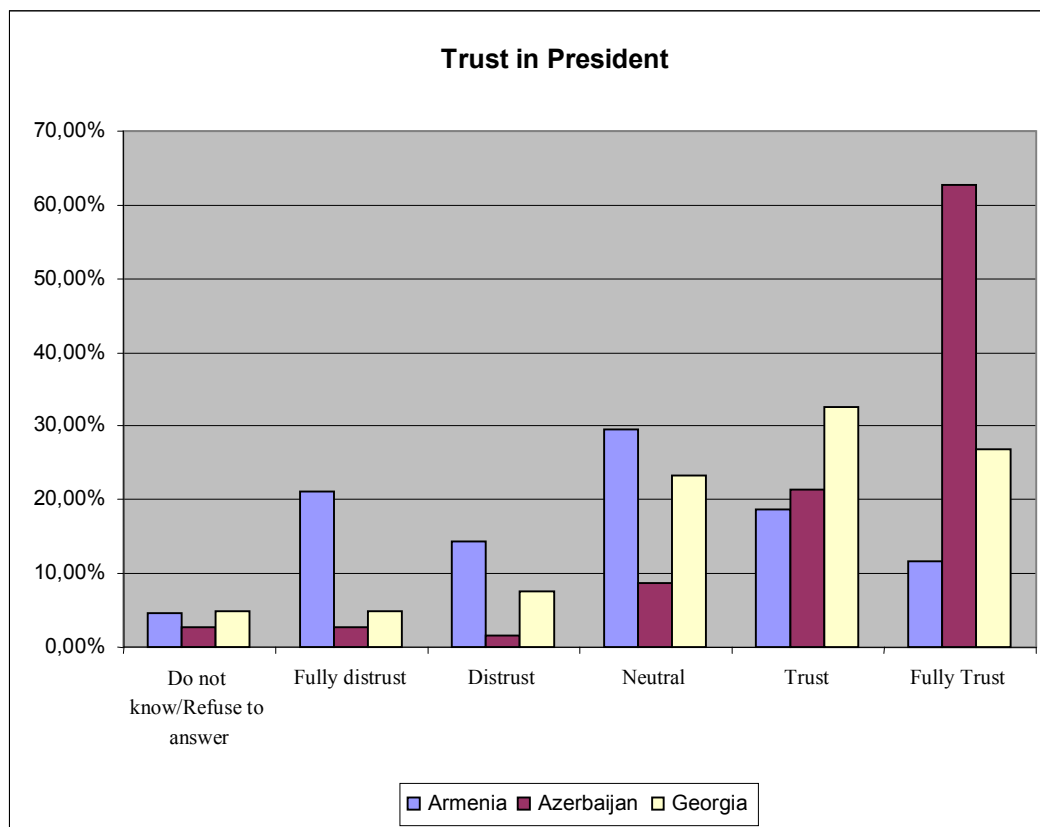
There is a general understanding that trust in a political system is an important element for democratic reforms and development. Trust contributes to economic development and market economy, social integration, political reforms, democratic stability and even to good health and longevity (Newton, 2001). Political and social scientists usually distinguish two types of trust - political and social. While social trust covers the attitudes of people to each other as well as participation in civil and voluntary organizations, political trust measures the attitudes of the public to political institutions. For the last decade the connection between trust, social capital and democracy has occupied a significant place in the work of political scientists. The disintegration of the Soviet Union and emergence of new transitional states gave birth to and popularized theories of trust. Political scientists began to see the absence of trust as the main element of weakness in the political system. The weakness of political society and low levels of citizens' involvement in politics in former Communist societies usually connected to low levels of social capital (weak civil society and low levels of interpersonal trust) and the legacy of cooperation with Communism (Letki, 2004). In fact, several researchers found that mistrust of political institutions comes from the disappointment from cooperation with Communist regimes and disbelief in a new democratic government (Howard, 2003). Countries of the South Caucasus are not an exception to the rule. All three countries became independent at the same time and experienced more or less similar historical processes. While, Georgia and Azerbaijan were plagued by separatism and aggression, Armenia was left in isolationism and lacking economic development. But the presence of conflicts in all three societies contributed a great deal to the formation of trust in various institutions.

The following article examines the level of political trust among populations in Armenia, Azerbaijan and Georgia. It also provides an explanation for understanding the high or low level of trust. This article primarily employs data from the 2010 Caucasus Barometer (CB)—a nationwide survey that is annually conducted in Armenia, Azerbaijan

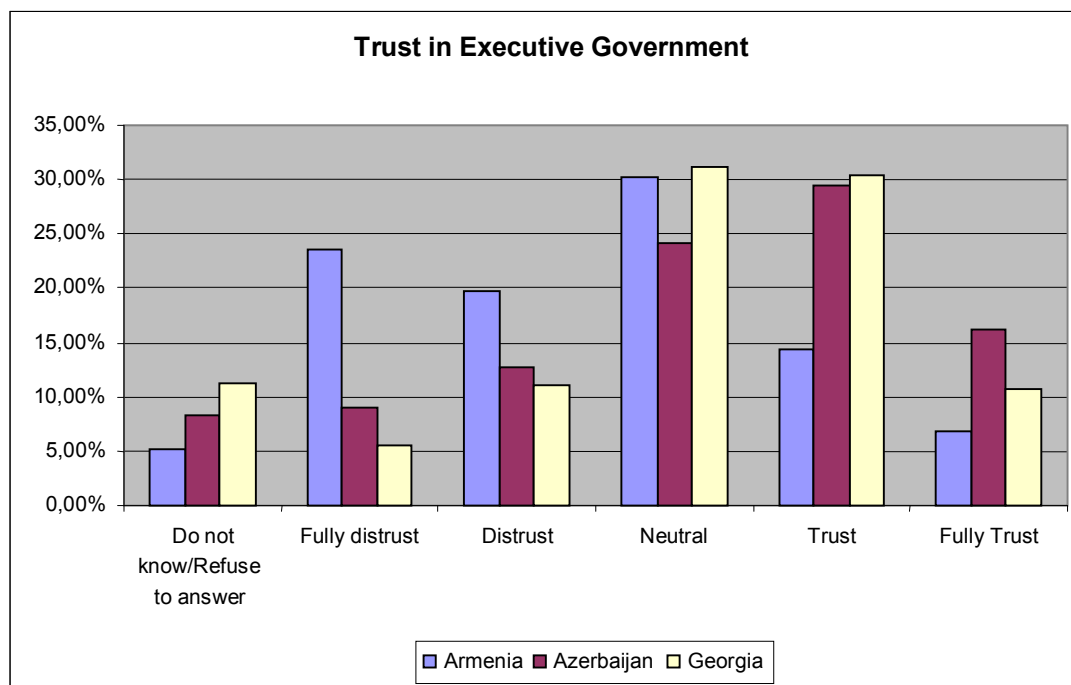
and Georgia by the Caucasus Research Resource Centers (CRRC). The CB uses multistage cluster sampling with preliminary stratification on nine geographically defined units in each country: capital, urban-Northeast, urban-Northwest, urban-Southeast, urban-Southwest, rural-Northeast, rural-Northwest, rural-Southeast and rural-Southwest. The sampling frame in 2010 was the census in Azerbaijan and Georgia and electricity records in Armenia. The number of primary sampling units (PSUs) in each stratum was proportional to the population of each stratum. Fifty households on average were randomly selected in each PSU for an interview. The rough number of individual interviews per country was 2,001 in Azerbaijan, 2,089 in Georgia and 1,922 in Armenia. The average expected margin of error varies between settlement types [capital, urban non-capital, and rural], but none are greater than 5% (Caucasus Barometer, 2010).

The article is divided into several sections. First, we will examine the trust level of populations to the three branches of power – executive, legislative and judicial. Second, the article will analyze the trust level of populations to some institutions such as ombudsman, army, banks, health care system and local governments. In conclusion, the article will focus on areas that governments should concentrate on in order to strengthen the process of democratic transformation and good governance.

**Executive Branch of Power.** In the former Soviet Union republics and in the Caucasus in particular, the trust level in presidents and executive governments is one of the important indicators of legitimacy of power. Since all three countries are presidential republics, a low trust level in the executive branch of power would invite some doubt regarding the stability of the system. Many coups, government overthrows or so-called revolutions happened because of the low level of confidence a population had in its president. The history of Post-Soviet South Caucasus has several examples of such situations. Looking at the following graph, we can observe that the trust levels in presidents in the South Caucasus vary significantly.



The share of people who trust the president of Azerbaijan (fully trust and trust) comprises 84.1%. If we include those people who are neutral it could be said that almost 93% of Azerbaijan's population is either trusting or neutral to its president. This highly correlates with the results of the recent presidential election when president Aliyev got 87% of the votes with 75.6% voter turnout. It also proves many observations and theories that trust of institutions leads to higher voter turnout, especially in Azerbaijan. In Azerbaijan most of the respondents were more likely to feel that the policy of the country is going in the right direction and that they were treated fairly by the government. It is worth mentioning that in comparison with 2007 and 2008, the trust level in the Azerbaijani president grew to 82% in 2009. The major reason for that is believed to be the ability of the Azerbaijani president and government to preserve neutrality and stability during the Russia-Georgia crisis. A similar picture could be observed in the graph explaining the level of trust in the executive government. As in the previous case, the trust level toward the executive government is higher in Azerbaijan than in any other country in the South Caucasus.



However, in Azerbaijani a significant minority of people is neutral to the executive government. It is worth mentioning that in reality the Azerbaijani people distinguish between the power of the president and executive government. When the people in Azerbaijan are asked about trust in the executive government they mostly consider the local executive powers of districts and regions. Thus, despite the high percentage of trust (45%) toward executive government, some share of the population (22%) distrusts them. Although the share of people who distrust executive government is much lower than in Armenia, it is still higher than in Georgia

**Legislative Branch of Power.** The trust of parliament in Georgia and Azerbaijan is pretty high, varying between 40-42%. As in previous cases, the level of distrust in Armenia to a second branch of power is comparatively high - 47%. At the same time around 30% of respondents are neutral to activities of the Armenian National Assembly.

As in the previous case, a significant minority of people in all three countries is neutral to the activities of parliament while some share of people distrusts this institution. It is quite understandable to see such a response. In most societies, even in democratic ones, the legislative branch of power is always seen as an inactive body and the level of trust in this institution in presidential republics is usually not high. Even in the USA, polls usually show that the significant majority of people disapprove of the work of the Congress (Real Clear Politics, 2011). Although some researchers could claim that there is

a difference between trust and approval, in the case of the South Caucasus the difference is marginal. However, it still does not explain why the Armenian parliament is distrusted more than the parliaments in Georgia and Azerbaijan. We could explain it with events that happened in the Armenian parliament in 1999, when armed terrorists killed the speaker and vice-speakers of the parliament. That shocking event could for years undermine the trust in the legislative branch of Armenia. It is interesting again to mention that voter turnout in Azerbaijan's parliament elections was 50.1%, which reinforces our claim that trust is positively correlated with voter turnout.

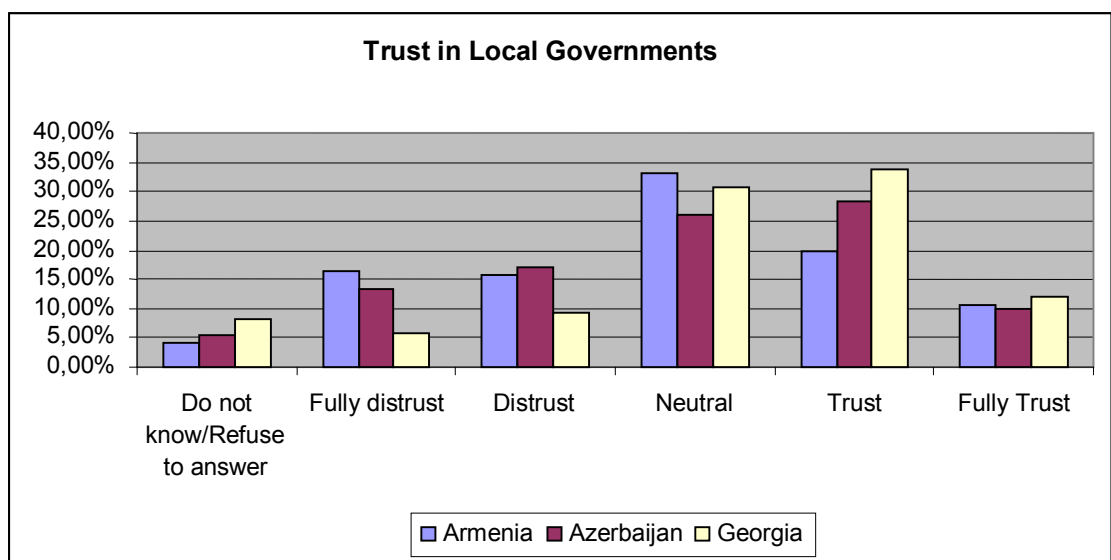
**Judicial Branch of Power.** Independence and trust in the judicial system is also considered as one of the important elements of emerging democracies. In that context, Azerbaijan and Georgia are proceeding on the same path. The share of people who trust courts is around 26% to 31%. Meanwhile, the share of people who distrust courts in Azerbaijan is higher than in Georgia. Around 32% of respondents in Azerbaijan distrust courts. Such a high share of distrust among respondents in Azerbaijan could be explained by the fact that the Azerbaijani public is slowly getting used to the court system and due process procedures. Unfortunately, trust of the judicial system can not be built overnight and is a difficult and long process involving reforms and educating citizens.

In this context trust in law-enforcement agencies such as the police is highly dependent on trust in the judicial system. In the example of Georgia we can see that thanks to reforms of the police system, the trust level of Georgian citizens to law-enforcement agencies is very high: 66.6% of Georgian respondents trust the police while 20% are neutral. In Azerbaijan, however, the level of trust toward police is much lower and reaches only 38%. In Armenian, in turn, the level of distrust of police is very high. Around 50% of respondents distrust Armenian police. Such high levels of distrust could be explained by the memory of Armenians of the events in March 2008 when the police and army were shooting demonstrators in the streets. In Azerbaijan, meanwhile, the level of distrust toward police is moderate but still not insignificant. That is why recent anti-corruption reforms started by the Azerbaijani president began with changes mostly in the police and judicial systems. For the period since January of 2011, a number of police officers and judges were relieved from their duties for irregularities in their work. It is



believed that the level of trust in this important element of government will significantly increase by the end of the year.

**Trust to Other Institutions. Local Governments.** Local government is another institution that requires building trust. Despite the fact that in Azerbaijan the share of respondents trusting local governments or municipalities is around 38%, a significant minority is still neutral. It could be explained by the fact that this institution is still young and undergoing reforms. Meanwhile, many dissatisfied people tend to see municipalities as incapable of solving problems. In addition, the local governments do not have many functions since the major power rests with the executive branch. Thus, we can see that people tend to trust the executive power rather than local governments since the executive power could really solve the people's problems. Thus, voter turnout in Azerbaijan for municipal elections is very low compared to other elections. Turnout for the 2009 municipal elections comprised 31.8% while in previous elections this figure was around 45%. In contrast, in Georgia the trust in local government is a bit higher than in Azerbaijan while still a significant number of people are neutral to local governments.



**Health Care and Education.** Both education and health care systems in Azerbaijan enjoy a high level of trust. In Azerbaijan around 60% of respondents trust the education system while 55% believe in health care. In comparison with 2009, the number of people who trust the education system grew by 7% and those trusting health care rose by 9%.

**Ombudsman.** The trust level in the ombudsman in Azerbaijan is low compared to other countries. Thus, only 24% trust this institution in Azerbaijan compared to 34% in

Armenia and 39% in Georgia. However, the low level of trust in the ombudsman does not necessarily mean that more people distrust this office. In fact the number of respondents distrusting the ombudsman is equal in Armenia and in Azerbaijan. It is interesting to observe that around 32% of respondents in Azerbaijan actually did not know (or refused to answer) about such a position. It shows that in Azerbaijan, and to a lesser extent in Armenia and Georgia, people are not aware of this institution or do not know about its activities.

*Media.* Media, often considered as a fourth branch of power, have high levels of trust in Azerbaijan and Georgia. In Armenia in contrast more people distrust the media. Meanwhile, a significant minority of respondents in all three countries - from 33% to 42% - are neutral or undecided toward the media.

*Banks.* It was mentioned in the literature before that the trust of people in financial institutions is one of the main factors in economic development. In many countries in Europe and the USA the people's trust of financial institutions and especially banks is very high. Meanwhile, based on that trust, financial institutions have developed systems allowing the population to gain access to cheap credit and loans. Thus, the interest on credit cards in the USA could vary from 9% to 12% while mortgages of under 6-8% annually, could be available for average citizens. In contrast, in Azerbaijan and other republics of the Caucasus there is still a high level of distrust or neutrality toward financial institutions that eventually leads to very expensive credit and loans. Despite the fact that the number of banks and amount of banking capitalization in Azerbaijan is much higher than in Georgia and Armenia, still around 22% (higher than in Armenia and twice as high as in Georgia) of Azerbaijani respondents distrust banks. This fact could be easily explained by the negative history of banking development in Azerbaijan when during the last years of the Soviet Union and at the dawn of the country's independence many banks went bankrupt, and many people lost their savings. But the positive fact is that the trust in banks for the last couple of years is increasing. In 2007 only 37% of Azerbaijani respondents trusted banks while 30% distrusted this financial institution.

**Conclusion and Recommendation.** The results of the survey show that the situation regarding trust is much better in Azerbaijan than in Armenia and Georgia. The trust level in the major political institutions in the country is comparatively high and there

is not much public disappointment with government's policies that could lead to massive social or political processes. However, it is understandable that some political institutions in Azerbaijan are weak and vulnerable and a lot of trust-building measures have to be implemented in order to change the situation. For example, despite the fact that the majority of Azerbaijani public trust is neutral to courts, still when asked about the fairness of the court system, approximately 56% of respondents answered that courts favor some citizens and only 14% believe that courts treat all citizens equally (a similar situation is observed in Armenia and Georgia). It is very important for government to build the people's trust in the courts, elect the right judges and set up mechanisms for firing people involved in irregularities. The same policies could be developed for law-enforcement agencies or the office of ombudsman that has the lowest trust level in society. Part of the distrust could come from the fact that people do not know much about the work of the ombudsman. Through publications, TV programs and other resources, government should raise people's awareness about the roles of law-enforcement and the ombudsman. Another important area for development is local governments or municipalities. Decreasing voter turnout in municipality elections is an alarming trend indicating that people do not see this important body of self-governance as decisive for solving their problems. Part of it comes from the fact that local governments do not have enough resources or abilities to implement policies. Thus, executive governments should be interested in developing and strengthening municipalities in order to ease the burden in delivering services.

The Azerbaijani president and government have very high levels of trust that no other country in the Caucasus has. This is mostly explained by having prudent domestic and foreign policies. Such a level of trust is also very crucial for stability and sustainability of the political system of the country. Thus, today the Azerbaijani government has a unique chance to deepen reforms in many areas from education to local government, and the outcome of these reforms could strengthen the country's stability and statehood.

### **Bibliography:**

1. Caucasus Barometer 2010 Dataset. Caucasus Research Resource Center. Retrieved from <http://www.crrccenters.org/caucasusbarometer/> (April 22, 2011).

2. Howard, Marc (2003). *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
3. Letki, Nathalie (2004). Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe. *Political Research Quarterly*, December 2004 vol. 57 no. 4 665-679.
4. Newton, Kenneth (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2 (Apr., 2001), pp. 201-214.
5. Real Clear Politics, Retrieved on April 22, 2011 – [http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html).

*Босак Ольга Зіновіївна*  
*аспірантка кафедри парламентаризму*  
*та політичного менеджменту*  
*НАДУ при Президентові України*

## **ЕВОЛЮЦІЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ: ПЕРЕХІД ВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО ПУБЛІЧНОГО**

Вкінці XX – на початку XXI століть уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, що сприяли покращенню їх функціонуванню. Це сталося у відповідь на вимогу громадян, які були невдоволені великою кількістю державних установ та не надто високою якістю надання ними публічних послуг. Уряди експериментували з багатьма концепціями вдосконалення своєї роботи та зменшення коштів, що витрачаються платниками податків, на реалізацію державних програм. Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат». Збільшення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у державному секторі.

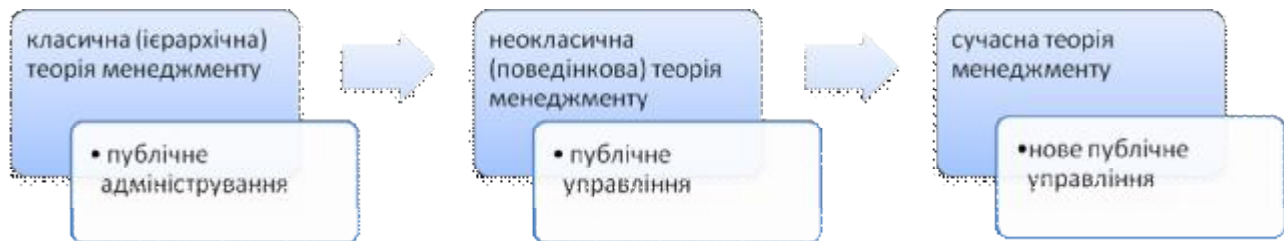
Модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, зазнала великої критики вже у другій половині XX століття. Використання цієї моделі на практиці показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил не можна очікувати значного підвищення ефективності управління. «Формальна знеособленість» працівників та зосередженість на удосконаленні операцій їх роботи не дозволило класичній теорії менеджменту максимально успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці. На подальший розвиток науки управління мала значний вплив поведінкова теорія

менеджменту, яка приділила велику увагу значенню людського фактору в управлінні. Представниця цієї школи американка Мері Паркер Фоллетт визначила управління (англійською – *management*) як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [3]. Це визначення вказує нам на те, що підвищити ефективність управління можна шляхом підвищення ефективності використання людських ресурсів. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту у центрі уваги знаходиться людина, а не організаційна структура. Так у державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалася у модель публічного управління («ринкова модель»): розставлення акцентів змістилося з виконання роботи згідно інструкцій та чітких правил на роботу, що спрямована на надання якісних публічних послуг та досягнення ефективних результатів. Незважаючи на те, що управління у приватній та публічній сферах почало здійснюватися подібно публічне управління має свої особливості. Головна ціль будь-якого управлінця чи то у публічній, чи у приватній сфері – мінімальними затратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості і результативності. Основне ж завдання, яке стоїть перед публічним управлінцем відмінне від завдання, яке виконує бізнес-управлінець. Якщо бізнес-управлінець своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то публічний управлінець – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому. Публічний управлінець має справу з тим, як найраціональніше використати публічну інфраструктуру для виробництва публічних благ та задоволення суспільного інтересу.

Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління у державному секторі еволюціонувала. Таким чином, можна прийти до висновку, що класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англійською – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англійською – *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англійською – *new public management*).

Таблиця 1

Еволюція моделі управління у державному секторі



Термін «публічне управління» (англійською – *public management*), який замінив термін «публічне адміністрування» (англійською – *public administration*), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році. «Публічне управління – це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [2, с. 15], – таке визначення Кілінга. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління має відношення до ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

В Україні досі використовується термін «державне управління», який не є точним відповідником терміну «публічне управління». Дуже часто два різних терміни *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління. У навчальному посібнику «Державне управління», який



було опубліковано у 2003 році, знаходимо таке трактування: «державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [6, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що державне управління у своєму здійсненні опирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [5, с. 94]. Словник-довідник «Державне управління» визначає державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання, або перетворення, що спирається на її владну силу» [7, с. 63].

В основі визначень державного управління, які надаються більшістю українських науковців, закладено класичне розуміння управління у державному секторі, що було запропоноване Максом Вебером. Саме класична модель управління у державному секторі досі набуває визнання в Україні. Вважається, що основними рисами державного управління є її владний характер, витоками якого є державна воля, та поширеність на все суспільство [4, с. 11]. Трактування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему є найкращою ілюстрацією того, як в Україні сприймається та розуміється значення терміну «державне управління». Ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ. Слід відзначити, що у таких колишніх республіках Радянського Союзу як Вірменія та Молдова у вжитку з'явився новий термін «публічне управління». У посттоталітарних країнах ведуться наукові дискусії щодо здійснення переходу від державного управління до публічного. В Академії державного управління Республіки Вірменія магістри та аспіранти навчаються за спеціальністю «публічне управління», яка замінила спеціальність «державне управління».

Зважаючи на те, що управління будь-якою організацією (підприємством, неприбутковою організацією чи державною установою) в умовах ринкової



економіки та демократії здійснюється по-іншому, ніж в умовах централізованої командно-адміністративної системи, державне управління, як вид діяльності, також мало б видозмінюватися. Інтегрований підхід до управління, який використовується сучасною теорією менеджменту, розглядає «організацію як відкриту систему, яка постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем, до якого має пристосуватися» [3]. Сьогодні розробляючи найкращу модель управління необхідно враховувати усі елементи внутрішнього та зовнішнього середовища організації. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [1, с. 45]. Еволюція менеджменту у державному секторі призвела до появи таких нових понять як «належне врядування» (*good governance*), «глобальне врядування» (*global governance*) «зайняте врядування» (*engaged governance*) тощо. Всі ці нові терміни потребують докладного вивчення в Україні та систематизації найкращих зарубіжних практик. Для того, щоб іти крок за кроком з інноваційним розвитком моделі управління у державному секторі нам в Україні так важливо, удосконалюючи впроваджені наукові досягнення у сфері державного управління, наслідувати найкращі зарубіжні тенденції та практики та робити свій значний внесок у розвиток науки публічного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. (2002), Berlin: Duncker & Humblot.
2. Management / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. - 3rd ed. - Cambridge, MA [etc.], 1988. - ISBN 5845910609 : 349.65 p.
3. Rensis Likert, Management System Theory: - <http://www.learnmanagement2.com/likert.htm>
4. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоритичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 256с.
5. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. – К. КНЕУ, 2005. – 480 с.

6. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред.. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
7. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. Творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика; За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с. – Бібліогр.: 222-225 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Конституція України: <http://zakon.rada.gov.ua/>

*Єльчанінов Дмитро Борисович*

*к.т.н., доцент,*

*Національний інститут стратегічних досліджень,*

*докторант відділу політичних стратегій*

## **СИСТЕМНІ ТЕОРІЇ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Зародження, формування та розвиток перших держав, як систем людей, території, на якій вони проживають, і влади, суверенної в межах даної території [6], безпосередньо пов'язано з еволюційним розвитком людства, коли воно перейшло від невиноробляючої діяльності (полювання за тваринами та збирання рослин), яка опиралась на минулий досвід, до виробляючої (скотарство та землеробство) на базі планування, що спричинило виникнення первинного сектора економіки (сільське господарство та видобуток корисних копалин), який був домінуючим до XVII ст. Систематизація знань о таких державах відбувалась на принципах давньогрецької філософії – передвісниці сучасної загальної теорії систем, які сформульовані у працях Платона, Аристотеля та інших античних вчених [5].

Виникнення у XVIII столітті вторинного індустріального сектора економіки (переробна промисловість) спричинило становлення авторитарного державного управління, що будується на принципах бюрократії, ієрархії та централізації. Для аналізу таких держав використовувались вчення про ноосферу В. Вернадського, тектологія О. Богданова, загальна теорія систем Л. Берталанфі, кібернетика Н. Вінера, праксеологія Т. Котарбіньського [4].

Сучасна криза класичної теорії державного управління пов'язана зі стрімким зростанням третинного постіндустріального сектора економіки (виробництво послуг). Вихід з цієї кризи полягає в розвитку шляхів демократичного врядування на засадах децентралізації та формування партнерських відносин між владою і громадянами на основі їх самоорганізації та самоврядування, найвідомішими з яких є концепції нового публічного менеджменту (New Public Management) та належного врядування (Good Governance). Велика кількість невдалих спроб застосування класичних системних підходів та методологій до вирішення державних проблем змушує шукати нові системні теорії, серед яких найпопулярнішою є синергетика [2].

З урахуванням того, що вже починається становлення четвертинного сектора (виробництво фундаментальних наукових результатів та освіта) та зароджується п'ятирічний (формування мотивацій) [1], системологічний підхід [3] може стати теоретико-методологічною основою державного управління. Держава з точки зору системології розглядається як система, що має задовольнити функціональний запит надсистеми – міжнародної спільноти, до складу якої держава належить або бажає приєднатись, або світового співтовариства.

Функціональний запит надсистеми є проявом її потреби у системі з певними властивостями. З практичної точки зору функціональний запит є внутрішніми або зовнішніми незамкненими зв'язками надсистеми, властивості систем виявляються у їх спроможності замкнути ці зв'язки. За рахунок екстенціальних (зовнішніх) властивостей система задовольняє поточний запит надсистеми. За адаптацію до незначних змін функціонального запиту відповідають інтенціальні (внутрішні) властивості системи. Потенціальні (приховані) властивості забезпечують еволюцію системи відповідно до значних змін запиту або у разі зміни надсистеми. Держава як система має властивості, що визначаються освітою та мотивацією її населення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гильбо Е. Начало постиндустриальной эры [Электронный ресурс] / Е. Гильбо // Новый европеец. — С. 14—15. — Режим доступа : <http://www.guzmanmedia.com/almanac/14-15.pdf>.
2. Капица С. П. Синергетика и прогнозы будущего / С. П. Капица, С. П. Курдюмов, Г. Г. Малинецкий. — М. : Едиториал УРСС, 2003. — 288 с.
3. Мельников Г. П. Системология и языковые аспекты кибернетики / Г. П. Мельников. — М. : Советское радио, 1978. — 366 с.
4. Панкратова Н. Д. Становление и развитие системного анализа как прикладной научной дисциплины / Н. Д. Панкратова // Системні дослідження та інформаційні технології. — 2002. — № 1. — С. 65—94.
5. Петров В. К. Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. — М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. — 491 с.

6. Юридична енциклопедія / Ю. С. Шемшученко (ред.). — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П.Бажана, 1998. — . — Т. 2: Д-Й. — 1999. — 741с.

*Калініченко Анатолій Георгієвич*  
*директор ТОВ «Здравниця»,*  
*здобувач кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДИТЯЧІ ЗАКЛАДИ ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНКУ: СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ**

З метою виховання здорового молодого покоління з гармонійним розвитком фізичних і духовних сил держава забезпечує розвиток широкої мережі дитячих садків, шкіл-інтернатів, оздоровниць, таборів відпочинку та інших дитячих закладів. Дитячими оздоровчими закладами вважаються заклади, які створені з метою реалізації права кожної дитини на повноцінний відпочинок і оздоровлення, зміцнення здоров'я дітей шкільного віку.

Дитячі оздоровчі заклади здійснюють принцип наступності і безперервності виховання, виконують по відношенню до школи компенсуючу функцію, дають можливість дітям не лише відпочити, зняти фізичне і психічне навантаження навчального року, але й створюють нові умови для збагачення їх соціального досвіду отримання перевірки і застосування нових знань і вмінь в різноманітній практичній діяльності, яка наповнена грою, романтикою і базується на розвитку дитячої ініціативи самодіяльності.

Простий підрахунок свідчить про те, що під час літніх канікул діти можуть використовувати для улюбленої справи, ігор, спорту, відпочинку 975 годин. І, як вказують дослідження по інтенсивності спілкування вихователя з дітьми одна табірна зміна (21-26 днів) дорівнює року.

Відповідно до нормативно-правової бази [1], під **відпочинком** розуміється комплекс спеціальних заходів соціального, виховного, медичного, гігієнічного, спортивного характеру, що забезпечують організацію дозвілля дітей, відновлення фізичних і психічних функцій дитячого організму, сприяють розвитку духовності та соціальної активності дітей, що здійснюються в дитячому закладі оздоровлення та відпочинку протягом відпочинкової зміни.

До *дитячих закладів відпочинку* належать:

- *табір з денним перебуванням* – заклад, тимчасово утворений у навчальному закладі, закладі культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, в якому забезпечується належний догляд за дітьми, виховний процес, їх повноцінне дозвілля, розвиток творчих здібностей та інтересів і де діти перебувають протягом дня, але не менше 6 годин;
- *дитячий заклад праці та відпочинку* – заклад з денним або цілодобовим перебуванням, у якому поряд з відпочинком організовується трудова діяльність з метою формування у дітей трудових інтересів і навичок;
- *наметове містечко* – тимчасово діючий заклад з денним або цілодобовим перебуванням, облаштований на спеціально відведеній території, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам та нормам, у якому здійснюється комплекс заходів, спрямованих на формування у дітей навичок безпечної життєдіяльності, самообслуговування, колективізму.

Щодо *оздоровлення*, то це комплекс спеціальних заходів соціального, виховного, медичного, гігієнічного, спортивного характеру, спрямованих на поліпшення та зміцнення фізичного і психічного стану здоров'я дітей, що здійснюються в дитячому закладі оздоровлення та відпочинку протягом оздоровчої зміни.

До *дитячих закладів оздоровлення* належать:

- *дитячий заклад санаторного типу* – заклад, у якому діти перебувають цілодобово і де поряд з оздоровчими надається комплекс медичних послуг, спрямованих на поліпшення стану їхнього здоров'я, запобігання захворюванням. З урахуванням природно-кліматичних умов, наявної лікувально-оздоровчої бази, кадрового забезпечення такі заклади можуть бути спеціалізованими;
- *дитячий центр* – заклад, що функціонує протягом року, в якому діти перебувають цілодобово: центр має відповідне кадрове забезпечення, спеціально відведену територію, матеріально-технічну базу, які відповідають санітарно-гігієнічним нормам, для організації оздоровлення, відпочинку та навчання дітей;
- *позаміський заклад оздоровлення та відпочинку* – заклад, що функціонує протягом року, сезонно або під час канікул, у якому діти перебувають цілодобово:

заклад повинен мати спеціально відведену територію, що знаходиться в курортній або заміській зоні, матеріально-технічну базу, що відповідає санітарно-гігієнічним нормам, кадрове забезпечення для організації оздоровлення. Відповідний заклад також може належати до закладу відпочинку.

Дитячий оздоровчий заклад веде пропаганду здорового способу життя, забезпечує дітям, які перебувають у ньому: захист життя і здоров'я; належні умови для повноцінного оздоровлення та відпочинку, розвитку їхніх творчих здібностей, занять фізичною культурою, туризмом, природоохоронною та краєзнавчою роботою, суспільно корисною працею, оволодіння іншими корисними навичками тощо; добровільний вибір видів діяльності та дозвілля; користування матеріально-технічною, культурно-спортивною, оздоровчою, навчально-виробничою, науковою та корекційно-відновною базою дитячого оздоровчого закладу; вільне висловлювання поглядів, думок, переконань; захист від будь-яких форм експлуатації, насилля з боку педагогічних та інших працівників дитячого оздоровчого закладу, пропаганди релігійних конфесій.

*Дитячий заклад оздоровлення та відпочинку* – постійно або тимчасово діючий, спеціально організований або пристосований заклад, призначений для оздоровлення, відпочинку, розвитку дітей, що має визначене місце розташування, матеріально-технічну базу, кадрове забезпечення та технології для надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей відповідно до державних соціальних стандартів надання послуг з оздоровлення та відпочинку.

*Дитячий заклад оздоровлення та відпочинку* за своїми організаційно-правовими формами може бути:

- державної (заснований на державній формі власності);
- комунальної (заснований на комунальній формі власності);
- приватної (заснований на приватній формі власності) форми власності.

Однак, незалежно від форми власності, всі дитячі заклади оздоровлення та відпочинку, зобов'язані створювати умови для проживання, харчування, медичного обслуговування, виховання дітей, розвитку їх інтересів та здібностей, здобуття елементарних трудових навичок тощо відповідно до державних соціальних стандартів оздоровлення та відпочинку дітей, якими є:



- нормативи матеріально-технічного забезпечення дитячих закладів оздоровлення та відпочинку інвентарем та обладнанням для надання медичних послуг, організації виховного процесу та дозвілля дітей;
- нормативи розміщення дітей для оздоровлення та відпочинку на території, у будинках і приміщеннях дитячих закладів оздоровлення та відпочинку;
- норми забезпечення дітей повноцінним харчуванням у дитячих закладах.

Підсумовуючи зазначимо, що існує суттєва відмінність між поняттями: «відпочинок» та «оздоровлення». Вона полягає в тому, що відпочинок не обмежується тільки поліпшенням та зміцненням фізичного і психічного стану здоров'я дітей, а уключає заходи, спрямовані на розвиток духовності і соціальної активності.

Для того, аби в дитячих закладах оздоровлення та відпочинку були дотримані на належному рівні основні державні соціальні гарантії щодо забезпечення необхідними послугами з оздоровлення та відпочинку дітей, держава встановлює законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, які мають назву державні соціальні стандарти оздоровлення та відпочинку дітей.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України від 25.10.08 № 204 «Про оздоровлення та відпочинок дітей» // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

*Кованда Вікторія Анатоліївна  
аспірант кафедри регіональної  
політики та публічного адміністрування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УПРАВЛІНСЬКІ ЧИННИКИ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДІАСПОРИ З ДЕРЖАВНИМИ СТРУКТУРАМИ УКРАЇНИ**

Нині у всіх поліетнічних суспільствах відбувається активізація етносів як суб'єктів і об'єктів етнополітичних процесів. При цьому в розвитку національних відносин поступово виокремлюється чинник особливої етнічної групи – діаспори, котра переживає період зростання національної самосвідомості та національної самоідентифікації. Національна діаспора є повноправним і зацікавленим учасником системи міжнаціональних відносин. У цьому зв'язку підсилення ролі діаспори визначається і передбачається державою на політико-правовому рівні, про що свідчить Концепція державної національної етнополітики України.

Багато західних вчених вже давно звертають увагу на роль діаспори у міжнародних стосунках, у двосторонніх міждержавних взаєминах. Це праці таких зарубіжних дослідників, як А. Армстронг, А. Ашкеназі, А. Бра, Н. Брубейкер, Р. Коен, Г. Шиффер, Р. Хеттлаге, С. Хантінгтон та ін. Такий аспект, на нашу думку, має бути в полі зору тих, хто досліджує українську діаспору, особливо на нинішньому етапі розширення зв'язків незалежної Української держави з українцями, котрі в силу різних обставин опинилися поза її межами.

**Мета:** визначити і з'ясувати характер та зміст взаємодії двох гілок українського етносу, а саме: частини українського етносу, котра мешкає на території України; частини, яка проживає за межами території сучасної України.

**Виклад основного матеріалу.** Питання правового регулювання етнонаціонального розвитку завжди були й залишаються одними з пріоритетних у системі державного управління. Українська держава, ставши на шлях демократичного розвитку, чільне місце у своєму державному будівництві відвела системній та цілеспрямованій політиці щодо української діаспори. Так, у ст. 12 Конституції України 1996 р. проголошується: «Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами

держави» [4, с. 5]. Заслужує на увагу і створення в структурі Міністерства закордонних справ України – управління з питань закордонного українства та розробка Державної програми «Закордонне українство». Як засвідчує досвід роботи зарубіжних країн, саме державні структури повинні взяти на себе роль координаційних центрів у діяльності всіх державних та громадських структур, об'єктом зацікавлення яких є українська діаспора [3, с. 16].

Оскільки предметом дослідження є державне управління щодо національної діаспори, то вважаємо за доцільне зосередити увагу саме на дії державницьких чинників у цьому аспекті, які включають: 1) договори та угоди на міждержавному, міжвідомчому рівнях; 2) спеціальні державні програми; 3) міжурядові (міжвідомчі) змішані комісії з питань забезпечення прав національних меншин.

Перший пункт включає низку важливих документів, які закладають основи вирішення питань етнокультурного й соціально - політичного розвитку українців, які мешкають за межами України. Це Договір про дружбу, співробітництво й партнерство між Україною і Російською Федерацією, підписаний 31 травня 1997 р.; Угода між Міністерством України у справах національностей та міграції і Департаментом національних відносин при Урядові Республіки Молдова про співробітництво з питань національних відносин, підписаний 25 лютого 1997 р. [2, с. 80]. Відповідно до міжвідомчої Угоди про співробітництво в галузі освіти і науки між Міністерством освіти і науки України та Міністерством освіти і науки Литовської Республіки від 19 березня 2002 р. установи зобов'язалися сприяти представникам відповідних нацменшин у вивченні мови, історії і культури етнічної батьківщини в системі освіти в Україні і Литві; щорічно надавати 1-2 стипендії громадянам Литви українського походження для навчання в державних вищих навчальних закладах [6, с. 318–320].

До другого пункту взаємодії української діаспори з державними структурами України слід віднести затвердження Національної програми «Закордонне українство», яка є основним нормативно-правовим документом, що визначає конкретні напрями впровадження державної політики закордонного українства. Основними завданнями цієї програми є: оптимізація роботи із закордонними українцями відповідно до нових національно-політичних реалій; удосконалення

законодавства з питань співпраці із закордонними українцями та посилення захисту їхніх законних інтересів у державах постійного чи тимчасового проживання; поширення за кордоном відомостей про торговельно-економічні, науково-технічні та туристичні можливості України, зміцнення її авторитету у світі [1, с. 1]. Доцільно також зазначити, що стратегія державного управління у сфері етнонаціональних відносин повинна бути максимально диференційованою відповідно до політичних, ідеологічних та світоглядних орієнтирів української діаспори. Адже характерною рисою української діаспори на сьогодні є відсутність гомогенності. Діаспора часто набуває нової цілісності і більш гетерогенної (позаетнічної) ідентичності і вважає себе такою за причинами як зовнішнього стереотипу, так і реально існуючої спільноти за країною походження і навіть за культурою.

I, нарешті, до третього пункту функціонування договірно-правової бази можна віднести міжурядові змішані комісії з питань забезпечення прав національних меншин. Це Положення про українську частину змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин від 11 червня 1994 р.; Положення про українську частину двосторонньої українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури від 27 січня 1995 р. [2, с. 193–195]. Особливої уваги останнім часом набуло укладення Україною двосторонніх міждержавних і міжурядових угод про працевлаштування та соціальний захист трудових мігрантів. Так, зокрема, у 2003 р. було ратифіковано Угоду між Україною і Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці; 2004 р. підписано Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Азербайджанської Республіки про трудову діяльність і соціальний захист громадян України, які тимчасово працюють на території Азербайджанської Республіки. Нині триває підготовка Урядом України проектів міжнародних договорів у сфері соціального захисту громадян з такими країнами: Аргентинською Республікою, Грузією, Державою Ізраїль, Канадою, Німеччиною, Російською Федерацією, Таджикистаном, Сербією та Чорногорією, Турецькою Республікою [5, с. 134–135].

Конституційний обов'язок України щодо можливостей етнокультурного та правового забезпечення зарубіжних українців потребує активного напрацювання дієвих механізмів їх захисту в різних країнах проживання. Перспективи в цьому плані залежать від того, наскільки справжні демократії будуть існувати в країнах проживання національної діаспори та яким чином Україна зможе захищати права зарубіжних українців. А ці можливості можуть бути реалізованими за двох умов: 1) включення української діаспори у сферу державної етнополітики України й на цій основі здійснення низки заходів; 2) наявності відповідного правового поля існування українських громад як національних меншин країн помешкання [2, с. 85].

**Висновки.** 1. Українська держава вперше конституційно оформила положення про задоволення національно-культурних і мовних потреб зарубіжних українців. 2. Політика України відносно закордонного українства і зміцнення співробітництва з ним базується на загальновизнаних нормах міжнародного права, напрацюванні власних законів і законів країн проживання діаспори. Така політика ґрунтується на додержанні міжнародно-правових норм, згідно з якими представники української діаспори за своїм соціально-правовим статусом є громадянами інших країн і виступають національною меншиною. 3. Українська держава постійно бере участь у діяльності міжнародних організацій – ООН, Ради Європи, ОБСЄ, СНД та ін., що дає можливість опрацювання дієвого механізму захисту прав національних меншин та їх правового забезпечення. 4. Забезпечуючи на рівні міжнародних стандартів права національних меншин на своїй території, Україна виступає за надання адекватного захисту прав зарубіжних українців у всіх країнах їхнього проживання. 5. Представники діаспори реалізують свої традиційні форми існування – земляцтва, національно-культурні спільноти, використовують нові організаційні структури і форми: з'їзди, конгреси, форуми, сприяючи цим самим будівництву міжнаціональних і міжнародних відносин та поширенню об'єктивного іміджу Української держави.

### **Список використаних джерел:**

1. Державна програма співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1034.
2. Євтух В.Б. Етнополітика в Україні: правничий та культурологічний аспекти. – К., 1997. – 215 с.
3. Ключковська І. До питання стратегії розвитку взаємозв'язків України та діаспори // Діаспора як чинник утвердження держави України у міжнародній спільноті : Тези доповідей першої міжнар. наук. конф. – 8–10 берез. 2006 р., м. Львів. – Львів, 2006.
4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К., 1996. – С. 5.
5. Трудова міграція громадян України. Біла книга: Монографія. / Кол. авт.; За ред. В.Я. Шибко. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2006. – 201 с.
6. Угода про співробітництво в галузі освіти і науки між Міністерством освіти і науки України та Міністерством освіти і науки Литовської Республіки // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 31.

*Мамонтова Елла Вікторівна*

*к. політ. н., доцент,*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

*доцент кафедри регіональної політики та*

*публічного адміністрування*

## **ДЕРЖАВНЕ СВЯТО ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ НАЦІЇ: ДОСВІД НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ**

Історія неодноразово доводила: визначальною умовою успішності державотворчого проекту є формування політичної нації. Під політичною нацією розуміють спільноту (співгромадянство), що проживає у єдиному політико-правовому просторі, закони, норми та цінності якого визнані універсальними, не зважаючи на майнові, соціальні, етнічні та конфесійні відмінності. Там, де політична система спромоглася створити свій кінцевий продукт – політичну націю, суспільства успішно вирішують найважливіші завдання: формулюють національну ідею, національні інтереси, визначають пріоритети у зовнішньому середовищі. Отже, можемо припустити, що показником ефективності політичної системи, яка поєднує у єдиний організм суспільство та державний апарат є якість символічної продукції, яку вона виробляє.

Важливе місце у символічному арсеналі розбудови політичної нації та держави належить державному святу. Державне свято - це день урочистості, офіційно встановлений на честь або на спомин події загальнонаціонального значення.

У силу своєї обрядово-ритуальної природи свято носить колективний, масовий характер, що робить його невід'ємним атрибутом соціального буття. Витоки свята слід шукати у язичеських віруваннях та ритуалах. Саме від календарних обрядів архаїчного циклу вмирання та оновлення природи ведуть свій родовід масові свята античності - грецькі Діонісії та римські Сатурналії. З виникненням та становлення християнства відбулися кардинальні зміни і у системі колективних свят. Історія Європейського Середньовіччя позначена діалектичним протистоянням та взаємодією церковних свят та карнавальної стихії народних гулянь. У епоху Відродження починає формуватися традиція державних свят:

придворно-святкова маскарадна культура театралізованих святкувань Ренесансу включається світською владою у арсенал ідеологічного впливу на маси [1]. Через емоційне залучення широко кола людей у атмосферу свята відтворювалася нова якість відносин між владою та підлеглими, формувався імперський культ влади та державності у Нову добу. Традиції масових свят з їх потужним ідеологічним впливом на масову свідомість широко використовувалися тоталітарними режимами XX ст.

Сьогодні свята залишаються дієвим інструментом формування системи групових уявлень та переконань, фактором консолідації суспільства та національної ідентифікації. За допомогою державних свят не тільки відтворюються, зберігаються і передаються нащадкам традиції народу, але й артикулюються основні соціокультурні та історичні пріоритети держави у процесах державного будівництва.

З набуттям незалежності в Україні почав формуватися новий святковий календар. За нашими спостереженнями, складовими цього процесу стали: а) запровадження свят, пов'язаних із здобуттям Україною державності (28 червня – День Конституції України та 24 серпня – День Незалежності України); б) відновлення традицій святкування релігійних свят (Різдво, Пасха, Трійця); в) скасування деяких дат радянського святкового календарю (7 листопада - День Великої Жовтневої Соціалістичної Революції); г) залучення до національного календарного простору міжнародних знаменних дат (8 травня - День матері).

Однак, в цілому, святковий календар України, який склався ще на початку 1990-х рр., характеризує певна несталість та еkleктичність. Перед усім, невнормованим залишається статус та перелік державних свят. Сьогодні чинне законодавство України встановлює систему свят та вихідних днів шляхом врегулювання окремих аспектів трудових відносин (Стаття 73 Кодексу законів про працю України (2001)). Так, в Україні встановлено 9 свят, які мають загальнонаціональний характер та є вихідними днями, що, в цілому, відповідає європейській традиції (у країнах ЄС у середньому нараховується 10-12 свят). Крім того, святковий календар України включає професійні свята та пам'ятні дати. Зокрема велике значення для процесів консолідації суспільства, формування



політичної нації та державного будівництва мають такі знаменні дати як День Соборності України – 22 січня (впроваджений Указом Президента України від 25.01. 1999 р.), День Державного Прапора України – 23 серпня (впроваджений Указом Президента України від 23.08. 2004 р.), День українського козацтва – 14 жовтня (впроваджений Указом Президента України від 7.08 1999 р.).

Додамо, що у встановлені свят в Україні існують особливості, пов'язані із традиціями національних меншин та релігійних громад. Відповідно до Статті 24 Закону України «Про національні меншини» (1992), органи місцевого самоврядування в своїй діяльності враховують відзначення певних свят та подій національних меншин на територіях компактного проживання осіб з числа національних меншин. Для них можуть встановлюватися додаткові неробочі дні для святкування традиційних національних релігійних свят.

Усе вищезазначене вимагає перегляду підходів до формування концептуальних та нормативно-організаційних засад функціонування вітчизняного святкового календарю. Перед усім, негайною потребою, на нашу думку, є створення окремого закону про державні свята України. Даний документ повинен містити чіткі дефініції таких категорій як «державне свято», «релігійне свято», «професійне свято», «пам'ятна дата», «ювілей» тощо, а також норми протокольного супроводження даних подій. Адже, відзначення державних свят має величезний вплив на формування історичної пам'яті та національної ідентичності громадян країни і є запорукою незворотності державотворчого процесу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бахтин М. М. Творчество Франсуа Рабле и народная культура средневековья и Ренессанса [Текст] / М. Бахтин. – М.: Худож. лит., 1990.- 534 с.

*Пасічник Василь Миколайович*

*к. політ. н., доцент*

*докторант ЛРІДУ НАДУ*

*при Президентові України*

## **НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Національна ідея – це осмислена форма сприйняття глибинної сутності свого народу, у якій відображена його духовна першооснова, мета, сенс та фундаментальні принципи існування, що пронизує собою все національне буття та зумовлює суспільний розвиток. За допомогою національної ідеї окремий народ осмислює сутність свого національного буття, а саме: *національну ідентичність* (внутрішню єдність, спорідненість, окремішність і відмінність свого народу від інших народів, що стає основою національної ідентичності, усвідомленням власного „національного Я”), *національне покликання* (сенс існування та призначення свого народу в історії людської цивілізації, Божий задум і Божий план щодо власної нації в цьому світі), *національний ідеал* (цілісний образ оптимального суспільного й національного ладу, при якому найповніше реалізується потенціал нації та окремих її членів у всіх сферах життя), *національні вартості та пріоритети* (національні цінності свого народу, що формують життєві орієнтації нації й людини в світі і є результатом поєднання власного та запозиченого загальнолюдського досвіду, що став національним надбанням, які покликані регулювати задоволення духовних і матеріальних потреб та визначати їх оптимальне співвідношення й пріоритетність), *національні інтереси* (усвідомлені потреби нації крізь призму національних цінностей, на основі якої і формується система національних інтересів у їх певній ієрархічній послідовності як синтез інтересів нації, де окремі індивідуальні та групові інтереси узгоджуються й зводяться до загального знаменника – збереження й зміцнення національного суверенітету, що означає повновладдя нації, оволодіння нею всіма можливостями розпоряджатися власною долею), *національну державу і національну стратегію* (механізми реалізації національних інтересів та матеріальна форма існування нації, спосіб її самоорганізації та розвитку), і також *національну безпеку* (система

забезпечення оптимального функціонування національного організму в рамках відповідних параметрів – індикаторів безпеки, вчасне виявлення і нейтралізація дисфункціональних станів та деструктивних впливів, захист національних інтересів, національної ідентичності, збереження національних цінностей, подолання хаосу і невпорядкованості в суспільстві, забезпечення злагоди й консолідації народу як ідейно-політичної спільноти). Найбільш повно національна ідея виявляє себе через функції, які вона виконує у суспільстві: методологічну, світоглядну, ідеологічну, націотворчу та державотворчу, прогностичну, інтеграційну, мобілізаційну, модернізаційну, стабілізаційну, національного виховання та соціалізації.

Саме національна ідея є основою буття нації, причиною перетворення певної етнографічної маси в націю, тобто в суб'єкт політичних та всесвітньо-історичного процесів. На її основі виникають основні суб'єкти та об'єкти національної безпеки: нація та її національна еліта, провідна верства, яка осмислює, формує, популяризує та реалізує національну ідею. Національна ідея консолідує етнографічну масу в спільноту людей, яка об'єднана спільною національною ідентичністю, а також пасіонаріїв, з числа якої і формується національна еліта, яка очолює народ, здобуває владу, після чого будує національну державу, формує державну політику та здійснює державне управління суспільними процесами. Тому саме національну ідею слід розглядати системоутворюючим елементом системи національної безпеки.

На основі власної національної ідеї нація створює систему національної безпеки, яка виконує наступні функції: 1) виявляє всі фактори, які впливають на процес забезпечення національної безпеки, фіксує загрози національним інтересам та національним цінностям, визначає (формує) навики (стереотипи) розпізнання цих факторів; 2) визначає цілі управління щодо кожного виявленого фактора, формує список таких цілей, визначає їх пріоритетність в залежності від важливості кожного окремого національного інтересу та національної цінності; 3) розробляє концепцію управління національною безпекою, яка вказує як, коли і в якій послідовності і що саме потрібно робити, щоб належним чином забезпечити національні інтереси, зберегти набуті національні цінності, успішно досягаючи

вищевизначених цілей та завдань; 4) створює структуру управління, відповідний механізм системи національної безпеки, тобто систему забезпечення національної безпеки, яка складається з державної та недержавної системи забезпечення національної безпеки, в якій відбувається розподіл ролей і функцій, які вирішують, які сили і засоби потрібно залучити й мобілізувати, щоб забезпечити національну безпеку; 5) здійснює контроль за діяльністю системи забезпечення національної безпеки в процесі управління загрозами та небезпеками в процесі реалізації національних інтересів, захисту національних цінностей; 6) підтримує систему забезпечення національної безпеки в дієздатному стані, а в разі потреби здійснює її реорганізацію й вдосконалення. Коли це необхідно, проводиться її ліквідація і створюється замість неї новий механізм забезпечення та реалізації національних інтересів, якщо дана система не виконує поставлених цілей та завдань, або з'явилися фактори, що породжують нові загрози й небезпеки національній безпеці, які існуюча структура (механізм) управління не здатна нейтралізувати.

Отже, система національної безпеки – це сукупність суб'єктів і об'єктів, та створених ними державних й недержавних інституцій (система забезпечення національної безпеки), за допомогою яких забезпечується такий стан захищеності нації та її складових (особи, суспільства та держави) від внутрішніх та зовнішніх загроз і небезпек, при якому створюються оптимальні умови її життєдіяльності, розвитку та самореалізації шляхом формування й захисту національної ідентичності, збереження і примноження національних цінностей та реалізації національних інтересів, які осмислюються крізь призму національної ідеї. Функціонування системи національної безпеки спрямоване на підтримання таких необхідних параметрів (індикаторів) і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано протікають усі наявні процеси. Вони підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, в яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі ризики та виклики не становлять реальної загрози.

Елементами системи національної безпеки є: національна ідея та загальна парадигма національної безпеки, на яких базується світоглядні аспекти, методологічні засади та ідеологія національної безпеки, яка знаходить своє

вираження в концепції, доктрині та стратегії національної безпеки; об'єкти, суб'єкти і предмет національної безпеки в конкретній сфері національної безпеки; національна ідентичність, національні цінності, національні інтереси та цілі; система забезпечення національної безпеки, яка є спеціальною підсистемою системи національної безпеки, що забезпечує функціонування та розвиток останньої; потенціал (сили і засоби) системи забезпечення національної безпеки, тобто наявний потенціал можливої матеріалізації державно-управлінських впливів системи державного управління національною безпекою на відповідні суспільні відносини; політична, економічна, соціальна, інформаційна, військова, міжнародна, науково-технологічна та екологічна підсистема системи національної безпеки; множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки; реальні та потенційні, нормативні і не визначені в законодавстві загрози національній безпеці та їх джерела в кожній конкретній сфері; масив чинного законодавства, принципи та концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки; правові організаційно-управлінські та морально-етичні відносини у сфері національної безпеки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки [Текст]: підручник / В. А. Ліпкан. – К.: КНТ, 2009. – 631 с.
2. Малик Я. Й. Національна безпека [Текст]: Навчальний посібник / Я. Й. Малик, О. І. Береза, М. Ф. Криштанович. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
3. Пасічник В. М. Національна ідея в контексті українсько-російських відносин [Текст] / В. М. Пасічник. – Львів: Сполом, 2007. – 182 с.
4. Петров К. П. Тайны управления человечеством или Тайны глобализации. Книга 1 [Текст] / К. П. Петров. – М.: Академия управления, 2009. – 876 с.
5. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика [Текст]: навчальний посібник. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – Хмельницький; Київ: Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.

*Пермякова Лариса Дмитрівна*  
*здобувач кафедри державного управління і*  
*місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*  
*начальник відділу звернень громадян*  
*Одеської обласної прокуратури*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОЇ УСТАНОВИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ**

Однією з проблемних сфер науки державного управління (*public administration*) у всі часи виступало питання про те, яким чином підвищити ефективність діяльності публічних установ, що є ключовими факторами їх успіху у зовнішньому середовищі. Й це не є випадковим, адже *public administration* є сферою перетинання публічного менеджменту (*public management*) з його, власне кажучи, націленістю на результативність та продуктивність публічних установ та політичною наукою (*political science*), яка спрямована на вивчення механізмів вироблення політичного курсу [1, Р. 78].

В онтогенезе управлінської думки в залежності від стадії розвитку політичної та економічної системи, рівня науково-технічного прогресу акцент у дослідженнях ефективності зсувався у діапазоні від техніко-технологічних факторів (технократичний підхід) до соціально-психологічних та людських факторів (соціотальний підхід). У першій декаді ХХІ ст. на вістрі подібних досліджень знаходяться соціокультурні та поведінкові фактори, а феномени "організаційної культури" та "організаційної поведінки" в публічному управлінні є предметом пильної уваги, вивчення та управління, що й було засвідчено концепцією нового публічного менеджменту (*new public management*).

Організаційна культура (ОК) є складним поняттям, що фіксує самостійне явище, яке віддзеркалює процес та результат взаємовпливу та взаємодії двох інших понять – організації та культури. При цьому, з точки зору системного підходу, організація є продуктом культури суспільства, у якому вона формується. Категорія "культура" та "організація", таким чином, є базовими поняттями для вивчення ОК публічних установ. Розуміння природи культури, природи публічної установи, вибір її конкретних моделей

дозволяє сформувати більш чітке розуміння змісту ОК, що відкриває можливості для розробки адекватних моделей та механізмів управління.

Більшість зарубіжних авторів дотримуються тієї точки зору, що ОК – це особливе мислення та свідомість людей, які формуються під впливом норм та цінностей й тим самим визначають поведінку як самої установи, так і її членів. Більшість ж вітчизняних дослідників феномену ОК визначають її як сукупність цінностей, норм поведінки, звичаїв, традицій [Див., напр.: 2, 3, 4, 5, 6]. У науковій літературі існує також кілька синонімів поняття ОК – культура установи, корпоративна культура, культура організації тощо.

Внаслідок узагальнення різних трактувань, можна дати наступне визначення: організаційна культура – це система цінностей, принципів, норм та правил поведінки, що склалася в організації та яка поділяється її співробітниками, що визначає як внутрішні відносини в організації, так і її взаємовідносини із зовнішнім середовищем. Стосовно до публічної установи, як свого роду спільноти, культура також виступає результатом колективної діяльності групи людей у різних сферах, що об'єднані спільною метою та які взаємодіють один із одним заради її досягнення. Через усвідомлення даних цінностей та норм формується поведінка, а також єдине розуміння дій та вчинків, що характерні для даної ОК.

Аналіз наведених вище визначень ОК дозволяє виділити наступні завдання, що вирішуються за допомогою ОК:

- систематизація визначальних цінностей та уявлень про організацію, персонал та взаємовідносини;
- прийняття ідей та постулатів на засадах віри та поділ їх більшістю членів колективу;
- орієнтація персоналу на вирішення завдань, що стоять перед установою;
- визначення спільних моделей та правил організаційної поведінки;
- формування певного клімату в колективі;
- координація та контроль діяльності службовців, що здійснюється за допомогою встановлених процедур та правил поведінки;
- мотивація, що реалізується шляхом роз'яснення співробітникам сенсу їх роботи;



- профілювання, що дозволяє набути характерні відмінності від інших установ.

Ми сприймаємо існуюче в науці державного управління визначення управління, як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому або її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах досягнення поставленої мети, забезпечення її (системи) оптимального функціонування та розвитку [7, С. 34]. Управління можна розглядати з трьох позицій:

- як систему, що складається з системи управління (суб'єкт управління) та системи, якою керують (об'єкт управління);
- як процес управління (управляючий вплив);
- як функцію (сукупність видів управлінської діяльності).

Даний підхід у цілому можна у цілому використовувати й до феномену управління ОК публічною установою (рис. 1).



Рис. 1. Модель управління організаційною культурою публічної установи



На наш погляд, при управлінні формуванням та розвитком ОК в публічній установі переважно можуть бути використані організаційні (адміністративні), економічні та соціально-психологічні механізми управління.

**Список використаних джерел:**

1. Lynn L. E. Public Management as Art, Science, and Profession. – Chatham House/CQ Press, 1996. – 208 p.
2. Хомуленко Т. Б. Організаційна культура як засіб формування іміджу державної установи [Текст] / Т.Б. Хомуленко, Ю.Г. Падафет // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Харків, 2004. – № 2 (21): У 2 ч. – Ч. 2. – С. 253-258.
3. Смолінська А. Є. Кейс-стаді організаційної культури: методика дослідження і методика викладання [Текст] / А. Є. Смолінська // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 1. – С. 51-59.
4. Войтович Р. Культура і стиль діяльності державно-управлінського персоналу в перехідний період [Текст] / Р. Войтович // Вісник УАДУ. – 1999. – №1. – С. 194-201.
5. Пашко Л. Організаційна культура як передумова ефективності управління людськими ресурсами [Текст] / Л. Пашко // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2003. – №3. – С. 170-176.
6. Наврузов Ю.В. Організаційна культура місцевих органів влади як шлях до їх демократизації [Текст] / Ю.В. Наврузов, О.У. Марійко // Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. – Х., 1999. – №1 (3). – С. 63-69
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.

*Kateryna Pirozhenko*  
*student of Department of Economics and Law*  
*of I.I.Mechnikov Odessa National University,*  
*Odessa Ukraine*

## **PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL FIXING OF THE PRINCIPLE OF RIGHTS SUPREMACY: EUROPEAN EXPERIENCE**

At the modern stage of alteration of the legal state of Ukraine, the most visible trait is democratization of public life, which appears in growth of attention to the practical providing of rights and freedoms of human and citizen.

Human rights today became one of the key scientific problems which are comprehensively explored: from the philosophical-humanism point of view, in the aspect of essence, maintenance and mechanism of realization of public power, principles of reformation of the political and legal system, conducting of socio-economic and cultural policy, fight, against the ecological threat criminality and others like that.

Importance and actuality of this area is obvious, as human rights are the essential component of democratic political space, instrument of humanizing of public relations forming of creative personality and development of postindustrial society. Rights exist practically in every sphere of vital functions of human being, representing its life in the special high-quality state related to assertion in public consciousness and practice of idea of individual freedom.

Connecting to this, in the democratic state all conditions must be provided for the improvement of the state of observance of human rights and improvement of procedures of defence of the neglected rights, and also their simplification.

Modern foreign researchers spare traditionally large attention to the study of maintenance of principle of supremacy of right in the national legal systems. Fixing principle of supremacy of rights at the level of constitutions in many European countries certifies the important value of conception and principle of supremacy of right for development of democratic principles of state administration.

In particular, as marks, as J. Ziller who is well-known in Ukraine fundamental of administrative and constitutionally-legal researches in the sphere of eurointegration and administrative convergence, marks that conceptions of the legal state legality and

supremacy of right developed in different countries, however, not being identical, principle of legality, *Rechtstaatlichkeit* and rule of law together foresees the submission to the administrative law, and consequently, to the judicial control. Herein, as the mentioned author marks, basis of administrative law consists in the entire countries of Western Europe in 20th century [3].

Fundamental principles are fixed in the basis of law and order of EU – «freedom, democracy, respect of human rights and basic freedoms and also supremacy of right», – that found the formal fixing in the item 6 (to the former article of F) of “Agreement about European Union” [2]. But, secondly, innovation of right for EU, in accordance with which new principle is fastened is “supremacy of right for EU”, is which comes forward a key dominant in correlation of norms of right for the separate European countries-members of EU and “*acquis communautaire*”. The resulted example of new aspect of value of the base understanding of value of principle of supremacy of right testifies, in particular, about high authority of idea of supremacy of right as an ideal general for the European countries.

The requirements in relation to the observance of principle of supremacy of right are fastened in Preamble and item 3 of Regulation of EU, where it is certain that „All members ... acknowledge principle of supremacy of right”. In addition, application of principle of supremacy of right is acknowledged by a necessity in many sources of right for EU [1].

Apart from it, elaborated manual developed by chairmen on legal questions „Administration and you” determines that principles of administrative law based on that persuasion, that the states accept and practically apply fundamental constitutional principle of supremacy of right, which consists of such factors: 1) every person is physical or legal – is a legal subject; 2) every person must be in a position to know the rights and duties in accordance with a law; 3) inhibition of law by every person is possible only on condition of realization of control by judges which are independent in realization of the functions and decision of which are obligatory for implementation [5].

It is accepted to consider that is foreseen by Constitution of Ukraine the catalogue of human rights is the accomplished model and answers the international standards in this

sphere. However, actually section second operating Constitution is accomplished and does not need changes?

Analysis of text of Ukrainian Constitution in part of guaranteeing rights and freedoms, allows to assert that the text of Basic Law of Ukraine from one side is supersaturated by norms, which, if look at them more attentively, have not humanism orientation , but there is parliamentary nature (the question is about positions of Constitution, which proclaim Ukraine by the social state (item 1), human, its life and health by the greatest social value (item 3), declare a «right to habitation» (article 47), «right to the sufficient standard of life on your own and the family, that includes the sufficient feed, clothes, habitation» (article 48), «right, to the health protection, medical care and medical insurance» (article 49), «right to safe for life and health of environment and on compensation of the harm inflicted by violation of this right» (article 50)). These rights in the present Ukrainian terms grew into the real fiction, that, in the turn, brings to disappointment an ordinary citizen over not only in possibility to shield the rights in a judicial order but also to the deep mistrust of society in relation to the promises of political leaders and Ukrainian state in general [4].

As for indeed inseparable rights and fundamental freedoms, operating Constitution yet distant from perfection. For an example, although the separate elements of right to the fair judicial hearing are contained in Basic Law of Ukraine, however, as complex right, that it is foreseen by European Convention on human [1, п. 32]rights, a right to the fair judicial hearing is not foreseen by Constitution of Ukraine. Operating Constitution and right does not contain to access to the official records, although this right is contained in Charter of basic rights for European Union [1, п. 12], and also special Convention about access to the official records (it was accepted by Advice of Europe in November, 2008 and will be opened for signing by the members of countries from July, 2009 ) [1, article 19].

In addition, Constitution of Ukraine contains impermissible plenty of unseen limitations of civil, political and personal laws and freedoms. Because subtle in Constitution of Ukraine in a norm about limitation of right to the detail, freedom of thought, conscience and religion, freedom of expression of looks, freedom of associations, freedom of peaceful assemblies, freedom of movement does not contain

general presumption to be «necessary in democratic society» (requirement of European convention on human rights and fundamental freedoms in 1950), proportion of intervention from the state in realization of human rights and fundamental freedoms on the standards of the European court on human rights to measure it is impossible. And principle of proportion in a general view to Ukraine absent in Constitution, although on the necessity of his introduction specialists specified repeatedly.

Only partly meet standard to European convention about a right to development, right to freedom and bodily security, prohibition of discrimination, legal status of foreigners, et al.

Consequently, the careful analysis does not abandon doubting, that actually Ukrainian Constitution in part of human rights is not a standard. For this reason there is the substantial necessity of update of Constitution of Ukraine not only in part of division of plenary powers between the different branches of power but also in part of fixing of rights and fundamental freedoms.

To conclude, Constitution is directed foremost on guaranteeing of freedom and non-interaction of individual against the state. In particular, a market economy is personification of principles of economic freedom, democracy is personification of principles of political freedom, inviolability of private life is personification of principles of the personal freedom. Substantial now there is embodiment of the European standards in relation to possible limitations of realization of rights and fundamental freedoms, fixing of right to the fair judicial hearing, fixings of academic freedom, rights, to access to the official records, entitlements by a weapon for defense itself and families from unlawful encroachments.

#### **Список використаних джерел:**

1. Документы Европейского Союза / Под ред. Ю.А.Борко. – М.: Право, 1994. – Т. 2. – 226 с.
2. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2011. – 720 с.
3. Жак Зіллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Пер. з фр. В. Ховхун. – К.: “Основи”, 1996. – С. 232.

4. Конституція України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/ua/main/?docID=5214](http://www.rada.gov.ua/ua/main/?docID=5214)

5. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996 // [www.coe.int](http://www.coe.int).

*Приходченко Людмила Леонідівна*

*доцент, д. держ. упр.,*

*професор кафедри державного управління і*

*місцевого самоврядування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ – ІНСТРУМЕНТ АНАЛІЗУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

Не дивлячись на те, що за період незалежності України в системі центральних органів виконавчої влади відбулося понад 350 трансформацій (утворення, ліквідація, реорганізація) [1], і нині система державного управління залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, громіздкою та відірваною від потреб пересічних громадян. На практиці, відсутність принципів її побудови, заплутаний механізм підпорядкування та звітності призводить до перевантаженості невластивими їм адміністративно-технічними функціями, і, як наслідок, дублювання функцій різними органами та невпинне зростання їх кількості.

Згідно загальної теорії систем, будь-яка система має виконувати три основні функції, які забезпечують рух системи в просторі: збереження, зростання та розвиток. Так, під зростанням розуміються кількісні зміни системи, а під розвитком – її перетворення, тобто якісні зміни. Таким чином фіксується перехідна форма збереження та розвитку. В реальній дійсності держава виконує функцію стабілізації суспільного життя в нерозривному діалектичному зв'язку з функцією її розвитку, або більш точно – з функцією забезпечення розвитку суспільного життя. Кожна з державних функцій є певним видом управлінського впливу, що є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем державних органів.

Реалізація функцій пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, прямо відображає досягнення цілей та завдань органу державного управління. Саме тому функціональний аналіз завдань і функцій органів виконавчої влади на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям, стає необхідним

підґрунтям для проведення адміністративної реформи. А функціональне обстеження – основним інструментом щодо приведення системи державного управління в цілому, та структури органів виконавчої влади зокрема, у відповідність з функціями, які на них покладено.

Зокрема, за десять років накопичено певний досвід [2-6]. Маємо:

- повний перелік фактично виконуваних функцій, а також з'ясовані ключові проблеми в управлінні сектором, що сприяло отриманню важливих знань щодо організації процесу обстеження та планування потреби в ресурсах;
- було підтверджено важливість об'єктивності оцінки незалежними експертами.

Результати проведених функціональних обстежень були покладені в основу Указу Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [8], який дав старт початку адміністративної реформи, і у відповідності до якого в системі виконавчої влади мають бути присутні лише наступні типи органів з чітким розподілом повноважень між ними:

- Міністерство: функції з формування державної політики і функції з нормативно-правового регулювання;
- Державна служба: функції з надання державних послуг і контрольно-наглядові функції;
- Державна інспекція: контрольно-наглядові функції (в сферах, де відсутні державні послуги);
- Державне агентство: функції з управління майном і функції з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам;
- Національні комісії з регулювання: функції з встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів.

При такому розподілі система центральних органів виконавчої влади не матиме внутрішнього вбудованого нераціонального поєднання функцій, вона стане прозорою як для громадян, так і для управлінців.

Але разом із отриманими здобутками слід вказати і на ті проблемні питання, поява яких потребує свого вирішення. Зокрема, надзвичайно висока трудомісткість процесу заповнення окремих форм Порядку під час проведення функціонального



обстеження та обробки отриманої за його результатами інформації, спонукали до їх удосконалення, що зумовило необхідність прийняття нового документу [7]. Крім того, значні відмінності у принципах функціонування та структурі центральних і місцевих органів виконавчої влади потребують розробки окремих методичних рекомендацій для проведення функціонального обстеження місцевих органів виконавчої влади

При проведенні функціонального аналізу необхідно мати точне визначення та уніфіковане використання понять і термінів, що сприяє правильному розумінню досліджуваних явищ і процесів. У відповідності з цим, було внесено корективи у визначення поняття «функціональне обстеження», яке у 2004 році сприймалося як «частина комплексного підходу до вдосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення результативності та ефективності їх діяльності» [2], подалі як «постійний процес моніторингу відповідності структури органів виконавчої влади функціям та вимогам суспільства» [3]. Нині ж функціональне обстеження це – інструмент аналізу та оцінювання ефективності організації та діяльності усієї системи виконавчої влади та окремих її органів, який дає змогу визначати проблемні питання і пропонувати шлях їх розв'язання.

Однак і досі існують розбіжності між поняттями, якими оперує орган у повсякденній діяльності, та визначеннями, які використовуються під час проведення функціонального обстеження. Мова, зокрема, про місію та цілі, які потребують уточнення. Вирішення даного питання тісно пов'язане із недостатністю кваліфікованих експертів, необхідних як для проведення спеціалізованих навчальних семінарів-тренінгів, відповідної консультативно-роз'яснювальної роботи, так і функціонального обстеження.

Таким чином, функціональне обстеження є основним інструментом досягнення системної оптимізації, збільшення ефективності та результативності діяльності всіх органів виконавчої влади в Україні, бо його невід'ємною складовою є оптимізація функцій як на центральному, так і місцевому рівнях. Системна оптимізація передбачає створення чіткої структури виконавчої влади, де б її кожна частина була відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, чиї б функції

не дублювалися і не були б більшими за повноваження, були б спрямовані на розвиток та подальше вдосконалення системи влади в Україні.

### **Список використаної літератури:**

1. Гончарук Наталія. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні/ Наталія Гончарук // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 2. – С.11 – 17
2. Звіт про підсумки діяльності у 2004 році : Головне управління державної служби України ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/document/40662;Final.pdf>
3. Звіт про підсумки діяльності у 2005 році : Головне управління державної служби України ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art\\_id=42713&cat\\_id=42712&base\\_id=247083](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publishext/article?art_id=42713&cat_id=42712&base_id=247083)
4. Звіт про підсумки діяльності у 2007 році : Головне управління державної служби України ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua/document/102073](http://www.guds.gov.ua/document/102073)
5. Звіт про підсумки діяльності у 2008 році : під заг. ред. Т. Мотренка ; Головне управління державної служби України. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Головному управлінні державної служби України. – 128 с.
6. Звіт про підсумки діяльності у 2009 році : Головне управління державної служби України ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua/document/266291/zvit\\_2009.pdf](http://www.guds.gov.ua/document/266291/zvit_2009.pdf)
7. Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади // Наказ Головного управління державної служби України від 30.03.2010 N 84 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/>
8. Указ Президента від 9.12.2010р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

*Слабих Діана Миколаївна*  
*аспірант кафедри європейської інтеграції*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Україна не тільки географічно, але й за своїм культурно-історичним та економічним розвитком належить до Європи, поділяє європейські фундаментальні цінності, які створювала і захищала. [6, с. 24-25]. Її система державного управління формувалась і розвивалась у європейському контексті. Науковці відокремлюють такі етапи європеїзації державного управління в Україні:

- Перший етап розпочався на рубежі нашої ери і був пов'язаний з розвитком різноманітних зв'язків з існуючими в Північному Причорномор'ї давньогрецькими містами- державами – центрами грецької та елліністичної культури.

- Другий етап розпочався у XIV – першій половині XVII ст., після входження до складу Польщі і Великого князівства Литовського в економічному, політичному та культурному відношенні укрaina ставала складовою європейського світу, що розширювало можливості синтезу давньоруської спадщини та надбань Західної Європи.

- Третій етап охоплює другу половину XVII–XVIII ст. – час існування Української козацької держави. Майже півторастолітнє існування автономної Гетьманщини, попри постійний наступ на її права, було часом активного розвитку процесів європеїзації у багатьох сферах, у тому числі й у сфері державного управління.

- Наступний етап був пов'язаний з реформами 60-70-х рр. XIX ст., які передбачали поглиблений варіант модернізації, а також забезпечували єдність суспільства на європейській основі і здійснювались одночасно у всіх сферах: в суспільно-політичній, соціально-економічній, духовно-культурній [8, с. 220]. Скасування кріпосного права у 1861 р. прискорило промисловий розвиток України. Наприкінці XIX ст. вона посіла одне з перших місць в імперії щодо промислового розвитку, коли буквально за декілька років виникли цілі галузі

промисловості. Розпочавши зі скасування кріпацтва, уряд вдався і до інших модернізаційних заходів: земської, судової реформ тощо. Важливе значення мала земська реформа 1864 р., оскільки із появою земств було започатковано процес відділення публічної влади від державної. Істотні зміни внесла судова реформа, проведена на підставі Судових статутів 1864 р. Вона проголошувала демократичні принципи: виборність мирових суддів і присяжних засідателів, незалежність і незмінність суддів, рівність усіх перед законом, гласність, усність. Засновувалась адвокатура, була проведена реорганізація прокуратури. У результаті реформи було відокремлено судову систему від виконавчої влади, запроваджено статuti кримінального і цивільного судочинства, закріплено змагальність судового процесу [5, с. 129].

- Останній етап європеїзації в Україні розпочався у 1991 р. Він безпосередньо пов'язаний з проголошенням незалежною Україною курсу на європейську інтеграцію. [6, с. 26-27].

На початку 90-х рр. поняття європеїзації мало значно більший обсяг ніж сьогодні й містило щонайменше чотири аспекти:

- відновлення європейських інститутів і традицій після десятиліть деєвропеїзації;
- конкретний процес вступу в ЄС та поява структурної сумісності з його інститутами та правовою системою;
- розвиток регіонального співробітництва та інтеграції у межах загального процесу європейської інтеграції;
- фундаментальна трансформація громадянського суспільства, політичної культури й моделей поведінки, тобто запровадження демократичних традицій та цінностей. [7, с. 6-7].

У даний час «європеїзація» відображає точку зору, згідно з якою- це особливе поняття, тотожне з впливом політичного процесу (а саме, європейської інтеграції) та впливом на системи управління. У контексті європеїзації необхідно з'ясувати, які проблеми та вимоги є спільними для старих держав-членів та новачків або країн-кандидатів, а які – специфічними саме для нових держав-членів, особливо з комуністичним минулим. [7, с.7].

Термін «європеїзація» розглядається як цілеспрямована, програмована адаптація або несвідоме, стихійне пристосування внутрішнього національного законодавства, процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС. Європеїзація охоплює різні сфери: право, економіку, політичні системи, охорону навколишнього середовища, а також сферу публічного адміністрування, процеси вироблення політики, механізми її ефективного впровадження [2, с. 9].

Найбільш вживаним є трактування європеїзації як змін, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя держав-членів або держав-кандидатів під впливом процесу європейської інтеграції. [7, с.6].

#### **Список використаних джерел:**

1. Грицяк І. Європеїзація державного управління/ Грицяк І. // Вісник НАДУ при Президентові України. -2004. - № 4. - С. 38-45.
2. Demmke, Christoph Undefined Boundaries and Grey Areas : The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services / Christoph Demmke. – Eipascope 2002/2. –Access mode : [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl). – Title from screen.
3. Енциклопедія історії України: в 5 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) [та ін.]. – К.: Наук. думка, 2003-2005. – Т.1. – С. 496
4. European governance - Preparatory work for the White Paper. - Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. - 412 p.
5. Кульчицький В.С. Історія держави і права України / В.С.Кульчицький, М.І.Настюк, Б.Й. Тищик. – Л.: Світ, 1996. – С.129
6. Прокопенко Л.. Історичний досвід європеїзації державного управління та місцевого самоврядування/Л.Прокопенко// Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції. 2009 -наук.-практ. конференція. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
7. Рудік О. Європеїзація як процес та предмет досліджень/О. Рудік//Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції. 2009- наук.-практ. конференція. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.

8. Семенникова Л.И. Россия в мировом сообществе цивилизаций: учеб. пособие / Л.И. Семенникова. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – Брянск: Курсив, 1999. – С.220.

*Триполец Людмила Вікторівна*  
*начальник відділу стратегічного розвитку*  
*та соціально-економічного планування*  
*Управління економіки, промисловості та інвестицій*  
*Одеського міськвиконкому*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ «ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА»: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВІ**

Проблема економічної безпеки ніколи не існувала відокремлено. Вона є похідною від специфіки економічного зростання на кожній стадії розвитку суспільства. Конкретизований зміст цієї проблеми може змінюватися в залежності від динаміки зовнішніх і внутрішніх умов функціонування економічної системи. Так, соціально-економічний розвиток та темпи зростання національних економік безпосередньо залежать від стану економічної безпеки.

Відтак, головною метою стратегії економічної безпеки нашої країни є забезпечення такого економічного розвитку, при якому можливо було б створити умови для розвитку соціально – економічних інтересів громадян України, забезпечення макроекономічної стабілізації, зберігання цілісності держави, що й забезпечать її економічну незалежність. Без забезпечення економічної безпеки неможливо вирішити жодного завдання як у внутрідержавному так і зовнішньополітичному плані.

Тому необхідність забезпечення економічної стійкості, стабільності та здатності до прогресивного розвитку України в умовах поєднання тенденцій глобальної та національної трансформації вимагає дослідження функцій, системи принципів, методів та факторів гарантування економічної безпеки держави.

Економічна безпека держави є складною й багатоплановою конструкцією – як частина системи національної безпеки, вона одночасно становить основу для формування складових елементів, які становлять її структуру: військової, технологічної, продовольчої, екологічної безпеки й ін. Відповідно, об'єктами економічної безпеки, крім особистості й держави, є основні елементи економічної системи й економічної діяльності.

Аналіз зарубіжної та вітчизняної наукової літератури показує, що категорія економічної безпеки по-різному трактується в науковій літературі. Так, наприклад, на думку В.Тамбовцева «...під економічною безпекою тієї або іншої системи потрібно розуміти сукупність властивостей стану її виробничої підсистеми, можливість, що забезпечує, досягнення цілей всієї системи» [4]. Щодо В.А.Савіна, то він вважає, що «економічна безпека представляє систему захисту життєвих інтересів Росії. Як об'єкти захисту можуть виступати: народне господарство країни в цілому, окремі регіони країни, окремі сфери й галузі господарства, юридичні й фізичні особи як суб'єкти господарської діяльності» [2]. По Л.И.Абалкину «економічна безпека – це стан економічної системи, що дозволяє їй розвиватися динамічно, ефективно й вирішувати соціальні завдання й при якому держава має можливість виробляти й проводити в життя незалежну економічну політику» [1].

Отже, у загальному значенні слова, під економічною безпекою треба розуміти найважливішу якісну характеристику економічної системи, визначальну її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку народного господарства. І, водночас, сукупність умов і факторів, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного відновлення й самовдосконаленню.

На нашу думку, серед великої кількості концептуальних підходів до дослідження економічної безпеки найбільш прогресивним є ресурсно-функціональний, який передбачає дослідження цієї категорії за допомогою оцінки її функціональних складових. Тобто, економічна безпека досліджується як система економічних відносин, як горизонтальних, так і вертикальних, між державою, регіонами, фірмами та окремими індивідами з приводу досягнення такого рівня економічного розвитку, при якому забезпечується ефективне задоволення потреб і гарантований захист інтересів всіх суб'єктів економіки, навіть при несприятливих умовах розвитку внутрішніх та зовнішніх процесів [3].

Сама економічна безпека має досить складну внутрішню структуру. Можна виділити три її найважливіших елементи:



- економічну незалежність, що не має абсолютного характеру, оскільки міжнародний поділ праці робить національні економіки взаємозалежними: економічна незалежність означає можливість контролю держави за національними ресурсами, досягнення такого рівня виробництва, ефективності і якості продукції, що забезпечує її конкурентоспроможність і дозволяє на рівні брати участь у світовій торгівлі, обміні науково-технічними досягненнями;
- стабільність і стійкість національної економіки, що гарантують захист власності у всіх її формах, створення надійних умов і гарантій для підприємницької активності, боротьба із кримінальними структурами в економіці, недопущення серйозних розривів у розподілі доходів, що загрожують викликати соціальні потрясіння, і т.д.;
- здатність до саморозвитку й прогресу, що особливо важливо в сучасному світі, який динамічно розвивається. Створення сприятливого клімату для інвестицій і інновацій, постійна модернізація виробництва, підвищення професійного, освітнього й загальнокультурного рівня працівників стають необхідними й обов'язковими умовами стійкості й самозбереження національної економіки.

Існує певна ієрархічна декомпозиція економічної безпеки, в основу створення якої покладено сукупність інтересів кожного окремого рівня економіки:

- глобального – загальні проблеми і інтереси людства;
- міжнародного – інтереси розвитку сукупності держав;
- національного (державного) – проблеми і інтереси розвитку окремих держав;
- регіонального – інтереси окремих регіонів в межах однієї держави;
- підприємства – інтереси розвитку та отримання максимального прибутку;
- особистості – належний рівень життя та спроможність його підтримувати.

Саме тому науковцями прийнято розрізняти: економічну безпеку держави; економічну безпеку господарського комплексу регіону; економічну безпеку регіону, підприємства, особистості тощо. Однак, найбільше значення в системі ієрархії економічної безпеки має національна економічна безпека, тому що, по-перше, вона є основою формування міжнародної та глобальної безпеки, по-друге, є і базисом, і результатом. Адже економічна безпека це не тільки захищеність

національних інтересів, але готовність і здатність інститутів влади створювати механізми реалізації та захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримки соціально-політичної стабільності суспільства.

Таким чином, сутність економічної безпеки полягає в нормальному функціонуванні економічної системи в цілому; можливості безболісного включення й нормальної роботи внутрішньої економічної системи у світову. А економічну безпеку слід визначати як систему відносин між різними рівнями економіки з приводу досягнення такого рівня розвитку, при якому здійснюється задоволення потреб і гарантований захист інтересів всіх суб'єктів економіки. При цьому економічній безпеці будуть притаманні наступні системні ознаки: незалежність, стійкість, спроможність до саморозвитку, ймовірнісний характер, цілеспрямованість, суперечливість, керованість. Крім того, вона матиме певних об'єктів та суб'єктів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Абалкин Л.И. Логика экономического роста. Издательство: М.: Институт экономики РАН. - 2002. – 228 с.
2. Криминалистические аспекты экономической безопасности Ж85 государства: Монография / М.Г.Жук; Под ред. Г.А.Зорина. - Гродно: ГрГУ, 2003.- 115 с.
3. Мішина І.Г. Економічна безпека в умовах ринкових трансформацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. е. н. : спец. 08.00.01 «Економічна теорія та історія економічної думки» / І.Мішина. – Донецьк, 2007. – 21 с.
4. Тамбовцев В. Введение в экономическую теорию контрактов: учебное пособие, Инфра-М., 2004. – 144 с.

*Ясиневич Станіслав Людвигович*  
*слухач факультету державного управління*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*  
*генеральний директор «Телекомпанія «РЕГІОН»*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДИ Й ПОВНОВАЖЕНЬ**

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління [1, с. 127].

Є чимало питань, які об'єктивно можуть бути вирішені лише на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. До таких основних проблем, які знаходяться винятково в компетенції держави і зафіксовані в Конституції, належать:

- забезпечення територіальної цілісності і незалежності держави;
- розробка і впровадження зовнішньої державної політики;
- конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян та ін.

Водночас реалізація багатьох завдань, пов'язаних із забезпеченням належного життєвого рівня громадян, соціокультурного розвитку окремих поселень та регіонів здійснюється не в державі загалом, а в конкретних місцях компактного проживання громадян – великих і малих містах, невеликих поселеннях, які ми називаємо місцевими громадами [2, с. 281].

Передача повноважень з центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Децентралізація – це, за висловом американського футуролога О. Тоффлера, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу доверху. Роберт Ебель із Центру стратегічних і міжнародних досліджень писав: «західний світ розглядає децентралізацію як альтернативу для надання соціальних послуг менш витратним способом. Пострадянські країни проводять її як природний крок при переході до ринкової економіки і демократії. Латинська Америка розглядає

децентралізацію як спосіб демократизації. Африка – як шлях до національної єдності».

Хоча є багато політичних і економічних міркувань, чому уряди проводять політику децентралізації, вчені і практики все ще сперечаються про взаємозв'язок між нею і такими факторами як кількість населення, розміри територій і величина ВВП. Яким країнам її вигідніше всього проводити? В дійсності більш багаті країни відносно більш децентралізовані, чим бідні, і країни Африки південніше Сахари мають самий низький рівень місцевих доходів і витрат, по порівнянню з рештою світу. Крім того, країни з великими розмірами населення і території є більш децентралізованими.

Правовий фундамент для децентралізації закладає Конституція держави, в якій визначається адміністративно-територіальний поділ держави, конституційний статус територіальних одиниць, володіння чи не володіння ними частиною суверенітету, ступінь автономності, сфери компетенції рівнів влади.

Децентралізація влади полягає у передачі центром місцевим органам влади компетенції, ряду функцій і повноважень, у межах яких вони не підпорядковані центральній владі. Тобто, при децентралізації відбувається правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади. Децентралізація тісно пов'язана з поняттям субсидіарності, яке пропонує передачу функцій (або задач) на самі низькі рівні соціального порядку, які здатні їх виконати.

Існує три типа децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також чотири основні форми децентралізації – деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція [3].

Політична децентралізація означає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням других першому. Рівноправність центральних і місцевих структур обумовлюється конституцією, яка чітко визначає «правила гри». Специфічними рисами є високій ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня. Деволюція вважається такою формою політичної децентралізації, коли в місцеві органи повністю

передається відповідальність і влада, ресурси і джерела доходів, що робить місцеву владу автономною і повністю незалежною.

Провідним напрямом реформ 1970-1990-х рр. з упровадження політичної децентралізації у країнах Західної Європи стала передача державної влади та відповідальності органам самоврядування проміжного рівня, що зумовило небувале зростання їх управлінської ролі. Найбільш фундаментальні зміни спричинила федералізація Бельгії (1993 р.), внаслідок якої до регіонів та громад відійшла більшість функцій і повноважень, за винятком суто федеральних завдань. Органам самоврядування автономних громад Іспанії та регіонів Італії протягом 1990-х рр. передано дуже широке коло функцій і значну владну автономію, в тому числі законодавчого характеру, тоді як обов'язки центральної влади поступово скорочуються на зразок федеральної моделі [4, с. 27]. Прикладів політичної децентралізації безліч, це – країни Центральної і Східної Європи, Російська федерація, Південної Америки, Азії і Африки.

Адміністративна децентралізація полягає в передачі на місця повноважень приймати рішення, ресурси і відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто співпадає з реформою соціальних служб. Існують дві основні форми адміністративної децентралізації.

Деконцентрація означає передачу влади і відповідальності від центрального уряду на другий рівень управління, зберігаючи ієрархічну підпорядкованість місцевої влади центру і його міністерствам, які децентралізуються. Деконцентрацію можна вважати першим кроком в децентралізації управління. Такі зміни в 1990-ті рр. відбулися, наприклад, у Малаві, Малайзії, Південній Кореї і Тунісі.

Делегування перерозподіляє владу і відповідальність в місцеві органи управління, виконавчі агентства, причому такі, які не завжди є місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча при цьому і відбувається деяке перенесення відповідальності на субнаціональний рівень, в основному зберігається вертикальна підпорядкованість. Широкомасштабне делегування функцій і повноважень виконавчим агентствам відбулося у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії, США. Характерним прикладом є об'єднання митних і податкових

державних департаментів у корпоратизовані національні агентства державних зборів (Гана, Кенія, Руанда, Танзанія і Уганда), а також перетворення державних закладів охорони здоров'я у напіваавтономні організації (Гана, Замбія, Зімбабве, ПАР, Уганда).

Фіскальна децентралізація є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки прямо пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів із центру на місця. Умови такої передачі часто обговорюються в ході переговорів між центральною і місцевою владами на основі декількох факторів, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості по управлінню.

Дивестиція означає, що планування і адміністративна влада або інші функції передаються у добровольчі, приватні або суспільні організації. Вона часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, в поєднанні з дерегуляцією або з частковою приватизацією. Яскраво виражений підхід, що передбачав передачу низки державних функцій на конкурентній основі спеціально створеним публічним корпораціям, з кінця 1980-х рр. застосовувався в Великобританії, Австралії й Новій Зеландії, а також набув поширення у Фінляндії та Швеції. Подібні реформи відбулися ще в кількох країнах. Натомість у США і Канаді набуло поширення укладання контрактів з приватними організаціями на виконання публічних функцій. Контрактний підхід до здійснення місцевих послуг у 1990-ті рр. запроваджено також у Колумбії, Малаві, Уганді та на Філіппінах [4, с. 32].

Отже, децентралізація полягає в тому, що держава позбавляється від непомірного тягаря влади передаючи її на місця в регіони, міста і села. Застосування того чи іншого виду децентралізації значною мірою обумовлюється закріпленням у Конституціях держав типом державно-територіального устрою. Державно-територіальний устрій визначає співвідношення владних повноважень центральних і регіональних владних структур, принципи їх взаємовідносин, ступінь централізації або децентралізації державної влади і управління. Але, дивлячись на світ, суперечка форм правління, централізованої і децентралізованої, далеко не завершена. Централізація гарна, коли владі потрібно за будь-яку ціну

вирішити одне завдання, наприклад, виграти війну, побороти епідемію, стихійне лихо тощо. Проблема в тім, що централізація влади вирашна в короткостроковій перспективі, а децентралізація – в довгостроковій і важливо розділити короткострокові і довгострокові інтереси.

**Список використаних джерел:**

1. Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 10-річчю Академії, Київ, 31 трав. 2005р.: У 2 т. / За заг. Ред.. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 127-128.
2. Основи демократії: Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; За заг. ред. А. Колодій; М-во освіти і науки України, Академія педагогічних наук України, Укр.-канад. проект «Розбудова демократії», Ін-т вищої освіти. – Вид. 2-ге, стереотипне. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2004. – С. 281-291.
3. Децентрализация: мировой обзор. – Режим доступу: [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=11629](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=11629).
4. Кравченко С. Типологія сучасних реформ децентралізації управління державою // Вісник НАДУ. - 2007. – № 2. - С. 26-35.

**Секція № 2**

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**



*Балєсна Олена Дмитрівна  
методист кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України*

## **РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ГУМАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

*«Людству загрожує три лиха: невігластво  
священників, матеріалізм вчених, відсутність  
совісті та безчинства демократів».*

*(Піфагор)*

«Всесвітові потрібна нова людина – одухотворений колективіст, а не корисливий срібллюбєць», [1], «...земна людина повинна мати цільний світогляд, а він, світогляд, складається не лише з соціального, а й з космічного» [2] - у цих оптимістичних словах видатного українського мислителя Миколи Руденка зосереджена задача формування людини не тільки з високими моральними якостями, а й з новим світоглядом, який будується на усвідомленні енергетичної єдності людини і Всесвіту, високої відповідальності людства за якість життя майбутніх поколінь. Але як же це можливо – виховати людину на замовлення? Чи не виникає у зв'язку з цим потреба повернутись до лагерних, насильницьких методів виховання та примушення? На наш погляд, вирішення цієї проблеми лежить у площині вільного вибору самої особистості, її орієнтації на високі духовні цінності, прагнення до саморозвитку та самовдосконалення. Держава, що розвивається у напрямку гуманізації, може і повинна створити для цього відповідні умови. Без цього ніякі політичні, правові, адміністративні, кадрові заходи не здатні сьогодні в умовах глобальних викликів створити довготривалі перспективи і основи для розвитку національної економіки, і, відповідно, для процвітання самої нації. Довгий період в історії людства був відмічений пануванням людини розумної – homo sapiens, тепер прийшов час для людини етичної – homo moralis.

Сфера державного регулювання економічним, соціально культурним та політичним розвитком країни, як і сам її розвиток, в найменшій мірі сьогодні схильна до впливу моральних установок, високих духовних устремлінь. Все, що

турбує сьогодні структури державного управління, всі гілки влади, стосується перед усім економіки та соціального розвитку, а проблеми духовності, у кращому випадку, лише декларуються. У країні діє закон «Про захист суспільної моралі»[3], створено Національну експертну комісію (НЕК) з питань захисту суспільної моралі. Маємо навіть приклад створення у місті Луганську і успішного становлення інституту духовного розвитку людини, який наказом Міністра освіти і науки України № 788 від 24 листопада 2006 року реорганізовано в науково-дослідний Інститут духовного розвитку людини у складі Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. Але всі ці заходи та структури мають несистемний характер, у державі відсутня стратегія духовного розвитку особистості та суспільства, немає і відповідної програми; вказані питання не проробляються і не ставляться під час розробки державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Достатньо звернутися до концепції регіонального розвитку [4], проаналізувати наукові основи сталого розвитку України, Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки [5], проекти програм професіоналізації державної служби в умовах демократичного врядування, щоб впевнитися: діло йде не далі корпоративних кодексів поведінки, які пред'являють деякі етичні вимоги до працівників. І не більш того. Природно, мова не йде про всю шкалу загальнолюдських цінностей і моральних критеріїв і, тим паче, про дійсний духовний розвиток особистості та суспільства. Ми, слідом за видатними сучасними вченими, впевнені, що тільки вирішивши завдання етичного і духовного вдосконалення, людина зможе нейтралізувати решту викликів та отримати реальні зрушення в розвитку суспільства через процеси гуманізації суспільства і державного управління.

На наш погляд, питання створення умов для вільного саморозвитку та самовираження особистості, для духовного розвитку суспільства, поряд з потребою науково-теоретичних та методологічних обґрунтувань на рівні досягнень сучасної науки, поребує сьогодні розгляду і на рівні запровадження організаційних та правових заходів. Одним із механізмів, які дозволять досягнути цієї мети, може виступати державно-приватне партнерство. Це міг би бути заснований на співучасті держави та приватного бізнесу регіональний проект, прив'язаний до

конкретних умов тієї чи іншої області, можливо, і Одеської. Прикладом може виступати спільна діяльність органів влади Дніпропетровської області, Фонду Р. Ахметова «Ефективне управління» та Міжнародної компанії Монітор Груп по розробці стратегії розвитку пріоритетних галузей регіону (будівництва та сільського господарства), а також діяльність вказаного Фонду по розробці та втіленню регіональних економічних програм, діяльність ще одного Фонду видатного представника українського бізнесу Р. Ахметова «Розвиток України».

Та застосування вже діючого механізму для вирішення питань по забезпеченню духовного розвитку особистості і суспільства потребує, на наш погляд, конкретних заходів з боку державних органів влади.

По-перше, змін і доповнень потребує прийнятий у 2010р. закон України «Про державно-приватне партнерство» [6].

Напередусім, це стосується визначення державно-приватного партнерства [7]. Ми згодні з дослідниками, які пропонують розширити це поняття на усі можливі форми взаємодії держави та приватного бізнесу для забезпечення прогресивного розвитку країни в інтересах громадян та суспільства. До учасників такого партнерства слід залучити і носіїв інших форм власності, у тому числі недержавні та громадські організації. Це створить відповідну правову основу для широкого залучення громадян у співпрацю з державою по вирішенню самих нагальних потреб еволюційного розвитку, у т.ч. духовного.

Потребує уточнення і формулювання закону про співробітництво держави з приватним бізнесом, яке слід розширити на інші форми власності (напр. недержавні громадські організації). Відповідно, це викличе доповнення у перелік правових форм, на яких базується взаємодія.

Було б слушним внести доповнення також у ст.4 закону [8], де йде мова про сфери ДПП. Вказана стаття має перелік таких сфер як культура та спорт. Уточнення по створенню умов для вільного самовдосконалення та самовираження особистості, забезпеченню духовного розвитку суспільства розширить сферу співпраці, буде стимулювати взаємодію всіх суб'єктів ДПП у вказаному напрямку.

На нашу думку, державно-приватному партнерству не достає механізму контролю з боку громадськості [9]. Цю функцію могли б виконувати такі

структури як народно-демократичні комітети, в яких набуде чинності широке представництво різних верств населення. Ми не виключаємо, що з часом ця форма демократичного представництва, після набуття відповідного досвіду, могла б перерости у майбутньому у політичну основу української держави, замінивши собою дискредитовану вкрай партійну систему. Не викликає заперечень той факт, що такий практичний процес державотворення повинен супроводжуватися випереджаючими дослідженнями науковців, організованими і стимульованими державою.

По-друге, прийшов час (і про це свідчить досвід окремих вузів сусідньої держави Росії) включити до переліку дисциплін у програмі підготовки спеціалістів та магістрів державного управління, менеджерів модуль «державне-приватне партнерство». Теоретична підготовка майбутніх державних службовців та управлінців буде, безсумнівно, сприяти більш широкому запровадженню такого важливого механізму розбудови демократичної держави як ДПП.

По-третє, і це постає найбільш важливим, сама держава повинна визначитись з стратегією, цілями та механізмами по забезпеченню духовного розвитку суспільства. Треба, щоб це питання отримало правову основу у відповідних законах та актах, стало невід'ємною частиною стратегічного та поточного планування для всіх рівнів та гілок влади. Без цього партнерство з приватним бізнесом, недержавними організаціями не дасть очікуваного результату, зведе нанівець навіть самі благородні наміри суб'єктів співпраці.

#### **Список використаних джерел:**

1. Руденко М. Енергія прогресу. – К.: Журналіст України. - 2008. – С.72
2. Руденко М. Енергія прогресу. – К.: Журналіст України. - 2008. – С.495
3. Закон України «Про захист суспільної моралі» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 14, ст.192 ). (Із змінами і доповненнями, внесеними законом України від 20 січня 2010р.).
4. Про наукові основи сталого розвитку України/ Постанова Президії Національної Академії наук України №110 від 15.04.98; м.Київ.
5. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 роки.: Постанова КМ від 8 червня 2004 року №746. - К.

6. Закон України «Про державно-приватне партнерство». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №40, ст. 524).

7. Закон України «Про державно-приватне партнерство». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №40, ст. 524, стаття 1).

8. Закон України «Про державно-приватне партнерство». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №40, ст. 524, стаття 4).

9. Закон України «Про державно-приватне партнерство». (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №40, ст. 524, стаття 21).

*Богданов Станіслав Геннадійович*  
*здобувач кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*

*ОРІДУ НАДУ при Президенті України*

## **ПУБЛІЧНО–ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ**

В умовах кризової економіки система державного управління зіштовхується з високим ступенем невизначеності розвитку подій і такими ж несподіваними впливами зовнішнього середовища на неї, змушуючи її динамічно функціонувати і пристосовуватися до швидкості змін зовнішнього впливу. Розвиток кризових явищ привертає увагу зовнішнього середовища органів державної влади (партнерів, бізнесу, регулюючих органів, громадськості тощо).

Головне завдання при реалізації комплексного системного підходу антикризового управління регіоном полягає в розробці адекватних його суті інструментальних методів і засобів, які дозволяють виявляти й описувати потенційні кризові ситуації, проектувати варіанти процедур їхнього розв'язання і відповідну цим процедурам інформаційну базу управління. І на цій основі при виникненні кризових ситуацій і за допомогою спеціальних заходів антикризового управління оперативним шляхом успішно вирішувати проблеми виходу з цих ситуацій. Крім вказаних інструментів антикризового управління набувають значення інструменти попередження кризових явищ на державному, регіональному та місцевому рівнях. Одним з таких інструментів може виступати публічно-приватне партнерство. Як показує досвід зарубіжних країн, найбільшої актуальності в умовах кризи набувають інфраструктурні проекти. Це надає змогу вирішити проблему з забезпеченням зайнятості, а також підготуватися до наступної фази економічного зростання, що може сильно загальмуватися у разі наявності інфраструктурних обмежень. Але низька якість менеджменту стає, як правило, причиною кризи, що може призвести до втрати контролю над ситуацією. В цьому контексті важливим інструментом антикризового управління стає залучення зовнішніх експертів і посилення контролю з боку громадськості.. Партнерські

відносини між владою та недержавними організаціями виступають інструментом попередження кризових явищ у суспільному розвитку регіонів.

Але сьогодні в нашій країні розвиток ефективних партнерських відносин між державою, бізнесом та суспільством, поки що, знаходиться на початковій стадії, зокрема, не сформовано ефективного інституціонального середовища та цілісної системи інститутів публічно-приватного партнерства.

Відомо, що однією з цілей ППП є залучення інвестицій для вирішення певних соціальних, економічних, екологічних та інших завдань, важливих для органів державної влади. Крім того, застосування ППП сприяє: здійсненню суспільно-значимих проектів в короткі терміни; забезпечує зниження фінансового навантаження на державний бюджет за рахунок залучення приватних інвестицій і перекладення частини витрат на користувачів послуг, продукції; сприяє реалізації капіталомістких, з тривалими термінами окупності інвестиційних проектів; дає можливість державним органам виконавчої влади сконцентрувати увагу на адміністративних функціях [1,2].

Високу ефективність в подоланні кризових явищ може знайти застосування потенціалів ППП в інфраструктурі господарчого комплексу. В умовах економічної системи, що склалась в Україні, держава відповідає за інженерну і транспортну інфраструктуру, за охорону здоров'я, освіту і соціальне забезпечення, безпеку і правопорядок, оборону, геологорозвідку. У перерахованих областях в держави безліч повноважень і інструментів управління. Водночас існує великий і попит на підвищення якості послуг держави і ефективності їх надання. Враховуючи розміри вказаних галузей залучення органами виконавчої влади до партнерської співпраці приватного бізнесу і відновлення в них розвитку є важливим фактором для подолання кризи.

В рамках антикризової інфраструктурної перебудови слід, на нашу думку, звернути увагу на використання потенціалу ППП в масштабних будівництвах мостів, автомобільних доріг тощо, в медичній та житлово-комунальній сфері, де спостерігається неефективне використання державної (комунальної) власності та незадовільна якість послуг, які надаються громадянам і бізнесу. При цьому на ці послуги, при будь-якій ситуації залишається великий попит в більшій частини

населення України. Крім того, як ніколи це зараз актуально в рамках підготовки України до Євро-2012.

Слід зазначити, що застосування ППП дає змогу знайти відповіді на чисельні питання, що виникають у зв'язку з посиленням ролі та місця державних органів влади в рамках антикризового управління.

**Список використаних джерел:**

1. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы / В. Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
2. Карпус Е. Основные препятствия при реализации проектов ГЧП / Е. Карпус // Рынок ценных бумаг : Аналитический журнал. - М. : РЦБ. - 2009. - N16. - С. 38-39 .



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

## **ДОСТУПНІСТЬ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ: УРОКИ ІСТОРІЇ**

Збереження здоров'я людини є одним з пріоритетних завдань держави, оскільки саме здоров'я є невід'ємною умовою гармонійного розвитку людей і, в той же час, показником рівня соціально - економічного та культурного розвитку суспільства. Адже чим розвинутіше й багатше суспільство та держава, тим більше коштів вони вкладають в охорону здоров'я своїх громадян.

Конституцією України проголошено принцип забезпечення належних умов життя кожній людині і закріплено соціальні права громадян. Якісна медична допомога для кожного - найважливіший напрям розвитку охорони здоров'я в Україні, оскільки вона прагне бути країною, призначеною для гідного життя багатьох поколінь людей.

В той же час, медицина у соціально орієнтованій державі має стояти на варті громадського здоров'я і при цьому не ставити людину в залежну від себе ситуацію, нав'язуючи їй надмірно складні й дорогі способи піклування про здоров'я, що понижують її активність та впливають на самостійність вибору індивідуальної програми здоров'я. Доступність медичної допомоги є одним із основоположних принципів охорони здоров'я, визначеному у ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Реформи суспільного життя в Україні, що проводилися за роки незалежності, значно посилили роль суб'єктів державного управління у вирішенні соціальних проблем. Різко зросла відповідальність держави за стан здоров'я населення, рівень надання медичної допомоги, її доступність для жителів міст і сільської місцевості. З метою пошуку нових шляхів забезпечення доступності надання медичної допомоги населенню цікавим є вивчення відповідного історичного досвіду.

Однією із перших спроб у цивілізованому світі впровадити загальнодоступну систему медичної допомоги широких кіл населення було запровадження системи земської медицини у Російській імперії, що передбачало вирішення низки завдань

та заходів, спрямованих на піклування про здоров'я населення. Аналізуючи діяльність земств не можна не відмітити її значну роль в підвищенні ефективності по забезпеченню доступності медичної допомоги у містах, координації діяльності по її наданню на селі, реалізації комплексі заходів по заміні недосконалої і непрофесійної фельдшерської допомоги на селі – лікарською.

Після Жовтневої революції (1917 року) на VIII з'їзді в 1919 році РСДРП було прийнято Програму партії, у якій визначено основні принципи радянської охорони здоров'я: державний характер, забезпечення загальнодоступною, безкоштовною та кваліфікованою медичною допомогою. Поступово розширюється мережа амбулаторно-поліклінічних закладів, що нараховує у 1932 році 1700 закладів [2, с. 65]. Основним напрямком розвитку сільської медицини у цей час була організація та укріплення лікарських дільниць, які об'єднували всі види профілактичної та лікувальної допомоги у сільській місцевості. Кількість сільських лікарських дільниць в Україні зросла до 1751 у 1928 році та 2641 у 1932 році [2, с. 69]. Значного розвитку набула організація медичних бригад, які, з метою надання лікувально-профілактичної допомоги, направлялися з міст у сільську місцевість на час проведення сільськогосподарських робіт для. Таким чином, у 1934 році в село направлено більше 1000 лікарів та 3000 середніх медичних працівників [2, с. 12].

Реалізація заходів щодо поліпшення роботи в медичних закладах та дільнично-територіального принципу позалікарняної допомоги, визначення структури та функцій різних типів закладів створило умови для розширення мережі амбулаторій і поліклінік з 187 у 1913 році до 2500 у 1938 році [1, с. 9].

У західних областях України забезпечення безоплатною, доступною та кваліфікованою медичною допомогою стало доступним після 1939 року. За 1939-1941 роки на цій території створено більше 2000 лікувально-профілактичних закладів, розгорнуто близько 17000 лікарняних ліжок, направлено на роботу більше 9000 медичних працівників [3, с. 17].

В 60-80 роки в Україні здійснюються заходи щодо розширення мережі лікувально-профілактичних закладів, нарощування ліжкового фонду, збільшення кількості медичних кадрів.

Однією із важливих проблем охорони здоров'я, яка потребує подальшого удосконалення сільської служби охорони здоров'я є наближення рівнів медичної допомоги міському і сільському населенню, забезпечення доступності амбулаторно-поліклінічної і стаціонарної медичної допомоги до кожного сільського працівника. З цією метою Міністерством СРСР затверджуються нові нормативи забезпечення населення сільських районів медичним і фармацевтичним персоналом з максимально наближеними нормативами для міського населення, додатково вводиться 7500 лікарських посад. Нерівності доступу до медичної допомоги сільського і міського населення відслідковується у 1979 році: міських жителів звертався за медичною допомогою протягом року 13 раз; сільський – 10 раз; кожне звернення міського жителя виконано лікарем, то з 10 звернень сільських жителів лікарями виконано лише [6, с. 54].

З метою усунення диспропорції у можливостях рівного доступу до медичних послуг продовжується здійснення комплексу наступних заходів: збільшення кількості центральних районних лікарень для забезпечення сільського населення висококваліфікованою медичною допомогою з 268 у 1976 році до 307 у 1980 році; забезпечення у центральних районних лікарнях прийому за 15-18 лікарськими спеціальностями; розширення мережі сільських лікарських амбулаторій до 919 (побудова і реконструкція яких здійснювалася за кошти колгоспів та радгоспів) [3, с. 23].

Центральними та місцевими органами виконавчої влади спеціальної компетенції проводилася значна робота по забезпеченню сільських лікарських амбулаторій трьома основними спеціалістами – терапевтом, педіатром і стоматологом, завдяки чому у 1980 році трьома спеціалістами було укомплектовано 16,9% амбулаторій, двома – 38,1%. Але ще в ті часи спостерігається проблеми із забезпеченістю лікарськими кадрами сільських лікарських амбулаторій і дільничних лікарень, велика плінність спеціалістів із зазначених медичних закладів, що обумовлена відсутністю належних житлово-побутових умов.

З метою організації забезпечення сільського населення лікарськими препаратами створюються центральні районні аптеки, аптеки у сільській місцевості та аптечні пункти.

Використання історичного досвіду по забезпеченню населення доступною кваліфікованою допомогою, особливо у сільській місцевості надає можливість запровадити в Україні практичні підходи до вирішення даних проблем в сучасній Україні.

Вважаємо за доцільне при створенні нормативно-правової бази щодо вдосконалення механізмів забезпечення населення доступною кваліфікованою допомогою орієнтуватися на вітчизняного історичний досвід.

В той же час необхідно враховувати, що використання багатого вітчизняного досвіду не означає механічного копіювання її досягнень, проте головні цінності земської медицини та галузі охорони здоров'я, побудованої за моделлю М.Семашко – загальнодоступність, профілактичний напрямок, не мають бути втраченими.

#### **Список використаних джерел:**

1. Зелинский А. Н. Сельская служба здравоохранения Украины / А. Н. Зелинский // Врачебное дело. – 1980. - № 11 (860). - С. 1-6.
2. Зелинский А. Н. О состоянии и мерах по дальнейшему развитию амбулаторно-поликлинической помощи населению Украинской ССР / А. Н. Зелинский // Врачебное дело. – 1981. - № 8 (869). - С. 1-6.
3. Козлюк В. М. О развитии лечебно-профилактической помощи населению УССР в 1917 – 1940 гг. // В. М. Козлюк, Н. А. Леоненко, Н. В. Стефановская // Врачебное дело. – 1982. - № 4. - С. 3-7.

Восдило Анастасія Андріївна

студентка філософського факультету

Львівського національного університету імені І. Франка

## **GRID-ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ОСНОВА МЕТАПРОГРАМУВАННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО СУСПІЛЬСТВА**

В умовах переходу до високотехнологічного суспільства, сучасні механізми державного управління вже не забезпечують необхідного ступеня ефективності управлінських впливів. Проблема полягає в тому, що кожна з сучасних наук базується на логіко-семантичному контурі пізнання світу людиною, і завжди, навіть на стику декількох наук, є монодисциплінарною. За таких умов знання про будь-який предмет або явище будуть завжди однаково неповними, а розроблені інструментарії державного управління, внаслідок неухильного і швидкого зростання динаміки і технологічності зовнішнього середовища, завжди будуть застарівати ще на стадії їх розроблення.

Високотехнологічне середовище вимагає урахування максимально можливої кількості параметричних даних щодо реального та майбутнього (запрограмованого) стану об'єктів управління, цілей та механізмів впливів в динаміці до впливів зовнішнього середовища. Проте, в системі державного управління нашої країни ефективних моделей і механізмів здатних вирішити, цю проблему, ще не створено.

На думку автора, вирішення даного завдання можливе лише із запровадженням *високотехнологічного контуру тотального контролю над реальністю - Контур Метaprogramування*. На відміну від контурів пізнання світу, які, в основному, здатні тільки фіксувати («картографувати») навколишню дійсність в символічному вигляді, метапрограмування надасть можливості перепрограмувати, включаючи себе самого, всі попередні контури [1]:

**біовиживання** (життєзабезпечення, споживацький, оральний, матризм), який полягає у запобіганні небезпек і пошуку комфорту;

**емоційно-територіальний** (змагальний, агресивний, груповий, ієрархічний, соціально-біологічний, колективного свідомого, патріотичний, силової політики, анальний, патризм) – полягає у захисті себе і «своїх» від загроз, визначає

належність до певної групи (клану), обумовлює громадську (колективну, масову) свідомість і суспільну (зграйну) поведінку;

**логіко-семантичний** (людський, пізнавальний, раціонального мислення, символного кодування і передавання інформації, логічного й абстрактного мислення, суб'єктивної реальності, саморозвитку особистості, нейролінгвістичного програмування, ...) завдяки йому біологічний вид «людина» став «людиною розумною» й еволюціонував у сучасну високоцивілізовану людину;

**моральний** (соціостатевий, ідеологічний, суспільний, нормувальний, проповідницький, громадський діяльний) регламентує норми суспільної (соціосексуальної) поведінки та визначає ідеологію;

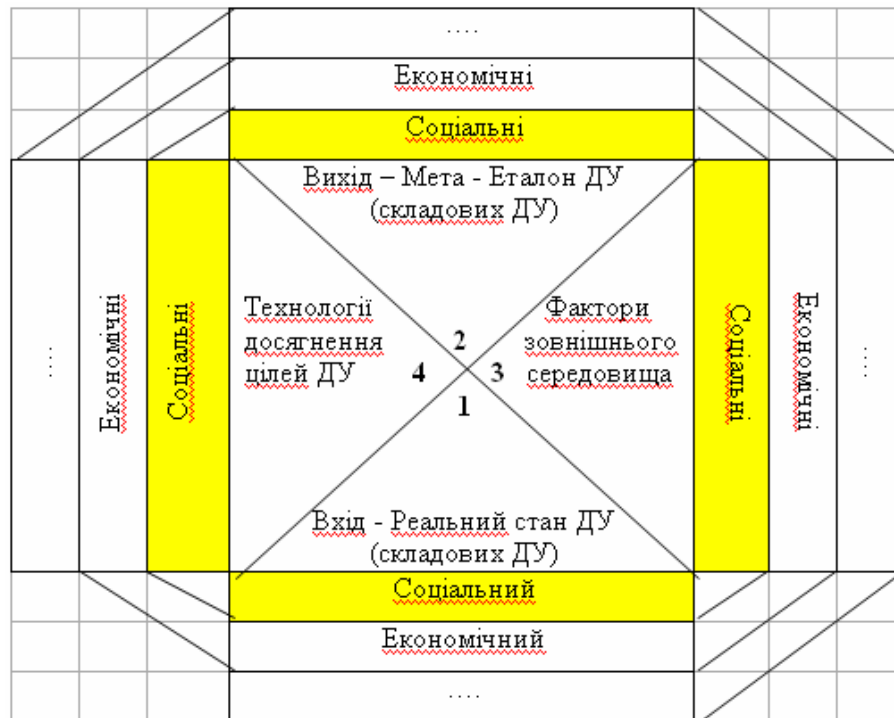
**холістичний нейросоматичний** (спільності всього суцього, життєзабезпечення, духовнопросвітницький, бездіяльнісний) полягає у контролі (задоволенні) свого тіла (себе) через віру в передбачуваність буття вищим розумом, йогу і медитацію (буддистського усвідомлення всього суцього), але часто призводить до втрати інтересу до суспільного розвитку й активного громадського життя;

**колективний нейрогенетичний** (надсвідомості, родової (генетичної) пам'яті, колективного несвідомого, еволюційного сценарію виду людина,) - полягає у внутрішній (родовій, генетичній) пам'яті (на рівні інстинктів) про певні спільні події і спільні способи реагування на них, про певні спільні (родові, етнонаціональні, культурні, ...) духовні цінності й ідеали.

Поступовий перехід наукового знання на принципово нову сходинку пізнання і відображення реальної дійсності – метапрограмування (GRID (Грід)-технології), найбільш доцільно і зручно здійснювати в системі державного (соціального) управління з подальшим розповсюдженням на всі об'єкти державної регуляторної політики. Зазначений процес можливий лише на основі тотальної технологізації всіх предметів і процесів, що мають місце в системі життєдіяльності людини високотехнологічного суспільства і державного управління зокрема.

Як перший крок на шляху розроблення зазначених технологій, ми пропонуємо певну комплексну одиницю інформації – чотирьох компонентний інформаційний кластер (рис. 1), який, на відміну від логіко-семантичного сприйняття об'єкту,

дозволяє звести до єдиної системи максимально можливу, на конкретний проміжок часу, кількість і якість різноманітних параметричних даних, змоделювати максимальну кількість різних комбінацій в динаміці до різнорідних високотехнологічних впливів зовнішнього середовища.



**Рис. 1. Чотирьох компонентний інформаційний кластер А.Восіло.**

Принципово важливо, щоб всі елементи кластеру перебували в певній єдності, були реально вимірюваними та могли бути використані в якості певної одиниці інформації для метапрограмування систем вищого порядку, що дозволятимуть прогнозувати (відслідковувати) динамічні характеристики процесів в натуральному (реальному) і віртуальному вимірюванні та задля створення необхідних (цільових) GRID (Грід)-технологій (рис. 2). При застосуванні зазначеної Грід-технології в системі державного управління необхідно врахувати, що визначальним фактором змісту діяльності держави завжди буде людина (соціум), а її знання, творчий потенціал і психологічна структура виступатимуть як основні детермінанти ефективності процесів державного управління.

Держави та інституції, які зможуть врахувати найбільшу кількість параметрів і створити, адекватну зовнішньому середовищу, організаційно-функціональну систему з найвищим ступенем деталізації кожної з функцій та елементів до найпростішої величини включно, зможуть досягти найвищих показників якості



організовуючого впливу на суспільні явища та процеси і найвищого рівня ефективності соціальноорієнтованої державної політики.

| 2. Цілі                                             | Психологічні                                                             | Політичні                                                                | Економічні                                                               | Державного управління (соціальні)                                        | Духовні                                                                  | Технологічні                                                             | ....                                                                     | 3. Фактори впливу |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| ...                                                 | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Психологічні      |
| Технологічні                                        | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Політичні         |
| Духовні                                             | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Економічні        |
| Державного управління (соціальні)                   | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Соціальні         |
| Економічні                                          | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Духовні           |
| Політичні                                           | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | Технологічні      |
| Психологічні                                        | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | $\begin{smallmatrix} 2 & & \\ 4 & \times & 3 \\ 1 & & \end{smallmatrix}$ | ...               |
| 4. Форми, методи, моделі, механізми, інструментарій | ...                                                                      | Технологічний                                                            | Духовний                                                                 | Державного управління (соціальний)                                       | Економічний                                                              | Політичний                                                               | Психологічний                                                            | 1. Стан           |

Рис. 2. Модель GRID-технології державного управління А. Воєдило

Зазначена модель GRID-технології може бути застосована не тільки у сфері державного управління, але в усіх соціальних і соціально обумовлених системах, підсистемах та елементах як самодостатній інструментарій досягнення прикладних цілей. При цьому фундаментальні, для кожної галузі, знання (науки) завжди повинні перебувати у центрі матриці, а інші стани, цілі, фактори впливу, інструментарії повинні розташовуватися від нього в напрямку зменшення їх значущості (вагомості) для системи досягнення прикладної мети.

Розроблена автором модель GRID-технології державного управління сприятиме підвищенню ефективності державного управління до рівня провідних країн світу і, в подальшому, слугуватиме основою для метапрограмування систем державного управління високотехнологічного суспільства.



**Список використаних джерел:**

1. Уилсон Р. А. Прометей восставший/ Уилсон Р.А.//Психология эволюции.  
– К., 1998. – <http://www.aquarun.ru/psih/agr/agr2.html>.

*Галаган Марина Олександрівна*  
*аспірант кафедри європейської інтеграції*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Стратегічна мета України — інтеграція до ЄС. Цей процес, серед іншого, передбачає повномасштабне реформування інституційно-правової системи України на основі принципів та стандартів, що утвердилися на загальноєвропейському рівні на основі сучасного демократичного міжнародного права в результаті діяльності європейських регіональних міжнародних організацій [3].

Розвиток української державності та шлях до європейської інтеграції лежить в основі демократичних змін в державному управлінні. Забезпечення цього процесу відбувається за рахунок відпрацювання механізмів державного управління, зокрема, інституційно-правових.

Постійні організаційні перебудови управлінських структур протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності державного управління і його неспроможності забезпечити перехід суспільства до якісно нового стану [2]. Серед причин такого стану – відсутність чітко організованих та ефективно функціонуючих комплексних інституційно-правових механізмів державного управління, без яких ніяке системне реформування не видається можливим, оскільки будь-який розвиток реалізується через систему механізмів. Інституційно-правові механізми мають принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, побудови демократичного державотворення, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступають цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Саме інституційно-правові механізми покликані забезпечувати досягнення пріоритетів галузевого та науково-технічного розвитку, визначати довгострокові пріоритети соціально-економічного розвитку держави і т.п.. Відтак, головним завданням сьогодення постає формування інституційно-правових механізмів на різних рівнях державного управління [2].

Аналіз відповідних документів і рішень України та ЄС свідчить про асиметричний характер позиції сторін щодо можливого членства України в ЄС, що зумовлено рядом причин, зокрема, довготривалою соціально-економічною кризою, повільним ходом економічних перетворень в Україні, уповільненням темпів адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що призводить до відставання України від загальноєвропейських процесів в сфері інтеграції. Крім того, на нашу думку, не виправдано другорядну роль в процесі європейської інтеграції України відіграє Верховна Рада. Слід пам'ятати, що саме на Верховній Раді лежить обов'язок приймати закони, а іншим суб'єктам надається лише право законодавчої ініціативи. Тому ми вважаємо, що парламент нашої держави повинен відігравати більш помітну і вагомую роль у формуванні нормативно-правової бази інтеграції України до ЄС і наближенні вітчизняного законодавства до європейського [3].

Отже, євроінтеграційні процеси не можуть здійснюватись механічно, вони потребують вдосконалення, узгодження і приведення національного законодавства у відповідність з нормами і стандартами Європейського Союзу, створення таким чином правової та інституційної бази, як основного шляху ефективного співробітництва між Україною та ЄС.

#### **Список використаних джерел:**

1. Башкатов В. Механізми державного управління демократичними змінами в Україні [Електронний ресурс] :— Режим доступу: [http://www.oridu.odessa.ua/9/im/zmist-3\(43\)t2.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/im/zmist-3(43)t2.pdf) — Назва з екрану.
2. Приходченко Л. Інституційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади [Електронний ресурс] :— Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_2/R\\_2/Prihodchenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_2/Prihodchenko.pdf). — Назва з екрану.
3. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. - К., 2006 [Електронний ресурс] :— Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/129813.html> — Назва з екрану.

4. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління / Ефективність державного управління: Збірник наукових праць – 2008. Вип. 14/15 – С. 174-182

*Гордєєв Олег Костянтинович*  
*здобувач кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*  
*ОРИДУ НАДУ при Президентові України,*  
*голова Кіровської районної адміністрації АРК*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Підвищення ефективності державного будівництва в Україні, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, бізнесових структур та інститутів громадянського суспільства, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань регіонального розвитку зумовлює необхідність створення інституційної інфраструктури регіонального розвитку, удосконалення наявних та формування нових інституційних механізмів. Тобто, мова про певну формалізацію процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості, прозорості консультацій органів влади з громадськістю, про потребу повного інституційного оновлення для того, аби унеможливити масштабну національну корупцію на всіх рівнях влади, перш за все, у бюрократичній системі управління владою.

Нагальність вирішення вказаних питань обумовлюється і тим, що жоден нормативно-правовий документ, включаючи і Концепцію державної регіональної політики України, не містить чіткого переліку інститутів, установ та організацій, які повинні створити інституційну інфраструктуру регіонального розвитку. І це при тому, що саме інституційні механізми покликані забезпечувати досягнення пріоритетів галузевого та науково-технічного розвитку, визначати довгострокові пріоритети соціально-економічного розвитку держави.

Зокрема, інституційний механізм, як сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей

розвитку регіону/держави, має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим та формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави [5].

Реалізація програм соціально-економічного розвитку надає можливість вирішувати цілий ряд важливих завдань місцевого самоврядування. Зокрема: визначати чіткі перспективи і напрямки розвитку господарського комплексу; створювати базу для ефективного розподілу та використання всіх видів ресурсів; сприяти формуванню позитивного іміджу району, підвищенню привабливості як об'єкта інвестування; стимулювати інтеграцію зусиль всіх функціональних підрозділів; сприяти розвитку стратегічного мислення керівників всіх рівнів тощо. А в цілому, розробка та реалізація програм соціально-економічного розвитку сприяє сталому розвитку та поглибленню курсу ринкових реформ, підвищенню добробуту населення, створенню сприятливого екологічного середовища та ресурсозбереженню [2].

Така можливість з'являється за умови наявності необхідного потенціалу для вирішення проблемних питань, зокрема, достатньої кількості активних та добре функціонуючих неурядових організацій, залучення додаткових джерел фінансування тощо. Об'єднання організаторських, наукових, технічних і фінансових можливостей надає змогу визначати чіткі перспективи і напрямки розвитку господарського комплексу; створювати базу для ефективного розподілу та використання всіх видів ресурсів; сприяти формуванню позитивного іміджу району, підвищенню привабливості як об'єкта інвестування; стимулювати інтеграцію зусиль всіх функціональних підрозділів; сприяти розвитку стратегічного мислення керівників всіх рівнів.

Серед інституційних механізмів, адекватних потребам та інтересам місцевої спільноти, загальнодержавним пріоритетам розвитку, які найкраще себе зарекомендували (у зарубіжній практиці, особливо країнах Європейського Союзу), є агентства регіонального розвитку [1], які на відміну від органів влади не є політично заангажованими, їх діяльність не передбачає отримання прибутку, оскільки, в основному, є консультативно-дорадчою.

Так, агенції регіонального розвитку є інститутами, і, водночас, сприймаються як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами, зберігаючи при цьому автономність у прийнятті рішень. Їх діяльність, здебільшого є адекватною вимогам Європейського Союзу, який посилюючи соціальне спрямування регіональної допомоги, до складу партнерів, які мають програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, крім органів влади, включає економічних та соціальних партнерів. Це створює можливості для зростання ролі інститутів, які, «...на відміну від органів влади не є політично заангажованими і, водночас, не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств» [4].

Крім того, до найважливіших інституційних механізмів, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, відносять інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців. Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру. В деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади [3].

Поряд з визнаними інституційними механізмами Європейського Союзу, країн Центральної та Східної Європи функціонують фонди – головні механізми реалізації регіональної політики, призначення яких полягає в управлінні програмами та контролем їх реалізації (затвердження програм, розподіл фінансів тощо). Серед таких структурних фондів: Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний Фонд, Європейський Фонд з управління та

надання гарантій для сільськогосподарського виробництва, Фонд Гуртування, Фінансовий Фонд. Щодо країн Центральної та Східної Європи, то фонди розташовані на всіх рівнях: Національний фонд регіонального розвитку, регіональні фонди розвитку та муніципальні асоціації, торгівельно-промислові палати.

Таким чином, співпраця «влада – бізнес» передбачає залучення органів публічної влади і приватного сектору (малого та середнього бізнесу, фінансово-промислових груп як економічного, соціального та політичного інституту). Останні на сьогодні мають в Україні три чітко виражені виміри: загальнонаціональний, транснаціональний та регіональний. Відтак, інтереси великих бізнесових об'єднань мають бути представлені в Раді розвитку регіонів, аналогічних консультативно-дорадчих органів на регіональному рівні. Це створюватиме передумови для формування рівноважного механізму взаємодії між публічним, приватним і громадським секторами, побудованому на засадах діалогу, консультації і співпраці.

Щодо формування та розвитку інституційних механізмів регіонального рівня, то їх діяльність має ґрунтуватися на принципах субсидіарності, достатності повноважень (необхідних і достатніх для ефективної реалізації покладених функцій); відповідності повноважень і відповідальності (досягається шляхом узгодження задекларованих цілей та наявного ресурсного забезпечення). І за умови їх дотримання можна вести мову про ефективність інституційних механізмів на регіональному рівні, який перебуває у прямій залежності від того чи забезпечують вони реальний регіональний розвиток.

#### **Список використаної літератури:**

1. Берей Т. Теоретичні засади формування та діяльності агентства регіонального розвитку / Т. Берей // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (29). – С. 215–219.
2. Гордєєв О. Програми соціально-економічного розвитку як невід'ємна складова ефективності діяльності органів влади // Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи : Матеріали I Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (11 червня 2010 року). – [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С.44 – 48



3. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади // Аналітичний центр «Академія» ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=972>

4. Лендшел Мирослава. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://194.44.230.3/science/idurr/Lendel.do>

5. Приходченко Л.Л. Інституційно-організаційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (38). – С. 125 – 128.

*Горобець Інна Віталіївна*  
*аспірантка кафедри європейської*  
*інтеграції ОРІДУ НАДУ при*  
*Президентові України*

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ**

У перехідний період держави, коли пересічні громадяни стають соціально незахищеними, коли сім'ї частково або повністю втрачають функції виховання, матеріального забезпечення та турботи про нормальний розвиток дитини, здійснення перетворень у соціально-економічній сфері залежить, насамперед, від органів публічної влади. Виникає потреба у створенні служб та установ, які б допомогли у вирішенні соціальних проблем та захисті прав і свобод дитини.

На сьогодні спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що проводить роботу з соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності, із соціально-психологічної реабілітації найбільш уразливих категорій дітей, виступає Міністерство соціальної політики України [2]. Водночас, значну частину функцій щодо попередження дитячої безпритульності та бездоглядності законодавчо покладено на:

- Міністерство внутрішніх справ України (проведення профілактичних рейдів щодо виявлення „дітей вулиці”, здійснення розшуку дітей, які зникли безвісти тощо);
- Міністерство освіти, науки, молоді та спорту України (реалізація державної політики у сфері дошкільної освіти, вчасне реагування про невідвідування дітьми школи тощо);
- Міністерство охорони здоров'я України (реалізація державної політики у сфері планування сім'ї, реалізація права безпритульної дитини на охорону здоров'я).

Багатопрофільність державних відомств повинна сприяти комплексному підходу на шляху подолання безпритульності та бездоглядності. Однак, недостатність міжвідомчої координації призводить у більшості випадків до

неефективного використання ресурсів та утримання значного управлінського персоналу.

Організація системи державного управління безпосередньо ґрунтується на її організаційно-функціональній структурі.

Як слушно зазначає П.І. Надолішній, що „невід’ємним елементом організаційно-функціональної структури державного управління є консультативно-дорадчі і координаційні органи, що забезпечують узгодженість (координацію) діяльності органів державної влади по горизонталі та налагодженню партнерства і міжсекторної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій” [1].

Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» ліквідовано Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту, яке безпосередньо визначало політику та координувало діяльність інших центральних органів виконавчої влади у сфері соціального захисту дітей. В результаті адміністративної реформи також ліквідовано урядові органи, у тому числі Державний департамент з усиновлення та захисту прав дітей та Державну соціальну службу для сім’ї, дітей та молоді [3].

Таким чином, у схемі організації центральних органів виконавчої влади, що діє на сьогодні, не передбачено жодного органу, або окремого Департаменту у складі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який би планував та координував діяльність у даній сфері на державному рівні.

У 2002 році на Спеціальній Сесії Генеральної Асамблеї ООН держави-учасниці, в тому числі й Україна, прийняли ряд зобов’язань та ухвалили відповідний план дій в інтересах дітей. Цими заходами було передбачено впровадження в країнах інституту омбудсмена у справах дітей [4].

У наш час Україна поки що не створила такої незалежної правозахисної інституції, в якій би були законодавчо визначені функції та повноваження, хоча на необхідність утворення її неодноразово зауважував Комітет ООН з прав дитини.

30 травня 2008 року народним депутатом О.Б. Фельдманом на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону України „Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини”. Однак, на думку народних депутатів, Конституція України не передбачає запровадження такої посади, окрім як Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і громадянина. Однак, Україна, що обрала європейський шлях розвитку, має дотримуватися і європейських стандартів захисту прав людини, зокрема дітей.

Світовий досвід стверджує, що необхідність в омбудсмені виникає, коли існуючі органи не здійснюють ефективного контролю та координації у сфері управління, і тому виникає необхідність у додаткових механізмах захисту прав і свобод дитини. На нашу думку, слід скористатися міжнародним досвідом у досліджуваній сфері та запровадити у складі інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини - інститут омбудсмена із захисту прав дитини.

Для запровадження інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні необхідна правова база. Тому пропонуємо прийняти відповідний Закон України «Про Уповноваженого з прав дитини». До функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини необхідно віднести:

- координацію діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері захисту прав дітей;
- нагляд за здійсненням законодавства, що стосується захисту інтересів дітей;
- здійснення комплексного моніторингу станом дотримання прав і свобод дітей;
- узагальнення практики застосування законодавства з питань захисту прав і свобод дітей, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства про права і свободи дітей, заходів для створення цілісної системи захисту і сприяння реалізації прав дітей;
- контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб щодо захисту прав і свобод дітей;
- внесення рекомендацій в державні органи щодо зміни законодавства у сфері захисту прав дітей;
- сприяння підвищенню поінформованості про права дитини, як самих дітей, так і дорослих;

- представлення докладів про стан справ щодо захисту прав дитини в Україні.

При цьому, діяльність Уповноваженого з прав дитини не скасовує і не тягне за собою перегляду компетенції органів державної влади, що забезпечують захист прав і законних інтересів дітей, а лише розвиває і доповнює існуючі форми і засоби захисту прав дитини, взаємодіючи з державними органами влади і органами місцевого самоврядування.

Таким чином, міжгалузевість та багатосуб'єктність здійснення політики у сфері захисту прав дітей в Україні диктує необхідність забезпечення існування відповідного координаційного органу. Розв'язання виявлених проблем вбачається через створення незалежного інституту у структурі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадянина - Уповноваженого у справах дітей, що потребує розробку та прийняття законодавчого акта, що визначатиме основні організаційно-правові засади діяльності омбудсмена.

#### **Список використаних джерел:**

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : навч. посіб. / В.Д Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 393 с.
2. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року №389/2011 „Про Положення про Міністерство соціальної політики України” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// kadrovik.ua/content/pro-polozhennya-pro-m-n-sterstvo-sots-alno-pol-tiki-ukra-ni](http://kadrovik.ua/content/pro-polozhennya-pro-m-n-sterstvo-sots-alno-pol-tiki-ukra-ni).
3. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
4. Філіпенко І. Навіщо Україні дитячий омбудсмен? // День, - 2008 - № 209. - 18 лист. 2008 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/290619?idsource=257078&mainlang=ukr>.

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

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ Й ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ В УПРАВЛІННІ ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ**

В умовах становлення відкритого громадянського суспільства здійснення державного управління у будь-якій галузі чи сфері суспільних відносин, в тому числі й інформаційній сфері, не може бути прерогативою виключно публічних органів влади. Саме відкритість і доступність при прийнятті владних рішень є невід’ємними складовою концепції “participatory democracy” – демократичного режиму, за якого забезпечуються максимальні можливості участі громадськості в державному управлінні.

В Україні, де відповідно до Конституції єдиним джерелом влади є народ, кожному громадянину надається право брати участь в управлінні державними справами. Практична реалізація цього права є важливою передумовою демократичного розвитку країни. Водночас, як свідчить світовий досвід, розв’язання широкого кола завдань, пов’язаних з розбудовою інформаційного суспільства, вимагає активної співпраці держави не лише з громадським, а й з бізнес-сектором та органами місцевого самоврядування. Таким чином, здійснення державного управління в інформаційній сфері значною мірою залежить від участі в ньому недержавних суб’єктів, що зумовлює актуальність дослідження даної тематики. Слід відзначити, що комплексного дослідження організаційно-правових засад участі недержавних суб’єктів у державному управлінні інформаційною сферою поки що немає. Отже, існує необхідність системного аналізу організаційно-правових засад участі недержавних суб’єктів у здійсненні державного управління інформаційною сферою та напрацюванні на цій основі, з використанням формально-юридичного методу, пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регулює участь цих суб’єктів у державному управлінні зазначеною сферою. Значне розмаїття форм участі недержавних суб’єктів у здійсненні державного управління в інформаційній сфері вимагає їх певної класифікації у зв’язку з

потребою їх системного дослідження. Критерієм такої класифікації може бути характер відношення того чи іншого недержавного суб'єкта до здійснення владно-організуючого впливу на інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини. За цим критерієм потрібно виділити безпосередню та опосередковану участь зазначених суб'єктів у державному управлінні інформаційною сферою.

Безпосередньо впливають на інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини недержавні суб'єкти в процесі реалізації делегованих їм державою окремих її завдань і функцій. У такому разі вони виступають в якості суб'єктів державного управління.

Невід'ємною умовою функціонування економіки завжди слугувала конструктивна взаємодія органів публічної влади й приватного сектору (бізнесу). Це пов'язано з тим, що держава ніколи не була вільною від виконання своїх соціально відповідальних функцій, які залежать від суспільних інтересів. Бізнес у свою чергу завжди був і залишається джерелом розвитку народного господарства.

У світовій практиці існує декілька моделей, форм та механізмів реалізації партнерських відносин між публічним і приватним сектором. На дійсний час у більшості галузей економіки України відбуваються процеси структурних змін та розвитку нових господарчих суб'єктів. При цьому все більшу роль починають відігравати структури, які функціонують на основі публічно-приватного партнерства [1, с. 21].

Публічно-приватне партнерство є – системою співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород [2, с. 15]. Інакше кажучи публічно-приватне партнерство передбачає домовленість між державною і приватними структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно. Узагальнено публічно-приватне партнерство – це юридично оформлена система відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для

взаємовигідної співпраці з реалізації суспільно-значущих проектів на довгостроковій основі. Якщо раніше концесійні договори застосовувалися при забезпеченні централізованого опалення, будівництві доріг, декотрих видах міського транспорту то сьогодні вони отримали розповсюдження у таких інноваційних галузях як цифрове телерадіомовлення.

Створення моделі публічно-приватного партнерства у вигляді національного оператора цифрового телебачення, передбачає активну участь держави і комерційних структур, які мають чималий досвід у наданні різного роду комунікаційних і телевізійних послуг. В Україні будівництво інфраструктури цифрового телебачення є проектом загальнонаціонального масштабу. З метою його реалізації запрошуються інвестори, яким пропонують привабливі умови.

Органи публічної влади виділяють в управління комерційного оператору більшу частку приватного спектру й право розміщення частотних споруд на інфраструктурі, яка сьогодні знаходиться у державній власності. У свою чергу бізнес повинен організувати на цих частотах сервіс платного цифрового телебачення й за свій рахунок створювати інфраструктуру, необхідну для безкоштовного розповсюдження каналів із «соціального пакету». Вирішення питання забезпечення соціально незахищених верств населення перетворювачами цифрового телевізійного сигналу пропонується за рахунок місцевих бюджетів.

Необхідно зазначити, що під час впровадження цифрового телебачення в Україні є обов'язковим врахування фактору доступності високоякісних телевізійних послуг для всіх громадян. Для цього потрібно починати цей важливий процес технічної модернізації телебачення у тих регіонах нашої країни де існують проблеми з доступом телевізійного сигналу. Саме при такому поступовому підході головну роль в організації цього процесу повинні відігравати органи публічної влади, у свою чергу на долю телекомунікаційних операторів залишаються завдання щодо сервісних послуг з обслуговування абонентського обладнання.

З метою впровадження цифрового мовлення передбачалося бюджетне фінансування існуючої частки проекту, але враховуючи свою фінансову можливість держава вирішила знайти інвестора для такого масштабного проекту.



Таким чином суспільство отримає можливість телебачення принципово нової якості, телеканали з можливістю національного покриття.

Сьогодні Національною радою з питань телебачення та радіомовлення визначено провайдера цифрових загальнонаціональних каналів мовлення у складі чотирьох мультиплексів (MX-1, MX-2, MX-3 и MX-5). Всі чотири мультиплекси мають можливість розміщення до 32-х програм (по 8 у кожному). Це означає, що український глядач у найблищому майбутньому отримає можливість безкоштовного доступу до 32-х каналів. Передбачається, що 3 мультиплекси будуть мати національне покриття, а MX-5 – змішане (національне та регіональне-місцеве). Проект будівництва в Україні цифрового телебачення має шанс стати першим прикладом масштабного й вдало реалізованого публічно-приватного партнерства. Загалом у Цифровому Плані України міститься 847 цифрових записів, 129 з них - для T-DAB та 82 цифрові записи для DVB-T III діапазону, 636 цифрових записів для DVB-T у IV та V діапазонах, а також 1551 частотних присвоєнь для аналогового телебачення. Територія України поділена на 81 зону виділень, у кожній з яких представлено від 8 до 13 покриття (частотних каналів) для системи DVB-T та від 1 до 5 покриття T-DAB.

Відповідно плану створення інфраструктури цифрового багатоканального телебачення в Україні, його розвиток відбуватиметься у п'ять етапів. Строки впровадження проекту обумовлені обов'язками України – підписаною регіональною угодою «Женева-2006», з визначенням дати переходу на цифрове телебачення – 17 липня 2015 року [3]. Це також зафіксовано у ряді державних документів рішенням Верховної Ради, Президента України та Кабінету міністрів.

На першому етапі у 2010-11 роках, проводиться перебудова національної мережі наземного цифрового телебачення у складі мультиплексів MX-1, MX-2, MX-3, MX-5, а також мультиплексу MX-6 стандарту DVB-H (від англ. Digital Video Broadcasting – Handheld), технологія мобільного мовлення, яка дозволяє передавати цифровий відеосигнал на мобільне обладнання.

Протягом другого - перехідного етапу у 2011-2012 роках, відбувається забезпечення громадськості цифровими set-top-boxes (обладнанням, яке приймає сигнал цифрового телебачення й передає його на екран телевізору). Третій етап, у

2012 році, передбачає часткове відключення аналогового сигналу й початок визволення радіочастотного ресурсу. На четвертому етапі, у 2013-2015 роках, планується розвернути мультиплекси (цифрові мережі) МХ-4, МХ-7 та МХ-8. У 2015 році – п'ятий етап, під час якого відбудеться перехід від аналогового мовлення до цифрового.

Реалії сьогодення доводять перевагу цифрового мовлення над аналоговим, яка заключається у збільшенні кількості доступних населенню каналів. Сьогодні не вигідно надавати інвестиції для розвитку мовлення у містах, де проживає менш ніж 200 тисяч чоловік. При переході на цифрове мовлення на одній частоті можливо передавати від 6 до 12 каналів. Це означає, що у будь-якому селищі, де зараз приймають лише два-три канали, доступними будуть вже 10-20. Якщо врахувати, що цифрових частот може бути від двох до дванадцяти, то кількість ефірних каналів можливо довести до сотні.

Державний концерн радіозв'язку і телебачення, який має найбільшу у країні аналогову і цифрову мережу залишається найбільшим гравцем оновленого ринку. Тож від проекту публічно-приватного проекту у будівництві цифрового телебачення вийдуть всі – держава збереже контроль над процесом видачі ліцензій телеканалам і тарифною політикою, інвестор зможе реалізувати цікавий й вигідний інвестиційний проект. Україна отримає сучасну цифрову мережу, теленглядачі – великий вибір при новому рівні картинки й звуку, телеканали можливість працювати з новітніми технологіями і національне покриття найвищої якості.

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення сьогодні видала ліцензію на будівництво національної мережі цифрового телебачення на базі чотирьох мультиплексів компанії Зеонбуд, яка належить групі приватних інвесторів. Ліцензія видана терміном на 10 років. ТОВ Зеонбуд, яка подала заявку на отримання ліцензії провайдера національної мережі цифрового телебачення, має намір інвестувати в проект (будівництво мережі) суму близько 1 млрд грн. Зеонбуд нещодавно була придбана кіпрською компанією Planbridge Limited, за якою стоїть група приватних інвесторів. Банківську гарантію для участі у відборі провайдера в розмірі 1,04 млрд грн Зеонбуду надав Укресімбанк (Київ). Ліцензія обійдеться

провайдеру в суму близько 8 млн грн з розрахунку по 2 млн грн за кожен з чотирьох мультиплексів (MX-1, MX-2, MX-3 та MX-5). Регулятор раніше відхилив заявку ДП Одеського обласного радіотелевізійного передавального центру на участь у виборі провайдера, оскільки вона була надана після закінчення терміну прийому заявок і не відповідала висунутим вимогам. Зокрема, Одеському ОРТПЦ не вдалося отримати банківську гарантію. Раніше від участі в проекті відмовилися найбільші українські телегрупи Інтер, 1+1 та StarLightMedia.

Реалізації проекту будівництва мережі цифрового телебачення в Україні заважають проблеми: недостатності земельних ділянок, відсутності додаткових частот для одночасного аналогового й цифрового мовлення, проблеми захисту радіочастот у прикордонних районах, а також досягнення паритету між мовленням державних й громадських телевізійних каналів з одного боку, й комерційних – з іншої. За європейськими стандартами частка некомерційного суспільного телерадіомовлення повинна складати 30 - 50 відсотків від загальної кількості телерадіоорганізацій.

Отже впровадження цифрового мовлення в Україні вимагає консолідації зусиль багатьох органів виконавчої влади, операторів телекомунікацій та телерадіокомпаній, а також значних фінансових витрат, та різного роду ресурсів. Публічно-приватне партнерство у будівництві вітчизняної цифрової мережі мовлення може стати надійним інструментом залучення інвестицій у цей стратегічно й соціально важливий сектор економіки, сприяти її диверсифікації й переходу на шлях інноваційного розвитку.

Узагальнення завдань і функцій зазначених консультативно-дорадчих органів при органах публічного управління в інформаційній сфері, показує, що участь в їх роботі представників недержавних суб'єктів спрямована, передусім, на забезпечення експертно-аналітичної та нормативно-проектної підтримки діяльності відповідних державних органів, репрезентацію та створення умов для врахування інтересів громадського та бізнес секторів, забезпечення зворотного зв'язку в процесі державного управління інформаційною сферою.

Важливою особливістю консультативно-дорадчих органів, участь в роботі яких беруть одночасно представники державних органів, громадськості і бізнес-

сектору, є те, що такий склад консультативно-дорадчого органу дає можливість узгодження інтересів, вироблення спільної позиції державного, громадського і бізнес секторів у процесі формування інформаційного суспільства.

**Список використаних джерел:**

1. Гєєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – К: Експрес, 2009. – 864 с.
2. Уайт Едвард Р., Дзілець Б., Маслюківська., Шевчук Ю. Посібник з публічно- приватних партнерств. – К.: Либідь, 2009. – 80 с.
3. Україна готується до впровадження цифрового мовлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Сайт Державної адміністрації зв'язку <http://www.stc.gov.ua/uk/publish/article/60534>.

*Єгоров Юрій Васильович*  
*аспірант, Національний інститут*  
*стратегічних досліджень*

## **ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА В СТРУКТУРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Зважаючи на стан навколишнього середовища, національна безпека держави дедалі більше залежатиме від екологічної сфери та ефективного державного управління нею, від раціонального використання природних ресурсів, прогнозу та пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

*Мета дослідження* полягає у розкритті з позицій державного управління взаємопов'язаності та взаємозалежності всіх сфер національної безпеки з екологічною.

Національна безпека – складна система, в якій відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» виокремлюються наступні сфери: зовнішньополітична, державна, воєнна та безпека державного кордону, внутрішньополітична, економічна, соціальна і гуманітарна, науково-технологічна, екологічна, інформаційна.

*Зовнішньополітична безпека.* Негативні наслідки антропогенного впливу на екологію в глобальному масштабі настільки значні, що заставляють Україну, як активного учасника світового політичного процесу, вирішувати проблему обмеження своїх національних інтересів, шукати способи забезпечення геополітичної безпеки в умовах екологізації міжнародної політики.

*Державна безпека.* Загрозою державній безпеці може бути експансія, що характеризується прагненням представників розвинутих країн взяти під свій контроль систему управління в різних галузях економіки, отримати широкий доступ до стратегічної, економічної в тому числі й природоохоронної інформації, щоб використати її для дискредитування держави в очах світової спільноти. Природоохоронний інтерес використовується тут як елементарне прикриття.

Важливим механізмом розв'язання питань державної безпеки є необхідність збільшення міри прозорості, покращення інформованості щодо діяльності

відповідних інституцій. Такий підхід дозволив би тим, кого ця діяльність стосується, мати більший вплив на формування політики міжнародних інституцій, зняти підозру з методів і не ставити під сумнів цілі діяльності МВФ, Світового банку, Світової організації торгівлі.

*Воєнна безпека та безпека державного кордону.* Відмінною рисою такої екологічної системи є вплив результатів виконання завдань бойової підготовки і бойових дій на екосистему, що вступає в протиріччя з проведенням природоохоронних заходів. В мирний час накопичення зброї масового ураження та звичайних боєприпасів, аварійні ситуації, пов'язані з її збереженням, транспортування і випробуванням створюють потенційну та фактичну загрозу навколишньому середовищу та людині. Характер забруднення навколишнього природного середовища, що виникає внаслідок проведення заходів бойової підготовки, є специфічним для його складових і обумовлюється особливостями застосування систем зброї і військової техніки та виконанням планів бойової підготовки.

За сучасних умов екологічне забезпечення Збройних Сил України повинно гарантувати всі необхідні передумови для того, щоб повсякденна військова діяльність в мирний час стала настільки екологічно сприятливою, наскільки це можливо з огляду на вимоги до бойової підготовки військ та виконання основних завдань. При цьому захист природного середовища як воєнного об'єкта повинен стати важливим завданням для Збройних сил України.

*Внутрішня безпека.* В межах екологічної сфери національної безпеки чітко окреслюється така закономірність: погіршення екологічної ситуації посилює процес соціальної диференціації, а це призводить до поповнення лави радикально налаштованих й екстремістських організацій. Окрім того, екологічна деградація посилює міграційні процеси і стає причиною загострення соціальних проблем у містах. Екологічна криза і пов'язані з нею соціальні проблеми, можуть створити сприятливі умови для дестабілізації внутрішньої ситуації в державі, порушення прав людини, а також спричинити соціальну напругу, втому числі, і реальну загрозу національній безпеці.

*Економічна безпека.* Така безпека покликана захищати економіку держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, для забезпечення можливості і здатності створення

соціально-економічних умов стабільного функціонування та розвитку особи, суспільства й держави. Вона передбачає наявність умов для розв'язання основних соціально-економічних проблем, задоволення в необхідних розмірах життєвих потреб громадян, суспільства й держави, відвернення економічного й фінансового тиску ззовні, дій деструктивних сил всередині держави, а також для ефективного функціонування економіки. Очевидно, що питання екологічної безпеки неможливо розглядати окремо від економіки – вони нерозривно пов'язані.

Так, причиною кризового екологічного становища України є переважно економічні чинники; майже відсутні ефективно діючі адміністративно-економічні механізми захисту навколишнього середовища; низький моральний рівень суспільства і відсутність екологічного мислення керівної ланки [2].

*Соціальна та гуманітарна безпека.* В останні роки заклики до нової екологічної етики почали звучати в політичних колах промислових держав. Саме етика може сформувати уявлення про “екологічний імператив” – заборонену межу, переступати яку людство не має права ні за яких обставин. Норми екологічної етики втілюють, акумулюють історичний досвід людства, є найважливішими духовними цінностями. Екологічну етику можна розглядати як засіб соціальної регуляції поведінки людей щодо природи. Дійова суть моралі передбачає єдність об'єктивного та суб'єктивного, свідомості та поведінки, спонукань, мотивів і дій людини.

*Науково-технологічна безпека.* Знаючи закони розвитку природи і суспільства, можна завчасно спрогнозувати зміни стану природного середовища і передбачити небажані наслідки таких змін або завчасно запобігти їм. Для цього потрібно приділити значну увагу науково обґрунтованому регулюванню різних антропогенних навантажень на навколишнє середовище.

Серед першочергових завдань науково-технічної проблеми екологічної безпеки України виділяються такі: створення наукових основ забезпечення промислової безпеки, безпеки складних технічних систем, людей і довкілля; розробка методів оцінки стану безпеки промислових об'єктів; розробка наукових засад концепції прийнятної ризику щодо умов функціонування української промисловості; створення банку даних та системи моніторингу техногенної



безпеки; розробка прогнозних оцінок і сценаріїв розвитку природних екосистемних змін в Україні та адекватних заходів реагування та інші.

*Інформаційна безпека.* Право громадян України на вільний доступ до екологічної інформації закріплене Законом України “Про інформацію” [1]. Україною підписано Орхуську конвенцію [3]. Ця конвенція надає громадянам, організаціям і державним органам право на доступ до будь-якої екологічної інформації. Конвенція зобов’язує органи влади обговорювати усі рішення, що стосуються навколишнього середовища із зацікавленими громадянами. Думка і позиція громадян має враховуватися. Орхуська конвенція закріпила обов’язковий мінімальний обсяг відомостей, що входять у поняття “екологічної інформації”, а за кожною країною залишається право і можливість розширення цього поняття у національному законодавстві. Внаслідок чого вона стала важливим кроком у сфері екологічної демократії.

*Висновки.* Взаємодія природних і соціальних чинників стала визначальною в негативному антропогенному впливі на довкілля України, тому забезпечення екологічної безпеки нині залишається основним способом розв’язання екологічних проблем та відкриває нові можливості для інших форм діяльності у сфері національної безпеки – воєнної, політичної, економічної, соціальної тощо.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України “Про інформацію” [Електронний ресурс] : за станом на 22 лип. 2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Сайт Верховної Ради України. – Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення / Качинський А. Б. – К. : НІСД, 2001. – 312 с.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс] : за станом на 06 лип. 1999 р. / ООН. – Міжнародний документ // Сайт Верховної Ради України. – Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>



*Зелінський Сергій Володимирович*  
*аспірант кафедри державного управління і*  
*місцевого самоврядування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ В НІМЕЧЧИНІ ТА ШВЕЦІЇ**

В країнах Європейського Союзу механізм оцінки законопроектів реалізується в декілька етапів. На першому етапі здійснюється перспективна оцінка, яку можна охарактеризувати як оцінку можливих наслідків прийняття закону, що знаходиться на стадії підготовки. Вона проводиться перед прийняттям закону, для того щоб зрозуміти можливий вплив даного закону на суспільні відносини і дає можливість виявити пробіли, неточності, що існують в законопроекті. Інший етап – ретроспективна оцінка, яка здійснюється після прийняття закону. Метою ретроспективної оцінки є визначення ступені відповідності закону фактично досягнутій меті поставленій законодавцем.

Перспективна й ретроспективна оцінки проводяться з урахуванням таких критеріїв як дієвість, ефективність та доцільність. У. Карпен, розглядає ці критерії як важливий елемент оцінки законодавчих актів [1]. Зокрема: дієвість – це відповідність цілей поглядам і інтересам суспільних груп, на які спрямований даний законодавчий акт. Сутність даного критерію свідчить в якій мірі було реалізовано зміст, вкладений у даний закон. Ефективність - ступінь досягнення поставленої мети і засвідчує наскільки були виправдані витрати, пов'язані із прийняттям законодавчого акту. Цей критерій досить важливий з політичної точки зору, оскільки дає можливість визначити в якій мірі прийняття правового акту сприяло врегулюванню раніше неврегульованих відносин. Наступний критерій – доцільність. Даний критерій, з одного боку, показує, наскільки доцільно прийняття законопроекту, а з іншого - ступінь досягнення поставленої мети. Доцільність щодо прийняття законодавчого акту оцінюється як з погляду самого законодавця, так і з погляду цільової соціальної групи, на яку спрямована дія даного закону [2].

В Німеччині підготовка законопроектів здійснюється, безпосередньо, в міністерствах. Правила процедури передбачають механізм проведення обов'язкової

перспективної й ретроспективної оцінки законопроектів і нагадують процес розробки автомобіля [1].

Перспективна оцінка законопроекту є першою стадією, подібно аналізу ринку й нагадує конструюванню прототипу автомобіля. Другою стадією є облік положень поточного законодавства в процесі підготовки законопроекту. Цей етап схожий на процес випуску автомобіля, а саме: від розробки прототипу до стадії серійного випуску, включаючи опробування якості продукції й усунення недоліків. Нарешті, ретроспективна оцінка здійснюється для визначення того, чи прийнятий вказаний продукт на ринку. Іноді за результатами оцінки він може бути знятий з випуску.

Одним із прикладів перспективної оцінки законопроекту – це законопроект про генну інженерію, що отримав попередню оцінку в одному із університетів країни. Одна із проблем, яка потребувала законодавчого врегулювання полягала у визначенні того, хто із суб'єктів повинен нести відповідальність за впровадження генної інженерії: чи лікарі, чи варто покладатися на експерименти фармацевтичної промисловості. І взагалі, чи потрібний даний закон. Відповідь була отримана шляхом інтенсивного анкетування і опитувань громадян. Такі інтерв'ю тривали більше двох годин й охоплювали весь комплекс питань, що потребували законодавчого врегулювання.

Наступний приклад - закон про лісове господарство однієї із федеральних земель. Його перспективна оцінка була проведена університетами й урядом федеральної землі. При цьому бралися до уваги екологічні й економічні аспекти, проблеми суспільного використання лісів та організаційні питання в рамках короткострокового, середньострокового й довгострокового планування.

Ще один приклад перспективної оцінки - федеральний акт цивільного судочинства. Уперше законопроект був опробований у 1999 році в окремо взятій федеральній землі (Північний Рейн - Вестфалія). Декілька справ були розглянуті відповідно до вимог існуючого законодавства і положень нового законопроекту. За результатами апробації виявлено, що законопроект про цивільне судочинство може виявитися менш ефективним, аніж попередній закон, що спричинило внесення відповідних поправок. Що стосується прикладів поточної оцінки законопроектів, варто звернути увагу на проект закону про захист від пожеж та стихійного лиха. В

1981 році цей законопроект був підданий тесту-симуляції, для участі в якому були запрошені представники міністерства внутрішніх справ, організацій по технічному співробітництву, поліції, лікарень, федерального залізничного транспорту, управління водними ресурсами, збройних сил, представники регіональних і місцевих органів влади. У цілому в тесті брали участь сімдесят чоловік. В результаті проведеного тесту в проекті закону були виявлені численні прогалини, включаючи питання взаємодії й розподілу відповідальності, труднощі в комунікації й помилки в оцінці витрат на розробку законопроекту.

Схожому тестуванню в режимі реального часу був опробований ще один проект федерального закону про підтримку молоді. Він був представлений на розгляд чиновникам, які повинні були оцінити ступінь фінансової підтримки й допомоги в отриманні освіти, що здійснювалася як в рамках чинного закону, так і в рамках запропонованого проекту закону. Результати тесту показали, що проект нового закону значно полегшив би і прискорив би процес прийняття рішень.

Взагалі, важко забезпечити ефективність будь-якого закону, якщо він не сприйнятий і не схвалюється широкими верствами населення. В ідеалі закон повинен сприйматися не тільки інституційними органами, відповідальними за проведення закону в життя, але й звичайними громадянами, для яких він і ухвалювався. Виникає питання: як з'ясувати загальну думку влади й громадян?

В Швеції після закінчення роботи урядового комітету й оприлюднення звіту відповідне міністерство розсилає його на розгляд посадовим особам та причетним організаціям. При цьому кількість адресатів можуть різнитися залежно від його змісту. У звичайній ситуації звіт буде доведений до тих, кому, безпосередньо, належить виконувати цей закон, у тому числі до організацій, що захищатимуть інтереси споживачів. Якщо у звіті порушено юридичні питання, його розсилають до судів і університетів на факультети права. У випадках, коли відповідно до звіту на той чи інший орган покладені додаткові обов'язки, цьому органу надається можливість висловити свою думку з цих питань. Іноді виникає необхідність подальшого вивчення ситуації. В цьому випадку міністерство може організувати публічні слухання для обговорення проблемних питань. Тільки після цього уряд на

підставі відповідних матеріалів формує свою точку зору й передає законопроект на розгляд до парламенту [3].

Протягом останніх десятиріч оцінка законів в Німеччині, Швеції та інших країнах Європейського Союзу стала важливим елементом законодавчого процесу. Підготовка законодавчих актів, їх прийняття та імплементація розглядається як процес, направлений на виконання соціальних програм, спрямованих на досягнення цілей, визначених законодавцем і виступає як елемент соціальної інженерії. І в цьому важливу роль відіграє реалізація механізму проведення перспективної та ретроспективної оцінки нормативних актів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Карпен У. Немецкий опыт [Електронний ресурс] / У. Карпен. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material> – Заголовок з екрану [21.05.2011].
2. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов [Електронний ресурс] / Л. Мадер. – Режим доступу: [http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka\\_zak/5.html](http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/5.html) – Заголовок з екрану [15.05.2011].
3. Магнуссон С. Шведский опыт [Електронний ресурс] / С. Магнуссон. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material> – Заголовок з екрану [21.05.2011].

*Киричук Юлія Леонідівна*

*здобувачка кафедри філософії, соціології державного  
управління ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА КРІЗЬ ПРИЗМУ ДОСЯЖНОСТІ ЦІЛІ**

Трансформаційні процеси державної житлової політики в Україні ґрунтувалося на ліберальній позиції владних структур щодо ефективності запровадження у соціальній сфері ринкових механізмів. Проте очікування, що ринок вирішить одну з найбільш важливих проблем будь-якої соціальної держави – житлову, внаслідок критичності її вихідного стану та низького рівня доходів переважної більшості населення, виявилися марними.

Іпотека та компенсація процентних ставок по іпотечним кредитам, запропоновані в якості ринкового інструментарію, не спрацювали на очікуваний результат, оскільки реальна вартість житла в Україні неадекватна доходам переважної більшості населення. Варто зазначити, що загалом успішність житлової політики оцінюється за середньостатистичними показниками, які не лише не дають уявлення про поглиблення житлової проблеми, а й дезорієнтують суспільство, надаючи хибний вектор у розробці стратегії розвитку житлового будівництва.

Так, за інформацією Держкомстату в Україні спостерігається стійке щорічне зростання забезпеченості житловою площею, яка в 2009 році склала 23,0 кв.м на одну особу. Проте, наші розрахунки свідчать, що ріст зумовлений збільшенням обсягів будівництва саме елітного житла. Як видно з даних рис.1, темп зростання кількості квартир (будинків), які мають чотири- і більше кімнати значно випереджає відповідні показники по 1-3 кімнатним квартирам (будинкам). Також за роки незалежності збільшилася середня площа новозбудованих квартир : з 62,5 кв.м у 1990 році до 96,1 кв.м у 2009 році. Динаміка зростання склала 52%. Таким чином, покращили житлові умови за рахунок новобудов бізнес-класу лише представники незначної категорії населення країни.

З огляду на від'ємну демографічну ситуацію у країні та бідність переважної більшості українців (82,9 % населення мають доходи менше ніж 1920 грн./міс. [4])

маємо підстави стверджувати, що в Україні відсутні позитивні зрушення у вирішенні житлових проблем середньо- і молододохідних груп населення.



**Рис.1 Темпи зростання кількості збудованих квартир у 1995-2009 роках в Україні\***

\*Побудовано автором згідно власних розрахунків за даними [4]

Разом з тим, за рівнем розвитку житлового будівництва Україна значно відстає не лише від розвинених країн Європи, а й від Росії. Досліджуючи становлення ринку житла в Україні Н.І.Олійник визначає показник будівельної активності (співвідношення між обсягом новозбудованого житла та загальною кількістю населення) на рівні 0,22 кв.м житла на особу в рік [2, с.56]. Розрахований нами відповідний показник для Російської Федерації в 2010 році вдвічі перевищив значення вітчизняного і становив 0,41 кв.м / особу [1].

Для осмислення вітчизняного рівня та обсягів державно - управлінського впливу на інституційні зміни, пов'язані із досягненням рівня житлової забезпеченості розвинених країн світу, вважаємо за доцільне навести в табл.1 дані узагальнених досліджень російських економістів.

Таблиця 1

**Скорочення відставання Російської Федерації за рівнем житлової  
забезпеченості від розвинених країн світу [5, с.74]**

| Країна         | Період відставання (років)                                 |                                                            |
|----------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                | Песимістичний сценарій<br>(0,5 кв. м житла в рік на особу) | Оптимістичний сценарій<br>(1,0 кв. м житла в рік на особу) |
| Норвегія       | 147                                                        | 53                                                         |
| США            | 122                                                        | 44                                                         |
| Данія          | 82                                                         | 30                                                         |
| Швеція         | 65                                                         | 24                                                         |
| Великобританія | 64                                                         | 23                                                         |
| Швейцарія      | 64                                                         | 23                                                         |
| Нідерланди     | 55                                                         | 20                                                         |
| Германія       | 53                                                         | 19                                                         |
| Австрія        | 48                                                         | 17                                                         |
| Франція        | 46                                                         | 17                                                         |
| Фінляндія      | 42                                                         | 15                                                         |
| Ірландія       | 39                                                         | 14                                                         |

Навіть побіжний аналіз вищенаведеної інформації, визначає невідповідність прогнозованих вітчизняних житлових стандартів сучасному стану та реаліям розвитку житлового будівництва. В Україні, яка будує житло вдвічі повільніше ніж Росія та має значно менший матеріально-ресурсний потенціал, проектом Закону України № 4124 від 25.03.2009 року «Про забезпечення громадян доступним житлом» передбачено встановлення стандартів житлової забезпеченості на рівні 73,5 кв.м для сім'ї з трьох осіб [3].

Спробу авторів цього законопроекту наблизитися до розрахункової площі стандартної квартири в Євросоюзі, яка знаходиться в межах 90 кв.м., вважаємо необґрунтованою, оскільки успішність реалізації державних житлових програм певним чином залежить від досяжності встановлених цілей. За нашим переконанням, з огляду на соціально-економічне становище України, в якості базової площі середньостатистичної квартири більш прийнятним є російський норматив, який становить 54 кв.м.

Неупереджене використання статистичних даних для аналізу результативності державно - управлінського впливу на вирішення житлової проблеми має стати підґрунтям для оптимізації існуючих, формування нових ефективних засобів,

заходів важелів та інструментів механізму державного управління забезпеченням доступності житла в Україні.

**Список використаних джерел:**

1. О жилищном строительстве в 2010 году // Офіц. веб – сайт Федеральної служби державної статистики Російської Федерації – Режим доступу: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/22.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/22.htm).
2. Олійник Н. Становлення та розвиток ринка житла в умовах суспільно - економічних трансформацій в Україні [Текст] / Н.І.Олійник // Вісник НАДУ. – 2009. – № 1. – С. 52-59.
3. Про забезпечення громадян доступним житлом [Електронний ресурс] : проект Закону України №4124 від 25.03.2009 р. // Офіц. веб - сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=34601](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34601).
4. Розподіл населення за рівнем середньодушових загальних доходів<sup>1</sup> [Електронний ресурс] / Офіц. веб-сайт Держ. ком. статистики України – Режим доступу : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg\\_rik/dvdg\\_u/rozpodil2006\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/dvdg_u/rozpodil2006_u.htm).
5. Шевяков А.Ю. Мифы и реалии социальной политики [Електронний ресурс] / А.Ю.Шевяков // Вестник института социологии. Научный электронный журнал. – 2010. – № 1. – С. 49-97. – Режим доступу : [www.vestnik.isras.ru/files/File/Vestnik\\_2010\\_01/shevyakov.pdf](http://www.vestnik.isras.ru/files/File/Vestnik_2010_01/shevyakov.pdf).



*Ковінчук Ольга Леонтіївна*

*слухач факультету державного управління*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ЕТИЧНИЙ КОДЕКС: ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ У ФОРМУВАННІ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Основною метою функціонування галузі державного управління в сучасному розумінні являється забезпечення демократичного розвитку суспільства. Проте, зняті за часом трансформаційні процеси в усіх сферах суспільного життя, незавершеність реформ та невизначеність законодавства, призводить до постійного погіршення надання адміністративних послуг, поширення проявів корупції та, як результат, недовіри населення до державної служби, через низький культурний рівень державних службовців.

Єдина загальнодержавна команда державних службовців – елітарний прошарок населення, на плечах яких лежить втілення державної політики в життя. Та чи справді він елітарний?

Критеріями щодо оцінювання державнослужбової еліти повинні бути професіоналізм, повага з боку громади та її підтримка. Наразі повної наявності даних факторів та їх єдності ми не бачимо.

До того ж, коли ми говоримо про "еліту", то маємо розуміти під цим узагальнювальним поняттям певний прошарок кращих з кращих, що творив би політику та атмосферу політичної конкуренції, на чесних та прозорих морально-етичних засадах, без будь-яких розбіжностей в розумінні суспільних цінностей, що призводять до конфліктів інтересів та вигод.

Таким чином, перед державою постала проблема створення та втілення механізму реалізації етичних норм та засад, які будуть дієвим інструментом задля формування управлінської еліти на всіх рівнях влади. Професіоналізм, моральна відповідальність та соціальна спрямованість – ось головні чинники еліти майбутнього [5].

Тому реформування державної служби як суб'єкта державного управління потребує нової моделі професійної етики державного службовця, яка орієнтується на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України,

професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати функції державного органу. Такі особливості етики державного службовця актуалізують моральну складову його особистості та етичні засади державної служби як соціально-професійного інституту. Очікуваним наслідком етизації професійної поведінки державних службовців має стати утвердження в суспільних відносинах демократичної та гуманної сутності української держави [4].

Незаперечним фактом існування сучасного демократичного суспільства є положення про те, що моральну поведінку державного службовця, крім його власної самосвідомості й сумління, забезпечують спеціальні етичні інститути державного і громадського характеру. Їх взаємодія утворює етичну інфраструктуру, яка займає важливе місце у політичній системі сучасного демократичного суспільства. Під етичною інфраструктурою розуміють сукупність засобів або процесів, які використовуються для регулювання небажаної і стимулювання належної поведінки. Потреба в посиленні етичних засад державної служби в Україні та формування стійкої етичної інфраструктури відповідає світовому вектору суспільного розвитку, гуманізації міждержавних відносин, адаптації до стандартів Європейського Союзу.

До соціально-етичних елементів етичної інфраструктури ми відносимо політичну волю – по-перше, кодекси поведінки – по-друге, професійну соціалізацію – по-третє, та суспільний нагляд. На нашу думку, від ступеня їх реалізації залежить швидкість і якість розбудови управлінської еліти в Україні. До зазначених соціально-етичних елементів можна віднести суспільно-історичний професійний досвід, професійну підготовку, використання надбань національної культури, включеність у процеси розвитку суспільної моралі. Формалізовано всі ці елементи зафіксовані в нормативно-правовій базі [5].

Перед державою постала проблема створення та втілення механізму реалізації етичних норм і засад, які будуть дійовим інструментом задля плідної роботи державних службовців на всіх рівнях влади. Професіоналізм, моральна відповідальність та соціальна спрямованість - ось головні чинники майбутнього кодексу. Сьогодні існує реальна потреба в такому документі, який врахував би всі

найкращі здобутки сучасного державотворення як в Україні, так і закордонном [5]. Кодекс - це відправний пункт для постійної роботи з покращання етичного клімату у відомствах і установах. Без встановлення правил і норм поведінки, спираючись на різноманітну кількість законодавчих актів, які підчас суперечать один одному, державні службовці не можуть працювати ефективно [4].

#### **Список використаних джерел:**

1. Василевська Т.Е. Кодифікування етичних вимог до державних службовців як чинник європеїзації державної служби України [Текст]// Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз. – Вид-во УАДУ, 2002. – С.74-75.
2. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 1999. – 272 с.
3. Мудрик Я. А. Етична інфраструктура державної служби [Текст]/ Мудрик Я. А. // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: матеріали щоріч. загальноінститут. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2006 р. / голов. ред. М. М. Іжа. - О., 2006. - С. 68-71.
4. Рудакевич М. Етична інфраструктура демократичної держави як шлях розбудови етичної державної служби / Марія Рудакевич // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук.-практ. семінару за міжнар. участю «Досвід стажування державних службовців у США та ЄС і його роль у становленні демократичного державного управління в Україні», 11-12 бер. 2002 р. [Текст] / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 155-160.
5. Штиршов О.М. Кодекс поведінки державних службовців як шлях розбудови етичної інфраструктури державної служби: сутність і особливості реалізації [Електронний ресурс] / Штиршов О.М. // Шляхи вдосконалення системи державного управління та підвищення якості підготовки державних службовців: наук. зб. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2007. – Вип. 56 – Т. 69. – Режим доступу: <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/politics/2007/69-56-27.pdf>.

*Костенко Денис Володимирович*  
*аспірант кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВИЗНАЧЕННЯ, ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

В Україні щороку виникають тисячі надзвичайно складних ситуацій природного та техногенного характеру, внаслідок яких гине велика кількість людей, а матеріальні збитки сягають кількох мільярдів гривень. Тенденція зростання кількості природних і особливо техногенних НС, складність цих наслідків змушують розглядати їх як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку економіки країни.

Нормативне визначення *надзвичайної ситуації* міститься у Законі України «Про цивільну оборону», відповідно до якого надзвичайною ситуацією визнається порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат [2]. Слід визнати, що це поняття не відображає усього спектра надзвичайних ситуацій. Зокрема, в цьому понятті відображені лише надзвичайні ситуації техногенного, природного та воєнного характеру й не враховані надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру. Проте таке визначення, з іншого боку, дає нам змогу відокремитися від згаданих надзвичайних ситуацій, оскільки вони не лише загрожують життю та здоров'ю населення, а й посягають на безпеку держави, державний устрій, громадський порядок та громадську безпеку в державі й належать до сфери управління Збройних сил України, органів внутрішніх справ та інших державних органів, які при виникненні саме надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, будуть відігравати провідну роль, а не органи цивільної оборони.

Щодо наступного нормативного визначення поняття, то *надзвичайною ситуацією техногенного та природного характеру* визнається порушення нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, в тому числі епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, яке призвело (може призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності, загибелі людей та/або значних матеріальних втрат [3].

Однак, на нашу думку, найбільш широке поняття надзвичайних ситуацій містить «Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій», відповідно до якого *надзвичайною ситуацією* вважається порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат [5]. Згідно з цим положенням, за характером походження подій, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій на території України, розрізняють 4 класи надзвичайних ситуацій: техногенного, природного, соціально-політичного та військового характеру. Кожен клас надзвичайних ситуацій поділяється на групи, які містять конкретні їх види.

На виконання згаданої постанови був розроблений Державний класифікатор надзвичайних ситуацій [1], відповідно до якого всі надзвичайні ситуації за причинами походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, поділяються на:

1) *надзвичайні ситуації техногенного характеру* – транспортні аварії (катастрофи), пожежі, вибухи, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних та шкідливих хімічних та радіоактивних речовин, раптове руйнування споруд та ін.;

2) *надзвичайні ситуації природного характеру* – небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні явища, деградація ґрунтів чи надр, пожежі у природних екологічних системах, зміни стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність та масове отруєння людей, і т. ін.;

3) *надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру*, пов'язані з протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування: збройні напади, захоплення і силове утримання важливих об'єктів або реальна загроза здійснення таких акцій; захоплення заручників з числа членів екіпажу чи пасажирів, установлення вибухового пристрою у багатолюдних місцях, установі, організації, на підприємстві, у житловому секторі, на транспорті; нещасні випадки з людьми та ін.;

4) *надзвичайні ситуації воєнного характеру*, пов'язані з наслідками застосування звичайної зброї або зброї масового ураження.

Рівень НС визначається фахівцями на основі аналізу трьох груп факторів: територіального поширення; розміру заподіяних (очікуваних) економічних збитків і людських втрат; класифікаційних ознак НС, що включають генезис НС (техногенні, природні, соціально-політичні, воєнні), а також масштаб НС (об'єктові, місцеві, регіональні та загальнодержавні).

Зокрема, залежно від територіального поширення, обсягів, заподіяних або очікуваних економічних збитків, кількості людей, які загинули, розрізняють *4 рівні надзвичайних ситуацій* – загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий.

Складність та багатоваріантність сценаріїв розвитку НС, їх унікальність, швидкі темпи змін і здатність негативно впливати на життя та діяльність людини і довкілля, різні масштаби збитків (від окремої особи до глобальних наслідків для всього людства) надають підстави для появи різних класифікацій. Слід також взяти до уваги існування кількох режимів (повсякденного, підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану, воєнного стану), у яких змушені функціонувати органи державного управління в умовах НС, та необхідність оперативного переходу в них залежно від ситуації, що склалася. Внаслідок цього:

- скорочується час на розробку, прийняття та реалізацію адекватних ситуації управлінських рішень;
- зростає вірогідність помилок та прорахунків через швидкі зміни обстановки, зростання невизначеності і зменшення достовірності інформації та часу на її обробку;

- виникає необхідність залучення додаткових ресурсів з резервів, а також додаткових сил та засобів для ліквідації наслідків НС;
- збільшується обсяг та інтенсивність роботи; виникає додаткове психологічне навантаження на управлінський персонал;
- з'являються проблеми, вирішення яких неврегульоване законодавчо.

Запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат та збитків перетворилося на загальнодержавну проблему і є одним з найважливіших завдань органів виконавчої влади і управління всіх рівнів.

У зв'язку з цим дія деяких принципів державного управління у звичайних умовах відрізняється від їх дії в умовах НС. Зокрема, це стосується загальноуправлінських принципів ритмічності (порушується рівномірність виконання процесів у часі), розпаралелювання (зникає резерв часу) та зниження інтенсивності робіт (інтенсивність зростає). Посилюється вплив принципу обмеженості інформації. Знижується вплив принципу федералізму та делегування повноважень (зростає централізація) й адаптації (потребує часу, якого обмаль). У низці принципів прийняття рішень фактор часу наближається до критичного при зниженні достовірності інформації. З'являються додаткові вимоги до управлінського складу (зокрема до професійної та психологічної підготовки), які неможливо ігнорувати [4].

#### **Список використаних джерел:**

1. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001 // Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 19.11.2001 № 552
2. Закон України від 3 лют. 1993 р. №2974-ХІІ «Про Цивільну оборону України» : // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 14. – Зі змінами ; ост. ред. 20 черв. 2007 р.
3. Закон України від 8 черв. 2000 р. : № 1809-ІІІ «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 28. – С. 2. – Зі змінами ; ост. ред. 3 берез. 2006 р.
4. Клименко Н.Г. Надзвичайні ситуації як об'єкт управління // Статистика України. – 2006. – № 1. – С. 83–89.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.1998 № 1099 «Про затвердження положення про класифікацію надзвичайних ситуацій» // <http://zakon1.rada.gov.ua/>



*Крупник Андрій Семенович*  
*кандидат політичних наук, доцент,*  
*доцент кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування ОРІДУ*  
*НАДУ при Президентові України,*  
*директор Одеського суспільного*  
*інституту соціальних технологій*

## **СОЦІАЛЬНА ДІАГНОСТИКА ЯК МЕХАНІЗМ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Експерти визначають **соціальну безпеку** держави як стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи й суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз [2].

Соціальна безпека як підсистема національної безпеки в Україні практично не досліджена, можна виділити лише дві праці з цієї проблематики: робота Паламарчука В.М. [5], яка має загальноописовий характер щодо визначення орієнтирів дослідження соціальної безпеки, та монографія Новікової О.Ф. [6], яка присвячена проблемам охорони праці. Тобто, ця тема потребує наукової, дослідницької уваги.

У 2003 році Верховна Рада прийняла Закон України “Про основи національної безпеки України” [1]. До реальних та потенційних загроз соціальній безпеці як складової національної безпеки країни відносять: неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; кризу системи охорони здоров’я, соціального захисту і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров’я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва [1].

Категорія „соціальна безпека” була офіційно визнана в Україні у 1997 році, після схвалення Верховною Радою Концепції (основ державної політики)

національної безпеки України. Але сьогодні в Україні, за висновками експертів, ще не сформовано ефективного і дієздатного механізму соціальної безпеки, через що не може забезпечуватися необхідне урахування соціальних вимог, спрямованість державної політики на реалізацію соціальних пріоритетів [3]. На сучасному етапі України основними проблемами соціальної безпеки є, по-перше, соціальні деформації (стрімке соціальне розшарування, збіднення широких верств населення, руйнація трудового потенціалу суспільства), які детермінують загрози розвитку і навіть існування України. По-друге, соціальні проблеми в умовах кризи набувають такого гострого характеру, що призводять до різкого зростання соціально-політичної напруженості як в окремих регіонах, так і у державі в цілому. По-третє, соціальні деформації унеможливають не тільки розбудову в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки, а й взагалі утвердження ефективної економіки і навіть досягнення економічної стабілізації.

Тобто, ситуацію в українському суспільстві можна охарактеризувати як таку, що має сталу тенденцію до утворення поляризованого суспільства, де існують дві головні соціальні групи: багаті та бідні. Потенційною загрозою такої тенденції є не лише гальмування, а й унеможливлення розвитку демократичних засад державного устрою, створення соціально орієнтованої економіки, взагалі становлення України як стабільної міцної держави.

Одним із шляхів подолання вказаних негативів є реалізація у практичній політиці принципу соціальної солідарності. Стратегія соціальної солідарності – це ліквідація соціальних диспаритетів та диспропорцій, гарантії кожному громадянину мати доступ до благ у межах соціального мінімуму, зокрема: отримання роботи, матеріальної підтримки в старості, житла, освіти, медичного обслуговування.

В духовній сфері стратегія соціальної солідарності означає відхід від конфронтаційних ідеологій до етики сталого розвитку на основі традиційних гуманістичних цінностей, колективізму, взаємодопомоги. У сфері екології – це політика відмовлення від підкорення та жорстокої експлуатації природи.

Оскільки основну соціальної безпеки складають соціальні інтереси особи і суспільства, варто звернутись до сутності та засобам визначення цих інтересів.

Виходячи з того, що соціальні інтереси базуються на фундаментальних цінностях, прагненнях та потребах людей, О. Давидюк визначив **соціальні інтереси** як усвідомлену інтегровану систему потреб у благополучному існуванні, відтворенні й розвитку людини, суспільства і держави [7]. Він пропонує класифікувати соціальні інтереси наступним чином:

- за ступенем важливості: життєво важливі; стратегічні; тактичні.
- за тривалістю дії: довготермінові; середньо термінові; короткотермінові.
- за характером зіткнення: паралельні; конфронтаційні; розбіжні; спільні.
- за місцем дії: внутрішні; зовнішні.
- за ступенем реалізації: не реалізовані; частково реалізовані; реалізовані.
- за сферами розповсюдження: соціально-економічні; соціально-демографічні; соціально-екологічні та інші.

Загрози соціальним інтересам, а відповідно і соціальній безпеці – це дії політичних або природних сил на процес життєдіяльності людини, суспільства, держави, які змушують країну йти на додаткові зусилля, вимагають мобілізації ресурсів з метою захисту інтересів соціуму. Але для можливості адекватного захисту цих інтересів та створення сприятливих умов для їхнього задоволення суб'єкти, які є відповідальними за соціальну безпеку, – у першу чергу, це органи державної влади і місцевого самоврядування – мають точно визначити соціальні інтереси.

**Методика соціальної діагностики**, яку розробив і впроваджує Одеський суспільний інститут соціальних технологій, визначає основні засади та організацію робіт з виявлення соціальних потреб та інтересів у розрізі соціальних груп та територіальних громад. Незадоволені та задоволені неповною мірою соціальні потреби та інтереси розглядаються у якості соціальних проблем, які потребують розв'язання.

Методика застосовується: при оцінці відповідності соціального стану населення соціальним нормам і стандартам, у тому числі європейським; при аналізі соціально-економічної ситуації у населеному пункті або на певній території, прогнозуванні та плануванні його розвитку; при визначенні «поля» для спільної діяльності органів публічної влади з недержавними (комерційними та

некомерційними) структурами з метою задоволення і узгодження соціальних потреб та інтересів та в інших випадках.

Для обґрунтованого виявлення та аналізу соціальних проблем **досліджуються** як об'єктивні (**статистичні**), так і суб'єктивні (**соціологічні**) відомості про стан соціальних об'єктів за допомогою певних кількісних **соціальних показників** та якісних **соціальних індикаторів** з остаточним визначенням ситуації за допомогою **експертів**.

Зокрема, **вивчаються:** соціальний статус, майновий стан, стан здоров'я та умови життя людей; їхні соціокультурні установки та погляди, соціальне самопочуття; оцінки політичної ситуації та політичних уподобань населення; оцінки та прогнози соціально-економічних змін; поведінка людей, стосунки і конфлікти між членами спільноти; здатність органів місцевої влади контролювати ситуацію; рівень довіри до органів та посадових осіб публічної влади тощо.

За їхньою допомогою кількісна та якісна оцінка стану соціуму та наявних в ньому соціальних проблем здійснюється шляхом встановлення певних **значень** соціальних показників та **ступенів прояву** соціальних індикаторів (наприклад, майнова нерівність у суспільстві оцінюється за допомогою певних значень коефіцієнту концентрації Джині, децильного коефіцієнту та інших **показників**; здатність органів влади контролювати ситуацію оцінюється її наявністю, відсутністю або іншим ступенем прояву цього **індикатора**).

Методика оцінює соціальну проблему за такими характеристиками, як **напруженість, актуальність та пріоритетність**.

**Напруженість соціальної проблеми** – це розрив між значеннями показників, які відповідають нормативному та фактичному стану соціального об'єкту або між бажаним і фактичним рівнем задоволення соціальної потреби і визначається формулою:

$$H = \frac{\tilde{C}_i - \tilde{C}_o}{\tilde{C}_i} = 1 - \frac{\tilde{C}_o}{\tilde{C}_i},$$

де **H** – напруженість певної соціальної проблеми; **C<sub>н</sub>** – нормативна ступінь задоволення соціальної потреби (зазвичай, береться за одиницю); **C<sub>ф</sub>** – фактична ступінь задоволення соціальної потреби (за оцінкою респондента).

Крім напруженості, соціальна проблема характеризується **актуальністю** – періодом (у роках), протягом якого цю проблему треба розв’язати. **Актуальність** соціальної проблеми є величина, зворотна тривалості того періоду **T** (у роках), за який ця проблема має бути вирішена. Для визначення актуальності соціальної проблеми використовується така формула:

$$A = 1 + \frac{1}{T}$$

Інтегральною характеристикою соціальної проблеми є її **пріоритетність**, яка поєднує в собі її напруженість та нагальність. **Пріоритетність** визначається формулою:

$$П = Н \times A$$

Сутність процедур **соціальної діагностики** складає процес виявлення ступеня задоволення основних життєвих потреб та інтересів населення, оцінка існуючих соціальних проблем як наслідок певної незадоволеності вказаних потреб та інтересів, аналіз причин виникнення та існування цих проблем та визначення шляхів їхнього вирішення.

Залежно від ступеня **пріоритетності** усі виявлені соціальні проблеми підрозділяються на три групи: **екстремальні** соціальні проблеми, які є як найбільш напруженими, так і найбільш невідкладними; **невідкладні** соціальні проблеми, які є найбільш невідкладними, але не є найбільш напруженими; **важливі** соціальні проблеми, які є найбільш напруженими, але не є самими невідкладними.

Для більш обґрунтованого визначення спектру соціальних проблем, які слід вивчити за допомогою соціологічних методів, може проводитись **попереднє фокус-групове дослідження**. Для доповнення статистичної базової інформації думками представників певних соціальних груп щодо соціальних проблем, які досліджуються, серед цих людей проводиться **соціологічне дослідження** методом опитування. У разі систематичного проведення комплексу заходів з соціальної діагностики певного об’єкту вона стає **соціальним моніторингом**, який дозволяє відстежити у динаміці соціальну ситуацію та визначити умови для її покращення.

На основі вищевикладеного можна зробити такі **висновки**.

Соціальна безпека на рівні сім'ї, соціальної групи, населеного пункту, певної території має базуватися на чіткому визначенні стану цих соціальних об'єктів. А це у свою чергу забезпечується шляхом соціальної діагностики. Отже, пріоритети діяльності органів місцевої влади мають визначатися, виходячи зі ступеня задоволення (незадоволення) соціальних потреб та інтересів населення через аналіз причин та визначення шляхів їхнього розв'язання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV.
2. Поорхнявий Ю.Б., Волощук О.О., Ільчук Л.І. Соціальна безпека // Мінпраці України, Національна академія наук України. Центр перспективних соціальних досліджень / <http://www.cpsr.org.ua/?pr=6&id=39>
3. Соціальна безпека: пошук нової парадигми: Зб. наук. ст. – К.: Атопол, 2003. – 151 с.
4. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 21-22. – С. 11-12.
5. Паламарчук В.М. Економічні перетворення і соціальна безпека. Вип. 1, 1996. – 64 с.
6. Новікова О.Ф. Соціальна безпека: організаційно-правові проблеми і шляхи вирішення. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. – 460 с.
7. Давидюк О. О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. [Електронний ресурс]: / О. О. Давидюк // Центр перспективних соціальних досліджень Мінпраці та НАН України // [www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R.../Malish.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R.../Malish.pdf).

*Мазуркевич Марія Василівна*  
*аспірантка кафедри інформаційних технологій*  
*та систем управління ОРІДУ НАДУ*  
*при Президентові України*

## **ЄДИНИЙ ПЕРЕЛІК ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ В НАДАННІ ЕЛЕКТРОННИХ ТА ІНШИХ ПОСЛУГ**

*Розглядається проблема правильного формулювання взаємопов'язаних дозвільних і облікових повноважень, які дозволять сформувати реальний перелік державних функцій.*

Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" (далі - Порядок) визначає процедуру надання органами виконавчої влади інформаційних та інших послуг громадянам і юридичним особам з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"[1].

Інформаційні послуги, що мають надаватись з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", визначені в Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" [2].

Можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається готовністю цього органу влади надавати відповідну державну (адміністративну) послугу в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі [1,3].

Як відомо розрізняються чотири види електронного подання інформаційної послуги [1]:

- інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа);
- двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).



Також слід зазначити, що інформаційні послуги надаються через Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та через веб-сайти органів виконавчої влади [1].

Але ж відсутність єдиного переліку державних функцій (послуг), різноманіття трактувань поняття державної функції (послуги) і невизначеності їх співвідношення з повноваженнями органів виконавчої влади в данному випадку ситуація ускладнюється, тобто регламентації має різні складові відносно повноважень, які виконуються, а саме: дозвільні повноваження регламентувалися одночасно з повноваженнями по веденню державних баз даних (за наявності автоматизованих облікових систем) і наданню інформації з них, або вказані повноваження регламентувалися окремо, зокрема унаслідок різного суб'єктного складу заявників.

Отож постає проблема правильного формулювання взаємопов'язаних дозвільних і облікових повноважень, яке дозволить сформувати реальний перелік державних функцій (послуг), що містять взаємопов'язаний і нерозривний склад юридично-значущих адміністративних дій і процедур, які будуть супроводжуватися відповідним рішенням державним органом влади, тобто його облік, видачу відповідного дозвільного документа, надання інформації необмеженому колу осіб про ухвалені рішення.

На нашу думку поточний порядок виконання державних повноважень, функцій пов'язаних з отриманням або підтвердженням юридично значущого для заявника статусу або права, повинен містити наступний набір типових і значущих дій, обов'язок здійснення яких покладений або на заявника, або на відповідального за видачу підсумкового результату державного органу виконавчої влади, а саме:

- отримання вичерпної інформації про виконання державних функцій і послуг як сукупність дозвільних повноважень.
- збір документів, які видаються організаціями та іншими державними органами влади.
- заповнення заяви в письмовій формі та вказати в заяві контактні дані і способу взаємодії з державними органами виконавчої влади – поштою, телефону, іншими дозволеними способами.



- запис на прийом в орган влади у разі потреби подачі заяви, пакету документів, матеріальних об'єктів особисто, або за наявності встановленого дозволу – через представника.

- можливість особисто відвідати державний орган виконавчої влади, або за наявності встановленого дозволу – через представника, і представлення усної або письмової заяви і т.д.

### **Список використаних джерел:**

1. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 16 серпня 2003 р. № 149. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1066-03>.

2. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=208-2003-%EF>

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.

*Максименко Олексій Іванович*  
*аспірант кафедри філософських та*  
*соціально-політичних наук*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ НА РАЙОННОМУ РІВНІ**

Райони Одещини відомі своїм національно-культурним розмаїттям, і що не менш важливо – своєю міжетнічною толерантністю.

Найбільш строкатим в етнічному плані є Придунайський регіон, де представники гагаузької, молдавської, болгарської меншини розселені компактно і становлять переважну більшість громадян України цих національностей. Так, болгарська громада Одещини становить 42,0% українських болгар, молдавська – 47,9% українських молдаван, гагаузька – 83,6% українських гагаузів. Болгари компактно проживають в Арцизькому – 20161 особа (39%), Болградському – 45576 осіб (60,8%), Тарутинському районі – 16958 осіб (37,5%). Представники молдавського етносу компактно проживають в Ізмаїльському – 15083 особи (27,8%) та Ренійському районі – 19938 осіб (49%). Представники гагаузького етносу компактно проживають у Болградському – 14008 осіб, Кілійському – 2263 особи, Ренійському – 3216 осіб та Тарутинському районі – 2722 особи. Росіяни-липовани (старообрядці) компактно проживають у Ізмаїльському районі – 1086 особи.

Враховуючи, що у районах відсутні окремі структурні підрозділи, які займаються питаннями етнонаціональної політики, у 2009 році управлінням у справах національностей та релігій Одеської обласної державної адміністрації було запропоновано визначити відповідальних за реалізацію державної політики щодо міжнаціональних відносин у районі на рівні заступників голови районної державної адміністрації. Це стало ще одним елементом злагодженої системи, що діє в Одеській області з реалізації положень Закону України «Про національні меншини в Україні», Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

З метою створення системи взаємодії в етнонаціональній сфері між місцевими органами влади та національними громадами для задоволення освітніх, культурних та інформаційних потреб національних спільнот, збереження їх самобутності, районним державним адміністраціям Одеської області на територіях яких проживає значна кількість представників національних меншин, діють національно-культурні товариства, рекомендовано утворити Раду представників національно-культурних товариств району.

Поряд з цим, з метою створення умов для збереження національної самобутності та етнічної ідентичності представників національних меншин, гармонізації міжетнічних відносин в районі, підтримки діяльності національно-культурних товариств, забезпечення інформаційних, освітніх, соціально-гуманітарних потреб представників різних національностей, сприяння розширенню мережі освітніх закладів шляхом створення недільних національних шкіл, привернення уваги до розвитку традиційних народних ремесел, районним державним адміністраціям та районним радам Одеської області на територіях яких проживає значна кількість представників національних меншин, діють національно-культурні товариства, рекомендовано в місцевому бюджеті щороку закладати кошти на реалізацію програм з підтримки розвитку національних меншин та діяльності національно-культурних товариств.

Визначення заступників голів районних державних адміністрацій відповідальними за реалізацію державної політики щодо міжнаціональних відносин у районі дозволить більш якісно та оперативно вирішувати проблеми у цій сфері, а діяльність Рад представників національно-культурних товариств району та фінансування програм підтримки національних громад стануть дієвими механізмами державного управління етнонаціональною сферою на районному рівні, що дозволить реалізувати в більш повному обсязі положення Закону України «Про національні меншини в Україні» та організаційно забезпечити в районі здійснення єдиної державної політики у сфері міжнаціональних відносин.

#### **Список використаних джерел:**

1. Заславський Г. Україна в світі національних держав: – Одеса: Маяк, 2003. – 112 с.

2. Сайт управління у справах національностей та релігій Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unr.odessa.gov.ua/>

*Мошак Олена Володимирівна*  
*к. політ.н., доцент кафедри конституційного та*  
*міжнародного права Одеського державного*  
*університету внутрішніх справ*

*Арцеблук Інга Юріївна*  
*студентка 5 курсу магістратури Одеського*  
*державного університету внутрішніх справ*

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

В умовах чергової спроби проведення в Україні системних реформ у галузі публічного управління знову можна констатувати зростання зацікавленості питаннями реформування існуючої системи адміністративно-територіального устрою. Сьогодні підвищену увагу до них демонструють не тільки науковці, а й українські політики, які після невдалої спроби розпочати радикальне реформування системи адміністративно-територіального устрою в 2005 р. майже не зверталися до обговорення існуючих у цій сфері проблем та перспектив їхнього вирішення. Актуалізація означеної проблематики знайшла своє відображення у виступах Президента, народних депутатів та членів уряду, а також у новелах вітчизняного законодавства. Так, у прийнятому Верховною Радою України в 2010 р. Законі «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» удосконалення системи адміністративно-територіального устрою визнається однією із засад внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів [1].

Як відомо, просторова організація публічної влади суттєво впливає не тільки на сферу публічно-управлінських відносин, а й на соціально-економічний розвиток всіх адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. На існуючі недоліки в системі адміністративно-територіального устрою України, її невідповідність сучасному стану економічного, соціального та політичного розвитку держави, а також демократичним принципам територіального управління

неодноразово вказували автори багатьох наукових робіт, присвячених означеній проблематиці. Розуміння необхідності перетворень знайшло свій прояв й у різноманітних проектах законодавчих актів, до створення яких долучалися як експертні, так урядові інституції вже з початку 90-х років. Однак, попри неодноразові спроби ініціювати відповідні зміни до законодавства, єдиним практичним проявом політичної волі до оптимізації існуючого адміністративно-територіального устрою до цього часу залишилася концепція адміністративно-територіальної реформи, запропонована у 2005 р. віце-прем'єр-міністром Р.Безсмертним. Ініційоване та проведене урядом громадське обговорення цього документу викликало загальне невдоволення пропонованими радикальними заходами, показало непідготовленість реформи та неготовність до неї суспільства. Саме на тлі такого досвіду незрозумілим видається прагнення до негайного вирішення цієї проблеми, яке демонструють сьогодні у своїх виступах окремі політики. Разом з тим, враховуючи тенденцію до активних дій у сфері реформування вітчизняного законодавства, яка останнім часом проявляється у діях українських парламентарів та урядовців, цілком ймовірними виглядають повідомлення в ЗМІ про можливість прийняття кардинальних рішень у сфері впорядкування адміністративно-територіального устрою вже протягом поточного року. Однак, згадуючи події 2005 р., варто погодитися з думкою В. Литвина про те, що «коригування рамок політичного простору немислиме без своєрідної соціальної топології, яка поряд з аналізом минулого досвіду й економічними розрахунками має враховувати також орієнтації населення - і закорінені на ментальному рівні, і новонабуті у процесі осмислення трансформаційних практик... Не обійтися тут і без наукового пояснення мотивацій, які роблять реформу необхідною й невідкладною» [2]. Наукове пояснення мотивацій, на необхідності якого наголошує Голова Верховної Ради України, пов'язане, на нашу думку, в першу чергу з чітким визначення цілей реформи. В уже згаданому Законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» удосконалення системи адміністративно-територіального устрою законодавець передбачає здійснювати на основі принципів економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг. Проте, економічну самодостатність та доступність

адміністративних послуг можна розуміти як цілі реформи. У більшості європейських країн, в яких проводилися відповідні реформи, до таких цілей також відносили підвищення продуктивності та ефективності системи публічного управління, прозорість і відкритість процесу прийняття політико-управлінських рішень тощо. Виходячи з означених цілей, можна представити певний образ публічного управління в майбутньому. З іншого боку, при визначенні цілей необхідно мати на увазі, що окремі з них можуть деякою мірою суперечити між собою. Наприклад, як вважають експерти, ефективність може суперечити продуктивності або принципу близькості послуг до громадянина [3, с. 44]. На нашу думку, наявність такої суперечності у визначенні та розумінні цілей реформи стало однією з визначальних причин її неприйняття українським суспільством у 2005 р. Забезпечення економічної самодостатності окремих регіонів пов'язувалося з необхідністю їх укрупнення, що для населення ставило під сумнів саму можливість отримання послуг в безпосередній близькості до місця проживання, а отже, погіршувало для громадян якість життя. Таким чином, чітке та науково обґрунтоване визначення цілей майбутнього реформування повинно передбачати потенційні суперечності та сприяти на цій основі визначенню політичних пріоритетів, що, в свою чергу, суттєво вплине на долю самої реформи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI //Відомості Верховної Ради України. - 2010.- № 40. - Ст.527.
2. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / В. Литвин // Голос України. – 2010. – 9 вересня.
3. Шиманке Д., Циммерман Х. Відгук на концепцію та законопроект стосовно адміністративно-територіальної реформи в Україні / Д. Шиманке, Х. Циммерман //Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки [Ін-т громадян. сусп.-ва; упоряд. О. С. Врублевський]. – К., 2009. – С.42-54.

*Насипаний Віталій Іванович,  
головний спеціаліст відділу міжнародних зв'язків,  
магістр державного управління,  
аспірант ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України*

## **СКЛАДАННЯ КАРТ ЗНАНЬ (KNOWLEDGE MAPPING) В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Карти знань є хорошим способом фіксації і обміну явними знаннями, а також виступають візуальними виставами знанні неявних — з різними рівнями деталізації. Мета розробки такої вистави — показати, які знання потрібні для роботи, кому з фахівців що потрібно, у кого в організації які знання є, чи є знання явним або неявним, на які джерела є посилання і тому подібне. [3]

«Одиницями знань» тут можуть виступати тексти, файли, історії успіху (успішні практики), графічні матеріали, моделі, числові показники і ін. Карти знань також можуть служити як покажчики на більш деталізовані джерела знань організації, у тому числі і містити заслання на окремих експертів або на мережі зв'язку фахівців.

Сама по собі така вистава вже служить окремим інтелектуальним продуктом, виступаючи додатковим знанням, оскільки відкриває неявні зв'язки між джерелами знань або вказує на «щілині» в існуючих ресурсах.

Енн Хілтон приводить 12 чинників, що показують значення аудиту знань для кращої організації обслуговування споживачів послуг (клієнтів), які надаються органами виконавчої влади:

- орган збирає найбільш важливі знання про своїх клієнтів;
- визначає існуючі і невраховані раніше джерела знань про клієнтів;
- явно фіксує, хто саме і якими знаннями про клієнтів володіє;
- встановлює, наскільки добре знання про клієнтів обробляються, використовуються і поширюються серед співробітників органів та установ влади;
- з'ясовує, як знання про клієнтів функціонують усередині органу і за його межами;
- виявляє «щілини», вузькі місця і бар'єри в знаннях про клієнтів;



- визначає цінність різних типів знань про клієнтів;
- визнає, що саме клієнти чекають від органу влади;
- визначає, в чому саме орган влади не задовольняє чеканням або потребам своїх клієнтів;
- виявляє причини, по яких клієнти міняють орган і вирушають до організацій що надають ті ж самі послуги;
- визначає, наскільки ефективно працює зворотний зв'язок з клієнтами;
- встановлює цінність пропозицій і нових знань, що надаються клієнтами.

[2]

### **Основні типи карт знань.**

Серед безлічі можливих типів карт знань, які потрібні тій або іншій організації, виділяють наступні чотири (як мінімум) загальні категорії.

*Процесно-орієнтовані* — показують знання і джерела знань, які підтримують основні процеси та функції органу виконавчої влади. Це можуть бути організаційні процеси, дослідження та ін. Перед складанням такої карти детально аналізуються відповідні процеси — як з точки зору внутрішніх процедур компанії, так і з врахуванням знань клієнтів і партнерів. Головне достоїнство цієї вистави — конкретність і тактична письменність.

*Концептуальні* — різні методи ієрархічної класифікації змісту у вигляді понять і семантичних стосунків між ними. Часто ці карти знань називають ще таксономіями або онтологіями. Окремим випадком простий онтології виступає, наприклад, корпоративний тезаурус — система понять і стосунків які відносяться до даного органу влади. Онтологія може, зокрема, співвіднести подібні функції, що виконуються двома різними підрозділами організації, роблячи ці знання явнішими і зв'язаними.

*Карти компетенцій* — демонструють навички фахівця, його просування по службі і професійний профіль. На основі інформації цього типа складаються корпоративні «жовті сторінки», які полегшують пошук експертів в органі, особливо з територіально розподіленою структурою, проводиться коректування програм навчання фахівців.

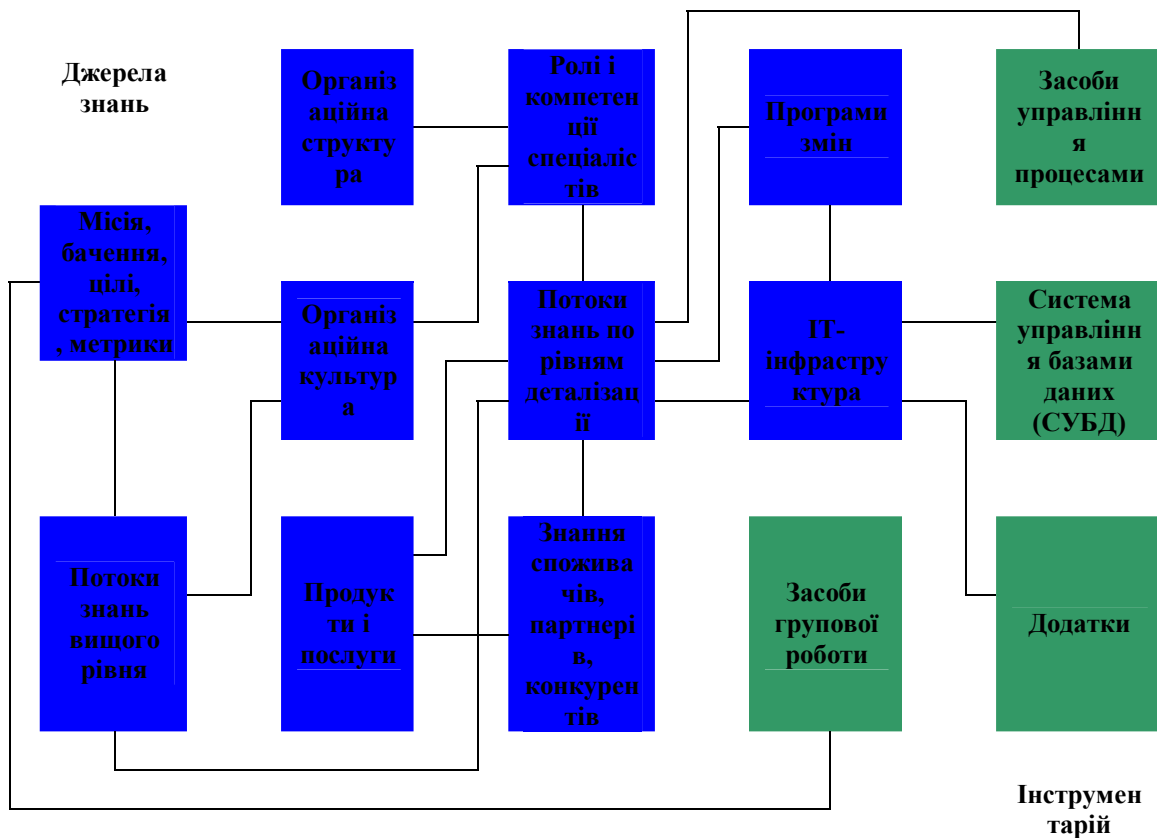
*Карти соціальних мереж* — показують мережі знань і моделі комунікацій в органі серед різних співтовариств практиків, іншими підрозділами та соціальними одиницями.

Окрім цього, будуються також спеціальні карти ресурсів (див. мал.), «Карта кращих практик», «Карта інтелектуальних активів» або, наприклад, «Стратегічні карти-павутини», що демонструють долю тієї або іншої бізнесу-ініціативи підприємства в розробці продукту і пр.[1] Для полегшення процесу створення карт знань розроблені чисельні інструментальні засоби, які можна знайти на спеціалізованих сайтах.

Такий інструментарій корисний будь-якому керівникові і будь-якому фахівцеві.

Візуалізація результатів аудиту знань у вигляді наочних схем допомагає в ефективному плануванні впровадження проектів по управлінню знаннями — на рівні відділу, органу в цілому.

Карта знань виступає значимим інструментом генерації нових ідей — як в поточному контексті, так і для нових проектів. Як зручний спосіб моделювання, наприклад, за типом «що, якщо...», така вистава допомагає аналітикам досліджувати потенційні зміни в процесах або організаційній структурі. Карти знань служать також дієвим графічним інтерфейсом для користувачів інформаційних порталів і баз знань.



Мал.1. Карта джерел знань

Процедура складання карт знань орієнтована на визначення і планування подальших прагматичних кроків: впровадження програми по управлінню знаннями на підприємстві і пояснення її суті максимальному числу фахівців, встановлення пріоритетів використання активів знань для органу влади, коректування учбових програм, створення «корпоративної пам'яті» і тому подібне.

#### Список використаних джерел:

1. У. Букович, Р. Уилльямс. Управление знаниями. Руководство к действию. — М.: ИНФРА-М, 2002.

2. A. Hylton. Measuring & Valuing Knowledge: The Role of the Knowledge Audit ([www.annHylton.com](http://www.annHylton.com)).
3. B.Krell, T. Wiseman. Knowledge Management Standards at TELUS Information Technology Infrastructure // Qualcon 2004 Conf. TELUSITI.

*Оганісян Михайло Сергійович*  
*к. філос. н., доцент,*  
*доцент кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України,*

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

## **ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Згідно зі статтею 8 Орхуської конвенції «громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи.» [2]. Так, одним із організаційних механізмів взаємодії органів публічної влади України з інститутами громадянського суспільства є консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, які створюються при органах публічної влади (або органами публічної влади).

Дослідження питань створення та функціонування консультативно-дорадчих органів при Президентові України проводили вітчизняні науковці, зокрема Кампо В. [1], Мельниченко В. І. [4], Плахотнюк Н. Г. [4]. Російський вчений Осавелюк О. [3] вивчав питання допоміжних органів зарубіжних країн.

Згідно з пунктом 28 статті 106 Конституції України Президент України може утворювати "у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби". Організаційно-технічне забезпечення діяльності таких органів здійснює Адміністрація Президента України, а глава Адміністрації Президента України забезпечує координацію їх роботи, взаємодію із структурними підрозділами Адміністрації [5].

Плахотнюк Н. Г. та Мельниченко В. І. [4, с. 130] досліджуючи статус допоміжних органів при главі держави дотримались класифікації Осавелюка О. М.

[3, с. 87–96], який виділив три основні групи допоміжних органів при главі держави:

- Органи, які мають забезпечити персональний статус глави держави (в Україні – Адміністрація Президента);
- Органи, які координують діяльність інших державних структур (Рада Національної безпеки і оборони України, представники Президента в Конституційному Суді, Верховній Раді та Кабінетові Міністрів України, комісії ради, та інші консультативно-дорадчі органи);
- Органи, які представляють главу держави назовні, тобто формують імідж глави держави (прес-секретарі, патронатна служба).

Надану класифікацію ми вважаємо не повною, оскільки в ній відсутня позиція щодо органів, за допомогою яких залучаються громадяни до участі у прийнятті управлінських рішень, наприклад, такі як – Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства; Комітет з економічних реформ; Громадська гуманітарна рада. З огляду на це, вважаємо доцільним розширити наведену класифікацію наступною групою:

- Органи, через які інститути громадянського суспільства впливають на процес прийняття управлінських рішень за принципом партнерства.

Плахотнюк Н. Г. та Мельниченко В. І. упорядкували діяльність допоміжних органів шляхом поділу їх на три категорії:

1) Постійно діючі консультативно-дорадчі органи. Утворення яких обумовлюється нормами про відповідне повноваження Президента України (помилування, громадянство, нагородження тощо)...;

2) Консультативно-дорадчі органи, що утворюються для вирішення певних завдань, що виникають перед українською державою і Президентом України як главою... Їх основна роль повинна полягати у координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою підготовки Президентові України пропозицій щодо напрямів розвитку держави;

3) Консультативно-дорадчі органи, для надання консультацій Президентові України у випадку виникнення надзвичайних ситуацій в державі...[4, с. 137].

На нашу думку дані категорії не окреслюють всю систему консультативно-дорадчих органів при Президентові України, зокрема не охоплюють механізм залучення членів громадських організацій та бізнес-структур до вироблення державної політики.

Аналіз показав, що наведені класифікації консультативно-дорадчих органів при Президентові України не враховують механізму залучення громадськості до прийняття управлінських рішень, який є дуже важливий в умовах розбудови демократичної держави та впровадження нових концепцій у розвиток державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кампо В. Консультативно-дорадчі органи при Президентові України з питань державної муніципальної політики / В. Кампо // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : зб. матеріалів та документів / упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов ; за заг. ред. О. Дьоміна. – К. : Логос, 2003. – С. 48-53.
2. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [Електронний ресурс] : (Конвенцію ратифіковано Законом № 832-XIV від 06.07.99) ; Орхус, Данія, 23-25 червня 1998 р. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_015](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015).
3. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект : [монография] / А. М. Осавелюк – М. : Юрист, 1998. – 192 с.
4. Плахотнюк Н. Г. Институт президентства в Украине: становления та розвиток : монографія / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко – К. : Вид-во «Максімум», 2004. – 224 с.
5. Указ Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 2 квітня 2010 року № 504/2010 [Електронний ресурс] : (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 548/2011 від 05.05.2011). – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=504%2F2010>

*Пашкова Мілена Олегівна*  
*аспірант кафедри регіональної політики*  
*та публічного адміністрування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД З ПИТАНЬ ДОТРИМАННЯ ЕТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Сфера етичної поведінки державних службовців та проблемні питання, які з нею пов'язані, постійно привертають увагу науковців та практиків різних країн світу. По-перше, це свідчить, що саме царина адміністративної етики грає важливу роль в системі взаємозв'язків урядових, приватних та громадських організацій. По-друге, в ході розгляду проблемних питань зі сфери адміністративної етики, увага направлена на виявлення та аналіз їх витоків. Також, очевидним залишається той факт, що дотримання встановлених законодавчо стандартів етичної поведінки, сприятиме чіткості та злагодженості виконання завдань, покладених на службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, що врешті решт, сприятиме наданню високоякісних адміністративних послуг населенню.

Сучасні процеси реформування економічної, освітньої, соціальної сфер життя українського суспільства ґрунтуються на ідеї цивілізаційної місії держави в забезпеченні демократичного розвитку нашого суспільства. Реформа державної служби потребує запровадження більш сучасних методів та підходів, які забезпечили б реалізацію функцій державного органу професійно, компетентно, ефективно, якісно і своєчасно. Потреба в посиленні етичних засад державної служби в Україні набуває більш ґрунтового і конкретного змісту, що відповідає загальносвітовому вектору суспільного розвитку, гуманізації міждержавних відносин та адаптації до кращих стандартів Європейського Союзу.

В цьому контексті дуже доречним є ознайомлення з зарубіжним досвідом щодо дотримання етичної поведінки державними службовцями в країнах Європейського Союзу (ЄС). А саме, з'ясувати – які питання постають і вирішуються Європейською спільнотою, які елементи етичної інфраструктури потребують більш прискіпливої уваги.



Організація економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) в своїх *Керівних рекомендаціях* зробила акцент на досить актуальній проблемі – проблемі конфлікту інтересів. В рекомендаціях зазначається, що питання конфлікту інтересів останнім часом стало ключовим в ході відкритих дебатів по всьому світу, не тільки в приватному секторі, але і в державному секторі. Руйнування бар'єрів між цими секторами - через приватизаційні послуги, державно-приватне партнерство та мобільність персоналу - створило «сірі зони» і певні можливості для корупції. *Керівні рекомендації* ОЕСР пропонують урядам звернути увагу та переглянути свої напрямки дій з питань конфлікту інтересів для державного сектора. Також, використовуючи практичні підходи, зазначається, що неможливо усунути всі конфлікти інтересів, і тому особистісні інтереси державних службовців мають бути правильно визначеними і відповідним чином врегульовані. Конфлікт інтересів виникає тоді, коли державні посадові особи повинні приймати рішення, виконуючи свою роботу, що можуть вплинути на їх особистісні інтереси. *Керівні рекомендації* визначають конфлікт інтересів, як: "конфлікт між державними обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, в якому державний службовець, маючи інтереси як приватна особа, може неправильно вплинути на виконання своїх службових функцій та обов'язків".[3]. В продовження теми конфлікту інтересів, директор Бялістокської школи державного управління, (Республіка Польща), проф. Б. Кудрицька зазначає, що конфлікт інтересів полягає у «...спокусі легко отримати власну вигоду та матеріальні прибутки через недостатність чіткого визначення ролі державного службовця, складність при стиканні конфліктів між приватними та громадськими інтересами...». Проф. Б. Кудрицька зазначає, що «...в громадському житті антитезою переслідування приватних інтересів є розвиток етики в системі управління. Як протиставлення корупції в громадському житті, цей розвиток концентрує увагу на індивідуальній поведінці та законному статусі кожного окремого державного службовця, а також на створенні інституційних організаційних структур...[2, с.7].

Питання конфлікту інтересів у сфері державної служби в пов'язані з питаннями боротьби з корупцією. Проф. М. Бардос, Корвінус Університет в Будапешті (Угорщина) зазначає, що «...загальною особливістю прикладів корупції

на державному рівні є той факт, що вони не обов'язково порушують законодавство, але безперечно, порушують моральні закони. Вони (приклади корупції) не помітні, а тому рідко можуть бути доказаними». [1, с.140] ...Це стосується, наприклад, тендерів на отримання державних контрактів на будівлю доріг; приватизації державної власності фірмами, які наближені до політичних можновладних партій; можливостей виведення державних коштів з-під контролю державних перевіряючих осіб через контракти з приватними фірмами чи неприбутковими організаціями; отримання державних субсидій чи пільгових кредитів приватними фірмами, якими володіють родичі або друзі високопосадових осіб [1] тощо.

Наведене вище свідчить, що й досі залишаються досить гострі питання, які потребують не тільки ґрунтового наукового аналізу, законодавчого врегулювання, а, скоріш, іншого інструментарію та підходів до розгляду самих проблем, оскільки їх витoki знаходяться у площині індивідуально-особистісних моральних принципів, і формуються на основі загальноновживаних суспільних норм і правил. Так, наприклад, зарубіжними авторами були запропоновані певні механізми, які сприятимуть дотриманню етичних норм держаними службовцями через підсилення системи контролю за додержанням цих норм. Одним із цих механізмів є активізація громадської кампанії з моніторингу за діяльністю представників органів влади та політиків - така кампанія може суттєво впливати на суспільне сприйняття проблем та змусити політиків відповідати [4]. Інший механізм – це створення законів про публічне оприлюднення інформації або законів «прозорого гаманця», які зобов'язують урядових високопосадовців та політиків щорічно звітувати про свої прибутки та приватну власність. Наступний механізм – це створення відповідних контролюючих органів (наприклад, комітетів), які могли б грати важливу роль у зменшенні корупції на державному рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Bordas Maria. Questions of Government Accountability for State Resources – the Hungarian Case//Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability. Selected Papers from the 14th NISPAcee Conference, Ljubljana 2006. NISPAcee Press, Bratislava: NISPAcee - 2007 - С. 139-147.

2. Kudrycka Barbara. The Ethical Codes of Polish Public Officials//Discussion papers, №8, published in 1999 by the Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. Distributed by the NISPAcee – 1999 - 26 С.

3. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service//OECD Policy Briefs. [Електронний ресурс] [www.oecd.org/publications/Policybriefs/](http://www.oecd.org/publications/Policybriefs/) - September 2005 - 8 С.

4. Wienk Zuzana. Civic watchdogs try to put the bite on crooked politics//Policy Journal of the Local Government and Public Service Reform Initiative. Local Governance Brief. [Електронний ресурс ] <http://lgi.osi.hu/> - Spring 2004 - С.36-37.

*Піроженко Наталія Вікторівна*  
*кандидат наук державного управління, доцент,*  
*доцент кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

В момент міжнародної кризової ситуації, все більш уваги приділяється сфері закупівель товарів робіт та послуг за державні кошти, та за контролем їх якісного використання в органах державної влади. Раціональне використання державних коштів, та подолання корупції в органах державної влади, є найважливішим кроком в подоланні кризового становища в нашій державі.

Система держзакупівель в Україні є давно та наскрізь корумпованою і, безумовно, потребує реформування. Державна закупівля є важливою складовою лібералізації торгівлі у світі. За даними Держкомстату, 2010 року, приміром, тендерний обіг держави становив 172 млрд грн, із яких 132 млрд витратили держпідприємства [1]. Більше дев'ятнадцяти років триває в Україні перехід від авторитарної системи державних закупівель до системи, що властива всім економічно цивілізованим країнам світу. Цей процес відбувається поступально, однак для нашої країни він виявився набагато складнішим, ніж це здавалось на початку реформування. Він триває, власне, аж ніяк не перший рік, причому кожні наступні нормативні зміни робили тендерну галузь ще більш непрозорою та корумпованішою.

Питання регулювання державних закупівель у всьому світі є об'єктом пильної уваги з боку законодавців - адже в даному випадку сам покупець, тобто держава, зацікавлений в максимальній ефективності процесу. Одним з важливих напрямів в законотворчій діяльності у всьому світі стала боротьба за чесну конкуренцію, яка, згідно економічної теорії, повинна привести до зниження цін.

У економічних питаннях однією з проблем є отримання рівного доступу всім учасникам, всім виробникам продукції до постачань забезпечення державних

потреб. Тому надзвичайно важливо подивитися, яким чином в інших країнах розв'язуються подібні проблеми і що для цього потрібне.

Головна проблема в сучасній практиці держзакупівель – «людський чинник», що породжує корупцію і несумлінність. Йдеться не про епізодичний підкуп чиновників, а про зрощення влади і бізнесу, унаслідок якого разом з конкурентними методами вибору постачальників важливу роль стало грати лобіювання. Проте, як показує зарубіжний досвід, добре відпрацьована нормативна база і грамотне адміністрування закупівель цілком можуть звести можливі втрати ефективності до мінімуму - лобі перетворюється лише на один з чинників вибору, що працює в обставинах «при інших рівних».

У зарубіжній закупівельній практиці до основних базових принципів відносять: прозорість (transparency) - відвертість і доступність інформації про закупівлі; підзвітність і дотримання процедур (accountability and duprocess) - чітке проходження закупівельним процедурам при державному і суспільному контролі; відкрита і ефективна конкуренція (open and effective competition) - недопущення дискримінації; справедливість (fairness) - рівні можливості для всіх учасників закупівель.

В результаті загальних недоліків системи державних торгів та відсутності системного незалежного контролю за їх перебігом Україна щороку втрачає близько 30 мільярдів гривень [2].

Саме тому понад 40 українських неурядових організацій, аналітичних центрів, бізнес-організацій та медіа скористались власним правом на здійснення громадського контролю за державними закупівлями, що прямо передбачений ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (N 2289-VI від 01.06.2010 р.) [3]. За спільним бажанням організацій, вони утворили відкрите громадське Партнерство «За доброчесні державні закупівлі в Україні». Його публічна презентація відбулася у Києві у минулу п'ятницю.

Метою Партнерства є сприяння підвищенню загального рівня прозорості та доброчесності державних закупівель в Україні через запровадження постійнодіючого громадського контролю за їх перебігом.

*Пріоритети діяльності Партнерства:*

- сприяння посиленню загальної спроможності громадянського суспільства здійснювати ефективний громадський контроль за державними закупівлями в Україні;
- публічний тиск та громадський контроль за державними закупівлями, зокрема щодо дотримання в них принципів доброчесності, конкурентності та відкритості;
- інформування громадськості про реальну ціну неефективних державних закупівель;
- участь у реформуванні тендерного законодавства України [2].

Громадський контроль дозволяє зробити процедуру витрат державних коштів максимально відкритою та прозорою, що, в свою чергу, підвищує довіру громадськості до політики, яка проводиться у сфері державних закупівель. Так, за умов їх проведення під контролем фахових громадських організацій ця процедура перестає бути монополією окремих державних установ чи чиновників.

Отже, одним із найперспективніших шляхів реалізації концепції ефективного використання державних коштів є широке впровадження у сферу закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, заснованої на принципах конкуренції, прозорості, недискримінації. Використання конкурентних механізмів при здійсненні закупівель, відповідно до вимог чинного законодавства, сприяє заощадженню державних коштів, дозволяє зробити процедуру їх витрат максимально гласною і відкритою, що безумовно, сприяє підвищенню ступеня довіри громадськості до держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Александров В.Т., Ворона О.І., Германчук П.К., Назарчук О.І., Петрашко П.Г., Рубльова С.М., Стефаник І.Б., Сушко Н.І., Чечуліна О.О. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державне замовлення та державні закупівлі. - Київ НВП «АВТ», 2004. – 593 с.
2. Берман Е., Фенрих П., Чуйко Г. Рада та громада. Методичний посібник для органів місцевого самоврядування: Як залучити громадян до місцевого самоврядування: Кол. авт. - К., 2011 - С.23.

3. Закон України N 2289-VI від 01.06.2010 року «Про здійснення державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ru>.

*Савенкова Світлана Володимирівна*  
*аспірант кафедри менеджменту організацій*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДЕРЖАВНИЙ МАРКЕТИНГ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Все частіше в державному управлінні використовують методи та інструменти сучасних теорій менеджменту, одним з яких є державний маркетинг.

Маркетинг як соціальне явище виник одночасно з ринком в період зародження цивілізації, і виокремився в процесі третього поділу праці. Маркетинг як теорія, як система теоретичних, методологічних та практичних знань, сформувалась на початку XX століття.

На практиці ця теорія знайшла своє застосування в кінці 50-х - на початку 60-х років XX віку, коли було намічено новий шлях до підприємницької діяльності, коли замість ринку продавців прийшов ринок клієнтів та зміцніла думка, що надійною гарантією досягнення цілі організації є визначення потреб та бажань визначених груп споживачів та задоволення їх потреб більш ефективними та якісними способами на противагу конкурентів.

По своїй сутності, концепція сучасного маркетингу - це нова підприємницька філософія, що орієнтована на потреби споживачів (клієнтів), збудована на інтегрованому маркетингу, націлена на забезпечення задоволеності споживачів, як основа для досягнення цілей організації [2].

Маркетинг є ідеологією, теорією і практикою конкурентної боротьби, способом підвищення конкурентоспроможності не тільки окремих підприємств, а й економічних систем.

Становлення в Україні соціально орієнтованого ринкового суспільства значною мірою залежить від впровадження маркетингових механізмів соціального управління задоволенням індивідуальних і соціальних потреб.

Узагальнюючою основою використання маркетингу в соціальному управлінні є теорія зростання ролі державного регулювання в сучасному ринковому суспільстві. Оскільки це регулювання має відповідати принципам функціонування



соціально орієнтованого ринкового суспільства, соціальна політика має об'єктивно розширювати застосування маркетингових методів управління.

В Україні посилення ролі держави в управлінні ринковими перетвореннями є офіційною стратегією органів влади. Перспективна стратегія країни на наступне десятиліття прямо пов'язала вихід національної економіки на траєкторію сталого розвитку з посиленням регулювальної функції держави. Всі основні економічні школи визнають такі напрямки державного втручання в економіку за допомогою інструментарію маркетингу як:

- стимулювання економічного зростання;
- вироблення і забезпечення реалізації національних пріоритетів;
- грошове регулювання;
- виробництво суспільних благ (товарів), тобто освіта, фундаментальна наука, оборона країни, правоохоронна діяльність та ін.;
- створення та підтримка правової бази ринкових відносин;
- підтримка конкурентного середовища і заходи, спрямовані на недопущення монополізації економіки. [1, с. 74].

Роль маркетингу зростає в сучасному світі на базі широкого впровадження інформаційних технологій. У конкуренції беруть участь не лише товари і їх технології, але й типи менеджменту та їх елементи: системи планування, реклама, інформаційні технології, системи комунікацій, мотивація, стимулювання, професіоналізм кадрів. Так, на думку К. Романенко, саме розширення регуляторних функцій держави в умовах трансформаційних процесів є основою дослідження проблематики державного маркетингу в Україні.

В основі маркетингації державного управління лежить процес адаптації традиційних форм діяльності органів державної влади до нових соціальних проблем.

Тому найбільш важливим напрямом маркетингової діяльності держави в розвинених країнах є створення загальносоціальних умов для ефективного функціонування ринкової економіки.

Державний маркетинг є ефективною методологією підтримки демократичних засад державного управління за рахунок створення постійного зворотного зв'язку між органами державного управління та споживачами їх послуг – громадянами [4].

Технологічний аспект формування механізмів державного маркетингу найбільше проявляється в процесі здійснення адміністративно-управлінських реформ. Для адміністративного реформування у системі вітчизняного державного управління впровадження механізмів державного маркетингу важливе передусім як засіб узгодження управлінських інновацій з соціальним контекстом функціонування органів державної влади.

На сьогоднішній день державний апарат не встигає за стрімкими змінами, в той час як зарубіжний досвід успішного реформування свідчить про те, що державне управління на порядок має випереджати економічні реформи [3, с.121].

Побудова демократичної, правової і соціальної держави вимагає вдосконалення системи органів державної влади і відповідної їй цілісної системи, державної служби, що забезпечують реалізацію соціальних функцій держави, підвищення ефективності діяльності органів державного управління і розвитку інститутів громадянського суспільства [6]. Тому адміністративну реформу в Україні слід оцінювати як принциповий, але наступний, після формування громадянського суспільства, крок у процесі трансформацій [5].

Цю особливість можна вважати основною причиною пробуксовування адміністративної реформи в Україні. Формально завдання адміністративної реформи в Україні реалізуються уже впродовж тривалого часу. Але для її повномасштабної реалізації досі немає всіх необхідних передумов.

#### **Список використаних джерел:**

1. Братаніч Б. Зростання регулюючих функцій держави та соціальний маркетинг / Б. Братаніч // Персонал. – №3. – 2005. – С. 74-78
2. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер. - М.: Ростинтэр, 1996. - 704 с.
3. Романенко К.М. Маркетингові технології як механізм реформування державного управління в Україні / К.М. Романенко // Економіка та держава. - №3. – 2010. – С.121-123.

4. Романенко К.М. Роль маркетингу в державному управлінні / К.М. Романенко. – Режим доступу до публікації: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/09rkmtdu.pdf>.

5. Романенко К.М. Світові тенденції використання маркетингу в державному управлінні / К.М. Романенко. – Режим доступу до публікації: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2010\\_2/10rkmmdu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_2/10rkmmdu.pdf)

6. Шубін С.П. Державно-управлінські маркетингові технології регулювання соціальних відносин в Україні / С.П. Шубін. – Режим доступу до публікації: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/3/15.pdf>

*Хмелевський Анатолій Борисович*  
*здобувач кафедри філософських та*  
*соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ*  
*при Президентіві України*

## **ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ У БОРОТБІ З КОРУПЦІЄЮ**

Одним із ключових завдань адміністративних реформ в багатьох країнах світу визнається протидія корупції, що є складною проблемою, витоки якої найчастіше криються в політичних, економічних та культурних реаліях сучасних держав. Діяльність у цьому напрямку вимагає багатоцільової стратегії, що включає в себе реформування законодавства, правозастосування, а також підвищення поінформованості громадян про діяльність органів публічної влади й управління. В останнє десятиліття під впливом бурхливого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій все більше уваги приділяється дослідженню потенційних можливостей їх використання в якості додаткового інструментарію для підвищення відкритості у діяльності урядів та боротьбі з корупцією. Як показує зарубіжний досвід, використання технологій електронного врядування для подолання корупції включає в себе здійснення наступних заходів: розміщення в мережі інформації про діяльність органів публічної влади; опублікування нормативно-правових актів та їх проєктів; надання послуг в електронному вигляді; платежі он-лайн; електронні закупівлі.

Вивчаючи питання протидії корупції, дослідники найчастіше підкреслюють три основні умови її виникнення: наявність у чиновника дискреційних повноважень, тобто влади над розподілом будь-яких ресурсів, що йому не належать, за своїм розсудом та можливістю вибору між різними варіантами своєї поведінки; особистий контакт між чиновником та громадянином; закритість процедур [2, с. 145]. Антикорупційний потенціал технологій електронного врядування полягає у можливості запобігання можливим зловживанням через встановлення чітких меж та правил взаємодії, дотримання яких буде забезпечуватися технологічними стандартами та регламентами, що суттєво знизить ризик довільних дій чиновника. Крім того, електронне врядування, створюючи

додаткові можливості для оперативного доступу до інформації органів публічного управління, підвищує рівень прозорості їхньої діяльності, а отже, сприяє проведенню зовнішнього аудиту адміністративних процедур, що саме по собі має потенціал для зменшення корупції. Переведення взаємодії між споживачем адміністративних послуг та посадовими особами, що їх надають, у електронний вигляд унеможливорює пряме спілкування між ними, знижуючи ризик виникнення посередництва та вимагання хабарів, особливо при проходженні дозвільних процедур. Враховуючи специфіку фіксації та зберігання електронних документів, значно полегшується й процес збору інформації та доказів щодо наявності в діях посадової особи ознак відповідного злочину і притягнення її до відповідальності.

Такі висновки щодо можливостей та переваг використання технологій електронного врядування у сфері запобігання та боротьби з корупцією підтверджуються прикладами тих країн, де «історії успіху» були найбільш вражаючими. Серед таких прикладів, зокрема, створення веб-порталу OPEN в Сеулі, що став частиною національної системи по боротьбі з корупцією в Південній Кореї [4]. Цей веб-портал пропонує громадянам інформацію про муніципальні послуги, зокрема, у сфері дозвільних процедур, що робить їх проходження прозорим, оскільки дозволяє перевіряти стан розгляду кожної конкретної заявки на отримання послуги у реальному часі. На порталі також проводяться опитування стосовно випадків корупції в муніципальних органах, оприлюднюються їх результати та визначається т. зв. «антикорупційний індекс». Крім цього прикладу, дослідники часто посилаються на проект Bhoomi в Індії, ініціативу по створенню «прозорого уряду» в Аргентині, електронну систему ліцензування Міністерства транспорту та зв'язку Македонії. Досвід їх впровадження міжнародні організації рекомендують для використання в інших країнах, зокрема, в тих, що розвиваються [3]

В Україні можливості новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у сфері запобігання та боротьби з корупцією до цього часу залишаються не використаними. Одним із перших важливих кроків у цьому напрямку можна вважати Концепцію розвитку електронного врядування в Україні. В означеному документі електронне врядування розглядається в якості одного з інструментів

розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Разом з тим, визнаючи антикорупційні можливості електронного врядування та визначаючи серед його принципів «деперсоніфікацію надання адміністративних послуг з метою зниження корупції», автори Концепції, таким чином, обмежують потенціал його використання виключно сферою надання послуг. Поза увагою розробників документу залишився процес підготовки, прийняття та реалізації політико-управлінських рішень, а отже, політична корупція, масштаби якої в Україні досить значні, а суспільно небезпечні наслідки чи не найгірші. На нашу думку, в цьому аспекті Концепція потребує доопрацювання та має бути доповнена нормами, що визначають та закріплюють найширше коло потенційних напрямків запобігання корупції на всіх етапах та у всіх без виключення сферах державно-управлінської діяльності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р // Офіційний вісник України. - 2010. - № 97. – С. 48. – Ст. 3443.
2. Григорьев П.В. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией в государственном секторе России / П.В. Григорьев // Проблемы державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міжнарод. Наук.-практ. Конф. М. Харків, 21 трав. 2009 р. / Редкол.: Ю.П. Битяк, І. В. Яковюк, Г.В. Чапала – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – С.145-148.
3. Apelblat M. Does e-government reduce the risk for corruption? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ec.europa.eu/enlargement/taiaex/dyn/create\\_speech.jsp? num=17027](http://ec.europa.eu/enlargement/taiaex/dyn/create_speech.jsp? num=17027).
4. Kim S., Kim H. J., Lee H.. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN // Government Information Quarterly 26 (2009), 42–50.

*Шандрик В'ячеслав Іванович  
здобувач кафедри європейської*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПОСТАНОВКА ПРОЕКТІВ ПУБЛІЧНО - ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЖИТЛОВОГО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**

Проблемними питаннями у розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) України, які потребують термінового розв'язання, є:

- відсутність достатніх важелів впливу органів виконавчої влади на суб'єктів ринку комунальних послуг внаслідок недосконалої системи державного регулювання на ринках природних монополій;
- невідповідність суспільства до переходу до ринкові відносини у сфері житлово-комунальних послуг;
- недостатня фахова підготовка працівників органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що здійснюють діяльність на ринку житлово-комунальних послуг
- обмеженість обсягів бюджетної підтримки в умовах фінансової кризи;
- недосконалість законодавчого забезпечення, що регулює діяльність приватного сектора, зокрема, у сфері ЖКГ;
- недосконала система управління державною та комунальною власністю, недостатня інституційна спроможність державних інституцій у цій сфері.

Можливим варіантом вирішення зазначених проблем є застосування публічно - приватного партнерства (ППП), яке по суті є формою суспільного контракту між органами виконавчої влади та приватним сектором, представляє інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно значимих проектів і програм в сфері ЖКГ. Використання ресурсів приватного підрядника (гроші, технологія, досвід/час, репутація тощо) та переводить на нього ключові ризики (проект, будівництво, експлуатація тощо) дозволяє органам виконавчої влади отримати не тільки доступ до ресурсів і досвіду приватного сектору. Таке партнерство дозволяє значно підвищити ефективність та потенціал державного сектору, без додаткових фінансових вкладень з боку органів

виконавчої влади. Воно створює нові можливості для інновацій та зменшення навантаження на бюджет, створюючи в результаті в районі або місті новий суспільний центр відповідальності. Такий підхід є найбільш прийнятним, коли місцеві органи влади прагнуть вирішити проблему або створити новий об'єкт або послугу, але не в змозі самостійно забезпечити фінансування та визначити шлях її вирішення.

Основними передумовами запровадження ППП в сфері ЖКГ є:

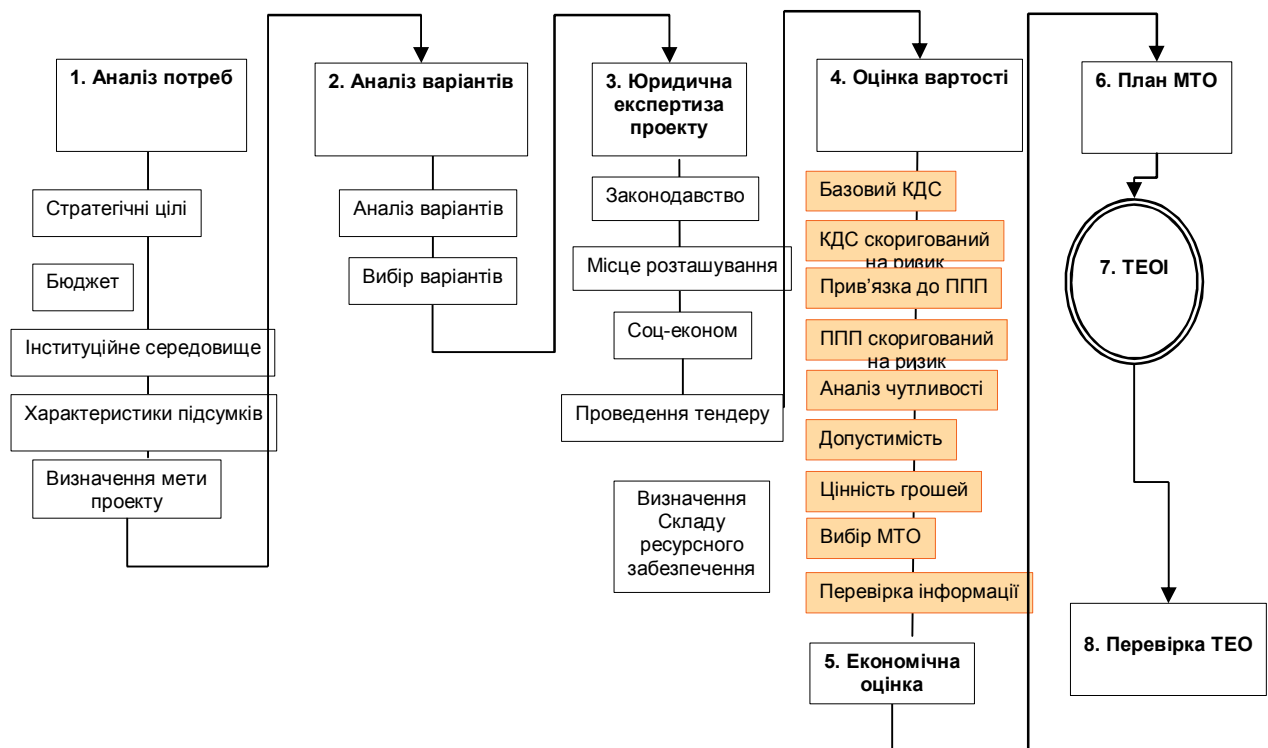
- наявність спільних цілей у органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і приватного партнера щодо вирішення існуючої проблеми в сфері ЖКГ;
- розподіл витрат і ризиків, а також узгоджений порядок розподілу результатів, що будуть отримані по проекту між державою, органами місцевого самоврядування і приватним партнером;
- рівноправний характер відносин при реалізації проектів ППП між державою, органами місцевого самоврядування і приватним партнером.

Пріоритетними напрямками ДПП у сфері ЖКГ є:

- у сфері теплопостачання - реалізація програм з підвищення енергоефективності виробництва та транспортування теплової енергії, використання нетрадиційних джерел енергії, запровадження систем регулювання та обліку споживання;
- у сфері водопостачання та водовідведення - реалізація енергозберігаючих проектів, запровадження систем доочистки питної води на місці її споживання, очищення стічних вод, встановлення приладів обліку;
- у сфері поводження з побутовими відходами - запровадження системи роздільного збору побутових відходів, облаштування полігонів відповідно до існуючих норм і стандартів, будівництво сміттєспалювальних заводів як елементу системи тепло забезпечення населених пунктів;
- у житловій сфері - термомодернізація житлових та адміністративних будівель, встановлення приладів обліку та регулювання, створення ОСББ та управляючих компаній.



Можливі пропозиції щодо проектів ППП, які є “готовими” до проведення за ними тендеру, повинні пройти повний аналіз комерційної, фінансової юридичної спроможності, які визначають і чітко розподіляють всі ризики, у тому числі повну підготовку проектів контрактів ППП. Відповідний проектний цикл представлений на рисунку 1.



**Рисунок 1.** Проектний цикл проектів ППП

Поза специфіки окремого проекту ППП, рисунок 1 відображає багатоетапність таких проектів. Основним серед них є аналіз потреб, які повинні будуть задоволені завдяки результатам проекту:

1. Що включати в проект?
2. Інформація від учасників тендерів про те, що вони можуть зробити і що вони зробили.
3. Інформація від користувачів/громади про їхні потреби.

Специфічним рисою у підготовці та реалізації будь якого проекту ППП є його фінансова складова, і в першу чергу визначення джерел фінансування. Можливими формами фінансування з точки зору приватного підприємця можуть бути:

1. Фінансування з бюджету органів виконавчої влади.
2. Корпоративне фінансування.
3. Проектне фінансування.

Але у будь якому варіанту, стандартний алгоритм фінансування проектів ППП включає визначення таких питань:

1. Механізм повернення витрат в інфраструктурних проектах.
2. Прийнята стратегія фінансування інфраструктури.
3. Моніторинг та розвиток проекту, тарифна політика.

Таким чином, ППП є способом підвищення ефективності використання державної та комунальної інфраструктури та пов'язаних з нею послуг з метою підвищення ефективного виконання державою своїх обов'язків перед суспільством. Але за владою залишається відповідальність за надання послуг та здійснення інфраструктурних проектів і проектів, що захищає і сприяє громадським інтересам.

Найбільшою проблемою, що стримує широке запровадження в практику діяльності органів виконавчої влади ППП є відсутність життєздатних, з гарантованим доходом, поданих на розгляд ППП проектів, які є проаналізованими і підготованими у повному обсязі з чіткою структурою розподілу ризику.

#### **Список використаних джерел:**

1. Варнавский В.Г. Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта. – 2004. – №29. – С.5-11.
2. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
3. Мочальников В.Н. Государство и бизнес станут партнерами // ЭКО. – 2007. – №5. – С.18-25.
4. Манжикова В.Э. Особенности развития предпринимательства в России // Общество и экономика. – 2005. – №7. – С.24-28. Коммунальное хозяйство городов 305
5. Королева Е.Б. Новые формы привлечения инвестиций в развитие отечественных морских портов // Бюллетень транспортной информации. – 2003. – №10 (100). – С.8-12.

6. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов // [nasprouekt.viperson.ru/wind.php?ID=291211](http://nasprouekt.viperson.ru/wind.php?ID=291211).
7. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт // [www/eatc.ru/rus/doc.id\\_71book\\_1.php](http://www/eatc.ru/rus/doc.id_71book_1.php).
8. ЕБРР: Украине необходимо внедрить государственно-частное партнерство // [www.podrobnosti.ua/economy/foreign/297287.html](http://www.podrobnosti.ua/economy/foreign/297287.html).

**Секція № 3**

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

*Ананченко Юрій Григорович*  
*аспірант кафедри державного управління*  
*і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при президентові України*

**ДО ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОЇ ПІДТРИМКИ СИСТЕМИ  
ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ В ПРОЦЕСІ ПІДВИЩЕННЯ  
КВАЛІФІКАЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ В ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

Одним з пріоритетних завдань, що вирішуються будь-якою державою, є захист своїх національних інтересів в різних областях, особливо сьогодні, коли переважна більшість країн світу в тому або іншому ступені зіткнулися із загрозою тероризму, екстремізму і сепаратизму. Основна роль в даному протистоянні відводиться спеціальним службам, функціональну основу яких складають військові фахівці. Специфічні умови військової служби, що характеризуються високим рівнем відповідальності, обмеженням часу на ухвалення рішення, пред'являють особливі вимоги до військовослужбовця як до фахівця і спонукають його постійно підтримувати і підвищувати рівень своїх професійних знань, навичок та вмінь. Одним з варіантів вирішення цієї проблеми представляється активне вивчення і використання можливостей дистанційного навчання в системі підвищення кваліфікації військових фахівців (далі по тексту ДН).

Дистанційне навчання, почавши активно розвиватися з 80-х років ХХ століття, в даний час розглядається як один з найважливіших напрямів розвитку будь-якої національної системи освіти [1, 2]. Сьогодні ДН не тільки стає в один ряд з традиційними формами освіти, але і неухильно робить інтенсивний вплив на їх розвиток. Досвід реалізації ДН в Україні і за кордоном показав доцільність використання цієї форми навчання як в цивільній, так і у військовій сферах системи професійної освіти. Система дистанційного навчання (далі по тексту СДН) для силових міністерств і відомств має бути спрямована на розширення спектру освітніх послуг, що надаються їх співробітникам, сприяє зростанню професійної мобільності військових фахівців, підвищенню ефективності функціонування додаткової професійної освіти.

Аналіз дисертаційних досліджень, монографій, публікацій, матеріалів наукових конференцій, за темою, а також існуючих підходів до організації ДН в системі додаткової професійної освіти як військових, так і інших спеціалістів дозволив виявити ряд труднощів, що перешкоджають впровадженню і розвитку цієї форми навчання. Загальною проблемою розвитку ДН в Україні є те, що досить часто розробники при побудові відповідних курсів не приділяють належної уваги їх науково-методичному та нормативному забезпеченню, зокрема, інформаційній (змістовній) і технологічній (процесуальній) складовим навчання. Досить часто в цій ситуації вони діють інтуїтивно, спираючись тільки на свій особистий досвід і основну увагу приділяють використанню тих або інших інформаційних технологій при організації ДН. Крім того, коли в науково-педагогічній літературі мова йде про технологіях дистанційного навчання, то, як правило, мається на увазі використання тих або інших технічних засобів і інформаційних технологій. При цьому забувають про педагогічні основи початкового поняття "технологія навчання". Наслідком цього є виникнення педагогічно необґрунтованих курсів ДН, які не здатні в достатній мірі забезпечити реалізацію освітніх потреб слухачів, що, у свою чергу, обумовлює зниження можливого рівня навченої і ефективності функціонування СДН. Аналіз теорії і практики реалізації ДН показав, що при розробці курсів ДН стосовно умов та вимог до підвищення кваліфікації військових фахівців потрібно враховувати ряд чинників, пов'язаних з особливостями військової служби, а саме: 1) високий рівень відповідальності військового фахівця за якість виконання ним своїх професійних обов'язків; 2) можливість наявності в змісті навчального матеріалу інформації, що складає державну таємницю; 3) припущення про те, що військовослужбовець при навчанні на курсах підвищення кваліфікації обов'язково і невідкладно застосовуватиме отримані знання, навички та вміння в практичній професійній діяльності; 4) існування обмежених, конкретних термінів проведення курсів підвищення кваліфікації, які визначені відповідними документами; 5) обов'язкова наявність на місці служби військового фахівця техніки, що використовується ним в процесі ДН, а також необхідної матеріальної бази.

Серед інших особливостей дослідження проблеми організації ДО в умовах підвищення кваліфікації військових фахівців слід вказати на недостатню її

нормативну підтримку („Регламент дистанційного навчання”, „Положення про тьютора” тощо), неповне висвітлення в науковій і науково-методичній літературі. Має місце слабка взаємодія між військовими вузами при дослідженні вказаної проблеми. Вищевикладене обумовлює необхідність з особливою ретельністю підходити до організації ДН військових фахівців, оскільки від рівня їх професіоналізму, ефективності виконання ними функціональних обов'язків багато в чому залежить захист національних інтересів держави в різних сферах. Звідси витікає важливість розробки концептуальних педагогічних положень та нормативної підтримки, на яких було б можливо будувати курси, а також наукового обґрунтування діяльності військового викладача по їх проектуванню і конструюванню. Звідси виходить, що традиційна система дистанційного навчання поки що не дозволяє повною мірою забезпечити реалізацію освітніх потреб військових фахівців і високу якість підвищення їх кваліфікації.

Отже, можна зробити висновки про наявність певного ряду об'єктивних суперечностей, які обумовлюють потребу дослідження проблеми організації та нормативної підтримки ДН військових фахівців у вузі в умовах підвищення їх кваліфікації, а саме: між необхідністю організації та розвитку системи дистанційного навчання в силових міністерствах і відомствах з метою забезпечення якісної додаткової професійної освіти військових фахівців і недостатньою нормативною і практичною розробленістю умов її успішного, високоефективного функціонування; між потребою використання методики проектування технології дистанційного навчання, що забезпечує гарантоване досягнення дидактичних цілей, і існуючим суб'єктивно-інтуїтивним підходом у вузах до розробки курсів ДН, які направлені переважно на використання в навчальному процесі інформаційно-телекомунікаційних технологій; між освітніми потребами військових фахівців в безперервному підвищенні своєї кваліфікації і існуючою практикою та нормативним забезпеченням організації ДН, що не дозволяє достатньою мірою їх реалізувати.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ахметжанов А. Информационные ресурсы и образование. // Высшее образование в России. -1996. - № 2. - С. 34-37.

2. Иванов В.Г. Проектирование содержания профессионально-педагогической подготовки преподавателя высшей школы. - Казань. ЮГУ. 2007.- 156 с.



*Богданова Наталія Миколаївна*  
*заступник начальника управління*  
*сім'ї, молоді та спорту Вінницької обласної*  
*державної адміністрації*

## **МОТИВАЦІЯ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ТА ПРОХОДЖЕННЯ НЕЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Реформування державної служби в Україні та створення ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні послуги громадянам, потребує висококваліфікованих державних службовців різного рівня.

Людські ресурси – це обличчя влади, ефективний інструмент результативного і послідовного здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Від професійної компетенції державних службовців, їх прогресивних орієнтацій та моральності, позитивної активності, здорового прагнення до самовдосконалення та службового росту залежить динамізм та результати діяльності влади. Ефективність державного управління напряду залежить від ефективності діяльності державних службовців, що у свою чергу визначається застосуванням ефективного мотиваційного впливу як для окремого державного службовця, так і для органів публічної влади в цілому.

Наслідком недостатньої уваги до мотивації діяльності державних службовців є висока плинність кадрів на державній службі. У 2009 році в Україні державну службу залишили майже 40 тисяч державних службовців, або кожний сьомий працюючий. Такий стан справ призводить до зменшення стабільності функціонування органів публічної влади, і, як наслідок, стабільності у суспільстві.

Все це негативно впливає на ефективність економічних, соціальних, політичних та духовних перетворень, які відбуваються в країні, що, в свою чергу, веде до послаблення соціальної бази підтримки державної влади, зниження її авторитету. Тому сьогодні важливо досягти підвищення професійного рівня кадрового корпусу державної служби та знайти ті мотиваційні впливи, які створюють умови для відкриття потенціалу кожного службовця та дозволяють зробити державну службу стабільною і привабливою.

Як свідчить історія, прогресивні перетворення у суспільстві можливі лише тоді, коли в цей процес активно залучається талановита молодь: над нею не тяжіють ідеологічні догми і стереотипи, її не сковує страх перед масштабами та глибиною змін, вона має стратегічне мислення, готова постійно розширювати свої знання і застосовувати інновації. Крім того, на державній службі мають бути представники різних поколінь, статі, національних меншин, соціальних груп. Це дає можливість перетворити систему державного управління на живу формацію, яка адекватно відображає природу та структуру суспільства, є органічним механізмом регулювання суспільних відносин та вчасно реагує на суспільні очікування та зміни. Тому важливим є залучення талановитої молоді на державну службу та поєднання досвіду старшого покоління з інноваційним мисленням молодих.

Актуальність дослідження пов'язана з необхідністю підвищення ефективності функціонування системи державної служби через вироблення механізмів мотивації на кожному із етапів формування молоді управлінської еліти: при відборі, підготовці до державної служби та при проходженні молоддю державної служби.

Як показали результати огляду наукової літератури, останнім часом зросла кількість досліджень, присвячених підвищенню мотивації діяльності державних службовців. Ця тема розглядається у публікаціях та роботах Н. Артеменко, В. Бондаря, Р. Баран, Л. Верещагіної, Г. Дмитренка, С. Занюка, С. Іванової, М. Іжи, Є. Ільїна, О. Ковальової, А. Колота, О. Кареченка, О. Крушельницької, Н. Липовської, В. Нестерука, Н. Нижник, В. Новака, Т. Пахомової, А. Почтовюка, Н. Поліщук, Т. Пустовіт, Б. Савченко, Н. Самоукіної, О. Слюсаренка, І. Шпекторенко, М. Ярмистого та ін. Предметом розгляду публікацій є мотивація державних службовців, яка виступає чинником підвищення їх діяльності. Проте особливості мотивації молодих людей, які планують пов'язати життя з державною службою та мотивації діяльності молодих державних службовців залишаються мало дослідженими. На сьогоднішній день в Україні не існує єдиної системи мотивації державних службовців та майже не застосовується секторальний аналіз при

дослідженні проблем зменшення плинності кадрів та підвищення ефективності діяльності державних службовців.

Визначено, що до основних мотивів, які можуть мати найбільшого значення можна віднести: *мотив самоствердження* (прагнення утвердити себе в соціумі), який пов'язаний з почуттям власної гідності, честюлюбством, самолюбством. Прагнення до самоствердження, до підвищення свого формального і неформального статусу, до позитивної оцінки своєї особистості – істотний мотиваційний фактор, який змушує людину інтенсивно працювати та розвиватися; *мотив ідентифікації з іншою людиною* полягає у прагненні бути схожими на авторитетну людину та є особливо актуальним для молоді; *мотив влади* – прагнення суб'єкта впливати на людей, прагнення зайняти «керівну позицію» у колективі, намагання керувати людьми, визначати і регламентувати їхню діяльність; *процесуально-змістовні мотиви* – спонукання до активності змістом і процесом діяльності, а не зовнішніми чинниками. Конкретним виявом процесуально-змістової мотивації може бути пізнавальна, ігрова, естетична мотивація; *мотив саморозвитку* – прагнення до цілковитої реалізації своїх здібностей, впевненість у собі, здатність відчувати свою компетентність; *мотив досягнення* – прагнення досягти високих результатів і майстерності в діяльності. Рівень мотивації досягнення визначається трьома факторами: значущістю досягнення успіху; надією на успіх; суб'єктивною ймовірністю досягнення успіху; *суспільно значущі мотиви* – мотиви, пов'язані з усвідомленням суспільного значення діяльності, з почуттям обов'язку, відповідальності перед групою або суспільством взагалі; *мотив афіліації* – прагнення до встановлення або підтримання стосунків з іншими людьми, прагнення до контакту і спілкування з ними; *мотив уникнення неприємностей і покарання* – спонукання, викликані усвідомленням можливих неприємностей, незручностей, покарань, що можуть мати місце у разі невиконання діяльності. Формами негативних санкцій можуть бути вербальне покарання, матеріальні санкції, соціальна ізоляція, позбавлення волі, фізичне покарання.

З метою вивчення особливостей мотивації діяльності державних службовців у порівнянні з мотивацією діяльності працівників різних професійних сфер у жовтні

2009 року у Вінницькій області було проведено соціологічне дослідження серед 1100 представників 13-ти професійних груп (державних службовців, журналістів, медичних працівників, працівників освіти, перукарів, працівників банків, працівників торгівлі, військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ, підприємців, бухгалтерів, представників робітничих професій, працівників агропромислового комплексу). Серед 103-х опитаних державних службовців (44 чоловіки, 59 жінок) 48 працюють в управліннях Вінницької облдержадміністрації, 55 – у відділах райдержадміністрацій, переважно на посадах VI-VII категорій посад.

Дослідження включало дві складові: оцінку продуктивної, репродуктивної та суспільної роботи працівників та визначення мотиваційних чинників, які їх стимулюють до кращої професійної діяльності.

У першому блоці розглянуто результати оцінки державними службовцями трьох позицій, які впливають на результати їх професійної діяльності: продуктивну роботу (безпосередня професійна діяльність), репродуктивну роботу (робота по дому та виховання дітей) та суспільну роботу (робота, яка впливає на життя громади). У цьому блоці оцінювались матеріальне становище державних службовців, їх освіта, причини зміни місця роботи, випадки порушень трудових прав, задоволення від професійної діяльності, вплив сім'ї на професійну діяльність, участь у суспільному житті.

За основу другого блоку взята тестова методика П. Річчі та Ш. Мартін [1], якою користувалась Н. Поліщук при проведенні опитування державних службовців Вінницької облдержадміністрації у 2006 році. За цією методикою оцінювалась відносна цінність для респондентів таких 12-ти факторів: 1) високий заробіток та матеріальне заохочення; 2) фізичні умови роботи; 3) структуризація; 4) соціальні контакти; 5) взаємовідносини; 6) визнання; 7) прагнення до досягнень; 8) влада і вплив; 9) різноманітність та зміни; 10) креативність; 11) самоудосконалення; 12) цікава та корисна робота. В основу тесту покладено співставлення значимості ряду цих мотиваційних факторів, що мають важливість з точки зору управління персоналом.

Одним із мотивів трудової діяльності є отримання матеріальних благ для себе і своєї сім'ї. Цей фактор займає базову позицію в усіх теоріях мотивації. При постійному незадоволенні матеріальних потреб інші мотиваційні чинники можуть забезпечити ефективну професійну діяльність лише тимчасово.

Для державних службовців найбільшим виявився розрив між відсотком державних службовців, які відчують труднощі навіть при купівлі продуктів харчування та державних службовців, які взагалі не відчують матеріальних труднощів. Так, матеріальні труднощі не виникають у 14% чоловіків та 12% жінок (серед усіх професійних груп – у 7% чоловіків та 8% жінок).

На відміну від більшості професійних груп, у яких позитивну відповідь щодо користування банківськими кредитами давали, переважно, чоловіки, серед державних службовців кредитами частіше користуються жінки. Так, дали відповідь про використання кредитних ресурсів 45,5% чоловіків та 56% жінок (серед інших професій – 54,8% чоловіків та 50,3% жінок). В той же час, чоловіки частіше беруть кредити у розмірі більше 10 тисяч гривень. Ними користувалися 18% чоловіків та 8% жінок.

Отже, на якісне виконання службових обов'язків державними службовцями має вплив “класичний” показник – заробітна плата. Очевидно, що в нинішніх умовах рівень заробітку виступає пріоритетним чинником. Опитані державні службовці всіх вікових груп, не дивлячись на періодичність підвищення посадових окладів державних службовців, відзначають необхідність підвищення заробітної плати, оскільки вона залишається неадекватною для цієї суспільно важливої категорії працівників, що значно зменшує престижність роботи на державній службі, знижує мотивацію до праці й негативно позначається на виконанні службових обов'язків. При визначенні мотиваційних чинників, які, за оцінкою державних службовців, найбільше впливають на їх професійну діяльність, виявились певні відмінності між відповідями працівників облдержадміністрації та працівників райдержадміністрацій, хоча перші три місця посіли одні і ті ж фактори. На другому місці – гарні взаємовідносини у колективі. Відповідь про те, що цей фактор є надзвичайно важливим дали 50% чоловіків та 42% жінок. Потреба у досягненнях виявилась дуже вагомою для 50% чоловіків та 23% жінок, які

працюють в райдержадміністраціях. Суттєвим для працівників райдержадміністрацій, особливо для жінок, є добре облаштоване робоче місце.

Серед працівників райдержадміністрацій також спостерігається різниця між оцінкою впливу різних мотиваційних факторів жінками та чоловіками. Одностайними вони були лише при визначенні надзвичайної важливості високого заробітку та матеріального заохочення. Порівняння результатів дослідження 2009 та 2006 років показало, що акценти у мотивації професійної діяльності державних службовців змінилися. Знизився загальний рівень вмотивованості. Якщо у 2006 році не було жодного державного службовця, для якого неважливими були б досягнення, креативність, самовдосконалення та цікава робота, які є мотиваційними факторами вищого рівня, то у кінці 2009 року серед цих факторів лише досягнення та цікава робота мотивують державних службовців до кращої професійної діяльності. Звідси і відповідні мотиваційні механізми.

Основною мотивацією роботи для жінок є стабільне робоче місце та міцний соціальний статус. Майже кожна п'ята жінка пішла на державну службу тільки тому, що так склалися обставини. В той же час, чоловіку соціально предписана роль „годувальника сім'ї”. Тому для більшості чоловіків мотивацією для державної служби є швидка кар'єра та встановлення необхідних зв'язків з людьми, які можуть бути корисними у майбутньому. Чоловіки, які не бачать перспектив кар'єрного росту швидко замінюють державну службу на більш високооплачувану роботу. Жінки ж рідше за чоловіків готові принести в жертву будь-що заради кар'єрного зростання. Оскільки представництво чоловіків та жінок віком до 35 років більше збалансоване, ніж загалом на державній службі, постає завдання розробки механізмів мотивації молодих жінок державних службовців до подальшого кар'єрного зростання на рівні з молодими чоловіками та попередження плинності кадрів.

Актуальним для підвищення ефективності системи державної служби стає вироблення механізму мотивації на кожному із етапів формування молодшої управлінської еліти: при відборі, підготовці молоді до державної служби та при проходженні молоддю державної служби. Необхідна розробка такої системи

стимулів і заохочень, яка спонукала б молодого державного службовця до якнайповнішої реалізації особистого потенціалу при виконанні повноважень.

**Список використаних джерел:**

1. Психология менеджмента / под ред. Г. С. Никифорова. – Харьков, 2002.



*Боделан Володимир Русланович*  
*начальник Головного управління МНС*  
*в Одеській області,*  
*здобувач кафедри державного управління і*  
*місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ*  
*при Президентіві України*

**КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДСИСТЕМИ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ  
ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Захист навколишнього природного середовища, убезпечення та захист населення в Україні, об'єктів економіки і національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій, завжди залишається сферою життєво важливих національних інтересів України. Відповідно, для реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на всіх рівнях створюється підсистема єдиної системи цивільного захисту, основною метою якої є запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, забезпечення цивільного захисту населення. Мається на увазі сукупність підпорядкованих спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади функціональних та територіальних органів управління, на які покладаються визначені законом завдання у конкретних сферах цивільного захисту. Як свідчить досвід ліквідації надзвичайних ситуацій останніх років, такий системний підхід виявився найбільш ефективним.

До складу сил і засобів такої підсистеми входять відповідні сили і засоби функціональних і територіальних підсистем, а також недержавні (добровільні) рятувальні формування, які залучаються до виконання відповідних робіт. На базі існуючих спеціалізованих служб і підрозділів (будівельних, медичних, хімічних, ремонтних та інших) в областях, районах, населених пунктах, підприємствах, установах та організаціях утворюються позаштатні спеціалізовані формування, призначені для проведення конкретних видів невідкладних робіт у процесі реагування на надзвичайні ситуації. Відтак, це потребує проведення спеціальних навчань, періодичного залучення до участі в практичних діях.



Мова про необхідність поглиблення у даній категорії слухачів спеціальних знань та вмінь щодо запобігання виникнення надзвичайних ситуацій, мінімізації їх наслідків та своєчасного реагування на небезпечні фактори аварій та катастроф. Це пов'язано з тим, що вони повинні вміти на місцях оцінювати техногенну небезпеку сучасних виробництв, рівень їх захисту, розробляти та впроваджувати заходи з техногенної безпеки. Тому при проведенні навчальних занять передбачається вивчення окремих питань з організації забезпечення техногенної безпеки на основі вимог керівних документів, прищеплення навичок з проведення наглядово-профілактичної діяльності з питань забезпечення цивільного захисту та техногенної безпеки.

Крім того, належна увага надається поглибленню знань у галузі адміністративного, кримінального та кримінально-процесуального законодавства, вироблення практичних вмінь щодо забезпечення пожежної та техногенної безпеки в державі, організації служби в органах та підрозділах цивільного захисту, а також з питань реалізації функцій органів Державного нагляду у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки на об'єктах та у населених пунктах.

Реалізація завдань підсистеми єдиної системи цивільного захисту щодо підвищення кваліфікації, спеціалізації та перепідготовки керівних кадрів і фахівців для потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, юридичних і фізичних осіб потребували створення відповідної науково-навчальної структури. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України було створено структурний підрозділ Національного університету цивільного захисту України, який став правонаступником Інституту державного управління у сфері цивільного захисту Університету цивільного захисту України та підпорядковується МНС [2].

Основними напрямками діяльності Інституту є:

- надання освітніх послуг згідно з державним замовленням і договірними зобов'язаннями для потреб центральних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій тощо;
- проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень;

- розроблення та експертиза нормативно-правових документів у сфері цивільного захисту; організаційно-методичне управління мережею курсів, навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту.

Тобто, головними завданнями Інституту є: організація спеціального навчання для потреб підприємств, установ та організацій; забезпечення належного організаційно-методичного рівня управління мережею курсів, навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту, розроблення державних стандартів професійно-технічної освіти з робітничих професій працівників МНС України, забезпечення науково-методичного супроводу та контролю за впровадженням їх у навчальний процес; здійснення фундаментальних, пошукових та прикладних наукових досліджень з проблем розвитку галузі безпеки у надзвичайних ситуаціях. А також здійснення науково-технічної експертизи у сфері безпеки промислових об'єктів та участь у виконанні державних, галузевих та регіональних цільових наукових програм; міжнародне співробітництво з іноземними закладами освіти, науковими установами, міжнародними організаціями, фондами, фірмами, громадськими організаціями та громадянами у сфері цивільного захисту.

Оскільки управління в умовах надзвичайних ситуацій ставить додаткові вимоги до управлінського персоналу: наявність знань з аналізу та управління ризиками й антикризового управління, уміння приймати обґрунтовані безпомилкові рішення в умовах швидких змін та браку достовірної інформації про ситуацію, а також певні особисті якості (психологічні, фізіологічні, моральні) [1], то у кожному головному управлінні областей, Автономної республіки Крим створено відділи (сектори) професійної підготовки. Вони співпрацюють разом із навчальними та навчально-методичними центрами.

Разом з тим, слід зазначити, що підвищення професійного рівня державних службовців, які працюють у підсистемі захисту населення від надзвичайних ситуацій, відбувається і під час участі у відповідних конкурсах. Так, відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1152 „Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, наказу Головдержслужби від 12.11.2010 № 286 “Про затвердження методичних рекомендацій щодо організації підвищення кваліфікації

державних службовців у рамках щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, наказу МНС від 25.03.2011 № 299 “Про організацію підвищення кваліфікації державних службовців у рамках щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, окремого доручення Міністра від 31.03.2011 № В-159 “Про організацію проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу “Кращий державний службовець”, Календарного плану проведення I туру Конкурсу 27 квітня 2011 року в МНС проведено I тур Конкурсу у номінаціях “Кращий керівник”, “Кращий спеціаліст” та визначено переможців.

Таким чином, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців органічно поєднується із спеціалізованою підготовкою, необхідність якої обумовлюється специфікою діяльності підсистеми захисту населення від надзвичайних ситуацій. В сукупності це надає змогу виконувати поставлені завдання на належному рівні, формуючи виважені підходи до організації діяльності із захисту населення від надзвичайних ситуацій.

#### **Список використаних джерел:**

1. Клименко Н.Г. Надзвичайні ситуації як об’єкт управління // Статистика України. – 2006. – № 1. – С. 83–89.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2001 р. №133 «Про створення Всеукраїнського науково-дослідного інституту цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та Інституту державного управління у сфері цивільного захисту» // <http://zakon1.rada.gov.ua>.

*Заслонкина Ольга Васильевна*

*канд. соц. наук,*

*доцент кафедры социальной работы и*

*педагогике профессиональной*

*деятельности ГОУ ВПО «Орловская*

*региональная академия государственной службы»*

## **МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И УПРАВЛЕНИЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКОЙ**

Государственная молодежная политика как социально-экономический и общественно-политический процесс характеризуется в статике (состояние молодежной среды в конкретный период времени) и в динамике (характеристики молодежного движения в ретроспективе, в настоящем и в будущем).

Используя работы ряда научных организаций Российской Академии наук (Института комплексных социальных исследований, Института социально-политических исследований, Института народнохозяйственного прогнозирования, Института социологии), Международного центра финансово-экономического развития, Центра социального развития, Центра социального прогнозирования, Российского государственного социального университета, Московского и Тульского государственных педагогических университетов [8], рассмотрим основные характеристики современной молодежной среды, молодежного движения и государственной молодежной политики в России и за рубежом.

В каждом законодательном акте, направленном на улучшение жизни общества, ее социальной составляющей содержатся элементы государственной молодежной политики. Кроме того, в законодательстве существуют акты, непосредственно касающиеся сферы жизнедеятельности молодежи, и законы (как показано в п. 1.2), специально посвященные государственной молодежной политике.

«Конституционность» государственной молодежной политики следует из ст. 7 и 15 Основного закона Российской Федерации — Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ).

Так, ст. 7 гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Этим провозглашается один из основных принципов деятельности современного демократического государства — социальная направленность деятельности всех государственных и общественных институтов. Создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не является сугубо личным делом самого человека и его родителей, а возводится в ранг государственной политики. Данная статья закрепляет основные направления социальной политики государства: поддержка семьи, материнства, отцовства и детства; назначение пенсий инвалидам и иным нетрудоспособным лицам; создание системы социальных служб; выплата государственных пенсий и социальных пособий; охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера заработной платы.

В п. 4 ст. 15 Конституции РФ записано: «...Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В соответствии с Международной конвенцией о правах ребенка ребенком признается лицо до достижения им возраста 18 лет. Следовательно, в Конституции РФ речь идет о «государственной поддержке семьи, материнства, отцовства и детства» (п. 2 ст. 7).

Отсутствие в Конституции РФ термина «государственная молодежная политика» вовсе не означает отсутствие возможности правового регулирования данного направления деятельности на федеральном уровне в соответствии с нормой п. 4 ст. 15. Более развернуты и приближены к проблеме реализации

государственной молодежной политики нормы гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина», которая конкретизирует положение о человеке, его правах и свободах как высшей ценности (ст. 2). Принятая в 1991г. в России Декларация прав и свобод человека и гражданина полностью соответствует Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Международному пакту о гражданских и политических правах; глава 2 этого документа содержит перечень гражданских (личных), политических, социальных, экономических, культурных, экологических прав.

Для понимания места государственной молодежной политики в сфере конституционно-правового и законодательного регулирования следует остановиться на положениях гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ, и прежде всего ст. 71—73.

Статья 71 закрепляет полномочия Российской Федерации, ст. 72 — совместные полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации, а ст. 73 устанавливает: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Следует помнить и положения ст. 130: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения». Итак, предметы ведения (сферы деятельности или компетенции) молодежной политики, согласно действующему законодательству, состоят из: предметов ведения Российской Федерации; предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации; предметов ведения субъектов Федерации; предметов совместного ведения субъектов Федерации и местного самоуправления; предметов ведения местного самоуправления (вопросов местного значения).

В ст. 71 и 72 поименованы лишь предметы ведения Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (см. табл. 5.1). Категории «молодежная политика» и «молодежь» в ней не содержатся. Это не означает, что

государственные органы Российской Федерации не вправе осуществлять правовое регулирование вопросов, связанных с положением молодежи на федеральном уровне. Молодежь — составная часть населения страны, одна из социально-демографических групп, имеющая специфические особенности. Меры, предпринимаемые государством по отношению к населению в целом, в том числе и к отдельным группам, — федеральная политика в области экономического, социального, культурного развития. Данная функция — установление основ федеральной политики и разработки федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации — полномочие Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции РФ). Иное понимание предполагало бы, например, признание федеральной программы «Молодежь России» неконституционной и означало бы вмешательство в компетенцию иных уровней власти.

Сложившаяся правовая практика исходит из того, что молодежная политика — это предмет совместного ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Об этом свидетельствуют следующие факты:

на федеральном уровне:

- действуют федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» и другие законы;
- бюджетное законодательство Российской Федерации предусматривает такое направление расходования средств, как «молодежная политика»;
- реализуется федеральная целевая программа «Молодежь России»;
- функционирует ряд совещательных органов при Президенте и Правительстве Российской Федерации;
- образованы органы по делам молодежи в структуре Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации;
- функционирует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области государственной молодежной политики (его наличие закреплено и в ряде федеральных законов) — Министерство образования и науки и Федеральное агентство по образованию;



- издан ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации в области государственной молодежной политики;

- созданы государственные учреждения по делам молодежи; на уровне субъектов Российской Федерации:

на уровне субъектов Российской Федерации:

- приняты законы и иные акты субъектов Федерации о молодежной политике;

- созданы органы по делам молодежи в структуре законодательной и исполнительной власти, в том числе совещательного характера;

- осуществляется финансирование расходов на молодежную политику из бюджетов субъектов Федерации;

- действуют государственные учреждения органов по делам молодежи и реализуются программы;

на уровне местного самоуправления:

- приняты нормативные правовые акты в области молодежной политики;

- созданы органы по делам молодежи в структуре представительной и исполнительной власти;

- осуществляется финансирование расходов на молодежную политику из местных бюджетов;

- действуют муниципальные учреждения по делам молодежи и реализуются программы.

Следовательно, на всех уровнях органов государственной власти и местного самоуправления России реализуются задачи в области государственной молодежной политики: осуществляется правовое регулирование; функционируют специализированные органы власти и бюджетные учреждения; производится бюджетное финансирование программ.

Административно-правовой статус федерального органа исполнительной власти по делам молодежи в последние годы регламентировался в основном нормативными правовыми актами подзаконного уровня — постановлениями Правительства о соответствующем федеральном органе. Вместе с тем само наличие



федерального органа исполнительной власти по делам молодежи определялось указами Президента Российской Федерации. Постановлениями Правительства Российской Федерации определялась штатная численность федерального органа. Отдельные вопросы — государственная поддержка молодежных и детских общественных объединений, развитие физической культуры, охрана прав несовершеннолетних, функции федерального органа исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики — регламентировались соответствующими федеральными законами. Структура и штатное расписание определялось руководством органа. На уровне субъектов Федерации и местного самоуправления наличие, статус, функции органов по делам молодежи определялись ими самостоятельно.

Исходя из фактического правового состояния, набора реализуемых функций можно констатировать, что государственная молодежная политика — это предмет совместного ведения Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления, составная часть общей, в том числе социальной, политики общества и государства.

Термин «государственная молодежная политика» упоминается в федеральных законодательных актах, а также в Федеральном законе Российской Федерации «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28 июня 1995г. № 98-ФЗ.

В юридическую практику современной России данным актом были впервые введены на законодательном уровне понятия «законодательство Российской Федерации в области государственной молодежной политики» (преамбула), «федеральный орган исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики», «федеральные программы в области государственной молодежной политики», «государственная молодежная политика». Введение впоследствии термина «орган по делам молодежи» (Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 21 Июня 1999г. № 120-ФЗ) явилось существенным продвижением в развитии законодательства о государственной молодежной политике.

Преамбула закона (в редакции от 1995г.) гласит: «Приоритет государственной молодежной политики определяет Президент Российской Федерации в соответствии с федеральными законами». В данном случае, во-первых, реализовалась вышеприведенная конституционная норма о полномочиях Президента Российской Федерации в определении основных направлений деятельности государства: к их числу отнесена государственная молодежная политика; во-вторых, это сделано на основе Федерального закона «О государственной поддержке молодежных детских общественных объединений»; в-третьих, это не исключает наличие иных федеральных законов в области молодежной политики.

#### **Список использованной литературы:**

1. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // Справочно-информационная система ГАРАНТ. – Электронный ресурс.
2. Постановление от 29.05.2008 № 408 «О Министерстве спорта и туризма и молодежной политики Российской Федерации»
3. Закон Орловской области от 26.12.2005 № 566-ОЗ «Об областной целевой комплексной программе «Молодёжь Орловщины (2006-2010 годы)» // Справочно-информационная система ГАРАНТ. – Электронный ресурс.
4. Закон Орловской области от 21.04.1997 № 32-ОЗ «О региональной государственной молодежной политике в Орловской области» // Справочно-информационная система ГАРАНТ. – Электронный ресурс.
5. Мерцалов А.А., Харченко А.А., Бабинцев В.П., Афолина Т.Н. Государственная молодежная политика в Российской Федерации. Учебное пособие. – Орел: Издательство ОРАГС, 2005. – 184 с.
6. Корпорация, социальная ответственность и местные власти. Модели эффективного сотрудничества / Аналитический центр «Эксперт». – М., 2004. - 84с.
7. Данилин П. Новая молодежная политика 2003- 2005. М.: Европа, 2006. – С. 78.
8. Российская молодежь: проблемы и решения. – М.: Центр социального прогнозирования, 2005.

*Костишин Денис Юрьевич  
соискатель кафедры государственного  
управления и местного самоуправления  
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

## **ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Проблема профессионализации государственной службы требует детального изучения требований к государственным служащим со стороны государства и социума в контексте тех социально-экономических, политических и других процессов, которые имеют место в современной Украине. В этом контексте результаты профессиональной учебы государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления должны быть связанные с требованиями общества как к системе государственной службы в целом, так и к ее отдельным подсистемам, компонентам, элементам (государственных служащих) [6, 7, 8]. Как известно, эти требования можно разделить на общие и специфические. Общие требования обуславливаются национальными, экономическими, социально-политическими, социокультурными, научно-техническими условиями существования общества, специфические - конкретными условиями профессиональной деятельности. Условия профессиональной деятельности государственных служащих можно рассматривать в контексте функционирования и развития системы государственной службы [1- 4, 8].

Результаты такого рассмотрения профессионализации государственной службы побуждают к переосмыслению концептуальных принципов и совершенствования методологических подходов к управлению этой системой [9]. При таком подходе выделяются три основных направления: разработка теоретических основ функционирования системы профессионализации государственной службы; построение адекватной системной методологии исследовательского аппарата (формальная сфера); внедрение системных идей и методов в процессы совершенствования ее механизмов (прикладная сфера).

Рассматривая систему профессионализации государственной службы как открытую динамическую систему, что развивается, и составляющими которой

выступают: учебные заведения, на которые возложены полномочия выполнения заданий и функций относительно профессиональной учебы государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления; ресурсы, которые являются основой функционирования системы профессионализации, а именно: материальные (помещение, техническое обеспечение); интеллектуальные (знания, программы, учебные пособия, методики учебы); часовые (сроки учебы, своевременность учебы); финансовые (финансовое обеспечение учебных заведений); организационно-правовые (нормативное закрепление специальностей и направлений учебы); информационно-аналитические (мониторинг потребностей общества в государственных служащих и Их знаниях, рынке труда государственных служащих, для внесения адекватных к требованиям времени изменений в содержание учебы) и тому подобное; продукты системы профессионализации государственной службы: государственные служащие и должностные лица местного самоуправления, которые отвечают требованиям времени, государства, гражданского общества.

Современные походы к рассмотрению механизмов функционирования и развития системы профессионализации государственной службы, заключаются в определении взаимосвязей и взаимоотношений как между элементами, компонентами и подсистемами системы профессионализации государственной службы, так и всей системой государственной службы с обществом в целом, и возможности анализа влияний общества на качество ее функционирования и развития.

Таким образом, современные тенденции относительно развития украинского общества, усиление внимания к эффективности механизмов профессионализации системы государственной службы, отсутствие теоретического обоснования методологии их совершенствования, корреляционного анализа ресурсного обеспечения, неопределенность категориального аппарата, недостаточный учет общенаучных ориентиров и соблюдения требований законов функционирования и развития систем приводят к необходимости последующей разработки теоретических и методологических принципов механизмов исследования и совершенствования системы профессионализации государственной службы.

### **Список использованной литературы:**

1. Государственная служба: теория и организация / под общей ред. Е.В. Охотского - Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. - С.60-71.
2. Государственное управление, государственная служба и местное самоуправление: монография / за заг. ред. Оболенского О. Ю. - Хмельницкий: Подилля, 1999. -570.
3. Мотренко Т.В. Изменения в правовой регуляции государственной службы - основа для ее системной трансформации // Университетские научные записки. - 2005. - № 1-2 (13-14). - С. 289-295.
4. Оболенский О. Державна служба України: концептуальні аспекти розвитку // Зб. наук. пр. УАДУ при Президенті України; В 2 ч. / За заг. ред. В.І. Лугового, В. Г. Князева. - К.: УАДУ, 1999.
5. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой. - М.: Прогресс, 1986. - 432 с.
6. О мероприятиях по реформированию государственной службы в Украине и обеспечение конституционных прав государственных служащих: Указ Президента Украины от 20 сентября 2007 г. № 900//<http://www.zakon1.rada.gov.ua>
7. О Концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза: Указ Президента Украины от 15 апреля 2005 г. <http://www.guds.gov.ua>.
- 8.. Сороко В. Принципы и задание общенациональной системы профессиональной учебы государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления // Учебный процесс в заведениях системы переподготовки и повышения квалификации кадров: опыт и проблемы. - К., 2003. - С. 5-12.

*Малик Елена Николаевна  
канд.полит.наук, доцент кафедры социальной  
работы и педагогики профессиональной  
деятельности ГОУ ВОП «Орловская  
региональная академия государственной службы»*

## **СПЕЦИФИКА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ**

Эффективность деятельности учреждений социальной сферы обеспечивают специалисты, имеющие профессиональное образование, соответствующее требованиям и характеру выполняемой работы, опыт работы в области социального обслуживания и склонные по своим личным качествам к оказанию социальных услуг. Кадры – главная составляющая социальной работы. Это люди, работающие в системе социальной защиты населения, выполняющие должностные задачи и наделённые для этого определёнными обязанностями, правами и ответственностью.

Кадры социальной работы в области социального обслуживания и социальной защиты следует классифицировать по признакам трудовой занятости в определенной структуре и занимаемым должностям [1]:

1. Аппарат республиканских, краевых, областных и окружных органов социальной защиты: руководители органов соцзащиты республик, краев, областей, округов и их заместители; начальники отделов; специалисты различных отделов.
2. Аппарат центров по начислению и выплате пенсий и пособий: начальники центров и их заместители; начальники отделов и их заместители; специалисты отделов.
3. Аппарат районных и городских органов социальной защиты: руководители районных и городских органов соцзащиты, их заместители; начальники отделов и их заместители; специалисты.
4. Стационарные учреждения социального обслуживания: руководители — директор и его заместители, заведующие отделениями; специалисты — врачи, медицинские сестры, фельдшеры, бухгалтеры, инструкторы по труду, воспитатели, учителя, ортопеды, психологи и др.

5. Врачебно-трудовые экспертные комиссии: главные эксперты; председатели республиканских, краевых, областных, межрайонных, районных, городских ВТЭК, врачи-эксперты, медицинские сестры, психологи, специалисты по реабилитации, программисты.

6. Службы социальной помощи, в том числе:

- центр социального обслуживания — директор центра и его заместители; главный бухгалтер и бухгалтер; инспектор; специалист по социальной работе;
- отделение дневного пребывания — заведующий отделением, медицинская сестра, инструктор по трудовой терапии;
- служба срочной социальной помощи — заведующий службой, психолог, юрист, специалист по социальной работе, социальные работники;
- отделение социальной помощи на дому — заведующий отделением, социальные работники.

Для кадров социальной работы, как и для персонала других сфер деятельности, важнейшими личностно-профессиональными характеристиками являются здоровье (физическое и психическое), компетентность и профессионализм [2]. Социальная работа является универсальным видом деятельности. Она требует от специалиста знаний в различных областях жизнедеятельности общества, а также умений их применять на практике. В данной связи в квалификационном справочнике социальному работнику предписан весьма широкий перечень должностных обязанностей [3]:

а) выявлять семьи и отдельных лиц, нуждающихся в социально-медицинской, юридической, психолого-педагогической, материальной и иной помощи, в охране нравственного, физического и психического здоровья;

б) устанавливать причины возникающих у них трудностей, конфликтных ситуаций (по месту работы, учебы, в семье и т.д.), оказывать им содействие в разрешении этих трудностей и конфликтов и социальную защиту;

в) содействовать в совместной деятельности различных общественных и государственных организаций и учреждений по оказанию необходимой социально-экономической помощи нуждающимся группам населения;



в) проводить психолого-педагогические и юридические консультации по вопросам семьи и брака, воспитательную работу с несовершеннолетними детьми с асоціальним поведінням;

г) выявлять и оказывать содействие детям и взрослым, нуждающимся в опеке и попечительстве, устройстве в лечебные и учебно-воспитательные учреждения, получении материальной, социально-бытовой и иной помощи;

д) участвовать в работе по созданию центров социальной помощи семье (усыновления, попечительства и опеки; социальной реабилитации; приютов; молодежных, подростковых, детских и семейных центров; клубов и ассоциаций, объединений по интересам и т.д.);

е) организовывать и координировать работу по социальной адаптации и реабилитации лиц, вернувшихся из мест лишения свободы и специальных учебно-воспитательных учреждений и т.д.

Таким образом, для выполнения предписанных функций работникам социальных служб, им необходимо не только профессиональное образование, но и личностная готовность соблюдать определенные профессионально-этические нормы и принципы. Решение профессиональных задач требует соответствующих знаний и опыта работы в социальной сфере, а также харизматических данных, высокого интеллектуального, общекультурного и нравственного потенциала.

Духовно-нравственный портрет работника социальных служб составляют такие качества, как гуманистическая направленность личности, социальная ответственность, справедливость, чувство собственного достоинства и уважение достоинства другого человека, высокая степень социальной адаптированности. Личностные качества социальных работников подразделяются на три группы [4]:

- К первой группе относят требования, предъявляемые профессиональной деятельностью (последовательность, умение концентрироваться, соучастие, сдержанность).

- Ко второй группе относят стрессоустойчивые качества - физическую тренированность, самовнушаемость, а также самоконтроль и умение управлять своими эмоциями.



- К третьей группе личностных качеств социального работника относят коммуникативность (умение быстро устанавливать контакт с людьми); эмпатичность (улавливание настроения людей, выявление их установок и ожиданий, сопереживание их нуждам); визуальность (внешняя привлекательность личности); красноречивость (умение внушать и убеждать словом) и т.д.

Данные качества положены в основу этических принципов социальной деятельности. Зарубежные и отечественные специалисты руководствуются «Кодексом этики Национальной Ассоциации социальных работников (НАСР)», принятым в США в 1979 г. Этические принципы, представленные в нем, определяют поведение работника социальной сферы и исполнение им своих обязанностей, моральные обязательства его перед клиентами, коллегами, организациями, работодателями, профессией, перед обществом.

Необходимо подчеркнуть, что сфера деятельности социальных работников распространяется не только на клиентов социальных служб, но и на обслуживающий персонал, например, в домах-интернатах, с которым социальным работникам приходится взаимодействовать. В этой связи приобретает особую значимость уровень образования социальных работников, их профессионализм, знание психологических особенностей инвалидов и пожилых людей. Отрабатывается система подготовки кадров различных специальностей: для работы в территориальных социальных службах для решения социальных проблем семьи и различных возрастных категорий населения, групп с различными медицинскими, социальными и другими отклонениями.

В настоящее время требования к профессиональной подготовке кадров для социальной работы возрастают по мере расширения сети учреждений, оказывающих социальные и медико-социальные услуги нуждающимся категориям населения. Знания и умения социального работника в сочетании с соответствующими личностными качествами подлежат оценке при помощи соответствующих методов, что способствует более эффективному выполнению профессиональной деятельности. Не каждый человек пригоден для социальной работы; основным определяющим фактором здесь является система ценностей

кандидата, которая в конечном счете определяет его профессиональную пригодность и эффективность практической деятельности.

Важно подчеркнуть, что во многих регионах РФ лицам, имеющим высшее или среднее образование, предоставляется возможность пройти переобучение на спецфакультетах, отделениях вузов и в средних профессиональных учебных заведениях по специальности «социальный работник».

Сегодня в России складывается система непрерывного профессионального образования в подготовке специалистов социальной работы. Созданы учебно-методические объединения и научно-исследовательские коллективы институтов, лабораторий. Они ведут работу по совершенствованию учебно-методической литературы, апробации различных педагогических технологий, методов и форм обучения, способствующих эффективности учебно-образовательного процесса в профессионально-личностном становлении нового специалиста в обществе.

#### **Список использованной литературы:**

1. Организация, управление и администрирование в социальной работе: Уч. пособие / Отв.ред. П. В. Палехова. – М.:ИНФРА – М.,2008.- С. 84-85.
2. Патрушев В. И., Данакин Н. С. Социальный менеджмент. М.: Высш.школа, 2006.- с.93.
3. Лепихов М. И. Право и социальная защита населения (социальное право).– М., 2006. – С. 37-39.
4. Франчук В. И. Основы общей теории социального управления. - М, 2007. – С. 72-73.

*Нечухрана Юліанна Геннадіївна  
здобувач кафедри європейської  
інтеграції ОРІДУ НАДУ при  
Президентові України, начальник  
відділу правової, кадрової роботи  
та державної служби Міністерства  
праці та соціальної політики АРК*

## **ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ФРАНЦІЇ**

У сучасних умовах реформування системи державної служби в Україні важливого значення набуває її адаптація до стандартів Європейського Союзу. Внаслідок цього вивчення зарубіжного досвіду функціонування державної служби в розвинутих державах є дуже актуальним.

У Європі інститут професійного чиновництва, так само як і його нормативно-правове регулювання, спочатку з'явився саме у Франції. Серед європейських країн Франція накопила значний досвід в питаннях оптимальної організації державної служби багато в чому завдяки також традиційно важливій ролі, що відводиться їй державою.

Французька публічна служба – це закрита і детально регламентована система адміністрування з властивим їй духом ієрархічності, кастовості і вірності державі. Її основні принципи закріплено в Конституції 1958 р., у Декларації прав людини і громадянина 1789 р., в Преамбулі Конституції 1946 р. Базовими також вважаються чотири закони, що складають Загальний статут публічної служби: від 13.07.1983 р. про права й обов'язки чиновників, від 11.01.1984 р. про державну публічну службу, від 26.01.1984 р. про місцеву публічну службу, від 06.01.1986 р. про державну медичну службу [3, С.443].

У Франції поняття «державна служба» у широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується тільки тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного

управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [4,С.71].

Чиновники діляться на категорії, ранги (класи) і рівні. Визначальну роль в кар'єрному процесі грають категорії, яких чотири: А, В, С і D. Кожна визначається рівнем найму і характером виконання функцій. У вищу категорію А входять чиновники, що займаються підготовкою управлінських рішень або керівною роботою і що мають диплом про вищу освіту. Вони складають 20 % загального числа чиновників державно-адміністративного управління. Категорію В складають чиновники, які реалізують виконавчі функції і набираються з осіб, що мають спеціальну освіту (диплом бакалавра або рівноцінний диплом). Зазвичай це адміністративні секретарі, інспектори, вчителі і ін., що становлять близько 40 % чиновників. Категорія С зайнята спеціалізованим виконанням адміністративних функцій і охоплює 31 % чиновників. У категорію D включають технічних працівників, яких налічується близько 10 %, але їх чисельність постійно скорочується. Чиновники категорій С і D можуть мати середню освіту [1,С.275].

Кожна з цих категорій підрозділяється на ранги, які, у свою чергу, розподілено на класи. Підвищення класу проводиться в рамках рангу для всіх чиновників і залежить одночасно від вислуги років і професійних якостей чиновника. Висока оцінка роботи чиновника може прискорити підвищення класу за мінімальної вислуги років, а низька оцінка дає право на автоматичне підвищення класу тільки за максимальної вислуги років [6,С.5]. Підвищення рангу відбувається не автоматично, а залежить від заслуг чиновника та вислуги років, термін якої визначено окремими статутами .

Концепція кар'єри у Франції заснована на трьох положеннях: 1) виходить з особливого стану публічної служби, що вимагає від людини специфічних якостей і повної віддачі в служінні державі; 2) дає службовцеві упевненість, що добросовісне виконання ним службових обов'язків гарантує йому стійке і поступово зростаюче матеріальне забезпечення; 3) залучає і закріплює на службі найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий суспільний престиж [2,С.459].

Загальним правилом доступу до французької публічної служби є конкурс, який складається з письмових іспитів та усної співбесіди. Конкурсна комісія

підбирається з компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Письмовий іспит може приймати різні форми: завдання може полягати в редагуванні тексту, підготовці певного досьє і тому подібне. На усному іспиті оцінюється загальна культура кандидатів, їх спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Інколи кандидати проходять тестування [7,С.25].

Конкурси бувають трьох видів: зовнішній, внутрішній і змішаний (відкритий). Зовнішній конкурс (його ще називають «учбовим») призначений лише для кандидатів, що лише планують поступити на службу. Внутрішній, або конкурс чиновників, орієнтований для просування по службі осіб, що вже мають стаж. І змішаний, поєднуючий вимоги двох вищезгаданих конкурсів.

За результатами конкурсу журі складає список кандидатів відповідно до оцінок, отриманих кандидатами. Рейтинг кандидатів під час призначення на посаду повинен враховуватися. Після призначення на посаду службовець не відразу набуває статусу чиновника, спочатку, протягом періоду від 6 місяців до 2-х років, він проходить випробувальний термін у якості стажера і тільки потім, після успішного завершення випробувального терміну отримує статус чиновника [6,С.5].

Сучасна публічна служба у Франції має такі основні характеристики:

- дуже високий рівень централізації публічної служби;
- ієрархічна організація системи публічної служби з чіткою встановленою компетенцією кожного рівня й жорсткими принципами субординації;
- здійснення значної частини внутрішньо-організаційної діяльності на основі формальних нормативно закріплених процедур;
- конкурсна система відбору кадрів для публічної служби;
- залежність кар'єрного зростання й окладу державного службовця від стажу служби, а також від посади, яку він обіймає;
- дуже висока елітарність публічної служби та розвинена система гарантій правової і соціальної захищеності службовця [5,С.27].

Я вважаю, вивчення кадрової політики, яке може бути використане на благо України, особливо в країнах ЄС, є дуже корисним. Ми повинні уважно аналізувати, вивчати і відбирати все найкраще і передове, накопичене світовою практикою в

галузі адміністративно-державного управління, але обов'язково з врахуванням особливостей розвитку українського суспільства і держави.

**Список використаних джерел:**

1. Василенко И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. – Москва: «Логос», 2001. – 372 с.
2. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. – Москва: «КНОРУС», 2007. – 496 с.
3. Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президентові України.- 2004/2005. - Випуск 6/7. - С. 440-446.
4. Державна кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення: монографія / за заг. ред. В.М. Олуйка. – Київ: НАДУ, 2008. – 418 с.
5. Мотренко Т. Сучасний досвід організації державної служби в зарубіжних країнах // Вісник державної служби України. – 2007. - № 2. – С. 24-37.
6. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС [Електронний ресурс] //Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
7. Салон С. Государственные служащие во Франции: вопросы правового статуса // журнал «Чиновникъ». – 2001. - № 401 (14). – С. 23-29.

*Пахомова Тетяна Іванівна*  
*доктор наук з державного управління,*  
*завідувач кафедри державного*  
*управління і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ СИСТЕМНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Державна служба в системі сучасного державного управління - це складний, багатофакторний та динамічний системний об'єкт, на існування якого впливають чинники, як зовнішнього так і внутрішнього середовища.

В межах системного підходу стає можливим виявлення того, яким чином зовнішнє середовище, тобто суспільство, впливає на систему державної служби і навпаки. Саме у перехідний період розвитку суспільства якість функціонування державної служби суттєво впливає на процеси становлення демократії, розвитку ринкової економіки, інтеграції, незалежності, глобалізації тощо. Систему державної служби необхідно розглядати як щось більш складне, ніж сукупність простих компонентів, зв'язаних між собою статично за допомогою ієрархічної структури управління. Наслідками процесів, що відбуваються в суспільстві у період суспільних реформ є те, що система державної служби підвищує свою складність та з детермінованої переходить до класу імовірнісних систем. Детермінованою системою вважають систему, в якій складові частини взаємодіють так, як було передбачено. Якщо задано попередній стан системи і відома програма її функціонування, то, визначивши динамічну структуру системи, завжди можна прогнозувати її майбутній стан. Навпаки, для імовірнісної системи не можна зробити точного детального прогнозування.

Будь-яке функціонування соціальної системи (в тому числі і державної служби) за умовами, що відповідним чином визначені, відносить такі системи до класу детермінованих систем. До таких систем можна віднести систему державної служби у період сталого розвитку держави. (Прикладом можуть служити системи органів державної влади у період побудови соціалізму у СРСР). Наведемо приклад переходу системи від простої детермінованої до ймовірнісної. До класу простих детермінованих систем можна віднести систему розміщення управлінь та відділів у



державній адміністрації, яку можна оцінити, виходячи з вимоги забезпечення руху управлінської інформації по визначених маршрутах. У межах такої постановки завдання можна мінімізувати час та відстані, які повинна проходити інформація в процесі прийняття управлінського рішення. Однак якщо дослідити реальні процеси, що відбуваються при русі інформації, то система відразу стає ймовірнісною. Адже якщо система є детермінованою, то вона може втратити цю властивість, в тому випадку, коли на систему починає впливати змінне зовнішнє середовище. Такі системи змушені пристосовуватися до економічного, фінансового, соціального і політичного оточення, тобто повинні бути здатним до адаптації та навчання [1].

Відкриті системи характеризується взаємодією з зовнішнім середовищем. Відкрита система не може самозабезпечуватися, вона залежить від енергії, інформації та матеріалів, що надходять ззовні. Крім того, відкрита система здатна пристосовуватися до змін у зовнішньому середовищі і повинна робити це для того, щоб продовжити своє функціонування[2]. Тому відкритість системи державної служби до зовнішнього середовища необхідна, в першу чергу, самій системі державної служби для того, щоб пристосуватися до змін, обумовлених транзитивним періодом розвитку суспільства.

Можна навести такі основні властивості державної служби як відкритої системи (табл.1.). Сьогодні система державної служби повинна являти собою таку систему, що може бути піддана аналізу, побудована і керована на основі загальних принципів побудови і функціонування систем.

Подібні системи є в більшому ступені динамічними, ніж статичними, у зв'язку з чим слід враховувати їхню природу та специфіку. Елементи такої системи повинні бути функціонально об'єднані. Звідси виникає необхідність побудови системи державної служби таким чином, щоб вона забезпечувала інтеграцію всіх елементів. Система державної служби повинна видавати таку вихідну продукцію, яка буде пов'язаною з метою системи. Основою використання системної методології до системи державної служби та управління нею є взаємозв'язок її частин та підсистем, компонентів, елементів, процесів. Такий підхід передбачає встановлення цілей і зосередження уваги на побудові цілого на відміну від



побудови компонентів чи підсистем. Важливе значення в цьому випадку набувають синергетичні аспекти системної методології.

*Таблиця 1.*

*Основні властивості державної служби як відкритої системи*

| ВЛАСТИВІСТЬ                                            | ЗМІСТ ВЛАСТИВОСТІ                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ▪ <b>акумулявання енергії з зовнішнього середовища</b> | система державної служби та її підсистеми акумулюють енергію, оновлює запаси енергії отримуючи її від різних організацій структур, соціальних груп, індивідів тощо                                                                                                        |
| ▪ <b>переробка енергії</b>                             | система державної служби створює свої продукти ( управлінські рішення та послуги) переробляючи інформацію, яку отримує з зовнішнього середовища (ці процеси призводять до реорганізації енергії, що надходить ззовні, в системі виконується певна робота)                 |
| ▪ <b>результат</b>                                     | система державної служби поставляє продукти своєї діяльності до зовнішнього середовища                                                                                                                                                                                    |
| ▪ <b>цикл функціонування системи</b>                   | продукти, що потрапляють в зовнішнє середовище (управлінські рішення та послуги) забезпечують систему державної служби новою енергією (інформацією), інформація, що надходить з зовнішнього середовища повинна впливати на оптимізацію структури системи державної служби |
| ▪ <b>негативна ентропія</b>                            | для того щоб вижити в зовнішньому середовищі, відкрита система державної служби повинна збільшувати негативну ентропію, вона повинна накопичувати певну енергію що надходить ззовні, та протистояти збільшенню позитивної ентропії                                        |
| ▪ <b>негативний зворотній зв'язок</b>                  | негативний зворотній зв'язок в системі державної служби дозволяє коригувати зміни курсу ( цілі)                                                                                                                                                                           |
| ▪ <b>стабільний стан</b>                               | для того, щоб відповісти на виклики зовнішнього середовища, система державної служби створює нові компоненти, якісні зміни відбуваються за рахунок росту та розвитку                                                                                                      |
| ▪ <b>диференціація</b>                                 | система державної служби розвивається у напрямку диференціації                                                                                                                                                                                                            |
| ▪ <b>еквіфінальність</b>                               | система може прийти до одного й того ж фінального стану з різних початкових станів та різними шляхами                                                                                                                                                                     |

Системи будуються таким чином, щоб досягти синергії, тобто одночасного функціонування окремих, але взаємозалежних частин, які забезпечують більш високу загальну ефективність, чим сумарна ефективність частин, взятих окремо.

Сьогодні компоненти системи державної служби і вся система в цілому мають недостатню ефективність, оскільки їм не вдається зв'язати частини (підсистеми) та функції у єдиний механізм. Можна виділити такі функції системи державної служби як відкритої системи, що повинні бути пов'язаними між собою (табл.2).

Як показує практика, прийняття рішень часто здійснюється без належного зв'язку з аналізом навколишнього середовища; управління на рівні області чи району - без координації з плануванням в області фінансів і підготовці кадрів; управлінська система все ще ґрунтується на традиційній системі обліку, що має своєю метою вироблення інформації про події, які відбулися для складання звітів, але не для прийняття перспективних стратегічних управлінських рішень. Виділення окремих функцій і нездатність зв'язати частини в єдине ціле можуть обумовлюватися різними причинами, зокрема вузькістю поглядів особи приймаючої рішення, що не може точно визначити свої функції і місце в організаційній структурі в цілому. З числа інших причин можна вказати на недоліки в самих структурах державної служби, недостатньо чітке планування, чи нездатність об'єднати окремі елементи державної служби за допомогою системного підходу.

**Таблиця 2.**

**Основні загальні функції системи державної служби як відкритої системи**

| <i>ФУНКЦІЇ</i>                                                   | <i>ЗМІСТ ФУНКЦІЙ</i>                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ▪ <b>Визначення цілей та пріоритетів</b>                         | визначення цілей на засаді прогнозування поведінки зовнішнього середовища                                                                                                                                                                                      |
| ▪ <b>Розробка оперативних планів</b>                             | для досягнення визначених цілей                                                                                                                                                                                                                                |
| ▪ <b>Розробка та реалізація кадрової політики</b>                | для реалізації цілей створюються відповідні структури(управління та відділи з наділеними повноваженнями), розробляються процедури( для координації діяльності та здійснення діяльності), розробляється кадрова політика( добір відповідних спеціалістів тощо). |
| ▪ <b>Управління персоналом</b>                                   | потенціал системи державної служби залежить від її службовців, їх умінь, знань, добору службовців, її підготовки та перепідготовки, мотивації та стимулювання тощо.                                                                                            |
| ▪ <b>Контроль за виконанням рішень</b>                           | система звітів, статистичні документи, система оцінки діяльності службовців та державних органів, система оцінки надання послуг та ефективності управлінських рішень та їх виконання.                                                                          |
| ▪ <b>Взаємодія з підсистемами системи державної служби</b>       | для досягнення результатів необхідна узгодженість дій всіх підсистем системи державної служби.                                                                                                                                                                 |
| ▪ <b>Взаємодія з незалежними організаціями</b>                   | з організаціями, що не входять в систему державної служби( зокрема недержавними , бізнесовими тощо)                                                                                                                                                            |
| ▪ <b>Взаємодія з засобами масової інформації та суспільством</b> | для створення позитивного іміджу, визначення реакції на управлінські рішення та послуги, отримання якісної інформації щодо існування суспільства.                                                                                                              |

Акцент на необхідність побудови єдиного цілого на відміну від побудови компонентів і підсистем – одна з особливостей використання системної методології при розгляді державної служби як відкритої, складної, динамічної системи.

**Список використаних джерел:**

1. Князева Е. Н. Сложные системы и нелинейная динамика в природе и обществе // Вопр. философии. 1998. - № 4. – С.142.
2. Bertalanffy L. von Problems of General Systems Theory// Human Biology. – 1971 –Vol. 23. - № 4.

3. Классики теории государственного управления: американская школа /  
Под. ред. Дж. Шаффтца, А. Хайда. – М.: Изд – во МГУ, 2003.- С.269 –283.

*Романченко Денис Віталійович*  
*здобувач кафедри державного управління і*  
*місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ*  
*при Президентові України*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙНИХ СИСТЕМ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Народження і бурхливе зростання популярності концепції регіональних інноваційних систем в початку-середині 90-х рр. XX століття в значній мірі були наслідком різкого озлоблення конкурентної боротьби на світових ринках (горезвісній глобалізації економіки), що оголило множинні дефекти і вади традиційних регіональних моделей економічного розвитку і в той же час великого числа успішних технологічних кластерів фірм і галузей. Одним з перших розробників нової концепції регіональних інноваційних систем був Ф. Кук (Великобританія). Саме він запропонував формальне триланкове визначення регіональної інноваційної системи як набору вузлів в інноваційному ланцюжку, що включає безпосередньо генеруючи знання фірми, а також організації, підприємства, що використовують (що застосовують) ці знання, і різноманітні структури, які виконують спеціалізовані посередницькі функції: інфраструктурне забезпечення, фінансування інноваційних проектів, їх ринкову експертизу і політичну підтримку [1].

В той же час необхідний відзначити, що фундаментальні основи концепції регіональних інноваційних систем були багато в чому кальковані з концепції Національної інноваційної системи, що більш пропрацювала в теоретичному плані (НІС). Зокрема, практично весь набір базових рекомендацій по успішній побудові тих, що працюють регіональній інноваційній системі повторює добре відомі схеми НІС, штучно зредуковані до регіонального рівня. Мабуть, найбільш істотним новим елементом концепції регіональної інноваційної системи в порівнянні з нісовськими схемами можна вважати лише набагато чіткіше акцентування їх кластерної складової: на відміну від загальнонаціональних інноваційних програм регіональні як би «за визначенням» повинні перш за все спиратися на активний розвиток жорстко обмеженого числа пріоритетних для даного регіону сильних

галузей (причому особливо очевидним цей аспект представляється для невеликих і середніх регіонів — див. нижчий) [2]. Набір принципів, що лежать в основі концепції регіональної інноваційної системи, можна сформулювати наступним чином: а) ухвалення комплексу заходів, спрямованих на активне зростання числа регіональних вузів і дослідницьких інститутів (так званих провайдерів знань, нових технологій, перспективних наукових досліджень і т. п.), які сприяють взаємодії місцевих бізнес - структур і наукових та дослідницьких установ; б) залучення до регіону висококваліфікованих трудових ресурсів і активне стимулювання зростання професійної кваліфікації вже наявного персоналу; в) створення мереж бізнес-інкубаторів; створення і/або довгострокове фінансування діяльності дослідницької організації, що відстежує на регулярній основі ключові для найважливіших регіональних промислових кластерів ринки і технології; г) створення ефективних механізмів функціонування системи взаємодії і ефективних стосунків між регіональними бізнес-структурами, дослідницькими організаціями і державними установами; д) забезпечення якісних контактів усередині місцевої бізнес-еліти, тобто розвиток формальних і неформальних мережевих організацій; ж) забезпечення надходження до регіону венчурного капіталу. До вище переліченого слід додати необхідну, але далеко не завжди достатню передумову нормального функціонування регіональної інноваційної системи - наявності сильного регіонального центру управління різними інноваційними програмами. Окрім визначення стратегічних пріоритетів регіональної інноваційної політики місцева державна адміністрація розробляє різні програми фінансування науково-дослідницьких робіт (шляхом прямих бюджетних відрахувань на цілі дослідження, а також використовуючи різноманітні механізми пільгового кредитування і податкових пільг) і комплекс заходів щодо посилення взаємодії між ключовими учасниками інноваційного процесу в регіоні. Слід зазначити, що використання та адаптація до умов України сучасного зарубіжного досвіду створення та використання регіональних інноваційних систем становить один з дієвих інструментів попередження кризових явищ.

**Список використаних джерел:**

1. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. / За ред.. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2006. 420 с.
2. Студенніков І. Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування/ 1. Студенніков, В. Ткаченко //Економічний часопис ХХІ. 2005. -№9/10. - С 36-40.

*Скоропад Олена Василівна*  
*аспірант кафедри європейської інтеграції*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ЯК ПЕРЕДУМОВА УСПІШНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ МАЙБУТНЬОГО**

Історія розвитку державотворення в Україні починається з часів Київської Русі, але швидкий розвиток державного управління припадає на 20 століття. Владу на себе у березні 1917 року взяла Українська Центральна Рада, яка проголосила Українську Народну Республіку автономією у складі Росії і вже в червні того ж року був створений перший уряд України – Генеральний секретаріат Української Центральної Ради. В квітні 1918 року Українська Народна Республіка внаслідок перевороту ліквідовується, а натомість постає Українська держава. Цю державу очолює гетьман Павло Скоропадський. Можна сказати, що як окремий інститут державна служба почала своє існування саме в цей період, адже саме за часів гетьманату П.Скоропадського здійснювались спроби побудувати незалежну Українську державу. Гетьман Павло Скоропадський вважав необхідним створення професійної державної служби та значні зусилля зосереджував на цьому. Так, гетьманом 29 квітня 1918 року було видано Закон про тимчасовий державний устрій України, в якому містилась ідея сильної влади заради соціальних та політичних реформ. Проте документ не можна вважати взірцем, так як в ньому зовсім не йшлося про розподіл влади на три гілки, а саме: законодавчу, виконавчу та судову, а також нічого не було сказано про джерело влади в Україні. Тобто, державна влада була зосереджена в органах державного управління [5].

Законом про тимчасовий державний устрій України були визначено, що Рада Міністрів була колегіальним органом, який координував загальнодержавні програми, а також узагальнював законодавчу ініціативу; Голова Ради Міністрів підбирав кандидатів на міністерські посади та головував на засіданнях уряду; міністри, при цьому, несли відповідальність тільки перед гетьманом; а гетьман самостійно ухвалював рішення про довіру чи недовіру урядові в повному складі,



хоча повинен був погоджувати усі свої накази та розпорядження з головою уряду або міністром, який відповідав за відповідну сферу державного управління [1].

До речі, нинішня традиція прийняття присяги державними службовцями сягає тих часів – державні службовці Української держави складали урочисту обітницю, затверджену окремою постановою Ради Міністрів від 30 травня 1918 року, яка носила назву «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі». В цій постанові було чітко вказано, що всі урядовці, які знаходяться на державній службі цивільних відомств, а також ті особи, які мають вступати на цю службу, повинні скласти урочисту обітницю. Уряд постановив, що необхідно «щоб урочиста обіцянка бралася від усіх осіб, які знаходяться у відомстві». Якщо особа відмовлялась від складання урочистої обітниці, вона не приймалась на службу, тобто присяга була обов'язковою умовою перебування на державній службі. Текст обітниці дещо нагадує сьогоденній та був наступним: «...урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут» [2].

Наступним важливим документом, який розроблявся фахівцями в Українській Державі був закон про порядок призначення осіб на державну службу - це Закон про порядок призначення на урядову службу, ухвалений гетьманом 24 липня 1918 року. Впроваджена система дещо нагадує нинішню, адже порядок призначення урядовця залежав від класу посади, причому кандидатури для призначення на вищі посади державних службовців попередньо узгоджувалися з Радою Міністрів. Звільнення з посад державних службовців усіх класів здійснювалося в тому ж порядку, що і призначення. Також тут важливо згадати Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 року, який запроваджував в Українській Державі аналог нинішньої системи категорії посад та рангів державних службовців, а саме - систему класів посад та рангів урядовців, яким забезпечувалося правове регулювання відносин держави із урядовцем (державним службовцем) , були прописані владні пріоритети, а також визначалися соціальні гарантії, тобто заробітна плата, пенсії, пільги тощо [6].

Пільги та преференції найвищих урядовців були досить чітко виписані у відповідних законах. Проте стосовно основної маси звичайних, так би мовити, пересічних службовців такої нормативної бази не було. Найменш забезпеченим категоріям урядовців надавалася «адресна допомога». Але важливо зазначити, що усі тогочасні державні службовці не користувалися імунітетом недоторканності [2]. Окрім названих базових профільних законів Рада міністрів також періодично ухвалювала акти, що були спрямовані на вдосконалення усього інституту тогочасної державної служби. Так, уряд ухвалив рішення, яке достатньо жорстко регулювало питання участі державних службовців у страйках. Такі акції протесту визнавалися неприпустимими, а «страйкарі» усвалися з посад. Повернення на посаду допускалося лише з дозволу керівника відомства. Постанова Ради міністрів від 24 вересня того ж 1918 року носила назву «Про заходи проти осіб, які загрожують правопорядку та державній безпеці Української Держави» дозволяла арешти державних службовців, але при цьому передбачалося, що про це протягом трьох днів буде проінформоване їх керівництво [2].

Проте гетьманат проіснував недовго – вже 28 листопада 1918 року був створений Тимчасовий робітничо-селянський уряд України, що завершило собою добу незалежної Української Держави.

В Україні часів Радянського Союзу не існувало державної служби в сучасному розумінні. Вона замінялась системою партійно-державної номенклатури, створеною під керівництвом Й. Сталіна та уперше оформлена 12 листопада 1923 року постановою Оргбюро ЦК РКР (б) у вигляді двох списків номенклатурних посад [3].

Після здобуття незалежності у 1991 році, Україна була першою країною з колишнього СРСР, яка прийняла у 1993 році Закон «Про державну службу», тим самим встановивши особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тобто державних службовців [4]. Цей Закон скоріше унормував перехідний період країни, проте факт появи державної служби як окремого інституту є досить важливим етапом у державотворенні нашої країни [3].

Хоча сьогодні триває процес розвитку, реформування та вдосконалення державної служби, не варто забувати, що вона бере свій початок від періоду

гетьманату, а також важливо ретельно вивчати та практично враховувати досвід, помилки та правильні кроки керівництва того періоду. Адже, не знаючи минулого, важко збудувати майбутнє.

**Список використаних джерел:**

1. Вісник державної служби України: №2, 2008 - 96 с.
2. Історія створення державної служби України / Веб-сайт Донецької обласної державної адміністрації // <http://www.donoda.gov.ua/main/ua/publication/content/3841.htm>
3. Матеріали з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I- IV категорій посад та їх кадрового резерву (Збірник лекцій). Частина I. Європейський вимір становлення та розвитку Державної служби України: Навчальний посібник / за заг. ред. Т.В. Мотренка, В.К. Присяжнюка. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. – 224с.
4. Про державну службу: Закон України: прийнятий 16.12.1993 р.: №3723 – XII // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=3723-12>
5. П'ятаченко Г.О., Кухарець Л.В., Становлення та розвиток фінансів України; Науково-дослідний фінансовий інститут при МФ України, 2000. – 777 с.
6. Хрестоматія з історії держави і права України / за ред.. В.Д. Гончаренка. – К.: ІнЮре, 2000. – Т.2: лютий 1917 р. – 1996р. 333 с.

*Харченко Анатолій Антонович  
кандидат исторических наук,  
профессор кафедры социальной работы  
и педагогики профессиональной деятельности  
ГОУ ВОП «Орловская региональная  
академия государственной службы»*

## **ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Профессионализация государственной службы в ряде западных стран осуществляется за счет внедрения в практику государственных учреждений методов корпоративного управления. Все чаще употребляется понятие «новый государственный менеджмент». В результате программы МРА (Master of Public Administration) и MBA (Master of Business Administration) фактически сливаются в единую систему подготовки управленческих кадров, спрос на которых одинаково высок как в частном, так и в государственном секторах.

Эти программы действуют сравнительно недавно. Поэтому очень важным является ответ на вопрос: как именно эти изменения повлияли на систему образования и подготовки государственных служащих в Восточной Европе? Какие выводы можно сделать из европейского опыта для решения актуальных проблем профессионализации государственной службы в условиях государств постсоветского пространства?

Анализ нормативно-правовых документов, которые регламентируют государственное управление, показывает, что обязательным условием для поступления на государственную службу в европейских странах является наличие базового, как правило, более высокого, образования и специальной профильной подготовки. Кроме того, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировку и т.д.

Несмотря на бесспорное сходство основных образовательных программ в разных странах, существуют достаточно существенные отличия, которые

позволяют говорить о нескольких различных подходах к подготовке государственных служащих:

1. Подготовка и повышение квалификации кадров для государственной службы рассматривается как приоритетное направление в рамках создания эффективной системы государственного управления. В последнее время большинство развитых стран признало необходимость развития специализированного образования для государственных служащих в рамках единого образовательного стандарта. До конца прошлого века программы подготовки кадров для государственной службы были сформированы практически во всех профильных высших учебных заведениях Европы.

2. Характер подготовки специалистов, которые готовятся для работы в государственных учреждениях, в странах Центральной и Восточной Европы существенно отличается в зависимости от специфики организации образовательного процесса и принятой образовательной модели. Англосаксонский подход отдает приоритет правовому направлению, французская образовательная модель ориентирована на углубленное изучение экономических дисциплин. Однако, в целом, доминирует акцент на широкую междисциплинарную подготовку специалистов в рамках баланса экономических, правовых, политических и социологических дисциплин. Большое значение уделяется гибкости учебных программ, легкости и оперативности их трансформации под потребности органов государственного управления.

3. Професионализация государственной службы зависит от обязательности и непрерывности процесса обучения и его непосредственной связи с карьерным продвижением государственных служащих. В частности, многоуровневая система ранжирования, которая практикуется в Германии (начальный уровень; ознакомительный; обновляющий, связанный с изменениями в управленческом процессе; хранящий уровень, направленный на поддержку или расширение профессиональных знаний и умений; восходящий уровень и др.) признана одной из самых результативных образовательных систем в Европе.

Необходимость совершенствования системы учебы государственных служащих в странах постсоветского пространства продиктована стратегическими

задачами по профессионализации государственной службы. Естественно, что государства, которые образовались на постсоветском пространстве, сегодня имеют растущую потребность в адекватном кадровом обеспечении.

Профессионализация государственной службы в государствах постсоветского пространства, в том числе и в России, имеет свои специфические особенности, позитивные и негативные стороны. Так, социологическое исследование «Управление профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих» Белгородской области РФ выявило достаточно высокий уровень удовлетворенности государственных служащих своей профессиональной компетентностью. Считают ее уровнем достаточным для эффективного выполнения работы 27,3% участников исследования. Практически, половина отвечает на вопрос: «Скорее да, чем нет». И только 14% респондентов дают в той или иной степени критическую профессиональную самооценку (табл.1)

Около 6% государственных служащих постоянно попадают в ситуации, в которых чувствуют недостаток профессиональной компетентности. Находятся в таких ситуациях «иногда» 61,35% респондентов. Четвертая часть считает, что подобных ситуаций в их работе практически не возникает.

На первый взгляд, полученное распределение дает основание допустить, что участники исследования были не полностью откровенными. Дефицит профессиональной компетентности должен испытываться намного чаще, поскольку больше трети респондентов имеет небольшой

Таблица 1.

***Уровень профессиональной компетентности государственных служащих***

| Считаете ли Вы свой уровень профессиональной компетентности достаточным для эффективного выполнения работы? | Количество респондентов | % респондентов |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|
| Да                                                                                                          | 178                     | 27,30%         |
| Скорее да, чем нет                                                                                          | 329                     | 50,46%         |
| Скорее нет, чем да                                                                                          | 71                      | 10,89%         |
| Нет                                                                                                         | 22                      | 3,37%          |
| Тяжело ответить                                                                                             | 38                      | 5,83%          |
| Не ответили                                                                                                 | 14                      | 2,15%          |
| Вся выборка                                                                                                 | 652                     | 100,00%        |

опыт профессиональной деятельности (до 5 лет). К тому же профессиональное образование в сфере государственного и муниципального управления имеют, фактически, лишь 10% из них.

Однако суть проблемы заключается не только в недостаточной искренности, более весомой причиной явно неадекватной оценки условий профессиональной деятельности является, по нашему мнению, дефицит саморефлексии – способности к критической самооценке. Одним из его главных источников является недостаточность имеющегося профессионального образования. Оно не позволяет государственному служащему самостоятельно определить, как должна быть организована его деятельность, учитывая современный уровень развития науки государственного управления. В итоге государственный служащий полагается преимущественно на свой здравый смысл и интуицию, решая проблемы, которые возникают в традиционном формате. У него создается иллюзия успешности своей деятельности.

Свидетельством дефицита, или даже отсутствия саморефлексии в профессиональной деятельности, есть и отмеченная нами, на удивление, высокая самооценка профессиональной компетентности.

Достаточно характерно, что подавляющее большинство респондентов в качестве типичных сложных ситуаций указало на работу с документами (почти 20%). И только 11,66% связали трудности в работе с людьми (практически, столько же, сколько указали на трудности работы с компьютером) (рис. 1)

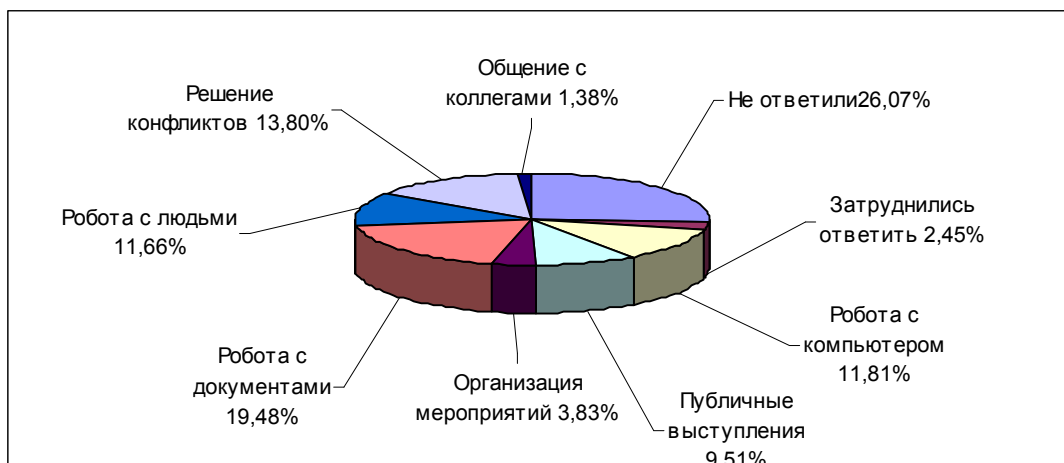


Рис.1. *Анализ ситуаций относительно возникновения непрофессионализма государственных служащих.*



Частично такое распределение ответов можно объяснить и оправдать, поскольку сегодня государственный служащий – это, прежде всего, служащий, который работает с документами. К тому же перманентные реформы в сфере государственного управления связаны с систематическим обновлением документации и требуют ее своевременного освоения. Но государственный служащий – это служащий особого типа. В его профессиональной деятельности значительное место занимает непосредственная работа с людьми, решение задач социального обслуживания населения. И эта практика содержит в себе немало рисков.

Наибольшими трудностями для участников исследования в Белгородской области являются планирование действий и сбор информации. В несколько меньшей мере – организация деятельности и выполнения, а также анализ информации. Менее всего государственные служащие обеспокоены процессом выработки и принятия решений, взаимодействием с коллегами, контролем выполнения (табл. 2).

Таблица 2.

***Анализ сложности выполнения государственными служащими  
управленческих функций***

| Выполнение, каких управленческих функций является для Вас наибольшей сложностью? | Количество респондентов | % респондентов |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|
| Сбор информации                                                                  | 84                      | 12,88 %        |
| Анализ информации                                                                | 49                      | 7,52%          |
| Организация деятельности и выполнение заданий                                    | 52                      | 7,98%          |
| Выработка и принятие решений                                                     | 27                      | 4,14%          |
| Планирование действий                                                            | 91                      | 13,96%         |
| Взаимодействие с коллегами                                                       | 26                      | 3,99%          |
| Контроль выполнения                                                              | 35                      | 5,37%          |
| Затрудняюсь ответить                                                             | 52                      | 7,98%          |
| Не ответили                                                                      | 236                     | 36,20%         |
| Вся выборка                                                                      | 652                     | 100,00%        |

На наш взгляд, это распределение ответов фактически подтверждает предварительно сделанные нами выводы. Государственные служащие, действительно, чувствуют меньше всего трудностей при принятии решений.



Ситуация относительно принятия решений является ситуацией ограниченного выбора. Но для большинства государственных служащих степень ограничения в данной ситуации чрезвычайно большая. Она определяется нормативными документами, жесткой зависимостью от позиции вышестоящего руководителя и ограниченностью ресурсов. В случаях, когда от служащего требуется сделать самостоятельный выбор, он опирается на прецедент (то есть на собственный жизненный или профессиональный опыт), или опять-таки на интуицию. Решение же, как правило, связанное с урегулированием конкретной ситуации и очень в малой мере учитывает среднесрочную и долгосрочную перспективу. Государственных служащих не учили прогнозировать и планировать. Не случайно они чувствуют значительные трудности при осуществлении именно этой функции управления.

В то же время большинство участников исследования считает, что они в полной мере или в основном имеют возможность для профессионального развития.

Однако, практика работы с кадрами указывает на то, что профессиональное развитие государственных служащих, особенно тогда, когда речь идет о необходимости получения ими второго высшего образования, осложняется рядом проблем. В частности, работникам, как правило, не предоставляется отпуск во время сессий, нередко им не предоставляется необходимой поддержки при прохождении практики, подготовки дипломных проектов и т.д.

Таким образом, основополагающую роль в профессионализации государственной службы выполняет система образования управленческих кадров. Профессионализм государственных служащих – это интегрированная категория, которая включает специальные знания, умения и навыки и профессиональные компетенции государственного служащего, его профессионально-деловые, морально-этические и личностные качества, а также самое эффективное их использование в служебной деятельности.

Профессионализация государственной службы во многом зависит от того, насколько профессиональная подготовка государственных служащих ведется в соответствии с потребностями самой государственной службы. Растет важность подготовки руководителей и служащих в сфере человеческих ресурсов, освоения

методов ежедневной работы и языковой подготовки (английская, немецкая и французская в порядке уменьшения их важности).

Обучение государственных служащих только тогда будет эффективным элементом профессионализации государственной службы, когда в полной мере осуществится переход к непрерывному образованию специалистов в области государственного управления. В этой связи система непрерывного профессионального образования государственных служащих должна предусматривать: во-первых, предоставление специалистам специальной подготовки в области государственного управления; во-вторых, подготовку специалистов, которые имеют высшее образование и предоставление квалификации по специальности «Государственное и муниципальное управление»; в-третьих, постоянное повышение квалификации специалистов в отрасли государственного управления; в-четвертых, стимулирование государственных служащих к сознательному самообразованию в области их профессиональной деятельности.

#### **Список использованной литературы:**

1. Вахруков С.А. О совершенствовании системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих /Вахруков С.А. // Чиновник. – 2005. – № 2. – С.20-25.
2. Карпичев В. С. Опережающее профессиональное образование государственных служащих: технологический поиск / В. С. Карпичев. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 114 с.
3. Подготовка кадров государственной службы: методологические и дидактические основы повышения эффективности / под общ. ред. Е. А. Яблоковой. – М. : Флинта: МПСИ, 2005. – 164 с.
4. Региональная система профессионального развития государственных и муниципальных служащих Белгородской области / Бабинцев В. П., Захаров В. М., Говоруха Н. С., Заливанский Б. В. – Белгород : Белгородский ин-т гос. и мун. упр. (филиал) : Изд-во ОРАГС. – 2007. – 36с.

**Секція № 4**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Артеменко Андрій Григорович*  
*аспірант кафедри державного управління*  
*та місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ,*  
*магістр державного управління,*  
*нач. відділу контролю за використанням*  
*комунального майна та землі, обліку житла*  
*Каховської міської ради Херсонської обл.*

### **СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ЗМІНИ ВЕКТОРУ ЗАСТОСУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ У СФЕРІ САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ МАЛИХ МІСТ**

Використання сучасних інструментів розвитку місцевого самоврядування відбувається, як відомо, в рамках відповідних загальнодержавних програм. Однак треба мати на увазі й те, що окрім регіональних програм соціально-економічного розвитку малих міст, які співфінансуються з державного та місцевих бюджетів, існують ще й галузеві та окремі бюджетні програми, угоди регіонального розвитку та спеціальна державна підтримка малих міст у відповідності до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» [1]. Крім цього, ведеться робота щодо вдосконалення програм подолання депресивності та встановлення територій перспективного розвитку. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 110-р «Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку» [2] території перспективного розвитку мають бути визначені у малих містах з чисельністю населення до 50 тис. осіб. Це надасть змогу активному прошарку населення будь-якого малого міста ініціювати залучення інвестицій у виробництво, реалізовувати заходи, спрямовані на розвиток сучасної ринкової інфраструктури та створення робочих місць.

Перед розробкою Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки (далі – Програма) [3] існувало дві протилежні позиції щодо доцільності такого кроку.

Перша позиція базувалась на Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма) [4]. Тут йшлося про скорочення переліку державних цільових програм, що будуть фінансуватися з

державного бюджету. Пропонувалося залишити ті із них, реалізація яких спрямована на вирішення невідкладних проблем у 2010 році. Решта цільових програм, які не увійдуть до сформованого переліку, повинні фінансуватися переважно за рахунок інших джерел надходження коштів (місцеві бюджети, кошти замовників та ін.). Паралельно мають бути підготовлені проекти нормативно-правових актів стосовно дострокового припинення діючих програм, які не були профінансовані протягом декількох років і втратили свою актуальність, а також пропозиції щодо включення діючих програм в єдину укрупнену програму.

Однак існувала й інша позиція, за якої розроблення проекту нової Загальнодержавної програми розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки вважалось недоцільним, а вирішення питання щодо державної підтримки розвитку малих міст пропонувалось здійснювати шляхом використання сучасних інструментів регіонального розвитку.

В будь-якому разі реальністю є те, що на загальнодержавному рівні було враховано як першу, так і другу позиції. Механізми здійснення, напрями та пріоритети економічних реформ, визначені Комітетом з економічних реформ [5], передбачають проведення у 2011–2015 роках державної політики щодо підтримки сталого розвитку малих міст шляхом використання сучасних інструментів регіонального розвитку – державних цільових, галузевих, окремих бюджетних і регіональних програм, угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності, встановлення територій перспективного розвитку. Однак такі завдання, поставлені Комітету з економічних реформ Президентом України, не призвели до ідеї відхилення розробки та прийняття Програми, незважаючи на те, що, по-перше, вже обрано напрям щодо скорочення державних цільових програм й, по-друге, аналогічні програми за попередні періоди не фінансувались й не виконувались.

Отже цей приклад наочно демонструє поступовий перехід до зміни вектору застосування управлінських методів у сфері самоврядування на рівні малих міст.

Й тому не випадковим є набуття актуальності таким механізмом розвитку малих міст як публічно-приватне партнерство.

«Досвід розвитку багатьох країн свідчить про те, що від успішності формування та ефективності системи партнерських стосунків приватного підприємництва, влади, громадянського суспільства в соціальній сфері значною мірою залежить рівень і якість життя населення та соціальна стабільність» [6].

Такий перехід є цілком логічним, оскільки реальна участь у проектах, які сприяють місцевому розвитку, не має бути предметом турботи лише органів місцевого самоврядування. Участь всіх представників територіальних громад малих міст поряд із зацікавленими особами бізнесу в реалізації цих проектів - саме таким повинен бути ефективний шлях їх реалізації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР // Електронна база законодавства України «Ліга:Закон Enterprise», версія 8.2.3.
2. Про схвалення Концепції Закону України “Про території перспективного розвитку”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 110-р // Електронна база законодавства України «Ліга:Закон Enterprise», версія 8.2.3.
3. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2010 р. № 1090 // Електронна база законодавства України «Ліга:Закон Enterprise», версія 8.2.3.
4. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік: Закон України від 20.05.2010 № 2278-VI // Електронна база законодавства України «Ліга:Закон Enterprise», версія 8.2.3.
5. Про утворення Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 26.02.2010 р. № 273/2010 // Електронна база законодавства України «Ліга:Закон Enterprise», версія 8.2.3.
6. Салуквадзе І.М. Визначення домінант розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві // Економіка та право. – 2010. - № 3. – С. 125.

*Запорожець Сергій Андрійович*  
*начальник управління державної судової*  
*адміністрації у м. Севастополі,*  
*заслужений юрист України*

## **УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Найважливішою умовою ефективного розвитку міста, як показує досвід європейських і американських міст, є наявність згоди між різними міськими співтовариствами і системою управління щодо пріоритетних напрямків розвитку. Досягнення цієї згоди вимагає перегляду методів та інструментів взаємодії органів місцевого самоврядування та громади таким чином, щоб органи місцевого самоврядування були максимально наближені до жителів міста, були їм підзвітні і підконтрольні, відкриті у своїй діяльності. Відомо, що використання механізму публічно-приватного партнерства для реалізації проектів у сфері суспільної інфраструктури, соціальних і муніципальних послуг набуло широкого поширення у всьому світі. Міжнародна практика показує, що інструменти публічно-приватного партнерства на рівні міста можуть використовуватися в таких напрямках: житлово-комунальне господарство (обслуговування населення; експлуатація комунальних мереж (водопровід, каналізація); прибирання вулиць, вивіз і утилізація сміття); екологія (обслуговування і розвиток міських і заміських парків з правом експлуатації природних ресурсів і отримання доходів від організації екологічного туризму); нерухомість (будівництво і експлуатація громадських будівель і муніципального житла в обмін на право забудови і участь в комерційних проектах); громадський порядок і безпека (забезпечення порядку на транспорті і на території міста, що обслуговуються приватними компаніями; організація і обслуговування парковок); телекомунікації (створення телекомунікаційної інфраструктури і надання послуг споживачам) та ін. Особливо важливим сьогодні стає ефективна взаємодія між владою міста та недержавними організаціями.

Адже, для якісної життєдіяльності жителів міста важливим є не стільки формально-юридична цілісність правових актів щодо місцевого самоврядування,

скільки те, якою мірою вже прийняті правові норми реалізуються в практиці управління і соціальній політиці міста, в якому ступені управління містом орієнтоване на використання людських ресурсів, в якому ступені воно спирається на підприємницькі і громадські ініціативи місцевих жителів.

Результати аналізу цивільних і демократичних інститутів розвинених країн показує, що обов'язковою умовою їх ефективності є високий ступінь соціальної згуртованості, високий рівень довіри населення до влади, орієнтація на соціальний, культурно-освітній і людський капітал міст [2].

Основними причинами, які, на нашу думку, перешкоджають ефективному розвитку міста, є недовіра до громадянських цінностей, правовий нігілізм, відсутність соціальної згуртованості і довіри в суспільстві, закритість влади для жителів міста.

У свідомості керівників місцевої влади, як не дивно, все ще зберігається уявлення про те, що єдино правильною формою владних стосунків в суспільстві є адміністративно-управлінська вертикаль. Одним з факторів підвищення ефективності управління розвитком міста - довіра до громадян і можливостей недержавних організацій за своєю ініціативою і під свою відповідальність вирішувати свою долю, забезпечувати гідний людині рівень і якість життя.

Мова йде про використання інструментів публічно-приватного партнерства для стимулювання економічного розвитку міста, про активізацію участі населення у виборі спрямованості місцевого розвитку, в збереженні історичної своєрідності місцевого способу життя і культурної спадщини, про формування здорового ідентичності (згуртованості) громади. Підвищення ефективності розвитку міста, через інструменти публічно-приватного партнерства сьогодні є одним з найважливіших критеріїв ефективності виходу держави з кризового стану.

#### **Список використаних джерел:**

1. Хижняк Л. Концептуальні засади економічного механізму управління містом в умовах ринку/ Л. Хижняк // Економіка промисловості. -2004.-Ст.2. - С 58-62.
2. Соколов О. Партнерство міської влади, недержавного сектора та населення у вирішенні проблем житлово-комунального господарства міста //Управління сучасним містом:, 2004. - №10/12. - С 272-278.



*Прокопечко Людмила Ярославівна  
Магістр державного управління,  
здобувач кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ  
при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Попри певне покращення економічної ситуації та зростання показників соціально-економічного розвитку багатьох населених пунктів і територій, більшість громадян невдоволені якістю свого життя і поганою організацією володарювання, через що значних масштабів набуло розчарування та недовіра людей до влади. Ця ситуація є наслідком неефективної як зовнішньої, так і внутрішньої діяльності органів публічної влади, обумовленої невірним визначенням управлінських цілей і негідними методами їхнього досягнення. Вихід бачиться у переорієнтації пріоритетів діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на потреби та інтереси людина та використанні демократичних методів для їх ефективного захисту, задоволення та узгодження.

Як вважає відомий російський вчений Г. Атаманчук, спостерігається плутанина понять, коли ефективність ототожнюють з результативністю, економією, продуктивністю, якістю тощо [1, с. 386]. Російський вчений в області державного управління Л. Моргунов пов'язує соціальну ефективність влади з *мінімізацією трансакційних витрат* за умови додержання якості соціальних взаємодій. Тобто, соціальна ефективність адміністрації полягає у *зменшенні політичної невизначеності*, яка досягається формулюванням чітких «правил гри» та контролем за їх додержанням [2, с. 9].

Ефективність управління має оцінюватися не тільки за якістю управлінських рішень, що приймаються суб'єктами управління, а головним чином, за якістю споживаних *кінцевими споживачами* матеріальних і духовних продуктів і послуг. Ефективність державного управління невід'ємна від таких чинників, як *демократія, право, соціальна справедливість*. А демократизація у свою чергу невід'ємна від дисципліни, організованості, високого професіоналізму та культури управлінців.

Першорядне значення має те, наскільки режим суспільного життя враховує *потреби, інтереси, права та свободи людини*, визнає її найвищою цінністю суспільства, а громадянина – вихідним системоутворюючим інститутом політичної системи.

Спираючись на проведені дослідження та на власний досвід організації діяльності районної державної адміністрації, пропонуємо комплекс заходів з підвищення соціальної ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади, які можна умовно об'єднати у *три групи*: заходи, побудовані на удосконаленні влади; заходи, побудовані на активізації громади; заходи, побудовані на розвитку співпраці влади і громади.

*Заходи, побудовані на удосконаленні влади, включають:*

- підвищення відкритості та прозорості діяльності органів влади (через систему «Електронний уряд», прес-релізів, інтерв'ю, буклетів, листівок, плакатів, дні відкритих дверей, навчально-популярні програми та публічні звіти – силами підрозділу (фахівця) зв'язків з громадськістю та публічної інформації;

- раціоналізація процесу прийняття державно-управлінських рішень (через чітке регламентування і додержання процедур, залучення громадськості до підготовки, прийняття та реалізації цих рішень);

- налагодження взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у спільному розв'язанні соціальних проблем (через поєднання галузевої спеціалізації із програмно-цільовим кооперуванням, першочергове розв'язання найгостріших соціальних проблем, організацію поточного внутрішнього і взаємного контролю виконавчої дисципліни у режимі моніторингу; створення системи стимулювання участі суб'єктів підприємництва, некомерційних організацій і громадян у розв'язанні пріоритетних соціальних проблем, де обґрунтовану підготовку пропозицій здійснює орган виконавчої влади, а рішення щодо стимулювання суб'єкта надання послуг приймає рада).

- стандартизація та комплексне управління якістю діяльності органів виконавчої влади (через впровадження систем управління якістю на базі систем ISO 9001);

- розвиток системи надання державно-управлінських послуг (концепція адміністративної реформи ввела новий інститут адміністративного права –

управлінські послуги [3]. Система надання управлінських послуг має бути організована так, щоб це було зручно громадянам (а не чиновникам), займало мінімум часу, довідок та коштів [4, с. 30]).

*Заходи, побудовані на активізації громади, включають:*

- сприяння розвитку різних форм безпосередньої участі громадян в управлінні (через запровадження громадських слухань, загальні збори громадян, опитування громадської думки, дорадчі (консультативні) ради, омбудсмена, місцеві ініціативи);
- сприяння утворенню та діяльності громадських об'єднань (громадських та благодійних організацій, органів самоорганізації населення, творчих, професійних спілок, релігійних громад тощо);
- сприяння впровадженню різних форм громадського контролю та громадської експертизи актів та діяльності органів публічної влади (як інструменту громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

*Заходи, побудовані на співпраці влади і громади:*

- впровадження соціальної діагностики та соціального моніторингу життєдіяльності громад (шляхом дослідження ступеня задоволення соціальних потреб та інтересів [5]);
- реалізація соціально-активної ресурсної стратегії за активною участю громад (побудованої на максимально раціональному використанні наявних ресурсів, залученні додаткових зовнішніх ресурсів та генеруванні додаткових внутрішніх ресурсів громад);
- впровадження механізму соціального замовлення (як комплексу заходів з розробки та реалізації соціальних проектів силами громадських об'єднань за рахунок бюджетних та залучених коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі);
- соціальна орієнтація кадрового складу органів влади (через опанування гуманних методів і стилю управлінської діяльності, належну соціальну мотивацію, толерантність).

Аналіз чинної нормативної бази, яка б мала забезпечувати соціальну ефективність діяльності місцевих органів публічної влади, свідчить, що ця база є

фрагментарною, місцями суперечливою і не дає можливості ефективно використовувати механізми громадської участі у спільному разом із владою вирішенні пріоритетних соціальних проблем.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок: щоб бути соціально ефективною, цілі владної діяльності мають бути гуманними та людиноорієнтованими, а методи їхнього досягнення – демократичними, побудованими на тісній співпраці та взаємній довірі між владою і громадою. Поки що, ані перша, ані друга умови по справжньому не виконуються. Звідси можна зробити висновок, що *влада на цей час є двічі соціально неефективною*.

Напрямами подальших досліджень у сфері підвищення соціальної ефективності діяльності органів публічної влади має бути розробка і впровадження у практичну діяльність цих органів критеріїв та показників оцінки різних видів діяльності, процедур оцінки в межах впровадження систем управління якістю – як внутрішньої самооцінки, так і зовнішньої – оціни споживачами державно-управлінських послуг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект; Культура, 2006. – 544 с.
2. Государство в меняющемся мире. Отчет всемирного банка, 1997. – 464 с.
3. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98
4. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 12-22.
5. Крупник А. С. Потребы та інтереси населення як основа для побудови пріоритетів діяльності місцевої влади // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку. Матеріали щорічної науково-практичної конференції 18 жовтня 2005 року. – Вид-во ОРІДУ НАДУ: 2005. – С. 257-259.

*Костенюк Наталя Іванівна*  
*аспірант кафедри інформаційних*  
*технологій та систем управління*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ РЕІНЖІНІРИНГУ**

**Постановка проблеми.** Перехід до постіндустріального суспільства потребує інноваційного підходу до реформування політичної системи та державного управління з урахуванням вимог інформаційної епохи. Нові інформаційні технології все більше впливають на суспільний розвиток. Зростає кількість осіб і інститутів, які мають можливість використати блага інформаційного суспільства. В діяльності державних органів все більшу роль починають відігравати принципи відкритості, гнучкості, прозорості тощо. Таким чином, мова йде про процес становлення сучасної моделі державного управління.

Розв'язання проблеми розкриття інформації про діяльність владних структур, налагодження двосторонньої комунікації між владою і громадянами, створення інтерактивних сервісів для громадян, які представляють органи влади на всіх рівнях - державному, регіональному, місцевому, стає важливим аспектом розвитку інформаційного суспільства.

Зміна ролі органів державного управління від керівної системи до статусу партнерів, які надають послуги населенню, господарюючим суб'єктам, органам управління інших рівнів призводить до необхідності перетворення як структури управління і взаємодій органів управління між собою, так і внутрішньої структури кожного органу.

На даний час серед підходів до реформування органів державної влади особливо виділяється процесний підхід, який пов'язаний з застосуванням інструменту перетворень як реінжиніринг, він дозволяє зламати стереотипи поведінки організації в цілому і кожного окремого службовця, налаштувати управлінську систему на оптимізацію внутрішніх і зовнішніх взаємодій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Помітний вклад в розробку теоретичних аспектів формування інформаційного простору з позиції

реінжинірингу внесли М. Альберт, С. Глазьев, Р. Дружінін, А. Єгоршин, А. Звіринцев, С. Ільєнков, Р. Калянов, А. Кармінський, А. Костриць, Є. Уткін. Значний внесок в дослідження змін в організаційних системах управління зробили Д. Анжеліс, Б. Мільнер, Т. Давенпорт, Г. Попов, Л. Ходсен, Дж. Чампі, Дж. Чилдрес.

Як відомо, ідеологами реінжинірингу є американські науковці М. Хаммер і Дж. Чампі, які на початку 90-х років двадцятого століття опублікували книгу "Реінжиніринг корпорації: маніфест революції в бізнесі", в якій автори визначили реінжиніринг як фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів з метою їх істотного пришвидшення, значного поліпшення вартісних і якісних параметрів продукції чи послуг організації.

**Метою** даної статті є теоретичне обґрунтування реінжинірингу в діяльності органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу статті.** У процесах реформування українського суспільства та його владної організації надзвичайно важливе місце належить реформі системи державного управління. Основою для реформування українського суспільства і держави стала прийнята 28 червня 1996 року Конституція України, яка на найвищому законодавчому рівні закріпила демократичні принципи функціонування суспільства і держави. Головну ідею сучасної теорії і практики державного управління, яку треба враховувати під час проведення адміністративної реформи в Україні, можна розглядати через наступні принципи, тобто: делегувати владу громадянам; вимірювати ефективність роботи результатами; керуватися цілями, а не правилами; працювати для інтересів замовників і споживачів адміністративних послуг; заробляти гроші, а не витратити; децентралізувати владу; застосовувати ринкові механізми, а не бюрократичні; активізувати та консолідувати діяльність усіх секторів – державного, приватного і громадського.

Тому для функціональної модернізації й перебудови системи державного управління доцільно впроваджувати ефективні прийоми реінжинірингу управлінських процесів, їх удосконалення й узгодження, спрямування на досягнення конкретних цілей і результатів. Для цього необхідно провести системний перегляд та реінжиніринг процесів і функцій адміністративного

управління, здійснювати архітектурну перебудову їх внутрішніх механізмів, послідовно переносити «центр ваги» з бюрократичного адміністрування й контролю на стимулювання самоконтролю і саморегулювання в приватному і громадському секторах, на ефективне використання продуктивної сили економічного інтересу й соціальної самоорганізації, на посилення управлінської ролі громадськості й незалежних професійних інституцій [1,с.13].

Одним із основних напрямів створення ефективної системи управління нині вважається використання процесного підходу, в межах якого набула популярності концепція реінжинірингу бізнес-процесів. Процесний підхід дозволяє отримати та використовувати систему показників та критеріїв оцінки ефективності управління на кожному етапі управлінського ланцюжка. Він дозволяє оптимізувати систему управління, зробити її прозорою для керівництва і такою, що здатна швидко реагувати на зміни зовнішнього середовища. Основою процесного підходу до управління є прийняття рішень, що базується на фактах, тому велике значення має наявність в управлінні інформаційної системи, побудованої на основі процесного підходу. Саме вона дозволить отримувати реальні дані для здійснення управління. В тому випадку, коли система автоматизації впроваджується без урахування потреб реального управління [3с.36].

В загальному вигляді управлінський процес визначають, як структуровану множину дій, спроектовану для надання певної послуги для конкретного споживача. У його межах на вході використовуються ресурси, а в результаті діяльності створюється продукт. Тобто реінжиніринг – це комплексна процедура, що передбачає розробку нових управлінських процесів, зазвичай на основі інтенсивного використання у нових процесах електронних систем, зміни умов надання населенню послуг, що у свою чергу дає можливості отримання додаткових переваг [1,с.25].

Незважаючи на те, що концепція реінжинірингу виникла у межах процесного підходу до управління, можна бачити і зв'язок із системним підходом. Системний підхід розглядає кожну організацію як відкриту систему, що знаходиться у стані динамічної рівноваги із зовнішнім середовищем. Прагнучи поліпшити процеси управління, враховують і вивчають зв'язки між елементами, що беруть участь у їх



здійсненні, досліджують їх обопільний вплив, визначають характер залежності від зовнішнього середовища.

Але найбільш часто використовуваними підходами до вдосконалення діяльності державних органів, є інституційний, функціональний і адміністративний, застосування яких, незважаючи на відсутність адекватності сучасної ситуації, обумовлено сформованими традиціями органів управління. В якості самостійного напрямку вдосконалення діяльності системи державного управління виділяється інформатизація її окремих видів. Останнім часом в Україні активно застосовуються процеси інформатизації органів державного управління, але впровадження інформаційних технологій не приносить підвищення ефективності їх діяльності [4,с.43].

Тому основним засобом реінжинірингу вважаються інформаційні технології, які дають змогу революціонізувати багато традиційних видів діяльності. Використання комп'ютерів і сучасних методів зв'язку дає можливість не тільки прискорити виконання управлінських рішень або швидше обмінюватись інформацією всередині організації, а й дозволяє домогтись принципово нової якості управління за умови, що перегляду піддаються практично всі здійснювані операції.

В управлінській діяльності реінжиніринг визначається як переосмислення і перепроєктування процесів для досягнення істотних поліпшень таких ключових показників результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування та оперативність, які актуальні і для органів державного управління. Відсутність єдиного алгоритму проведення реінжинірингових перетворень дозволяє застосовувати його до нових об'єктів, однак вимагає створення індивідуального набору дій для кожного з них [6,с.23].

В якості головної мети реінжинірингу системи державного управління в роботі є інтенсифікація процесу підвищення рівня життя населення країни, тобто відмовитись від неефективних старих правил управління, для чого їх необхідно виявити і замінити новими, які б відповідали сучасним вимогам. Досягнення даної мети можливо при виконанні деяких умов, тобто скорочення кількості рівнів



ієрархії в структурі органів державного управління. Це дозволило б зменшити час обробки документів і прийняття рішень, спростити процедури погодження.

На підставі створення теоретичної бази перетворень, здійснення і обґрунтування вибору об'єкта реінжинірингу, як наслідок можливості по елементного перетворення системи, отримання та аналітичної обробки інформації про стан об'єкту і сфери його управління, а також про динаміку основних показників їх діяльності створюються теоретичні основи процесу перетворення структури управління. При підготовки перетворень має бути створено опис основних заходів з інформаційного забезпечення об'єкта реінжинірингу. Тобто практичне впровадження процесів та інформаційних технологій, визнаних значущими для діяльності об'єкта, і перехід до стадії безперервного реінжинірингу, який передбачає постійну оптимізацію праці і зовнішніх взаємодій [2,с.100]. Методологічною основою залучення технологій реінжинірингу є структурно - функціональна єдність управлінських процесів, які за своєю структурою, починаючи від цілепокладання і закінчуючи контролем за виконанням прийнятих рішень, мають спільний характер у будь-яких управлінських системах.

Одним з результатів проведення реінжинірингу управлінських процесів, що протікають в органах державного управління, є передача видів діяльності, які не відносяться до основних завдань органів державного управління, за межі організації, зовнішнім агентам, виконуючим дані процеси більш ефективно, і побудова системи звітності, контролю і санкцій за неналежне їх виконання. Реінжиніринг має відношення передусім до суб'єкт-об'єктної основи діяльності органів державної влади, тобто до використання управлінських технологій у взаємовідносинах між органами державної влади та споживачами їх послуг – громадянами. Первинними клієнтами політико-адміністративного процесу в умовах демократії є громадяни держави. Адже наріжним каменем демократичного ідеалу є існування в суспільстві такого механізму формування цілей політичного керівництва та державного управління, які були б віддзеркаленням потреб та інтересів людей [5,с.11].

Отже методологія реінжинірингу націлена на використання практики в державному управлінні щодо залучення громадян до здійснення управлінських

процесів та орієнтації органів державної влади на потреби громадян. Використання реінжинірингу дає можливість системно, із залученням уже добре розроблених у бізнесі методологій і технологій маркетингового управління, забезпечити орієнтацію державного управління. Тому на сьогодні концепція реінжинірингу потребує адаптації до реалій українського суспільства, передусім на інструментальному рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Міщенко А.П. Стратегічне управління: Навчальний посібник / А.П. Міщенко. - К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 336 с.
2. Таранюк Л.М. Науково-понятійний апарат реінжинірингу бізнес-процесів підприємства / Л.М. Таранюк // Механізм регулювання економіки. – 2009. - № 4. – С. 97-104.
3. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. Пер. с англ. / М. Хаммер, Д. Чампи. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2007. – 287 с.
4. Черненко М. Реінжиніринг і псевдореінжиніринг // Рынок капитала. – 2000. – № 21. – С. 41–49.
5. Шишков Г. Менеджмент качества: реинжиниринг и BSC / Г. Шишков // Антикризисный менеджмент. – 2008. - №1. – С. 10-15.
6. Яковенко С. І. Реінжиніринг бізнес-процесів шляхом інформатизації управління на підприємствах України // Актуальні проблеми економіки. – 2004 – № 9 (39).

*Саханенко Сергей Егорович*

*доктор наук государственного управления,  
профессор кафедры государственного  
управления и местного самоуправления  
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

*Давтян Степан Гургенович*

*кандидат наук государственного управления,  
доцент кафедры государственного  
управления и местного самоуправления,  
заместитель директора по краткосрочному  
повышению квалификации - начальник  
Центра повышения квалификации кадров  
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

## **О ПРИНЦИПАХ ЕВРОПЕЙСКОЙ МОДЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Развитие ведущих государств Европы сопровождается всенарастающим процессом децентрализации в выработке и реализации политики, расширения прав регионов. Вследствие этого, на взгляд ряда исследователей, фактически происходит появление новой, наряду с государственной властью и местным самоуправлением, формы публичной власти – региональной. [1] При этом, данный процесс затронул даже те государства, которые традиционно считались, а иногда и до сих пор считаются, оплотом централизованного государственного устройства. Стремление теоретически закрепить принципы регионализма нашли свое отражение в целом ряде документов Совета Европы и, в наиболее концентрированном виде, – в проекте Европейской Хартии региональной демократии (ЕХРД), которая при условии ее принятия, может стать существенным шагом относительно признания региональной власти в качестве одной из форм публичной власти.

В Европе можно выделить 5 моделей регионализации и соответствующей им моделей региональной политики:

- регионализация через федерализацию (Австрия, ФРГ, Бельгия, Босния и Герцеговина, Россия, Швейцария);
- регионализация через автономии (Испания, Италия, Соединенное королевство);
- регионализация через территориальную децентрализацию (например, Франция, Венгрия, Польша, Чехия, Швеция);
- регионализация через создание органов совместной компетенции институтами местного самоуправления (квазирегионализация), например, Финляндия;
- регионализация для реализации функций государственной власти (административная (имитационная) регионализация), в том числе Румыния, Украина, Беларусь, Греция, Португалия и др.

Заметим, что ряд государств Европы в силу размеров, природно-географических либо историко-политических условий вообще не используют регионализацию как способ гармонизации отношений «центр – периферия» (например, Андорра, Люксембург, Латвия, Хорватия, Азербайджан). В данных странах субнациональный уровень территориального деления и управления является местным. Кроме того, выделение моделей регионализации в чистом виде является фактически затруднительным, т.к., как правило, наблюдается сочетание моделей регионализации в одной стране (Франция, Финляндия, Португалия, Италия),

При этом, отвечающими требованиям проекта ЕХРД являются первые четыре выделенные нами модели, хотя и подчеркиваются особые интересы тех стран Европы, которые по тем или иным причинам еще не внедрили региональное самоуправление в свою публичную систему.

Принципиальное значение в проекте ЕХРД имеют общие принципы регионального самоуправления.

Исходным принципом регионального самоуправления проект ЕХРД признает принцип демократического правления (*democratic governance*), который ориентирует на то, что деятельность региональных властей должна основываться на признании прав человека, обеспечении мира и согласия, стабильности и

процветания, устойчивого солидарного развития. Таким образом, проект ЕХРД сориентирован не только на построение системы региональной демократии, но и на обеспечение ее эффективности. Вследствие этого, региональное самоуправление выступает, с одной стороны, частью концепции демократического правления, а с другой – механизм демократического правления является необходимым условием общественно-политической легитимности регионального самоуправления. При этом сама модель демократического правления основана на основополагающих принципах, а не на однозначной практике.

В Европейской Стратегии инновационного и эффективного управления на местном уровне [2], к элементам демократического правления отнесено:

- 1) честное проведение выборов в органы власти, их представительность, обеспечение участия граждан в принятии решений;
- 2) соответствие принимаемых решений требованиям и ожиданиям граждан;
- 3) эффективность и результативность управления;
- 4) открытость и прозрачность при принятии решений и реализации политики;
- 5) верховенства права;
- 6) этическое поведение;
- 7) высокий профессионализм и компетентность;
- 8) инновационный характер управления и восприимчивость к инновациям;
- 9) устойчивость развития и направленность на длительные результаты;
- 10) рациональное управление финансами;
- 11) признание прав человека, культурной многогранности, ориентация на социальное взаимодействие;
- 12) ответственность.

Раскрывая демократическое правление как основу функционирования регионального самоуправления, проект ЕХРД закрепляет принцип участия граждан. Если проект Европейской Хартии регионального самоуправления 1987 г. содержал лишь общее требование не препятствования разным формам участия граждан при принятии решений, при этом основной акцент при принятии решений делался на органах и должностных лицах, то проект ЕХРД, наоборот, акцентирует внимание на том, что региональные власти должны стимулировать участие

граждан в управлении публичными делами и стремиться к приближению процесса управления к общественности. Следует отметить, что постепенный сдвиг от представительных к непосредственным формам демократии в общей модели европейской демократии отражен во многих документах Совета Европы. В частности, Рекомендация 19 (2001) Комитета Министров об участии граждан в местной публичной жизни [3] определяет основные направления, организационные формы и конкретные шаги привлечения граждан к участию в местной жизни.

Важнейшей проблемой разграничения полномочий между центральным правительством и региональным самоуправлением является проблема определения принципа, который закладывается в основу отнесения соответствующих вопросов к тому или иному уровню власти. Построение устойчивой публичной системы по вертикали предусматривает не только юридически четкое распределение полномочий, но и определение понятных критериев, которые обеспечивают подобное разделение. Случайное, волюнтаристское разграничение полномочий неизменно будет выступать в качестве источника для конфликтов между уровнями публичной власти. В связи с этим, проект ЕХРД в развитие Рекомендации 19 (1995) Комитета Министров Совета Европы о принципе субсидиарности [4], закрепляет и четко определяет принцип субсидиарности как основу распределения полномочий: региональное самоуправление должно принять на себя ответственность за те проблемы, которые с точки зрения их масштаба, природы, требований результативности могут быть эффективно решены на региональном уровне. Очерченное позволяет региональным властям, с одной стороны, не претендовать на компетенцию, которая может быть эффективно решена на национальном либо местном уровне, а с другой — не позволяет государству и местному самоуправлению претендовать на компетенцию регионального уровня власти. Таким образом, субсидиарность не предусматривает передачу полномочий исключительно на региональный уровень, в некоторых случаях это означает, наоборот, передачу полномочий на общенациональный уровень (иногда, даже, надгосударственный).

Еще одной теоретической новеллой проекта ЕХРД является закрепление принципа «хорошего (надлежащего, эффективного) управления» (good governance)

в деятельности региональных властей. Элементами хорошего управления в соответствии с документами ООН и ЕС [5] является участие граждан (*participatory*); ориентация на консенсус (**consensus oriented**); ответственность (**responsiveness**); справедливость (**equity and inclusiveness**); подотчетность (**accountability**); прозрачность (**transparency**); эффективность и результативность (**effectiveness and efficiency**); роль права (*rule of law*). Среди основных задач данной модели управления – минимизация коррупции, учет интересов все заинтересованных сторон, повышение результативности и эффективности. Как можно заметить, принцип «хорошего управления» во многом является инструментальным выражением концепции «демократического правления». Однако если последняя ориентируется на повышение эффективности всей системы регионального самоуправления (в совокупности регионального сообщества, органов, должностных лиц, общественных организаций), то «хорошее управление» нацелено на повышение эффективности механизмов функционирования исключительно органов регионального самоуправления.

Проект Европейской Хартии регионального самоуправления 1997 г. так и не определил четко категорию регион, что являлось одной из причин критики этого документа. Поэтому проект ЕХРД определяет в качестве регионов промежуточный между государством и местным самоуправлением уровень. Но регион в понимании проекта ЕХРД не только более или менее большая территория, которая по своим экономическим, географическим, историческим и социокультурным особенностям отличается от иных территорий. Регион является еще и специфическим социально-политическим субъектом – территориальным коллективом. Подчеркнем, что английский вариант проекта ЕХРД использует категорию *regional authorities* (региональные власти) при определении регионов, а французский текст – *collectivités régionales* (региональные сообщества), что, на наш взгляд, является более точным.

Таким образом, можно считать, что наличие либо отсутствие регионального сообщества как коллективного целого свидетельствует о наличии либо отсутствии региона, даже вопреки его законодательному закреплению либо незакреплению, то есть регион *de facto* не всегда совпадает с регионом *de jure*. Исходя из этого,



объектом действия ЕХРД в случае ее принятия могут быть регионы, которые даже не признаны в законодательном порядке. А исходя из этого, непризнание объективно существующих регионов (сообществ), неучет их стремления к самоуправлению, является следствием больших проблем с демократией в стране в целом.

В отличие от регионального самоуправления, институт местного самоуправления полной мерой признан во всех странах, входящих в состав Совета Европы. Функционирование регионального самоуправления предусматривает его эффективное взаимодействие с иными видами публичной власти, в первую очередь с местным самоуправлением. Во всем тексте проекта ЕХРД подчеркивается ее органическая связь с Европейской Хартией местного самоуправления. Обладая значительными общими чертами, прежде всего, нацеленностью на реализацию территориальных интересов, институты местного и регионального самоуправления обречены на тесное взаимодействие. Однако это взаимодействие может быть эффективным в условиях четкого разделения функций и полномочий между двумя самостоятельными публичными институтами, а региональная демократия не должна развиваться за счет и во вред местному самоуправлению.

Как отмечалось, одной из причин непринятия проекта Европейской Хартии регионального самоуправления 1997 г. было опасение национальных правительств, что расширение прав региональных органов власти может привести к усилению либо к возникновению сепаратистских движений. Исходя из этого, проект ЕХРД относит принцип лояльности и уважения к территориальной целостности государств к числу приоритетных. В соответствии с ним, взаимоотношения между региональным самоуправлением и государством должны осуществляться на основе взаимной лояльности, равного достоинства и должны вызывать уважение к национальному суверенитету, национальному единству и территориальной целостности.

Стабильность развития и эффективность функционирования любого государства и регионов зависит не только от модели распределения компетенции, но и от механизмов реализации соответствующей компетенции. Одним из таких принципов является принцип субсидиарности рассмотренный выше. Несколько



иным механизмом, позволяющим придать гибкость модели распределения компетенции между государством и регионами, является институт кооперации либо совместного ведения в решении задач, стоящих перед двумя уровнями власти. В силу этого, проект ЕХРД закрепляет т.н принцип «сплетения» (cohesion), который определяет, что государство и его регионы, а также местное самоуправление должны тесно сотрудничать, помогать друг другу с целью достижения целей каждого из трех публичных институтов.

Как известно, логика и механизм правового регулирования любого вопроса заключается в том, что для закрепления большей правовой свободы необходимо, в качестве метода правового регулирования, использовать запрет, а для закрепления меньшей правовой свободы – разрешение. В силу этого, правовое регулирование государственной власти обычно регулируется на основе принципа – разрешено то, что прямо разрешено законом. Таким образом, минимум либо максимум разрешенного порождает максимум либо минимум запрещенного, что в условиях правового государства и развитого гражданского общества не позволяет узурпировать публичную власть. В отличие от сферы государственного управления, система гражданского общества в демократических политических режимах регулируется иной правовой парадигмой – разрешено то, что не запрещено, что гарантирует высокую степень свободы его субъектов. Проект ЕХРД построен на последнем принципе правового регулирования общественных отношений, что является следствием отнесения института регионального самоуправления к форме функционирования гражданского общества, что и закреплено в его тексте в качестве принципа.

В своей совокупности эти принципы фактически формируют стандарт регионального самоуправления, а также правила формирования региональной политики и направления их применения. При этом следует отметить, что, не являясь членами Совета Европы на момент принятия Европейской Хартии местного самоуправления, постсоветские государства, в том числе Украина, не имели возможности повлиять на выработку стандартов местного самоуправления. Вследствие этого, они вынуждены были их, во многом механически, переносить на отечественную почву, где-то, фактически, импортируя. В части регионального

самоуправления, Украина имеет все возможности повлиять на предлагаемые нормы, закрепить в готовящемся документе, кроме всего прочего, отечественные традиции регионального самоуправления.

**Список использованной литературы:**

1. Чумаченко М.Г. Проблеми регіонального самоврядування в Україні // Економіка України. – 1993. – № 6. – С. 6.
2. Методичні матеріали щодо проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні. – К.: Фонд сприяння місцевого самоврядування України при Президентові України, 2007. – С. 60.
3. Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life. – <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=245255&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. – (10.03.2009).
4. Rec(95)19 on the implementation of the principle of subsidiarity. – <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536827&SecMode=1&DocId=528600&Usage=2>. – (10.03.2009).
5. What is good governance? – <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> – (10.03.2009).

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

## **ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ**

Процеси політичної, економічної та соціальної трансформації, що відбуваються в Україні, виклики динамічного зовнішнього середовища актуалізували проблеми впровадження механізмів антикризового управління в управлінні містом. Антикризове управління в управлінні містом — це таке управління, у якому певним чином поєднані такі складові: передбачення небезпеки кризи, аналіз її симптомів, заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для наступного розвитку. Антикризове управління – це управління, при якому відбувається прогнозування небезпеки кризи, аналіз її симптомів, методів щодо зниження негативних наслідків і використання її факторів для подальшого розвитку. Антикризове управління в першу чергу визначається людським фактором. Успіх антикризового управління пов'язаний із знанням циклічного розвитку соціально-економічних систем. Можна сформулювати наступні принципи антикризового управління: принцип передбачення - кризи можна передбачати, очікувати і викликати; принцип прискорення - кризи у визначеній мірі можна прискорювати, випереджати або відсувати; принцип підготовки - до криз можна і необхідно готуватися; принцип пом'якшення - кризи можна пом'якшувати; принцип особливості підходу - управління в умовах кризи вимагає особливих підходів, спеціальних знань, досвіду та мистецтва; принцип керованості - кризові процеси можуть бути в певній мірі керованими; принцип управління процесами виходу з криз - управління процесами виходу з кризи здатне прискорювати ці процеси та мінімізувати їх наслідки.

Питання антикризового управління стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують управлінську діяльність, наукові та практичні проблеми регіональної політики й управління місцевою економікою і фінансами. Але більшість із них вивчає лише окремі аспекти управління

попередженням кризових явищ та виходу з них в контексті регіональної економіки, регіонального управління, розміщення продуктивних сил, місцевого самоврядування. В умовах транзитивних перетворень система державного управління і місцевого самоврядування, як правило, функціонує в середовищі з високим ступенем невизначеності, динамічності, хаотичності, в якому підвищується ймовірність виникнення криз на рівні управління містом

Кризова ситуація в управлінні містом — це зростання кількості взаємопов'язаних кризових явищ, які призводять до погіршення окремих показників функціонування міста, але не спричиняють руйнації системи самозбереження.

Світова практика антикризового управління передбачає наявність двох концепцій сприйняття криз, а саме, відношення до кризи, орієнтоване на збереження базових параметрів наявної системи і орієнтоване на реконструкцію або оновлення системи.. У першому випадку криза сприймається як загроза і перешкода, що означає для задіяних індивідів колективу втрату суверенітету й істотності. Наслідком цього є сприйняття криз у негативному розумінні і розробка заходів щодо відновлення докризового стану параметрів системи. У другому випадку криза розглядається як вказівка на необхідність оновлення, перебудови в еволюційному процесі розвитку системи, і тим самим, вноситься звільнення від певної ірраціональності або неправильно встановлених цілей і правил. Внаслідок цього, всі вимоги до зміни попередньої ситуації, які викликали кризу, розглядаються у позитивному напрямку, наприклад:

- криза змінює встановлений порядок і дозволяє талановитим лідерам проявити себе;
- криза може скоротити час просування до прогресу;
- криза може виявити ті проблеми, на які ніхто не звертав уваги;
- криза дає можливість зробити кадрові зміни більш швидко та ефективно з подолання внутрішніх перешкод;
- криза заставляє переглянути навіть найпродуманіше плани;
- більшість систем, що пережили кризу, бажають знайти спосіб, який дозволяє уникнути дублювання того, що сталося раніше;

система, що пережила кризу, як правило, стає більш досвідченою. При цьому в основі розробки антикризових заходів є не боротьба з кризою, а зміна структури системи відповідно до нових вимог.

Таким чином, можна вважати, що очисна сила кризи необхідна системі не менше, ніж стабільне функціонування і розвиток, адже вона виявляє не тільки крайню межу, а й надає імпульс розвитку, тим самим виконуючи стимулюючу функцію. Це дві сторони однієї медалі, одне не може існувати без іншого, це свого роду закон єдності і боротьби протилежностей. Без боротьби – немає розвитку.

Антикризове управління містом є необхідною складовою його функціонування та розвитку. При розгляді міста, як відкритої системи, що розвивається, на нашу думку, доцільно поділити її функції на наступні групи: внутрішні функції, які забезпечують існування системи, і зовнішні функції, що забезпечують взаємодію її із середовищем; виділити дві групи продуктів: для забезпечення внутрішніх функцій і для забезпечення зовнішніх функцій та дві підсистеми. Перша система функцій створює нові продукти першої групи. Друга система - продукти другої. Що до системи управління містом, то продуктами для неї є управлінські рішення, які формалізуються у вигляді нормативних та інших документів ( постанов, розпоряджень тощо) і послуги. До першої групи можна віднести управлінські рішення, щодо внутрішніх процесів системи управління містом, до другої — щодо функціонування та розвитку міста у динамічному зовнішньому середовищі. Завдання, які розв'язуються в системі управління містом, що розвивається, також можна поділити на кілька груп. Першу групу можуть складати завдання визначення динаміки розвитку міста, що розвивається. До завдань другої групи можна віднести завдання щодо його оптимізації. Система вказаних завдань може бути використана при вивченні системи процесів управління розвитком міста в наступних напрямках:

- визначення та опис процесів керованого розвитку;
- визначення зовнішніх джерел такого розвитку, що, як правило, виникають у результаті взаємодії системи управління містом із зовнішнім середовищем (суспільством, окремими громадянами, недержавними організаціями, бізнес структурами, тощо) [1]. Узагальнюючи наведене вище можна дати наступне

тлумачення терміну «антикризове управління містом» – постійно організоване спеціальне управління, в основу якого покладена система методів та принципів розробки та реалізації специфічних управлінських рішень, що приймаються відокремленим суб'єктом в умовах суттєвих ресурсних та часових обмежень, підвищеного ризику, фінансових та інтелектуальних витрат для відновлення життєздатності та недопущення розвитку кризових явищ в місті.

Антикризове управління має *предмет впливу* - проблеми, передбачувані і реальні фактори кризи, тобто прояви всієї сукупності загострення протиріч. Це викликає небезпеку крайнього прояву цього загострення, тобто настання кризи. *Об'єктом* антикризового управління містом є кризові ситуації та явища у функціонуванні та розвитку міста. *Головною метою* антикризового управління містом є розроблення найменш ризикових управлінських рішень, які б дозволили досягти запланованих результатів господарювання з мінімумом додаткових коштів і за мінімальних негативних соціально-економічних наслідків.

Визначено основні фактори, що впливають на виникнення кризового стану міста: соціальні - впливають на якісні характеристики розвитку міста (демографічна структура та людські ресурси, освітній і культурний рівні розвитку населення, ціннісні орієнтації населення і ін.); конкурентні – пов'язані з діяльністю конкуруючих елементів, необхідністю забезпечення суб'єктів; інші фактори – обумовлені вірогідністю виникнення негативних, форс-мажорних ситуацій (надзвичайні ситуації природно-кліматичного, техногенного характеру і тому подібне). Слід враховувати, що зміни зовнішнього середовища міста можуть не тільки бути основними причинами виникнення і розвитку кризового процесу, але і частково або повністю гасити кризові явища.

#### **Список використаних джерел:**

1. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2006. 420 с.

*Чижова Світлана Миколаївна*  
*старший викладач кафедри державного*  
*управління і місцевого самоврядування*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

У сучасних умовах динамізму та глобалізації соціально-економічних процесів формування та розвиток публічно-приватного партнерства (ППП) є ключовим інструментом ефективної реалізації державної політики на локальному, регіональному та національному рівнях у всіх країнах світу. Отримавши свій початок в 1990-і роки, державно-приватне партнерство проявляється в різних формах і переслідує різні цілі.

У країнах Європейського союзу публічно-приватне партнерство виконує роль інтеграційного механізму, який об'єднує і реалізує цілі соціальної політики на локальному рівні з відродженням і розвитком міст, а в окремих випадках і не урбанізованих територій. У Великобританії публічно-приватне партнерство сприяє реалізації найважливіших напрямків соціальної політики, які забезпечують створення нових робочих місць для молоді, будівництва об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури в містах. У Сполучених Штатах Америки публічно-приватне партнерство в повній мірі поділяє ініціативи національного уряду та урядів штатів, щоб спільними зусиллями модернізувати окремі неприбуткові галузі господарства, віддалені від центральних штатів урбанізованих територій. В Угорщині та інших країнах Східної Європи публічно-приватне партнерство розглядається як спосіб єднання представників прогресивної громадськості з метою зміцнення демократичних засад у суспільстві та побудови громадянського суспільства.

У країнах, що розвиваються, публічно-приватне партнерство широко використовується для будівництва дорожніх магістралей, транспортних вузлів, залізничних станцій. В Росії публічно-приватне партнерство реалізується при будівництві інфраструктурних об'єктів, а також інженерному облаштуванні територій на прикладі створення муніципальних промислових зон, торгово-



промислових зон, технопарків. Останнім часом публічно-приватне партнерство все активніше впроваджується у наукомісткі галузі і галузі науково-технічної сфери.

Зміцнення позицій публічно-приватного партнерства у суспільстві, осмислення його позитивних результатів і певних суперечностей у розвитку партнерських відносин потребують вивчення процесу формування публічно-приватного партнерства в його різних форматах, узагальнення та поширення позитивного досвіду його функціонування в різні сфери економіки з урахуванням намітилися перспектив і тенденцій його розвитку.

Проекти публічно-приватного партнерства - це особливий вид співпраці державного та приватного секторів з метою реалізації довгострокових інвестиційних проектів.

Типові проекти ППП - будівництво та реконструкція транспортної інфраструктури (доріг, аеропортів і залізниць, тунелів, мостів), громадських об'єктів нерухомості (лікарень, шкіл, музеїв), комунальних споруд (об'єктів у сфері каналізації, водопостачання, сміттєпереробки), а також управління зазначеними об'єктами.

У проектах ППП приватний сектор бере на себе зобов'язання по розробці, будівництві, фінансуванні об'єктів і управління ними відповідно до параметрів і стандартами, встановленими державою. Натомість приватний сектор отримує від держави оплату, розмір якої залежить від досягнутих результатів. У ряді проектів ця оплата (або її частина) буде отримана з доходів від комерційної експлуатації об'єкта [1].

За кордоном публічно-приватним партнерством прийнято називати дуже широкий спектр бізнес-моделей і відносин.

У самому загальному сенсі цей термін застосовується при будь-якому використанні ресурсів приватного сектору для задоволення суспільних потреб. Сфери застосування публічно-приватного партнерства в розвинених зарубіжних країнах дуже різноманітні. Співробітництво між партнерами може проходити в рамках різних законодавчих структур, з різноманітним діапазоном завдань і компетенцій.



Міжнародна практика освіти партнерств показує, що вони можуть здійснюватися в найрізноманітніших галузях:

Транспорт - будівництво, експлуатація, обслуговування, впровадження систем управління рухом і безліч інших проектів у різних транспортних галузях, включаючи міський транспорт.

Житлово-комунальне господарство - обслуговування населення; експлуатація комунальних мереж (водопровід, каналізація); прибирання вулиць, вивезення та утилізація сміття.

Екологія - створення, обслуговування і розвиток міських і заміських парків з правом експлуатації природних ресурсів і одержання доходів від організації екологічного туризму.

Громадський порядок і безпека - забезпечення порядку на транспорті і в громадських місцях, обслуговуються приватними компаніями, організація і обслуговування парковок.

Телекомунікації - створення телекомунікаційної інфраструктури і надання послуг споживачам.

Нерухомість - будівництво та експлуатація громадських будівель і муніципального житла в обмін на право забудови та участь у комерційних проектах.

Фінансовий сектор - залучення приватних страхових і керуючих компаній в сферу обов'язкового соціального страхування і державного пенсійного забезпечення.

Освіта - будівництво та обладнання шкіл та інших установ приватними компаніями, які отримують право забудови і розвитку прилеглої території [2].

Форми, в яких реалізується публічно-приватному партнерстві (ППП), відрізняються ступенем відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе за експлуатацію та технічне обслуговування, капітальні вкладення і поточне фінансування, комерційний ризик, а також тим, кому належать активи і тривалістю співробітництва. Основними формами партнерств є:

- контракти на обслуговування;
- контракти на управління;

- договори про оренду;
- контракти на будівництво, експлуатацію, передачу та їх різновиди;
- концесія.

На практиці в зарубіжних країнах часто використовуються і комбінації перерахованих форм. Світовими лідерами у галузі публічно-приватного партнерства визнані США і Великобританія, Франція і Німеччина. Таким чином, у зарубіжних країнах здійснюються в рамках публічно-приватного партнерства проекти легко можна виявити в самих різних галузях економіки.

У зарубіжних країнах в даний час для заохочення приватного капіталу до реалізації нібито непривабливих для приватного бізнесу проектів разом зі своїм матеріальним внеском держава надає суспільно значимих проектів гроші (бюджетні вкладення) або квазігроші (податкові пільги, дотації).

Однак найціннішим внеском держави в проект виявляється, на наш погляд, саме право на його здійснення - гарантована державою монополія на використання виділеного ресурсу тільки даним підприємством, що реалізовує схвалений проект публічно-приватного партнерства [3].

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України №404-VI «Про державно-приватне партнерство» від «01» липня 2010 року. <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.
2. Офіційний сайт Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами. <http://ukrproject.gov.ua/>.
3. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. URL: [www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php).

*Ємельянова Олена Миколаївна*  
*здобувач ОРІДУ НАДУ*  
*при Президентіві України*

## **ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Поетапне створення такої системи публічного управління, заснованої на засадах партнерських відносин з суспільством, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Але сьогодні в нашій країні розвиток ефективних партнерських відносин між державою та суспільством знаходиться на початковій стадії, зокрема, поки що, не сформовано ефективного інституціонального середовища та цілісної системи інститутів публічно-приватного партнерства.

Останнім часом у зарубіжних та вітчизняних наукових дослідженнях приділяється значна увага вивченню різних аспектів розвитку публічно-приватних відносин. Зокрема, проблемам інституціональних відносин між державою і приватним сектором присвячені праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона та інших. Серед вітчизняних вчених можна назвати О. Амошу, В. Дементьєва, А. Гриценка, П. Надолішнього, Н. Піроженко, В. Сікору тощо. Проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких авторів, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М.Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке та ін.. Публічно-приватне партнерство у вузькому розумінні описує довгострокове, таке, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування.

У широкому розумінні публічно-приватне партнерство можна розглядати як процес цілеспрямованої мінімізації державного втручання в життєзабезпечення громадян і залишення за державою лише тих послуг, які в даний період розвитку суспільства лише вона в змозі гарантувати. Держава повинна постійно прагнути

дерегулювання, тобто передачі своїх функцій на засадах механізмів ринкової саморегуляції приватним інституціям.

Узагальнення теоретичного і практичного міжнародного досвіду підтверджує тезу про те, що з публічно-приватним партнерством пов'язана принципово нова якість реалізації функцій держави в умовах демократичних реформ.

*По-перше*, публічно-приватне партнерство сприяє певному переосмисленню змісту функцій держави, публічної сторони владних стосунків. Сьогодні публічні інтереси, публічно-правові майнові стосунки зазнають змін у бік звуження, що відбувається на основі глибшої структуризації. Типовий приклад - реформування природних монополій.

Важливим є також і те, що із зростанням рівня життя, освітнього і культурного рівня суспільства змінюється характер реалізації традиційних публічних продуктів та послуг. Певний перелік класичних публічних благ - освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги, культура - населення вважає за краще повністю або частково оплачувати самостійно, тобто розглядає їх як приватні блага. В зв'язку з цим суверенітет держави переміщається з проблеми забезпечення суспільними благами як такими у бік гарантування їх достатності і належної якості.

*По-друге*, відносно скорочення сфери традиційних публічних інтересів, зміна їх структури і можливе формування нових, вимагають відповіді на питання про те, наскільки держава взагалі може поступитися частиною свого суверенітету на користь приватного бізнесу в контексті ефективного залучення інвестицій. Відомо, що сьогодні в розвинених країнах під дію публічного партнерства підпадають об'єкти державної власності, публічні служби, природні ресурси і окремі види монопольної діяльності держави.

Організація регулюючої діяльності системи публічного управління у сфері партнерства з приватним бізнесом в може відбуватися в наступних напрямках. *По-перше*, розробляються стратегія і принципи, на яких формуються стосунки бізнесу з суспільством в цілому і з публічною владою зокрема. *По-друге*, формується інституційне забезпечення для розробки і реалізації партнерських проектів. *По-*

*третє*, здійснюється організація та управління публічно-приватним партнерством, розробляються його форми і методи, а також конкретні механізми.

*Нормативно-правове* забезпечення публічно-приватного партнерства в Україні здійснюється за допомогою наступних законодавчих актів:

Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року; «Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1996 року №531/ 97-ВР; Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року №1160 ІУ; Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР; Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657XII; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року №1213І-ВР; Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року; Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Так у Програмі визначається що у сфері залучення інвестицій та сприяння розвитку підприємництва, основними завданнями мають стати «забезпечення ефективності і прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства. Встановлення методології оцінювання ефективності проектів, забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів, запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію проектів державно-приватного партнерства з боку держави; створення умов для розвитку саморегульованих організацій і поступове передання їм частини функцій державного регулювання і контролю».

#### **Список використаних джерел:**

1. Практичне керівництво по питаннях ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства. Європейська Економічна Комісія ООН. ООН, Нью-Йорк і Женева, 2008.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

Обговоривши актуальні проблеми системи публічного управління в Україні, учасники конференції дійшли таких *висновків*:

Сучасна модель публічного управління в Україні характеризується відсутністю цілісної концепції інституційних перетворень на державному і місцевому рівнях. Тим часом, політичні зміни, що відбулися в країні, відкривають нові можливості щодо трансформації системи публічного управління. З метою оптимізації механізмів забезпечення ефективності в системі публічного управління України вважаємо за необхідне:

1. Рекомендувати органам влади при складанні описів надання адміністративних послуг для їх споживачів дотримуватись принципів: простоти зрозуміння сутності адміністративної послуги; логіки побудови структури опису надання адміністративних послуг споживачем; повноти інформації про адміністративну послугу та суб'єкт її надання; простоти та зручності його використання.

2. Розробити та впровадити методику опису надання адміністративних послуг споживачам для універсального застосування всіма органами влади України.

3. Місцевим органам публічного управління планувати та проводити консультації з громадськістю на ранніх стадіях процесу підготовки рішень. На консультації з громадськістю виносити не проекти нормативних актів, а документ, що містить опис проблеми, на вирішення якої буде спрямовано майбутнє рішення, варіанти вирішення цієї проблеми, концепція майбутнього місцевої політики.

4. Провести Всеукраїнську нараду за участю керівництва держави і представників місцевих органів влади, представників політичних партій, недержавних організацій та бізнесу з метою вироблення проекту національного консенсусу щодо недопущення використання нелегітимних політичних технологій у державному управлінні і політичній боротьбі.

5. Удосконалити систему професійного навчання державних службовців, спрямувати її на підготовку висококваліфікованих менеджерів у сфері державного управління, набуття державними службовцями сучасних знань та вмінь, необхідних з огляду на нову роль державної служби. Зокрема, з питань управління

процесами розробки державної політики, управління людськими ресурсами, реалізації програмам і проектів, надання державних послуг тощо.

6. З метою удосконалення управління персоналом в органах влади, що повинне базуватися на особистих заслугах і досягненнях: запровадити об'єктивне і неупереджене оцінювання при відборі, призначенні та просуванні державних службовців, ротації кадрів; утвердити в системі державної служби незалежні центри оцінювання особистісних та професійних якостей претендентів на керівні посади; посилити роль кадрових служб органів державної влади в плануванні кар'єри державного службовця, визначенні потреби у професійному навчанні та підвищенні кваліфікації, плануванні безперервного вузькоспеціалізованого навчання; вирішити питання інформаційного та технологічного забезпечення їх діяльності.

7. Забезпечити ефективне попередження виникнення надзвичайних ситуацій на основі впровадження механізмів організаційно-структурного забезпечення управління в сфері цивільного захисту як невід'ємній частині регіональної політики сталого розвитку.

8. Прискорити розробку багатофакторної моделі чиновника вітчизняної держслужби (у тому числі по різних рівнях). Без цього цілеспрямовано формувати систему навчання державних службовців практично неможливо.

9. Розглянути питання можливості підготовки фахівців для управління персоналом у системі вищої освіти України, спеціалізації з управління персоналом в НАДУ при Президентові України та її регіональних інститутах.

10. Ширше висвітлювати у ЗМІ позитивний досвід взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями. Організувати роз'яснювальну роботу серед громадян щодо оновленого законодавства про вибори народних депутатів та вибори до органів місцевого самоврядування.

11. Важливим питанням сьогодення у сфері наукового супроводження вдосконалення механізмів підвищення ефективності публічного управління є його кадрове забезпечення науковцями відповідної кваліфікації, здатними до виконання сучасних досліджень з державного управління і участі у формуванні та реалізації управлінських рішень.



## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Привітання</b>                                                                                                                                                     | 4  |
| <b><u>Секція № 1</u></b><br><b><u>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</u></b>                                                                                     | 8  |
| <i>Абрамова Євгенія Георгіївна</i><br><b>ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ<br/>ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО<br/>САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ СИСТЕМИ ЖКГ</b> | 9  |
| <i>Valiyev Anar</i><br><b>TRUST AND MISTRUST IN THE CAUCASUS</b>                                                                                                      | 12 |
| <i>Босак Ольга Зіновіївна</i><br><b>ЕВОЛЮЦІЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ У ДЕРЖАВНОМУ<br/>СЕКТОРІ: ПЕРЕХІД ВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО<br/>ПУБЛІЧНОГО</b>                      | 21 |
| <i>Єльчанінов Дмитро Борисович</i><br><b>СИСТЕМНІ ТЕОРІЇ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ</b>                                                                                  | 27 |
| <i>Калініченко Анатолій Георгієвич</i><br><b>ДИТЯЧІ ЗАКЛАДИ ОЗДОРОВЛЕННЯ ТА ВІДПОЧИНКУ:<br/>СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ</b>                            | 30 |
| <i>Кованда Вікторія Анатоліївна</i><br><b>УПРАВЛІНСЬКІ ЧИННИКИ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНСЬКОЇ<br/>ДІАСПОРИ З ДЕРЖАВНИМИ СТРУКТУРАМИ УКРАЇНИ</b>                                | 34 |
| <i>Мамонтова Елла Вікторівна</i><br><b>ДЕРЖАВНЕ СВЯТО ЯК ФАКТОР ФОРМУВАННЯ<br/>ПОЛІТИЧНОЇ НАЦІЇ: ДОСВІД НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ</b>                                        | 39 |
| <i>Пасічник Василь Миколайович</i><br><b>НАЦІОНАЛЬНА ІДЕЯ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ<br/>СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b>                                                   | 42 |

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Пермякова Лариса Дмитрівна</i><br><b>ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ПУБЛІЧНОЇ УСТАНОВИ<br/>ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ</b>                                            | 46 |
| <i>Kateryna Pirozhenko</i><br><b>PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL FIXING OF THE<br/>PRINCIPLE OF RIGHTS SUPREMACY: EUROPEAN<br/>EXPERIENCE</b>              | 50 |
| <i>Приходченко Людмила Леонідівна</i><br><b>ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ – ІНСТРУМЕНТ<br/>АНАЛІЗУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ<br/>ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ</b> | 55 |
| <i>Слабих Діана Миколаївна</i><br><b>ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО<br/>УПРАВЛІННЯ</b>                                                         | 59 |
| <i>Триполець Людмила Вікторівна</i><br><b>КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ<br/>«ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА»: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВІ</b>                              | 63 |
| <i>Ясиневич Станіслав Людвигович</i><br><b>ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕКОНЦЕНТРАЦІЯ ВЛАДИ Й<br/>ПОВНОВАЖЕНЬ</b>                                                   | 67 |
| <b><u>Секція № 2</u></b><br><b><u>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</u></b>                                                                                 | 72 |
| <i>Балесна Олена Дмитрівна</i><br><b>РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА<br/>ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ГУМАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА</b>                          | 73 |
| <i>Богданов Станіслав Геннадійович</i><br><b>ПУБЛІЧНО–ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК<br/>ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗОВОГО<br/>УПРАВЛІННЯ</b>                | 78 |

|                                                                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Бондарева Ліна Володимирівна</i><br><b>ДОСТУПНІСТЬ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ: УРОКИ ІСТОРІЇ</b>                                                                                                                   | 81  |
| <i>Воедило Анастасія Андріївна</i><br><b>GRID-ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ОСНОВА<br/>МЕТАПРОГРАМУВАННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО<br/>УПРАВЛІННЯ ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО<br/>СУСПІЛЬСТВА</b>                                           | 85  |
| <i>Галаган Марина Олександрівна</i><br><b>УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ<br/>МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br/>ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ</b>                                                   | 90  |
| <i>Гордєєв Олег Костянтинович</i><br><b>ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО<br/>РОЗВИТКУ: ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ<br/>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>                                                                      | 93  |
| <i>Горобець Інна Віталіївна</i><br><b>ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-<br/>ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО<br/>УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ<br/>БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ</b> | 98  |
| <i>Даниленко Сергій Анатолійович</i><br><b>ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ Й<br/>ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ В УПРАВЛІННІ<br/>ІНФОРМАЦІЙНОЮ СФЕРОЮ</b>                                                              | 102 |
| <i>Єгоров Юрій Васильович</i><br><b>ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА В СТРУКТУРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ<br/>БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ</b>                                                                               | 109 |
| <i>Зелінський Сергій Володимирович</i><br><b>МЕХАНІЗМИ ОЦІНКИ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ В<br/>НІМЕЧЧИНІ ТА ШВЕЦІЇ</b>                                                                                               | 113 |

|                                                                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Киричук Юлія Леонідівна</i><br><b>СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА<br/>КРІЗЬ ПРИЗМУ ДОСЯЖНОСТІ ЦІЛІ</b>                                                                                       | 117 |
| <i>Ковінчук Ольга Леонтіївна</i><br><b>ЕТИЧНИЙ КОДЕКС: ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ У<br/>ФОРМУВАННІ ЕТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ<br/>ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ</b>                                                     | 121 |
| <i>Костенко Денис Володимирович</i><br><b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ<br/>ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВИЗНАЧЕННЯ, ПРИЧИНИ<br/>ВИНИКНЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ НАДЗВИЧАЙНИХ<br/>СИТУАЦІЙ</b>               | 124 |
| <i>Крупник Андрій Семенович</i><br><b>СОЦІАЛЬНА ДІАГНОСТИКА ЯК МЕХАНІЗМ<br/>СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b>                                                                                                       | 129 |
| <i>Мазуркевич Марія Василівна</i><br><b>ЄДИНИЙ ПЕРЕЛІК ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ В НАДАННІ<br/>ЕЛЕКТРОННИХ ТА ІНШИХ ПОСЛУГ</b>                                                                                   | 135 |
| <i>Максименко Олексій Іванович</i><br><b>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br/>ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ НА РАЙОННОМУ<br/>РІВНІ</b>                                                                          | 138 |
| <i>Мошак Олена Володимирівна</i><br><i>Арцеблук Інга Юріївна</i><br><b>АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-<br/>ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ<br/>ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ</b> | 141 |
| <i>Насипаний Віталій Іванович,</i><br><b>СКЛАДАННЯ КАРТ ЗНАНЬ (KNOWLEDGE MAPPING) В<br/>ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ</b>                                                                                     | 144 |

|                                                                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <p><i>Оганісян Михайло Сергійович</i></p> <p><i>Свірська Олена Віталіївна</i></p> <p><b>ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ</b></p>                         | 149 |
| <p><i>Пащикова Мілина Олегівна</i></p> <p><b>ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД З ПИТАНЬ ДОТРИМАННЯ ЕТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</b></p>                                                                          | 152 |
| <p><i>Піроженко Наталія Вікторівна</i></p> <p><b>ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b></p>                                                                      | 156 |
| <p><i>Савенкова Світлана Володимирівна</i></p> <p><b>ДЕРЖАВНИЙ МАРКЕТИНГ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ</b></p>                                                                              | 160 |
| <p><i>Хмелевський Анатолій Борисович</i></p> <p><b>ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ</b></p>                                                                  | 164 |
| <p><i>Шандрик В'ячеслав Іванович</i></p> <p><b>ПОСТАНОВКА ПРОЕКТІВ ПУБЛІЧНО – ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЖИТЛОВОГО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА</b></p>                                           | 167 |
| <p><b><u>Секція № 3</u></b></p> <p><b><u>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</u></b></p>                                                                                                                               | 172 |
| <p><i>Ананченко Юрій Григорович</i></p> <p><b>ДО ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОЇ ПІДТРИМКИ СИСТЕМИ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ В ПРОЦЕСІ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ВІЙСЬКОВИХ В ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b></p> | 173 |
| <p><i>Богданова Наталія Миколаївна</i></p> <p><b>МОТИВАЦІЯ ЗАЛУЧЕННЯ МОЛОДІ ТА ПРОХОДЖЕННЯ НЕЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</b></p>                                                                            | 177 |

|                                                                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Боделан Володимир Русланович</i><br><b>КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДСИСТЕМИ ЄДИНОЇ<br/>СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ВІД<br/>НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ</b> | 184 |
| <i>Заслонкина Ольга Васильевна</i><br><b>МЕЖСЕКТОРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И УПРАВЛЕНИЕ<br/>МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКОЙ</b>                                              | 188 |
| <i>Костишин Денис Юрьевич</i><br><b>ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ<br/>СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ</b>                                               | 195 |
| <i>Малик Елена Николаевна</i><br><b>СПЕЦИФИКА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ<br/>УЧРЕЖДЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ</b>                                                     | 198 |
| <i>Нечухрана Юліанна Геннадіївна</i><br><b>ДОСВІД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ<br/>У ФРАНЦІЇ</b>                                                   | 203 |
| <i>Пахомова Тетяна Іванівна</i><br><b>ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПОБУДОВИ СИСТЕМНОЇ МОДЕЛІ<br/>ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</b>                                                      | 207 |
| <i>Романченко Денис Віталійович</i><br><b>ВПРОВАДЖЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙНИХ<br/>СИСТЕМ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ</b>                                    | 213 |
| <i>Скоропад Олена Василівна</i><br><b>ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ<br/>ЯК ПЕРЕДУМОВА УСПІШНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ<br/>МАЙБУТНЬОГО</b>          | 216 |
| <i>Харченко Анатолий Антонович</i><br><b>ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ<br/>СЛУЖАЩИХ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО<br/>ОБРАЗОВАНИЯ</b>                | 220 |

|                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b><u>Секція № 4</u></b>                                                                                                                                                | <b>227</b> |
| <b><u>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</u></b>                                                                                                                                    |            |
| <i>Артеменко Андрій Григорович</i><br><b>СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ЗМІНИ ВЕКТОРУ<br/>ЗАСТОСУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕТОДІВ У СФЕРІ<br/>САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ МАЛИХ МІСТ</b> | 228        |
| <i>Запорожець Сергій Андрійович</i><br><b>УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІСТА В КОНТЕКСТІ<br/>ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА</b>                                                | 231        |
| <i>Прокопечко Людмила Ярославівна</i><br><b>МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ<br/>ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ</b>                                                      | 233        |
| <i>Костенюк Наталя Іванівна</i><br><b>МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ<br/>СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА<br/>ДОПОМОГОЮ РЕІНЖІНІРИНГУ</b>                          | 237        |
| <i>Саханенко Сергей Егорович</i><br><i>Давтян Степан Гургенович</i><br><b>О ПРИНЦИПАХ ЕВРОПЕЙСКОЙ МОДЕЛИ<br/>РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>                           | 243        |
| <i>Храмцова Ирина Василівна</i><br><b>ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br/>АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ МІСТОМ</b>                                                         | 251        |
| <i>Чижова Світлана Миколаївна</i><br><b>СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ<br/>ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ</b>                                     | 255        |
| <i>Ємельянова Олена Миколаївна</i><br><b>ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО:<br/>ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ</b>                                                                 | 259        |
| <b><u>Рекомендації конференції</u></b>                                                                                                                                  | <b>262</b> |

*Наукове видання*

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

*Матеріали II-ої Міжнародної наукової конференції  
аспірантів та докторантів з державного управління*

*(3 червня 2011 року)*

**[Електронний ресурс]**

Підписано до друку 01.05.2011.

Формат 60x84/16. Папір друкарський.

Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 11,6.

Зам. № 44/06.

Видавництво

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління

при Президентіві України

**Свідоцтво ДК № 1434**

**від 17 липня 2003 р.**

65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22

тел. (048) 729-76-48, 729-76-49

[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)