

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

«РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ»

*Матеріали I-го ВЕБ-семінару
для представників вищих навчальних закладів,
органів публічної влади, громадських організацій
(м.Одеса, 15 червня 2013 року)*

Місце проведення: Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, кафедра регіональної політики та публічного адміністрування

Мета ВЕБ-семінару - розглянути актуальні проблеми регіональної політики та регіонального розвитку в Україні та світі у контексті обговорення проекту «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

ПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕАЛЬНІ ПОТРЕБИ

Балабаєва Зінаїда Василівна, професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, доктор філософських наук, професор. Важливим фактором удосконалення системи регіонального управління є моніторинговий аналіз. Актуальність інформаційного забезпечення процесу реформування системи регіонального управління визначається складністю проблем перетворень в даній сфері в умовах наростання кризових загроз у світі, постійною зміною кон'юнктури міжнародних ринків, непередбачених природних катаклізмів, а також складним політичним процесом в Україні.

Органи державної влади та місцевого самоврядування в регіонах гостро потребують вдосконалення інформаційного обслуговування для підтвердження обґрунтованості управлінських рішень, яке залежить значною мірою від повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють. Інформаційне забезпечення повинне супроводжувати весь процес здійснення політичних рішень. Значну роль при цьому має відігравати зворотній зв'язок, постійне відстеження виконання політичних рішень, тобто соціальний моніторинг.

Про роль моніторингу в регіональному управлінні говорив Президент України у своєму Щорічному Посланні Верховній Раді «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році» [1]. Він назвав його серед стратегічних пріоритетів удосконалення регіонального розвитку в Україні на 2013-2014 рр. – «запровадження регулярного моніторингу (у т.ч. статистичного, соціологічного та екологічного) щодо стану системних і поточних проблем соціально-економічного

¹ Янукович В.В. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. Київ 2013 // [Електронний ресурс]: - Режим доступу - www.niss.gov.ua

розвитку регіонів з метою їх виявлення та ефективного вирішення за допомогою важелів, механізмів та інструментів реалізації регіональної політики» [2, с.145].

Основними завданнями моніторингу можуть стати:

- організація спостереження - одержання об'єктивної і достовірної інформації про протікання в регіоні соціально-економічних процесів;
- оцінка і системний аналіз одержуваної інформації, виявлення причин, що викликають той чи інший характер збоїв у виконанні рішень;
- забезпечення в установленому порядку органів публічного управління регулярною інформацією;
- розробка прогнозів розвитку соціально-економічної ситуації;
- оцінка реакції громадян, ступінь їх підтримки політичних рішень;
- підготовка рекомендацій, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій, доведення їх до відома відповідних органів управління.

В умовах посилення глобальної кризи, що ускладнює виконання задач вдосконалення регіонального управління, особливого значення набуває виконавська дисципліна на всіх рівнях публічної влади. Управлінські рішення повинні беззаперечно виконуватися, щоб забезпечити реалізацію захисних заходів держави від негативних наслідків кризи, коли внутрішня і зовнішня обстановка може швидко змінюватися. Президент у своєму Посланні нагадав, що «у грудні 2012 р. Радою регіонів було підбито підсумки 2012 р. і сформульовано низку завдань на 2013 р., з-поміж яких – практична реалізація нової регіональної політики, що передбачає перехід регіонів і громад до системного освоєння власних ресурсів на стратегічних засадах, поширення міжрегіональної співпраці. Особливу увагу приділено стану виконавської дисципліни щодо реалізації державної регіональної політики» [3, с.139].

Моніторинг допоможе вирішити і це завдання, оскільки покаже процес виконання прийнятих рішень поетапно, коли можна визначити коли і з чієї вини стався збій

² Янукович В.В. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. Київ 2013 // [Електронний ресурс]: - Режим доступу - www.niss.gov.ua

³ Янукович В.В. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2013 році. Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. Київ 2013 // [Електронний ресурс]: - Режим доступу - www.niss.gov.ua

у їх виконанні. У цьому плані може виявитися корисність впровадження у кожному регіоні інформаційно-комунікаційної інфраструктури системи електронного врядування у сфері регіональної політики.

Таким чином, моніторинг об'єднує в собі найважливіші функції управління - спостереження, аналіз, оцінку, прогнозування і стає фактором вдосконалення системи регіонального управління.

У той же час слід працювати над якістю самих управлінських рішень. Вчені інституту стратегічних досліджень підкреслюють важливість вдосконалення практики прийняття управлінських рішень на регіональному рівні, у тому числі: зростання кількості прийняття управлінських рішень, їх дублювання (що призводить до певної «хаотичності» та їх неузгодженості); збереження та навіть поширення практики «ручного управління», заходи якого, як правило, дають швидкий ефект на короткостроковому часовому періоді, проте негативно позначаються на системі стратегічного управління регіональним розвитком знецінюючи її в цілому [4].

Результати проведення моніторингу на регіональному рівні дозволять державі більш раціонально розміщувати інвестиційні ресурси, регулювати оподаткування господарюючих суб'єктів, будувати якісні прогнози та виробляти єдину чітку стратегію розвитку всієї країни.

Пройдисвіт Олексій Олегович, аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Одним із найактуальніших завдань внутрішньої регуляторної політики України залишається подальше удосконалення нормативно-правового регулювання, організації управлінської та операційної діяльності дозвільних органів, які здійснюють регулювання у сфері господарської діяльності. Покращення якості надання дозвільних послуг є також одним з проблемних питань регіональної (місцевої) політики, здійснення якої покладене сьогодні на місцеві державні

⁴ Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь. - К.: НІСД, 2012. – 56 с.

адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (надалі – дозвільні органи).

Законодавча та інша нормотворча діяльність як на національному, так і на регіональному (місцевому) рівні, яка здійснювалась протягом 2005–2012 рр., вказує на те, що останнім часом відбулась лібералізація дозвільного регулювання господарської діяльності, скорочення переліку документів дозвільного характеру, створення дозвільних центрів та спрощення власне дозвільних процедур. Це певною мірою позитивно впливає на бізнес-середовище.

Так, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV [5] визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та державних адміністраторів. Закон містить законодавче визначення основних термінів, які використовуються у врегульованій Законом дозвільній сфері.

Поряд з цим, Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року № 3392-VI визначено вичерпний перелік документів дозвільного характеру та встановлено заборону вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, необхідність отримання яких не передбачена Законом та які не внесені до Переліку, затвердженого Законом.

Регіональна дозвільна політика, що впроваджується на території міста Миколаєва, в цілому відповідає основним напрямкам і тенденціям, які відзначаються на національному рівні. Протягом останніх 2-3 років на регіональному рівні досягнуто певних позитивних зрушень у дозвільній сфері, серед яких:

1. Визначення однією з пріоритетних стратегічних цілей діяльності Миколаївської міської ради – створення сприятливого бізнес-середовища та реформування дозвільної системи;

⁵ Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – ст. 483.

2. Впорядкування та приведення у відповідність до законодавчих вимог процедури розробки та прийняття регуляторних актів;

3. Оптимізація окремих дозвільних процедур та покращення взаємодії між дозвільними органами і державними адміністраторами, у т.ч. за рахунок відкриття у жовтні 2012 р. сучасного Центру надання адміністративних послуг (складовою якого є дозвільний центр);

4. Включення питань покращення якості дозвільних послуг до місцевих програм, які затверджуються міською радою тощо.

Натомість, істотним негативним фактором, який впливає на якість та результативність регіональної дозвільної політики є також недосконалість законодавчого регулювання дозвільної діяльності, особливо – неузгодженість між собою загальних та галузевих регуляторних норм на законодавчому рівні, а також несвоєчасне приведення у відповідність до законів України підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів.

Разом з цим, недостатній рівень поінформованості суспільства призводить до того, що, незважаючи на суттєві спрощення певних процедур отримання адміністративних послуг, громадяни продовжують звертатись до приватних юристів, що фактично виконують функції адміністраторів, але за окрему, зазвичай високу, матеріальну винагороду. З метою ліквідації вказаного негативного явища в дозвільному центрі Миколаївської міської ради проводиться робота по встановленню турнікетів на вході до адміністративної будівлі міської ради, вільний доступ залишиться лише до центру надання адміністративних послуг, де встановлено камери відеоспостереження. Обмеженість доступу до кабінету посадовців має зменшити можливість корупційних правопорушень.

Ще однією проблемою до жовтня 2012 року була відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг. Фактично так склалося, що різні формуляри (бланки) розповсюджуються або за окрему плату, або розміщено в мережі Інтернет, що викликало певні труднощі у недосвідчених користувачів. З метою вирішення цієї проблеми за ініціативою Миколаївського міського голови в дозвільному центрі запроваджено практику

заповнення державними адміністраторами усіх необхідних заявнику формулярів за допомогою комп'ютерної техніки, споживачу адміністративної послуги доводиться лише поставити особистий підпис. Налагодження такої практики надало змогу спростити процес звернення, скоротити час подання документів на отримання тієї чи іншої послуги та дозволило реалізувати право заявників на подання заяви в усній формі (що гарантовано Законом України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [6]).

Отже, незважаючи на певну оптимізацію дозвільних процедур, їх переведення до дозвільних центрів, часткову автоматизацію процесів роботи з інформацією, питання ефективного використання можливостей інформаційних технологій залишається дуже проблемним і потребує окремої уваги при здійсненні заходів, спрямованих на підвищення якості дозвільних послуг.

Підсумовуючи, необхідно виділити такі основні проблеми регіональної дозвільної політики:

1. Неналежна якість надання дозвільних послуг з огляду на специфічні потреби споживачів, у т.ч. в частині витрат часу, фінансових та інших ресурсів.
2. Непрозорість і складність дозвільних процедур, відповідно до яких здійснюється видача окремих документів дозвільного характеру.
3. Обтяжливість паперового документообігу – як для споживачів, так і для надавачів дозвільних послуг.
4. Суперечливість законодавчого регулювання дозвільної системи, у т.ч. загальних і галузевих нормативно-правових актів.
5. Незабезпечення у повному обсязі виконання вимог законодавства щодо видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності.
6. Низька мотивація посадових осіб, відповідальних за організацію і забезпечення надання дозвільних послуг, щодо підвищення якості та клієнто-орієнтованості таких послуг.

⁶ Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – ст. 44.

2. РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Макосій Світлана Дмитрівна, здобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

Прикладом обміну людським капіталом на міждержавному рівні є трудова міграція. На сучасному етапі глобалізації дедалі більше розширюється обмін людським капіталом на міждержавному рівні. Основними компонентами процесу міжнародного обміну людським капіталом є трудова міграція робочої сили (імміграція, еміграція, прихована міграція), отримання освіти за кордоном (обміни, стажування), виїзд з лікувально-оздоровчою метою. Міжнародний обмін людським капіталом впливає на його розвиток як позитивно, так і негативно, що має бути враховано при формуванні державної політики у цій сфері.

Проблемою міграції в Україні більше десятка міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, проте відсутня чітка координація їхніх дій. Вагомий вплив міграції на економічний та соціальний розвиток України, збільшення її обсягів та інтенсивності обумовлює важливість дослідження міграційних процесів.

Проблеми міграції досліджуються М.Долішним, Е. Лібановою, О.Малиновською, О.Позняком, І. Прибитковою та іншими вченими.

Міграція - порівняно нове явище в Україні, тому законодавча база й політика управління міграцією перебувають нині в процесі напрацювання. Процеси трудової міграції в Україні потребують дослідження органами державної влади й місцевого самоврядування, а також розробки стратегічної державної політики в цій сфері та посилення захисту прав українських громадян, які виїздять за кордон як трудящі-мігранти.

Будь-яка міграція має позитивні й негативні наслідки. До позитивних наслідків можна віднести вкладання інвестицій в економіку України. Зовнішня трудова міграція є також джерелом досвіду, знань, ринкової поведінки.

В історії України експерти і вчені виділяють 4-5 хвиль еміграції, але, оскільки мова йде про сьогоднішній день, то фактором виїзду за кордон є різниця між

економічними реаліями та соціальними запитами. Необхідно зазначити причини вимушеної міграції, серед яких є високий рівень безробіття, низька потреба підприємств у працівниках і пов'язана з цим проблема бідності.

Починаючи з кінця ХХ ст., уряди багатьох країн постійно стикалися з міграційними процесами, в той же час універсальних норм, які б регулювали цю сферу міжнародних відносин, не існувало. Ця стурбованість призвела до переоцінки міжнародних інструментів в галузі міграції. Лише після Другої світової війни міжнародна спільнота усвідомила, що необхідна багатостороння співпраця з координації дій по відношенню до міжнародної міграції.

В 1951 році була створена Міжнародна Організація з Міграції (МОМ) як міжурядовий комітет, що займається питаннями мігрантів з Європи. З самого початку МОМ була організацією, що надає послуги урядам різних держав у сфері міграції. Так як різні країни - члени ООН по-різному ставилися до питання про свободу пересування в період холодної війни, МОМ була організована не як спеціалізоване агентство ООН, а як міжурядова організація поза системою ООН. Сьогодні МОМ має угоди про співпрацю з ООН в багатьох країнах світу. МОМ співпрацює з урядами, іншими міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями з метою забезпечення в світі упорядкованого переміщення біженців та інших осіб, які потребують допомоги у сфері міжнародної міграції. З моменту створення в 1951 р. організація допомогла більш ніж 11 млн. чоловік.

Організація Об'єднаних Націй займається різними аспектами міжнародної міграції. Наприклад, Секретаріат Організації Об'єднаних Націй займається збором, аналізом і поширенням інформації про масштаби, тенденції та національної політики у сфері міжнародної міграції. Інші органи системи Організації Об'єднаних Націй займаються такими питаннями, як права людини, особи, переміщені всередині країни, возз'єднання сімей, нелегальні мігранти, незаконне провезення мігрантів через кордони і соціально-економічна інтеграція мігрантів. Крім того, спеціалізовані установи системи займаються питаннями, що входять в їх компетенцію і в їх мандати, зокрема такими, як потоки робочої сили, біженці та шукачі притулку, а також грошових переказів мігрантів.

Міжнародна організація з міграції (МОМ), яка була створена в 1951 році є провідною міжурядовою установою в галузі міграції, вона тісно взаємодіє з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями. Завданням МОМ сприяти гуманізації та впорядкування процесів міграції заради загального блага.

У 1951 р. в м. Брюссель (Бельгія) була проведена Міжнародна конференція з міграції, у якій взяли участь представники 28 держав, наглядачі з Ватикану та різноманітні міжнародні організації, такі, як ООН, Міжнародна Організація Праці (МОП), Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ) та ін.

На конференції розглядався «План із переселення надлишку населення з країн Західної Європи та Греції в країни, які мають можливість їх розселення.» Його метою була спроба розв'язати проблеми міграції, а саме переміщення людей, які не можуть знайти роботу в європейських державах і самостійно переїхати в інші країни, у яких їх послуги могли би бути використаними. План прийняли усі держави і міжнародна організація, визначивши його як найбільш досконалий засіб вирішення проблеми надлишку населення у Європі. Для його здійснення у грудні 1951 р. була прийнята резолюція, яка заснувала Тимчасовий міжурядовий комітет з переселення мігрантів із Європи (РІСММЕ), з штаб-квартирою в м. Женеві.

У жовтні 1952 р. Тимчасовий комітет отримав статус Міжурядового комітету в справах європейських мігрантів. Головною метою Комітету було вжиття заходів стосовно транспортування мігрантів, які не мали жодної можливості переїхати самостійно з європейських країн з надлишком населення до країн, що приймають мігрантів [⁷, с. 577].

Сучасна європейська політика визначається кількома європейськими угодами та конвенціями, прийнятими за останні два десятиліття. Це Шенгенські угоди, Дублінська конвенція, Маастрихтський договір, Амстердамський договір.

На посилення міграційних процесів в майбутньому буде впливати зростання відмінностей між багатими і бідними країнами, що змушує людей шукати через міграцію способи поліпшення свого життя, можливі політичні і громадянські

⁷ Огли Мамедов І.А. Правовий статус міжнародної організації з міграції / І.А. Огли Мамедов // Держава і право: зб.наук.пр.:юридичні і політичні науки / [Голова редкол. Ю.С. Шемшученко].- К., 2011. - Вип. 53.

конфлікти можуть змусити шукати людей безпечніші місця проживання; прогресуюча деградація навколишнього середовища і т. д. З метою забезпечення національних інтересів України щодо управління міграцією необхідно прискорити процес створення єдиного державного органу виконавчої влади в галузі міграції.

Свірін Михайло Геннадійович, професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, кандидат політичних наук, доцент. В умовах європейської інтеграції одним із важливих завдань для України є забезпечення реалізації ключових принципів функціонування сфери державного управління і місцевого самоврядування.

Предметом аналізу цієї публікації є феномен суміщення посадовою особою місцевої державної адміністрації функцій депутата відповідної ради. Цей феномен виникає в адміністративно-територіальних утвореннях, де відповідно до законодавства України місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу. Це область, район області; район Автономної Республіки Крим; міста з спеціальним статусом Київ та Севастополь. Цей феномен виникає, коли державний службовець – посадова особа місцевої державної адміністрації обирається депутатом відповідної ради або коли депутат такої ради призначається на посаду державного службовця у відповідній місцевій державній адміністрації.

Для оцінки такої ситуації слід виходити з особливостей правового статусу цих органів. Так, відповідно до Конституції України обласні (районні) державні адміністрації здійснюють функції з підготовки, виконання обласного (районного) бюджету, регіональних програм розвитку та звітування перед відповідним радами про виконання обласних (районних) бюджетів та регіональних програм [8, ст. 119]. Обласні (районні) ради, які не мають власних виконавчих органів, здійснюють контроль за виконанням бюджету та регіональних програм обласними (районними) державними адміністраціями [8, ст. 143] і мають право

⁸ Конституція України [Текст] : [в ред. із змінами, внес. Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р.] / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К. : Парламент. вид-во, 2012. - 90 с.

висловлювати недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації [⁸, ст. 118]. При цьому антикорупційне законодавство обмежує право державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування займатись іншою оплачуваною діяльністю [⁹, ст. 4, 7], тобто, зокрема, суміщати одночасне виконання посадових обов'язків голови обласної (районної) ради, його заступників і посадових обов'язків співробітника місцевої державної адміністрації. Обмежень для суміщення виконання депутатських функцій в цих радах і адміністративних функцій посадових осіб обласних (районних) державних адміністрацій у законодавстві не передбачено.

Відомо, що одним з ключових принципів контролю – є принцип незалежності контролюючого органу [¹⁰]. Будь-якій контрольний орган може виконувати покладені на нього завдання об'єктивно і ефективно тільки у тому випадку, коли він є незалежним від організацій, діяльність яких він перевіряє, і є захищеним від стороннього впливу. Контрольний орган повинен мати функціональну та організаційну незалежність, необхідну для виконання покладених на нього завдань. Виходячи з цих позицій, розглянемо які потенційні загрози має феномен суміщення функцій посадової особи місцевої державної адміністрації та депутата відповідної ради.

Сумісництво депутатського мандата і посади, насамперед керівної, у місцевій державній адміністрації містить загрозу зниження рівня і якості контролю за виконанням бюджету та програм розвитку територій. Порушується згаданий принцип незалежності контрольного органу. Уявить ситуацію, коли керівник управління чи відділу адміністрації одночасно, будучи депутатом відповідної ради, очолює профільну депутатську комісію. За таких умов він сам керує процесом узгодження планів роботи і сам перед собою звітує в раді (або в комісії) про результати виконаної роботи. Сучасне українське законодавство не містить надійних перепон для виникнення таких ситуацій. Тобто гіпотетично усі

⁹ Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Голос України, 15.06.2011. - № 107.

¹⁰Лімська декларація керівних принципів контролю [Текст]. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001

посадовці місцевої державної адміністрації, якщо їх оберуть виборці, можуть сформувати депутатський корпус відповідної ради. Нанівець зводиться одна з ключових функцій управління – контроль ради за діяльністю адміністрації. Неминучим наслідком відсутності належного контролю стане зниження рівня ефективності роботи виконавчих органів рад. З іншого боку, під загрозою опинається можливість реалізації одного з конституційних принципів функціонування держави – принцип відповідальності («Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [8, ст. 3]). Конституція України визначає представницькі органи регіонального рівня (обласні, районні ради) поряд з Президентом України і органами виконавчої влади вищого рівня суб'єктом контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій («Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами» [8, ст. 118]). Крім того, при аналізі цієї ситуації слід враховувати, що органи місцевого самоврядування, є одним з шляхів здійснення влади її джерелом – народом України («Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [8, ст. 5]). Тоді доречним буде поставити питання про те, що суміщення адміністративних і депутатських функцій посадовими особами місцевих державних адміністрацій ставить під загрозу реалізацію принципу народовладдя.

Чорнолуцький Василь Павлович, здобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. В умовах європейської інтеграції важливим аспектом є забезпечення ключових вимог до організації і функціонування системи виконавчої влади. Як відомо, однією з таких вимог є забезпечення державою прав і свобод людини.

Ідея пріоритетності прав і свобод людини була закладена вже у преамбулу Основного Закону та його перший розділ. Відповідно до Конституції головним обов'язком Української держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість

діяльності нашої держави [¹¹, ст 3]. Ця ідея як принцип визначає ключову вимогу до організації та діяльності усіх без виключення органів державної влади. Вирішення цього завдання безумовно потребує належного забезпечення, у тому числі, у системі місцевих державних адміністрацій.

Слід зазначити, що термін «забезпечення додержання прав і свобод громадян» не розглядається у сучасних енциклопедичних видань з теорії державного управління [¹², ¹³] та права [¹⁴], а тому потребує детального аналізу. При цьому, на нашу думку, слід виходити з того, що визначення певної функції органу виконавчої влади має давати уявлення про місце цієї функції у загальній системі функцій органу влади, вказувати на істотні ознаки саме цієї функції, описувати її зміст та окреслювати відносини, у яких, власне, має реалізовуватись ця функція. Важливим етапом формування визначення терміну є семантичний аналіз його складових.

«Додержання прав і свобод громадян» з точки зору семантики слід розуміти як: точне, без відхилень виконання, здійснення прав і свобод громадян [¹⁵]. Діяти щось «точно» або «без відхилень» означає діяти так, що б цілком відповідати певним вимогам, потребам, суворо дотримуватись встановленого порядку [¹⁵, с. 1466]. Звідси логічно постає питання про джерела вимог, порядку реалізації прав і свобод громадян, тобто про певні стандарти у сфері прав і свобод. Такими джерелами виступають Конституція України, а також інші закони України, документи міжнародних організацій, які ратифіковані у встановленому порядку. Серед останніх центральне місце займають Міжнародний пакт про громадянські і

¹¹ Конституція України. - Х. : Право, 2011. - 54 с.

¹² Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за ред.: Ю. В. Ковбасюка [та ін.] ; уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]. - К. : НАДУ, 2010. - 819 с.

¹³ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

¹⁴ Юридична енциклопедія [Текст] : [в 6 т.] / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана ; редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. - К. : Юридична думка, 2011.

¹⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпень : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [16, 17].

Під функцією «забезпечувати додержання прав і свобод громадян» можна розуміти: 1) задовольняти потреби громадян у точному, без відхилень виконанні, здійсненні їх прав і свобод, 2) створювати надійні умови для точного, без відхилень виконанні прав і свобод громадян; гарантувати реалізацію цих прав і свобод; 3) захищати, охороняти громадян України від небезпеки порушення їх прав і свобод [15]. При цьому під «надійними умовами» слід розуміти «необхідні і достатні обставини (або ресурси), наявність яких створює підстави і реальну можливість для реалізації встановлених законодавством прав і свобод громадянина».

На завершення спробуємо надати робочий варіант визначення терміну «забезпечення додержання прав і свобод громадян». Забезпечення додержання прав і свобод громадян – це одна з визначених Конституцією України функція місцевої державної адміністрації яка полягає у задоволенні потреб громадян у точному здійсненні їх прав і свобод, що закріплені Конституцією та законами України, створенні надійних умов для цього, гарантуванні реалізації прав і свобод громадян, забезпеченні захисту громадян України від небезпеки порушення цих прав і свобод.

3. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УКРАЇНІ: СТРАТЕГІЇ, ТЕХНОЛОГІЇ, ІННОВАЦІЇ

Гапанович Ярослав Валерійович, головний державний інспектор управління державного нагляду ДДН НРКЗІ (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації), здобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Інноваційними є особливості здійснення державного

¹⁶ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій / [упоряд. Т. Яблонська]. – [3-е вид., доп. і перероб.]. – К., 2002. – С. 13 – 23.

¹⁷ Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

нагляду у сфері зв'язку та інформатизації на регіональному рівні. Діючий державний нагляд у сфері зв'язку та інформатизації сьогодні став спеціальною формою ефективного державного контролю, що дав можливість регулювання діяльності комерційних організацій, приватних операторів (провайдерів) телекомунікацій, користувачів радіочастотного ресурсу України (РЧР), не підпорядкованих органам державної влади, отримання інформації, необхідної органам влади для формування й реалізації державної політики у сфері зв'язку та інформатизації.

Особливості здійснення державного нагляду у сфері зв'язку обумовлені багатоелементністю, багатогранністю й різноманітністю форм зв'язку, його розподілом по родах, видах, типах і способах організації. Це вимагає від інспекторського складу обов'язкового володіння фундаментальними знаннями, основами більшості професійних спеціалізацій у галузі зв'язку.

Враховуючи напрацювання науковців з дослідження співвідношення понять "контроль" і "нагляд", існуючу класифікацію контролю, можна стверджувати, що державний нагляд у сфері зв'язку та інформатизації слід вважати елементом державного контролю, здійснюваного органами державної влади.

Як виявляється з робіт Андрійко О. Ф., позиція автора зводиться до того, що "родовим поняттям є "контроль", а нагляд походить від нього й має свої характерні відмінності" [¹⁸, с. 91].

Відмінності у здійсненні державного нагляду у сфері зв'язку та інформатизації впливають зі специфіки функцій, завдань і повноважень органів державної влади України, що здійснюють нагляд, особливостей сфери його застосування й носять комплексний характер [¹⁹, с. 39]. Характерними, родовими ознаками, властивими державному нагляду у вищевказаній сфері є:

1. Різноманітність, не схожість за призначенням, внутрішньою інфраструктурою, процедурами здійснення й забезпечення, за об'єктами нагляду.

¹⁸ Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [текст] /О.Ф. Андрійко//. - К. : Наукова думка, 2004. - 300 с.

¹⁹ Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади [текст] /О.Ф. Андрійко//. - К. : Наукова думка, 2004. - 300 с.

2. Є істотні відмінності в порядку й алгоритмі проведення заходів державного нагляду залежно від об'єкта нагляду. Основними з них є відмінності: в організації і змісті нормативно-правових актів; у строках проведення заходів і формах їх здійснення; у складі уповноважених комісій; у видах технічних засобів моніторингу й вимірювання параметрів; у процедурах здійснення й обробки результатів державного нагляду; у складі учасників адміністративних процедур.

3. Необхідність перевірки дотримання норм законодавства України, спеціальних правил, установлених лише для певних груп об'єктів нагляду.

4. Обов'язковість застосування уповноваженими посадовими особами Національної комісії, що здійснює державне регулювання у зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), при виявленні правопорушення, різних санкцій адміністративного характеру залежно від його важкості, виду або передача матеріалів державного нагляду компетентним органам в окремих випадках.

5. Контроль виконання приписів або розпоряджень, виданих за результатами державного нагляду.

6. Моніторинг якості підготовки й впровадження нормативно-правових актів і відстеження їх результативності.

Зміни соціально-політичної обстановки в Україні кінця ХХ століття, здобуття Україною у 1991 році державної незалежності й необхідність подальшого розвитку економіки спричинили трансформацію системи органів державної влади, що знайшло своє відображення у Конституції України [20]. У країні розпочався процес формування ринку телекомунікацій, суб'єктами якого стали оператори й провайдери телекомунікацій, виробники технічних засобів телекомунікацій.

Історично державний нагляд у галузі зв'язку перестав бути відомчим і з 2006 року став однією з форм урядового контролю у галузі зв'язку, що мав відмінні риси. Здійснювався державний нагляд урядовим органом державного управління – Державною інспекцією зв'язку. У сучасних умовах модернізації суспільства державний нагляд у даній сфері перетворився з 2012 року в елемент

²⁰ Конституція України [Текст] / Відомості Верховної Зароди (ВВР). - 1996. - №30. - С. 141.

парламентсько-президентського контролю, здійснюваного незалежним державним регулятором ринку – НКРЗІ.

Державний нагляд стає діючим інструментом подолання регіональних ризиків, елементом антикризових стратегій. До проблемних питань державного нагляду в регіонах відносяться: недосконалість чинного законодавства у сфері інформатизації, необхідність створення національних стандартів і норм у сфері інформатизації; необхідність створення парку вимірювальної техніки для здійснення моніторингу, обробки сигналів у кіберпросторі.

Сьогодні перед сферою зв'язку та інформатизації постали виклики, пов'язані з: необхідністю удосконалення законодавчої бази, відсутністю нормативно-правових процедур державного нагляду у сфері інформатизації й взаємодії наглядових органів у регіонах; протиправним веденням бізнесу у кіберпросторі й приховуванням доходів; низьким рівнем доступності жителів села до телекомунікаційних послуг і засобів телекомунікацій у регіонах України [21].

Теоретична новизна дослідження полягає у розгляді й формулюванні нових понять державного нагляду в історичній динаміці з позиції зміни управлінських стратегій.

У дослідженні сформульовано наступні родові поняття державного нагляду: за ринком телекомунікацій; у сфері використання РЧР України; у сфері інформатизації; у сфері послуг поштового зв'язку.

Запропоноване нові форми державного нагляду у сфері зв'язку та інформатизації з застосуванням стратегій нового державного управління (New Public Management), у тому числі: за участю громадськості; орієнтовані на результат; організації системної взаємодії підрозділів нагляду НКРЗІ з іншими уповноваженими наглядово-контрольними органами у регіонах. Така стратегія мусить стати основою регіонального розвитку в Україні, ефективного функціонування сфери зв'язку та інформатизації в умовах модернізації суспільства.

²¹ Указ Президента України від 21.08.2004 № 943 " Про Національну комісію з питань регулювання зв'язки України". - [Електронний ресурс] : - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/943/2004>. - Дата доступу: 07.06.2013.

4. РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Шпильчин Ярослав Богданович, головний спеціаліст відділу економічного розвитку і торгівлі Миколаївської районної державної адміністрації Одеської області, магістр державного управління. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності [22].

Світовий досвід і практика свідчать, що починати процес реформування треба з розбудови фундаменту територіальної організації влади, з формування економічно спроможної громади, з реформування адміністративно-територіального устрою. Такі зміни стимулюватимуть процес становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої стають спроможними усвідомлювати свої інтереси та відстоювати їх у співпраці з органами місцевого самоврядування [23].

Інститут місцевого самоврядування має складну суспільно-державну природу. Місцеве самоврядування (як складова суспільства) об'єктивно знаходиться в «конструктивній опозиції» до держави, особливо в питаннях захисту інтересів місцевих громад. Ця обставина вимагає або побудови складної процедури узгодження інтересів держави і територіальних громад, або посилення тиску органів державної влади на місцеве самоврядування. Таким чином, виникає протиріччя: з одного боку держава, з метою забезпечення стабільності, об'єктивно зацікавлена в зміцненні місцевого самоврядування, а з іншого боку вона часто чинить тиск на «конструктивну опозицію», використовуючи адміністративні механізми.

²² Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013 рік). [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya/proekt-konczepczii/>

²³ Молодцов О.В. Самоорганізація державної влади через інститут місцевого самоврядування: стан реалізації основних засад // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2012_1/1-6-25.pdf

Ще одне протиріччя викристалізувалось у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування (реформа «зверху») і стосується методів та підходів його реалізації. Місцеве самоврядування має вирости і розвиватися «знизу» природним шляхом за відповідної підтримки держави і під її контролем. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але одночасно воно потребує і надійного захисту від неї ж.

Зазначимо, що відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка після її ратифікації Верховною Радою України стала невід'ємною складовою національного законодавства, воно повинно бути фінансово, правничо та організаційно автономним [24].

Дуже гострою є проблема підготовлених кадрів, особливо у сільських, селищних територіальних громадах та громадах невеликих міст. Потребує вирішення і поки що малодосліджена проблема синхронізації дії механізмів державного управління, місцевого самоврядування та самоорганізаційних. Адже неузгодженість їхніх дій призводить до марнування і без того обмежених ресурсів [25].

Незважаючи на певні кроки, що вже зроблені українською владою для досягнення прозорості та відкритості в її діяльності, певні проблеми на цьому шляху ще залишаються. Поки що громадськість України не має реального впливу на процес прийняття рішень, на розробку напрямів державної політики. Механізми, методи та форми цього впливу, його забезпечення та здійснення ще недосконалі й не функціонують у повній мірі.

В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України. Це право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140) [26].

Проголошений у Конституції принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. Це стається тому, що не має окремого закону,

²⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад (укр/рос), Страсбург, 1985. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

²⁵ Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід / Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. – Вінниця.: Вінницька обласна рада. – 2011. – 157 с.

²⁶ Конституція України // ВВРУ від 28 черв. 1996 р. - К, 1996. - N 30, Ст. 141.

який би запроваджував основні засади, на яких ця самостійність має здійснюватися. Механізми реалізації самостійності та її напрями чітко не визначені. Самі «питання місцевого значення» ще потребують певного уточнення. У Конституції України вони визначаються досить розмито (ст. 143) [27].

Так, Конституція України передбачає організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування, відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, але в реальному житті це не завжди так. Особливо це стосується фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [28].

Органи місцевого самоврядування в Україні мають стати реальними господарями території, що володіють повноваженнями та матеріально – фінансовими ресурсами для самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави, сприяють соціально – економічній стабілізації і розвитку територій. На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належить залучення громадськості до процесу прийняття рішень і як результат цього – досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним чинником на шляху демократичних перетворень в Україні. Впровадження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, спрямованої на задоволення потреб населення та заснованої на демократичних цінностях, вимагає вдосконалення механізмів участі громадськості у прийнятті управлінських рішень не тільки на місцевому, а й на загальнонаціональному рівні. Це допоможе підвищити якість надання послуг населенню, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади в цілому. Особливе значення це має на місцевому рівні, оскільки саме місцева влада найбільш наближена до населення, з яким вона має тісно та плідно співпрацювати. Місцеве самоврядування у цьому контексті розглядається як

²⁷ Конституція України // ВВРУ від 28 черв. 1996 р. - К, 1996. - N 30, Ст. 141.

²⁸ Реформування місцевого самоврядування: національний та міжнародний досвід / Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. – Вінниця.: Вінницька обласна рада. – 2011. – 157 с.

базова ланка для взаємодії влади з суспільством, основа суспільного розвитку, від якої залежатиме розвиток країни в цілому.

Сухінін Дмитро Валентинович, докторант кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, кандидат наук з держаного управління. У контексті реформування місцевого самоврядування розглянемо окремі аспекти побудови ефективної моделі оцінювання якості діяльності органів місцевої влади та муніципальних послуг в Україні. Оцінювання є важливим компонентом стратегічного управління. Воно є джерелом інформації для покращення діяльності та процесів управління. Управлінцям необхідно мати певні інструменти, засоби та знання для якісного, результативного впливу на процеси управління. Саме таким засобом і є оцінювання. Світовий досвід показує, що найбільш поширеними та ефективними формами оцінювання є такі як: зовнішнє (експерти, громадськість, колеги з інших організацій тощо); внутрішнє (всередині організації); оцінювання центральними органами влади та спеціальними структурами центрального рівня; незалежне відкрите оцінювання.

В цілому, можна визначити дві основні цілі оцінювання якості діяльності органів місцевої влади та послуг, що надаються ними населенню:

- інформаційна допомога у визначенні пріоритетів політики органу місцевої влади; у розробці та реалізації програм розвитку; у визначенні обсягу послуг, їх якості, необхідної кількості, доступності та ефективності;
- відслідковування якості діяльності та послуг у процесі реалізації на кожному з її етапів, що дозволяє вчасно вносити необхідні зміни, корегувати діяльність з метою запобігання загострення проблем та вчасного їх вирішення, що у свою чергу забезпечує постійний контроль над якістю.

Важливими складовими оцінювання є:

- раціональність/адекватність місцевих програм розвитку, інноваційних проєктів, а також тих послуг, що надаються населенню;
- впливи або/та ефекти (що є результатом);

- досягнення чи недосягнення встановлених цілей;
- альтернативи (чи є більш ефективні шляхи досягнення більш успішних результатів в реалізації проектів та програм, інші більш ефективні шляхи надання послуг населенню) тощо.

При побудові моделі оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг населенню необхідно врахувати різноманітні показники, що характеризують ефективність, а також і результативність надання кожної з послуг окремо. В той же час такі показники мають бути інтегральними, що поєднують окремі показники ефективності та результативності з надання окремих послуг у систему. Отже, необхідно будувати інтегральну модель оцінювання, що дозволяла б оцінювати як кожну послугу окремо, так і діяльність органу місцевої влади щодо надання послуг в цілому.

Сам процес оцінювання підрозділяється на значну кількість етапів його проведення. Зокрема, експерт всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку Ф.Харріс, лише підготовчий до оцінювання процес розділяє на декілька етапів:

- визначення інформації, що бракує;
- визначення бажаних стандартів виконання;
- визначення реального виконання;
- визначення можливостей;
- розробка стратегії оцінювання;
- проведення оцінювання [²⁹, с. 155].

Успішне оцінювання результатів визначає як слабкі, так і сильні сторони реалізації проектів і програм або процесу та кінцевого результату надання послуг населенню, а також надає інформацію щодо того яким чином можна їх покращити. Одним з найважливіших етапів оцінювання результатів є збір та аналіз інформації. При проведенні оцінювання результатів необхідно збирати різні види інформації та застосовувати різноманітні методи її збору. Так,

²⁹ Harris Frank. Evaluation models and methods/ Harris Frank. - OECD, 2005. – 172 p.

основними методами збору інформації є такі як: анкетування, тестування, опитування та інтерв'ю, спостереження, аналіз документів та робочих планів тощо.

На етапі збору інформації основними є такі компоненти оцінювання за результатами:

- інформація, що зібрана самою організацією у процесі виконання завдань програми, проекту або процесу надання послуг населенню;
- дослідження експертів;
- опитування споживачів;
- дослідження обізнаності споживачів;
- спостереження із застосуванням різних його методів та підходів тощо.

Наступним, ще більш відповідальним етапом оцінювання результатів є обробка, аналіз отриманої інформації з метою визначення як позитивних, так і негативних аспектів діяльності з подальшим визначенням необхідних кроків щодо вдосконалення того процесу, що оцінюється. На даному етапі мають бути взяті до уваги та проаналізовані такі складові як: результати за тими ж самими показниками, але за попередній період; економічні показники - бюджет програми, проекту або послуги, кількість залучених працівників та ін.; дані з різних напрямів реалізації проекту, програми або надання послуги (якщо аналізується діяльність органу влади щодо надання усіх послуг, то тут використовуються дані щодо надання кожної з послуг окремо); зовнішні фактори (повинні бути враховані всі фактори, що можуть мати вплив на досягнення очікуваних результатів); зміни у процесах надання послуг або реалізації програм та проектів розвитку.

Найбільш простою для застосування є логічна модель оцінювання за результатами. Дана модель має таку логічну структуру: проблема → причини → кроки → завдання → наслідки/результати. Вона є досить простою у застосуванні, але завжди надає чітко визначену, точну та повну інформацію щодо ситуації, шляхів її вирішення, можливих наслідків та конкретних результатів.

Важливу роль в оцінюванні якості послуг органів місцевого самоврядування України належить функціональній моделі оцінювання. Зміст даної моделі

виходить з самої її назви, тобто оцінювання із застосуванням такої моделі спрямовується на дослідження функцій кожного із суб'єктів надання послуг протягом усього цього процесу на кожному з етапів. В рамках функціональної моделі оцінюється персональний рівень реального виконання, а також здатності виконувати службові завдання персоналу протягом певного періоду часу. Збір даних та їх аналіз здійснюється у порядку затверджених стратегічних першочергових та другорядних завдань.

Будь-яка модель оцінювання має враховувати зовнішні фактори та досліджувати елементи не лише окремо, а й у певному взаємозв'язку. Необхідно враховувати такі найважливіші критерії як горизонтальна, вертикальна та тимчасова соціальна інтеграція.

В системі надання послуг населенню мають бути враховані та інтегровані ідеї, інтереси, потреби всіх стейкхолдерів. Таким чином, аналіз стейкхолдерів, стан врахування та реалізації їх інтересів є ключовим елементом оцінювання, що надає цінну інформацію щодо всіх соціальних груп, їх інтересів, відповідності діяльності органів місцевого самоврядування цим інтересам, а також інформацію щодо залучення соціальних груп до реалізації спільних завдань, інтересів та прагнень.

Ровинська Катерина Ігорівна, доцент кафедри права та законотворчого процесу, докторант кафедри права та законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ при Президентові України, кандидат наук з державного управління. Питання реформування місцевого самоврядування викликає значний інтерес як зі сторони науковців так і практиків, які відчувають критичний стан у якому знаходиться цей інститут в зв'язку з відсутністю дієвого та прозорого механізму самоврядування в інтересах територіальної громади, довіра якої критично залежна від наявності такого механізму.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), є першим вагомим камінцем, який закладається у систему місцевого самоврядування європейського зразка та,

незважаючи на змістовне наповнення Концепції сучасними проблемами, що існують у місцевому самоврядуванні, деякі питання місцевого самоврядування залишилось поза уваги.

Одним з визначених викликів сучасного місцевого самоврядування в Концепції визначається «корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості».

Проте, явище «корпоратизація» в системі місцевого самоврядування має й позитивні сторони у випадку, якщо вектор його розвитку та функціонування направлений на реалізацію спільного інтересу як органів місцевої влади та самоуправління, так й територіальної громади зокрема.

Корпоратизація - універсальна закономірність і вона стоїть в одному ряду з такими закономірностями як концентрація капіталу, глобалізація діяльності, використання новітніх інформаційних технологій та ін. Вже ніхто не спростовує той факт, що створюється єдиний економічний простір, де основними господарськими суб'єктами стають не країни, а корпорації та їх альянси.

Досліджуючи правовий статус територіальних громад, проведеного з позицій наявності ознак корпоративізму, Ю. Молодожен, визначила основні ознаки територіальної громади, корпоративні за своєю суттю: самоврядна, репрезентативна, автономна, територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова, фіскальна [³⁰, с. 351]. Вказане дає підстави говорити про корпоративний характер територіальної громади.

Територіальні громади використовують демократичні інструменти взаємодії з владою, органи місцевого самоврядування виступають як повноцінні суб'єкти економічних відносин, а їх спільною мотиваційною домінантою діяльності є посилення соціально-економічних позицій адміністративно-територіальної одиниці.

³⁰ Молодожен Ю. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України [Текст] / Ю. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. - 2006. - №2. - С. 347-352

На жаль, на теперішній час, ситуація у вищезначених взаємовідносинах територіальної громади та органів місцевого самоврядування нагадує відносини «двох сусідів по комунальній квартирі», кожен з яких переслідує свої інтереси, проживаючи на спільній території. Проте, за усіма доктринами та теоріями місцевого самоврядування, інтереси усіх учасників цієї системи повинні збігатися, зокрема, беручи до уваги той факт, що інститут місцевого самоврядування є демократичним проявом держави та створений для реалізації саме інтересів територіальної громади.

На теперішній час, окрім правових та економічних неспроможностей системи місцевого самоврядування, причинами складної ситуації є також невідповідність норм законодавства та напрямів функціонування його органів існуючим ціннісним орієнтаціям населення, особливостям його життєдіяльності та внутрішнім тенденціям розвитку громад. З іншого боку, спостерігаємо також збереження застарілих форм і методів у діяльності органів місцевого самоврядування, в той час коли завдяки індустріалізації та інформатизації усі інші суспільні та економічні суб'єкти набагато швидше пристосовуються до зовнішніх змін і потреб. Вказане ще раз підтверджує відсутності єдності інтересів в системі місцевого самоврядування.

Корпоративна вертикаль має цілий ряд переваг. Зокрема, вона стимулює до підвищення якості на кожному етапі прийняття рішень у інтересах усіх мешканців територіальної громади. Адже усі усвідомлюють, що отримають блага лише у випадку реалізації прийнятого рішення. Значною перевагою також є зменшення затратності часу на прийняття рішень, оскільки кожний етап складовий у корпоративній вертикалі є компромісно узгодженим із кожним учасником системи місцевого самоврядування починаючи з перших етапів.

Корпоратизація є дієвим механізмом виведення організаційних та фінансових відносин в українському управлінні на якісно вищий рівень.

Усі члени територіальної громади є носіями територіальних інтересів, причому аксіоматично, що «інтереси територіальної спільності можуть для практичного життя людини мати іноді більше значення, аніж інтереси класу або нації». Як

справедливо зазначає К.С. Бельський, становище громади та моральний настрій її членів, які проживають разом, мають спільні житлові, освітні, культурні, а часто й релігійні інтереси, забезпечують в її межах природним шляхом міцний громадський порядок та утворюють умови для ефективного управління таким об'єднанням [³¹, с. 74].

Таким чином, враховуючи складний характер формування складу інтересів територіальної громади, на нашу думку, доречно, визначити їх як корпоративні, закріпивши за ними компромісний механізм визначення, тобто з урахуванням інтересів усіх суб'єктів (учасників) територіальної громади. Вказане, надасть можливість встановлення більш чіткого та конкретного механізму формування стратегічних завдань органів місцевого самоврядування на кожній окремій території.

За такого підходу корпоративні інтереси громади є не тільки об'єднувальним, а ще й мотивуючим механізмом розвитку місцевого самоврядування відповідної території і в цілому основою її життєдіяльності. З іншого боку, на шляху їх реалізації виникають різні загрози, у зв'язку з чим корпоративні інтереси громади становлять об'єкт безпеки та потребують відповідного правового визнання та закріплення.

Радіонова Ольга Миколаївна, магістрант ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Разом з економічними критеріями успішності розвитку регіонів є соціальні, а саме - підвищення добробуту жителів, збільшенні тривалості повноцінного життя. Відтак, соціальна складова розвитку громади визнається як домінуюча над економічною. Головною метою соціального розвитку регіонів є створення умов для підвищення якості життя своїх громадян. А оцінкою того чи іншого рівня соціального розвитку є соціальний, економічний добробут людини. На нашу думку, головним системоутворюючим елементом регіону є людина, а соціальні цілі в його розвитку виявляються першорядними.

³¹ Бельський К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (Политологические аспекты) [Текст] / К.С. Бельский: Учеб. пособие. — М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1990.— 167 с.

Головними цілями програм соціального розвитку територіальних громад регіонів можна вважати: досягнення належного рівня і якості життя населення, збільшення його доходів; соціальний захист, у першу чергу, людей похилого віку, інвалідів і інших соціально уразливих груп населення; скорочення безробіття; підвищення якості надання соціальних послуг, в тому числі медичних, освітніх, а також тих, що надаються в сфері житлово-комунального господарства; забезпечення мешканців комфортним житлом; збільшення середньої тривалості життя громадян тощо.

5. УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В РЕГІОНІ. ІННОВАЦІЙНІ ФОРМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Колісніченко Наталія Миколаївна, доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, кандидат наук з державного управління, доцент. Саме регіональна система освіти здатна максимально враховувати потенційні можливості й особливості освітнього середовища, реальні потреби споживачів освітніх послуг, освітнього ринку й ринку праці, утверджувати інноваційну політику, сприяти задоволенню освітніх потреб соціуму. Пошук і залучення інноваційних підходів до регіонального розвитку освіти, оптимізації мережі освітніх закладів – вимога часу, умова раціонального використання наявних на місцевому рівні ресурсів, потенціалу внутрішнього ринку, активізації освітніх ініціатив і поєднання їх з ініціативами підприємництва та громадськості щодо ефективної реалізації освітніх завдань. Інноваційні підходи до регіонального розвитку, налагодження ефективного діалогу між національним та регіональним рівнями активізують процеси соціально-економічного зростання регіонів, покращення добробуту громадян України, зняття соціальної напруги. Усе це потребує вивчення відповідних факторів впливу освітнього ресурсу на розвиток регіонів та вироблення нових механізмів управління регіональною освітою.

Серед численних новітніх тенденцій, які ініціюються та реалізуються в регіонах України варто назвати такі мережеві утворення, як: модель соціального

партнерства, освітні округи, культурно-освітні комплекси регіону, регіональні соціокультурні освітні кластери.

Серед інновацій, які сприяють активізації регіонального розвитку, вагоме місце належить використанню потенціалу та переваг співробітництва, партнерства, що стимулює заявлені напрями, посилює економічну, соціальну, культурну єдність країни, уможливорює доцільність і раціональність першочергового виконання різних завдань освітньої галузі. *Модель соціального партнерства* успішно діє в регіонах. Більшість загальноосвітніх навчальних закладів тісно співпрацюють із вищими та професійно-технічними навчальними закладами (укладаються угоди про співпрацю, викладаються курси довузівської підготовки, використовується кадровий потенціал і матеріально-технічна база суб'єктів взаємодії).

В основі організації та функціонування *освітніх округів* лежить мережева взаємодія навчальних закладів, їх соціального оточення та виробничої сфери регіону (населеного пункту). Залучення соціальних партнерів дозволяє навчальному закладу створити умови для забезпечення потреб тих, хто навчається, в отриманні якісних освітніх послуг із обраних напрямів майбутньої діяльності. Формування освітніх округів є особливо актуальним для освіти регіонів (областей), адже протягом останніх років суттєво зменшився контингент учнів загальноосвітніх навчальних закладів.

Інформаційне суспільство (і далі – суспільство знань), а відтак - перехід світового розвитку на інформаційний етап, вимагає високої культури та інтелектуального рівня населення. Завдання з вирішення цієї проблеми реалізують культурно-освітні заклади регіонів, які, об'єднуючись у мережі, формують собою *культурно-освітній комплекс регіону*. Удосконалення територіальної організації культурно-освітніх округів регіонів сприяє успішному функціонуванню культурно-освітніх закладів не тільки окремих територій, але і країни у цілому.

Кластер в освіті можна визначити як систему взаємопов'язаних закладів освіти, освітніх організацій, промислових, бізнесових структур, громадських та інших організацій, значимість яких як цілого перевищує суму складових частин. Кластерний підхід організації регіональної освіти перетворює ситуативні

контакти між підприємствами, установами, організаціями на систему стійких партнерських стосунків, стимулює реалізацію спільних проєктів, сприяє зниженню сукупних витрат на розвиток освіти, науки, розроблення новацій. Це, у свою чергу, підвищує ефективність структури, оптимізує наявні ресурси. Як результат – розвивається інноваційна діяльність учасників кластера. При цьому важливими є такі чинники, як удосконалення системи освіти і професійної підготовки майбутнього вчителя, його готовності до здійснення інноваційної діяльності в регіоні, інноваційно-методичного супроводу освітнього процесу, створення можливостей для інновацій, удосконалення інституційного середовища і системи розповсюдження знань і технологій. З огляду на це і формується інноваційний соціокультурний освітній кластер як добровільне об'єднання географічно близьких взаємодіючих суб'єктів господарювання: освітніх закладів, органів влади, банківського, приватного сектора, інноваційних підприємств/організацій, об'єктів інфраструктури. Їхня взаємодія характеризується виробництвом конкурентоспроможних освітніх, культурних, соціальних послуг, наявністю погодженої стратегії розвитку, спрямованої на реалізацію інтересів кожного з учасників і регіону як території локалізації кластера.

6. ПРОЕКТНИЙ ТА ПРОГРАМНИЙ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Костандогло Марина Ферапонтівна, магістрант ОРІДУ НАДУ при Президентові України. У порівнянні з іншими методами програмно-цільовий метод є відносно новим та недостатньо розробленим. Програмно-цільовий метод тісно пов'язаний з нормативним, балансовим та економіко-математичними методами та передбачає розроблення програми починаючи з оцінки кінцевих потреб, виходячи з цілей розвитку економіки у поєднанні з визначенням ефективних шляхів та засобів їх досягнення та ресурсного забезпечення.

Суть програмування полягає в аналізі стану національної та регіональної економіки, виявленні проблем, які не можуть вирішити ринкові механізми, розробці та реалізації окремих економічних та економічних завдань.

Головними завданнями програмування є підтримка екологічної та соціальної збалансованості економіки, вплив на її якісне перетворення, стимулювання її розвитку з метою підвищення рівня економічного та екологічного добробуту населення. Мета державного програмування – досягнення прийняттого для держави чи регіону варіанта розвитку економіки. Програмування, як форма державного регулювання, має такі специфічні особливості:

- 1) втручання держави в економіку не ліквідує стихійність у ринкових перетвореннях, а лише коректує цей процес;
- 2) програмування є елементом сучасної ринкової організації економіки, оскільки держава не керує агентами ринку, а лише спрямовує їхню діяльність;
- 3) основою програмування є структурне регулювання;
- 4) програмування, як форма впливу на економіку, є системним і комплексним.

У системі державного цільового програмування національної економіки можна виділити:

- спеціальні програми розвитку окремих галузей, секторів або регіонів.

Прикладом таких програм в Україні є Державна програма розвитку вугільної промисловості. Державна програма ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, Державна національна програма „Освіта, Україна ХХІ століття”;

- програми, що стосуються певних загальнонаціональних проблем: Державна програма зайнятості, Державна програма соціального захисту населення, програми діяльності державних економічних органів. Державна програма приватизації, урядова програма Кабінету Міністрів „Україна-2010»;

- програми для досягнення збалансованості та макроекономічної стабільності національної економіки: програми стабілізації економіки та виходу її з кризового стану;

- фінансові програми;

- регіональні, програми з господарського освоєння нових районів, перетворення економіки регіонів, які вже сформовані, формування нових територіально-галузевих кластерів, регіональних інноваційних систем та регіональної мережі інноваційної інфраструктури, екологічно збалансованого розвитку економіки регіону (району, міста, селища), з планування територій та просторового розвитку, сталого розвитку територій з створення нових робочих місць, підтримки підприємницької діяльності розвитку рекреаційної індустрії та туристичної інфраструктури, охорони довкілля та екологічної безпеки тощо.

За рівнем масштабу порушених проблем розрізняють:

- великомасштабні регіональні цільові програми. До них можна віднести комплексну програму НТП у регіональній економіці, програму вирішення найважливіших соціальних проблем в регіоні, програму сталого (екологічно збалансованого) розвитку регіону;
- програми соціально-економічного розвитку, наприклад, житлова програма;
- вузькі науково-технічні та інші програми.

7. ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ: МОЖЛИВІСТЬ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ОЦІНКИ

Корнієвський Сергій Володимирович, аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління, НАДУ при Президентіві України. Одна з нагальних проблем державного управління в Україні – підвищення його ефективності. Сучасні підходи до розуміння сутності ефективного управління визначають його як політико – адміністративний цикл діяльності органів влади, за якого визначаються цілі й завдання стратегій і програм дій у різних сферах, передбачаються гнучкі варіанти дій та ресурсного забезпечення для їх досягнення, і, зокрема, до програми вносять показники її результативності [32].

³² Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні /Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.

В Україні реформування управлінської діяльності розпочалося в 2004 році з впорядкування підходів до формування державних цільових програм, розроблення паспортів бюджетних програм. Зокрема, пріоритетним було завдання розробити систему контролю за вчасним виконанням заходів і завдань програм; цільовим використанням виділених для програми ресурсів; досягнення передбачених цільових показників [33]. Водночас брак чіткої методики визначення цільових показників та їх подальшого моніторингу вказує на актуальність розроблення такого інструментарію.

Закордонні фахівці вважають, що необхідним елементом має стати моніторинг і контроль за виконанням програм, і, у зв'язку з цим, великого значення набуває розробка якісної системи оцінки їх результативності. Оцінка програм, за формулюванням шведського вченого Е. Ведунга, – це ретельне, ретроспективне визначення переваг, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [34, с. 239].

В Україні проблема оцінки програмних документів, зокрема в сфері регіонального розвитку, має низку аспектів. Оцінювання результативності виконання програмних документів сприймається як контроль за вчасним виконанням запланованих заходів і цільовим витрачанням коштів. Водночас, як відомо з теорії оцінювання та зарубіжної практики, контроль та оцінка – різні сутнісні інструменти перевірки програм.

У кожній державі наявні специфічні підходи до формування системи оцінювання управлінської діяльності в сфері регіонального розвитку, зокрема відповідних програмних документів. Зауважмо, що в будь-якому разі їх зміст залежить від специфіки адміністративно-територіального поділу, змісту регіональної політики держави, поширених підходів щодо оцінювання управлінської діяльності взагалі, можливості за допомогою інструменту оцінювання залучити додаткові джерела ресурсів для реалізації програм. В країнах ЄС, програми регіонального розвитку,

³³ Про паспорти бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року N 1098 (зі змінами й доповненнями, внесеними наказами Міністерства фінансів України від 1 листопада 2004 року N 687, від 14 квітня 2006 року N 363) – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

³⁴ Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм : пер. з англ. // Е. Ведунг. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.

які реалізуються на рівні регіонів, за змістом і структурою узгоджені з пріоритетами державної політики.

Наприклад, у Польщі зі вступом до Європейського Союзу на регіональному рівні почали запроваджувати вимоги щодо циклу формування та реалізації урядових програм, які визначаються засадами використання структурних фондів ЄС, зокрема й запровадження системи моніторингу програм аж до рівня моніторингу реалізації проектів і заходів; формування в складі керівних органів програм структурних одиниць, відповідальних за моніторинг їх реалізації. Для оцінки програм почали використовувати елементи зовнішнього оцінювання, залучаючи зовнішніх експертів або ж формуючи на певний час *ad hoc* структури. Моніторинг програмних документів здійснюється за показниками досягнення цілей. У бюджеті програм визначають значні кошти для ресурсного забезпечення моніторингу та оцінювання їх реалізації.

Вимірювання виконання, зокрема й моніторинг і оцінювання програм, у багатьох західних країнах є частиною так званого «*результативного управління*» (*Results Based Management*), яке загалом складається з шести окремих компонентів:

- участь зацікавлених сторін (*stakeholders*);
- визначення очікуваних результатів;
- визначення відповідальності та ризиків;
- вибір показників результативності й ефективності діяльності;
- збір даних про результативність і ефективність діяльності та складання

відповідних звітів про проведення оцінки.

Результативне управління передбачає об'єднання цих компонентів у програмному циклі від планування й оцінювання [³⁵, с. 30-47].

Забезпечення циклу результативного управління й, зокрема, вимірювання виконання, потребує певного рівня *інституційної спроможності*.

Можна вважати, що складниками інституційної спроможності в здійсненні моніторингу та оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку є такі:

³⁵ Основи професійної підготовки державних службовців: Навч. посіб. / Ю.П. Шаров, Т.В. Маматова, І.А. Чикаренко. Результативність та якість діяльності державного службовця ; за заг. ред. Є.І. Бородіна, В.Г. Логінова, О.Ф. Мельнікова, П.І. Шевчука. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2003. – 212 с.

- існування інституційної системи оцінювання урядової діяльності та програм;
- підготовлені кадри державних службовців і професійних оцінювачів;
- мережа незалежних агентств чи експертів з питань оцінки;
- належне методологічне й технічне забезпечення державної системи статистики;
- організаційна культура органів влади;
- вплив позитивного досвіду неурядового середовища.

Найсучаснішою тенденцією в оцінюванні управлінської діяльності є використання різних інструментів залучення громадян до процесу оцінювання чи принаймні пошук якнайбільшої кількості способів оприлюднення результатів цього процесу.

Водночас досвід розвинутих країн, наприклад, Канади, держав, які стали членами Європейського Союзу, може слугувати основою для критичної оцінки стану інституційної спроможності урядових структур в Україні. Як демонструють дослідження українських фахівців з питань державного управління [³⁶], органам влади в Україні притаманна низка специфічних характеристик. Насамперед ці структури діють суто як адміністративні організації, тобто цілі їхніх співробітників не пов'язані з цілями органу влади. Адміністративний стиль управління переважає у відносинах керівників і підлеглих, водночас перші здебільшого чітко дотримуються всіх вказівок та розпоряджень, що надходять «згори».

Такі риси організаційної культури органів влади не надто сприятливі для запровадження сучасних підходів до організації моніторингу й оцінювання реалізації програм регіонального розвитку.

Отже, можна зробити висновки, що в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів. Наявні повноваження різних управлінських

³⁶ Рудніцька Р. Діагностика організаційної культури місцевої влади : зб. наук. пр. / Р. Рудніцька, О. Людкевич, Р. Лесечко. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – Вип. 3: «Ефективність державного управління». – С. 172-177.

структур на національному рівні спрямовані на контроль за здійсненням заходів; аудит фінансових показників управлінської діяльності органів влади; моніторинг соціально-економічного розвитку території країни.

В Україні процес формування цілісного підходу до моніторингу та оцінювання регіональних програм розвитку лише розпочався. Використання закордонного досвіду щодо створення системи моніторингу та оцінювання регіональних програм сприятиме підвищенню ефективності державного управління розвитком регіонів.

8. РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Бобровська Олена Юріївна, завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, доктор наук з державного управління, професор. При обґрунтуванні пріоритетів розвитку регіонів необхідним є забезпечення методологічної єдності. Виділені за географічним принципом регіони як суб'єкти господарювання, що розвиваються в певному територіальному просторі, являють собою сукупність систем зі складним, динамічним та дисипативним характером розвитку. Вони залежні між собою і, взаємодіючи, змінюють, доповнюють і впливають на умови і середовище свого функціонування. Тому збалансованість екологічного, економічного і соціального розвитку стає їх безальтернативною домінантою, що вимагає зміни підходів до вивчення їх стану, взаємозв'язків і взаємного впливу, встановлення нових закономірностей та поглиблення розуміння цілей їх стратегічного і поточного розвитку, засобів та шляхів їх досягнення.

Діяльність державних і регіональних органів влади вже не може детермінуватись тільки матеріальними та соціальними мотивами і не враховувати екологічний стан навколишнього середовища. Ресурсне забезпечення підвищення якості життя людей тільки за рахунок нарощування кількості та масштабності господарюючих суб'єктів і зростання економічних і соціальних показників уже не може вважатися ефективним джерелом. Воно веде до зменшення природних ресурсів та

погіршення екологічного стану навколишнього середовища. Більшість ресурсів не тільки є дуже обмеженими, а і невідтворюваними. Частина проблем розвитку викликається також незбалансованістю умов і темпів проходження процесів життєдіяльності. Зазначене актуалізує проблему комплексного прогнозування та стратегічного планування розвитку регіонів з урахуванням взаємопроникнення і взаємовпливу наслідків і результатів одночасного і спільного перебігу економічних, соціальних та екологічних процесів на життя суспільства.

Комплексне вирішення проблеми довгострокового розвитку регіонів представники теорії інституціоналізму розглядають через використання формальних та неформальних правил поведінки і зв'язків у суспільстві і через взаємини між органами влади, господарюючими суб'єктами і людьми, які спрямовують зусилля на розвиток історичних, ментальних, етичних, культурних, економічних та інших цінностей, їх примноження та накопичення.

Використовуючи в концепції розвитку регіону інституційний підхід, критерієм оцінки досягнення загального добробуту населення регіонів доцільно вважати критерій екологічної доцільності політик і стратегій їх соціально-економічного розвитку. При цьому слід враховувати, що організація економічного і соціального розвитку за умови збереження навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів призводить до диференціації процесів управління і ускладнює бачення системних зв'язків, їх цілісне бачення і осмислення. Тому побудова логіки перебігу окремих видів процесів розвитку як частин складної системи регіонального управління вимагає проведення комплексного системного аналізу економічних, соціальних та екологічних політик, стратегій, програм і проектів, у яких вони реалізуються.

Орієнтація на комплексне й одночасне вдосконалення і розвиток регіону як цілісності вимагає по-новому представляти такі поняття, як «корисність економіки», її «соціальна цінність» та «екологічна цінність». Необхідно також враховувати, що поява будь-якої з них не визначається як мотивація до діяльності, що лінійно розвивається. Як правило, діяльність мотивується низкою критеріїв, особливостей і процесів формування низки явищ, наявністю неоднорідностей і

недостатністю певних умов їх перебігу, імовірністю появи протиріч або протистояння інтересів, збільшенням амплітуди відхилень від стану рівноваги, що може призвести до критичних меж їх здійснення.

Концепція екологічної цінності повинна не тільки стати частиною концепцій економічного та соціального зростання в регіоні, а й розглядатися у складі їх головних цілей. Економічне зростання, що погіршує навколишнє середовище, має розглядатися не як джерело благ, а як збитки, завдані здоров'ю, які зменшують продуктивний потенціал людей у майбутньому, знижують позитивну спадковість, збільшують екологічні відходи та інші негативні наслідки. Це призведе до необхідності в майбутньому включення у вартість продукції, товарів, послуг всіх факторів, які формують екологічну систему регіонів, країни і світобудови в цілому.

Існує потреба в наповненні якісно новим змістом критерію «розвиток регіону» та інноваційних підходів до його досягнення. Орієнтація процесів розвитку не тільки на задоволення потреб, а й на поліпшення екологічного та природно-ресурсного потенціалу, гармонізація розвитку всіх систем регіону та їх складових, які органічно поєднують не тільки соціально-економічні, а і весь спектр чинників життєдіяльності, вимагає використання інноваційно орієнтованої методології – розробки спільних і споріднених політик, стратегій і планів розвитку.

Використання принципів конструктивної інтеграції та синтезу, взаємовпливу і взаємозбагачення за умови методологічної єдності розробки і реалізації стратегій розвитку, встановлення системних зв'язків і численних факторів, що на них впливають, створить умови системності регіональних заходів, що розробляються, які здатні привести регіон до стану сталого розвитку на базисі екологічної, економічної та соціальної гармонії.

Інноваційний підхід до розробки стратегічних документів розвитку регіону слід розуміти і як використання наявного широкого спектра наукових розробок, єдиних методичних алгоритмів та інструментів, організаційних схем, форм і методів розробки стратегій, прогнозів і планів. Їх сукупність дозволить забезпечити цілісність, узгодженість і наукове обґрунтування регіональних

програмних і проектних завдань з використанням інтегрального критерію економічної, соціальної та екологічної цінності. Забезпечення методологічної єдності при виборі пріоритетів розвитку і проведення консолідованої політики і тактики регіонального господарювання дозволить створити в регіонах умови інформаційної відкритості, посилить функцію координування стратегічної діяльності з боку органів регіонального та місцевого самоврядування.

Успішне використання наукової інноваційної методології покращує інституційно-правові та організаційні умови реалізації поставлених стратегічних цілей, створює фундамент для ініціювання структурних перебудов, схем розміщення та вдосконалення елементів архітектури регіону. На рівні регіонів використання методичних управлінських, організаційних, програмно-цільових інновацій в контексті реалізації державної стратегії інноваційно-інвестиційного розвитку підвищить їх структурну гнучкість, створить передумови для ліквідації негативних наслідків забруднення навколишньої природи. Це дозволить отримати відчутні позитивні результати здійснених перетворень: ліквідуються структурні невідповідності у видах діяльності, галузевої та секторальної структури щодо кількості і якості продукції та послуг, активізуються процеси створення нових моделей взаємодії влади, представників бізнесу і населення, з'являться нові функціональні завдання управління, відповідні викликам зовнішнього і внутрішнього середовища регіонального поля діяльності.

На вирішення проблемних питань цілісного збалансованого розвитку регіонів повинні бути спрямовані спільні зусилля вчених і практиків.

Булгаков Ігор Миколайович, перший заступник начальника територіального управління Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України в Одеській області, магістр державного управління, аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентові України. У сучасних умовах недостатній рівень ефективної реалізації всього потенціалу управління як на загальнодержавному так і територіальному рівні часто стає обмежуючим

фактором, що не дозволяє підприємствам і об'єднанням реалізувати свої можливості. Тому аналіз, вилучення уроків, обґрунтування організаційно-правових засад функціонування та розвитку територіальних управлінь Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, який би відповідав і інтересам роботодавців, і потребам працівників, є однією із найактуальніших проблем сьогодення. Існує ряд підходів до підвищення ефективності управління охороною праці на сучасному етапі: підвищення кваліфікації і якості навчання фахівців, пропаганда передового досвіду організації трудового процесу, впровадження інформаційних технологій тощо. Натомість, особливої уваги потребують вдосконалення нормативно-правової бази охорони праці, необхідність подальшого удосконалення існуючої системи управління охороною праці.

Управління охороною праці будується за принципами комплексного розв'язання питання безпеки, попереджувальних дій у сфері охорони праці й економічної зацікавленості працівників. За Держгірпромнаглядом закріплено 7 напрямів відповідальності: ринковий нагляд, прості об'єкти високого тиску, ліфти, канатні дороги для перевезення пасажирів, знаки безпеки і захисту здоров'я працівників, устаткування, що працює під тиском, вибухові матеріали промислового призначення. Завдання Держгірпромнагляду – відстежувати відповідність цього устаткування вимогам технічних регламентів європейських норм. Основною спеціалізацією державного нагляду територіального управління Держгірпромнагляду в Одеській області є: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; організація та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань. Управління також виконує завдання забезпечення промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення

робіт юридичними та фізичними особами, які, відповідно до законодавства, використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення; трубопровідного транспорту, функціонування ринку природного газу та діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки та потенційно небезпечними об'єктами. Метою теруправління є забезпечення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативно-правових актів про охорону праці в частині безпечного ведення робіт, промислової безпеки, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також державного гірничого нагляду.

Територіальне управління Держгірпромнагляду в Одеській області здійснює державний нагляд на підприємствах 26 адміністративних одиниць. Під наглядом знаходяться 27 галузей виробництва Одеської області, у тому числі Одеська залізниця, яка проходить ще через Херсонську, Кіровоградську, Миколаївську, Криворізьську, Черкаську та Вінницьку області. Загальна кількість піднаглядових суб'єктів господарювання складає 31831 виробничих об'єктів 173761.

До складу теруправління входять 5 державних інспекції, 2 відділи та 1 сектор, що здійснюють нагляд за охороною праці на підприємствах, в установах та організаціях всіх видів діяльності та форм власності в Одеській області.

Реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також внесення пропозицій щодо її формування потребує свого вдосконалення. Здійснення комплексного управління у сфері промислової безпеки, охорони праці, а також контролю за виконанням функцій державного управління охороною праці повинне реалізуватися з врахуванням організаційно-правових засад системи. Тому необхідної уваги потребують питання організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів

з питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення, тощо.

9. ПІДГОТОВКА УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ДЛЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Євстюніна Юлія Віталіївна, доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, кандидат педагогічних наук. Одним із напрямів реалізації Президентської програми економічних реформ України на 2010 - 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [37] є реалізація Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [38].

Важливим кроком у реформуванні сфери державної служби є формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ та залучення до роботи в провідних сферах державного управління [39].

До повсякденних завдань такого лідера – сучасного керівника органу влади входять і організація громадської підтримки управлінських рішень шляхом участі в комунікативних заходах, забезпечення прозорості в діяльності державного органу, здійснення належного інформування громадськості про його діяльність, що відбувається із обов'язковим залученням засобів масової інформації.

³⁷ Програма економічних реформ – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.

³⁸ Указ Президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2010 роки» від 01 лютого 2012 № 45/2012 - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/14429.html>.

³⁹ Указ Президента України «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» від 05 квітня 2012 № 246/2012– [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/14656.html>.

Вивчення досвіду співпраці регіональних органів влади із засобами масової інформації свідчить про те, що успішність реалізації вищезазначених завдань шляхом участі керівництва у брифінгах, прес-конференціях, інтерв'ю, круглих столах майже стовідсотково залежить від компетентності самого керівника в питанні підготовки та проведення публічних виступів. Врахуймо й те, що уваги формуванню зазначених компетенцій під час здобуття вищої освіти за більшістю спеціальностей майже не приділяється, а штатний розклад регіонального органу влади не передбачає наявності спеціаліста відповідного профілю.

Таким чином, особливої актуальності в питаннях підготовки сучасних керівників органів влади на рівні регіонів сьогодні набуває надання спеціальних знань та формування вмінь щодо: підготовки успішних публічних виступів та проголошення переконуючих промов у різноманітних ситуаціях, ефективного проведення переговорів, дебатів, круглих столів, організації взаємодії із засобами масової інформації та використання засобів вербального й невербального спілкування для досягнення поставленої мети тощо. Важливість зазначених знань та вмінь для сучасного керівника підтверджують й результати опитувань працівників органів влади – майбутніх магістрів державного управління.

Колісніченко Наталія Миколаївна, доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, кандидат наук з державного управління, доцент. Політичні та соціально-економічні реалії сьогодення вказують на той факт, що реалізація функцій суспільного управління та політичної діяльності в сучасних кризових умовах за відсутності відповідних компетентностей є неможливою. Державне управління зазнає змін у контексті нових викликів: глобалізаційні виклики; запровадження бізнес стратегій в державне управління; зменшення довіри (з боку громадян) до якості діяльності органів державного управління; зміна відносин між бюрократичним та політичним рівнем; зростання об'єму завдань за умови обмежених ресурсів; підвищені вимоги з боку краще інформованої та більш критично налаштованої громадськості; виклики, пов'язані з європеїзацією

державного управління. Зазначені процеси змін потребують ефективного лідерства, спроможного, на основі відповідних компетентностей, визначати стратегії, досягати поставлених завдань. Розвиток зазначених компетентностей є метою навчальних програм, що пропонуються системою закладів підготовки з державного управління. Проте, традиційна система освіти і підготовки та підходи із професійного розвитку не відповідають тим вимогам, які ставляться до ефективного регіонального лідера. На думку В.Пусіка та інших ^[40], більшість програм із підготовки лідерів орієнтуються на бізнес-навички, натомість менше уваги приділяють питанням гуманітарним та моральним; не є інтегральними і часто є своєрідним видом допомоги у вирішенні проблем, що повторюються.

У доповіді ОЕСР з лідерства в державному секторі зазначено нові ролі високопосадовців як лідерів державного сектору ^[41]: агенти змін, промоутери кращої діяльності, координатори урядової політики, хоронителі цінностей державної служби. Лідери системи державного управління можуть бути важливим інструментом «перетворення колективної культури державної служби, яка останнім часом послабила свої позиції, в сильні індивідуалізовані тенденції інших змін в сфері державного управління» ^[42]. Зазначене підкреслює виключно вирішальну роль лідерів в управлінні процесами координації та інтеграції, ефективного розвитку територій.

Нові підходи до навчання лідерів потребують своїх досліджень з огляду на те, що система державного управління України не достатньо спрямована на розвиток лідерів.

10. ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ. ПАРТНЕРСТВО ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ У ПРОЦЕСАХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

⁴⁰ Pucik V., Tichy N. M., Barnett C. K. Globalizing management: Creating and leading the competitive organization. - New York: Wiley, 1992. - 356 p.

⁴¹ Public Sector Leadership for the 21st Century. - Paris: OECD, 2001 / Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/34/2434104.pdf>

⁴² Public sector modernization: Modernizing public employment. - Paris: OECD, 2004 / Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/6/33660031.pdf>

Титаренко Любов Миколаївна, доцент кафедри філософських та соціально - політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентові України, кандидат політичних наук, доцент. Проголошення державної незалежності України та курс на розбудову суверенної, демократичної, правової держави поставили на одне з чільних місць проблему самоусвідомлення громадянина в якісно новому соціально - політичному просторі. У загальному вигляді відповіді на ці питання можна розглянути у взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Тому є необхідність переосмислення проблем становлення і розвиток громадянського суспільства в контексті відносин держави і людини з позицій пріоритетності інтересів кожного громадянина.

Дослідженню проблем становлення громадянського суспільства та орієнтирів суспільного розвитку приділено такими вітчизняними вченими, як В. Аверьянов, Д.Войтенко, О. Воронько, С. Дубенко, Н.К. Дніпренко, Н. Нижник, В. Луговий, В. Майборода, В. Малиновський, М.І. Пірен, В.М. Олуйко і ін. В центрі уваги цих авторів знаходяться визначення спрямованості демократичного поступу, а також пошуку шляхів розбудови інститутів громадянського суспільства.

Загальновідомо, що сьогодні постає необхідність більш активно формувати та включати інститути громадянського суспільства до процесів демократизації. Держава має існувати задля того, щоб задовольняти потреби своїх громадян. Держава у цьому випадку уявляється як політична організація, наділена повноваженнями правочинного здійснення загальної волі переважної більшості громадян.

Як зазначає В. Малиновський, маючи багато вимірів та визначень, демократична держава є показником гуманістичної демократії в сучасному розумінні і системою державних, громадських, ідеологічних інституцій, покликаних забезпечити не лише форми народовладдя, але й створити всі необхідні умови для якісного, цивілізованого життя людей [⁴³, с.22].

Слід відзначити, що концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розроблено з урахуванням вимог

⁴³ Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник. - Вид.2-ге. - К.: Атіка, 2003. - 150 с.

Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» з метою якісного підвищення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати управління суспільними справами в інтересах населення [⁴⁴, с. 4].

Загальнонаукова точка зору полягає в тому, що інститути громадянського суспільства підсилюють правову державу, виступаючи орієнтиром формування та розвитку «соціально - правової, демократичної держави» [⁴⁵; ⁴⁶]. Разом з тим, актуальною проблемою на сьогодні є те, що інститути громадянського суспільства не відіграють потужної ролі у суспільному устрої держави. Поки-що наявна слабка спроможність органів державної влади втілювати ефективні напрямки розвитку суспільства.

Відхід від засад командно - адміністративної системи створив для працівників владних структур ситуацію суперечностей і конфліктів. Такий стан є свідченням забюрократизованості кадрів управління. Чимало авторів зазначають, що слабка і некомпетентна управлінська еліта переважно ототожнюється з корупційними діями, марнотратством суспільних грошей, відсутністю шанування права, компрометацією демократичних інституцій та процедур в очах громадськості.

Крім того, за результатами опитування громадської думки інформаційно-аналітичного видання «Громадська думка» фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва - 57,55% громадян вказали на те, що в останній час, рівень життя істотно знизився [⁴⁷, с. 435]. Представники влади відчужуються від решти суспільства, створюють бар'єр між народом і владою, створюють свою субкультуру, спосіб життя і політичну поведінку.

Вважаємо, що суспільна демократія, яка не виражає життєві інтереси людей, позбавляється їхньої підтримки, приречена на те, щоб відігравати ритуальну роль,

⁴⁴ Голос України №108 (5608) // Соціальний вимір є найважливішим пріоритетом. – 12 червня 2013 р.- С.7.

⁴⁵ Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник. - Вид. 2-ге. – К.: Атіка, 2003. – 150 с.

⁴⁶ Титаренко Л. Соціально-політичний простір сучасності: проблеми та перспективи розвитку. - ДРІДУ НАДУ при Президентіві України.- 6 - та регіональна науково-практична конференція за міжнародною участю «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком» від 23 листопада 2012 року. – С. 435.

⁴⁷ Титаренко Л. Соціально-політичний простір сучасності: проблеми та перспективи розвитку. - ДРІДУ НАДУ при Президентіві України.- 6 - та регіональна науково-практична конференція за міжнародною участю «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком» від 23 листопада 2012 року. – С. 435 с.

а значить, бути формальною, вдаваною. Наявна соціально-політична нестабільність, бідність виливаються в хронічний стрес для громадян. Існуючий стан здоров'я та пригнічений настрій виступає серйозною перешкодою довіри населення до влади. Така ситуація не дає підстав для оптимізму. Замість демократичних реформ сталося "первісне захоплення" власності, а ринок, не адаптований людяністю і культурою, став за Соросом, "диким капіталізмом" [⁴⁸, с. 36].

Дикість і варварство завжди протистояли гуманізму, культурі і цивілізованості, громадянському або "відкритому суспільству", як його назвав К. Поппер. Тому проблема українського сьогодення морально - культурна, а не тільки політична чи економічна. "Відсутність духовності, гуманізму, культури, це насамперед відсутність порядку й раціонального управління в країні, без яких відкрите демократичне суспільство не може існувати" [⁴⁹, с 51].

Характеризуючи гострі соціально-економічні проблеми та соціально-політичні і психологічні хвороби українського суспільства, слід відзначити, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. У більшості територіальних громад місцеве самоврядування не забезпечує сприятливе життєве середовища, необхідне для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав.

Необхідно констатувати, що пріоритетність людських прав передбачені розділом II Конституції України. Зокрема, ст. 24 означено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівні перед законом [⁵⁰]. Це передбачає гарантію прав людини як громадянина, зокрема гарантію на людську гідність, умови життя, які відповідають міжнародним стандартам.

Для успішного виконання цих завдань, перш за все необхідно вирішити на державному рівні питання стратегічних і тактичних орієнтирів гуманітарного розвитку – подолання бідності, зміцнення соціально - психологічних та моральних відносин різних верств населення в Україні.

⁴⁸ Поппер К. Відкрите суспільство і його вороги. –К. : Основи, 1994. – Т 2.

⁴⁹ Поппер К. Відкрите суспільство і його вороги. –К. : Основи, 1994. – Т2.

⁵⁰ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. - К.: Преса України, 1997.

31 травня 2013 року Секретаріатом Кабінету Міністрів України проведено останній із запланованих семінарів з питань організації взаємодії з громадськістю для працівників районних державних адміністрацій. У ході семінару учасники отримали детальні роз'яснення, рекомендації, практичні поради щодо налагодження ефективної взаємодії з громадськістю. Обговорюючи питання планування та проведення консультацій з громадськістю, учасниками заходу було зроблено акцент щодо сприяння у проведенні громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади. Подібні семінари проводилися Секретаріатом Кабінету Міністрів у співпраці з проектом Агентства США з міжнародного розвитку «Програма сприяння парламенту II» протягом квітня – травня 2013 року у Києві (3 квітня), Дніпропетровську (12 квітня), Харкові (19 квітня) та Львові (17 травня). Президент України В. Янукович вважає, що впродовж останніх років Україна досягла певних позитивних зрушень, хоча цього поки що замало. «Нам в жодному разі не можна зупинятись. Незважаючи на те, що вирує криза в світі, незважаючи на те, що вона суттєво зачепила Україну, але шлях, який ми обрали, він незмінний», — цитує Президента його прес-служба [⁵¹, с.1].

Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства потребує, з одного боку, збагачення населення, розширення повноважень ефективних менеджерів, представників виконавчих органів місцевого самоврядування міст, сіл і селищ з іншого – впровадження ефективних механізмів контролю територіальних громад за економним та ефективним використанням місцевих ресурсів. Чим вищими є соціально-економічні стандарти, рівень політичної та економічної стабільності в країні, тим більша ймовірність, що очікування громадян від органів публічної влади відносно майбутнього будуть оптимістичними.

Собченко Леся Олександрівна, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України. Проблемним постає питання становлення й розвитку органів

⁵¹ Прес-служба Президента України. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua / 3 червня 2013 р.

самоорганізації населення в Україні з огляду на досвід окремих міст. Розвиток органів самоорганізації населення (ОСН) в Україні визначається багатьма вітчизняними науковцями як важливий шлях розвитку громад. Співпраця органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування на сьогоднішній день є найголовнішим напрямком їх успішної діяльності на відповідній території, що в цілому сприяє її розвитку. В Україні, розвиток органів самоорганізації населення відбувається досить повільно. Важливою проблемою залишається і взаємодія ОСН з органами місцевого самоврядування у вирішенні усіх найважливіших питань місцевого значення.

Не можна не погодитись із твердженням вітчизняного науковця Т.В.Іванової, що проблема створення й функціонування органів самоорганізації населення є комплексною, вона охоплює широке коло питань правового, кадрового й інформаційного забезпечення, вирішення яких передбачає координацію зусиль різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій і наукових установ, а передусім – членів територіальних громад, адже громадськість України це не повністю зрозуміла (а подекуди й взагалі не розуміє) переваги участі громади у місцевому самоврядуванні [⁵², с. 52].

Значна кількість вітчизняних науковців та практиків наголошує на тому, що найважливішою проблемою на шляху до ефективного функціонування органів самоорганізації населення в Україні є їх якісна, продуктивна, ефективна та результативна співпраця з органами місцевого самоврядування.

Неурядова організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» провела дослідження стану ефективності такої співпраці та рівнем задоволення нею з боку представників органів самоорганізації населення. В результаті були отримані такі дані: однозначно задоволені і швидше задоволені цією співпрацею лише 2,4%

⁵² Іванова Т.В. Організація місцевого самоврядування в Україні: навч. посібн./ Т.В. Іванова.- К.: ВД «Професіонал», 2005 – 112 с.

представників ОСН у м. Запоріжжя; 18,8% представників ОСН Кіровограду; 31% - у Житомирі; 37,5% - у Полтаві і 41,1% у Сумах [⁵³, с. 33].

Досвід деяких міст України показує, що для створення та ефективного функціонування органів самоорганізації населення, прийнятий у 2001 році Закон України «Про органи самоорганізації населення», суттєвої ролі не відіграв. Прикладом цього є місто Львів, в якому активний рух самоорганізації населення із створенням відповідних органів та структур відбувався ще задовго до прийняття вищезгаданого Закону, а після його прийняття як раз цей рух і майже призупинився. Як зазначає А.Глуховський, «чомусь в останніх 10 років відсутні приклади та практика створення і ефективного функціонування органів самоорганізації населення у місті Львові. Аналіз даних органів статистики свідчить про незначну кількість органів самоорганізації населення загалом у Львівській області – всього заледве 10 утворень, які офіційно зареєстровані. Мабуть, однією із причин є відсутність локальних нормативних актів, які б визначали і створювали умови для діяльності органів самоорганізації населення» [⁵⁴, с. 2].

В той же час, певні успіхи є і у Львові. Так, за сприяння Західноукраїнського ресурсного центру «Органи самоорганізації населення як органи місцевого самоврядування», який був профінансований Національним фондом в підтримку демократії (США) було створено три органи самоорганізації населення у Львівській області: ОСН «Бабаичі» в с.Бабичі Радехівського району, ОСН «Перспектива» в с.Бусовисько Старосамбірського району та ОСН «Рух громади» в с. Рогізно Жидачівського району [⁵⁵].

Автори документу з аналізу політики у галузі розвитку самоорганізації населення у м. Миколаєві визначили такі основні проблеми сучасного етапу розвитку ОСН: на даний момент досить слабка активність самих городян – громадянська ініціатива є, переважно, прерогативою обмеженого кола осіб, які з тих чи інших

⁵³ Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення. Збірник матеріалів/за ред. О.С.Орловського, В.І.Брудного, А.С.Крупника. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2009. – 108 с.

⁵⁴ Глуховський А. Стан та перспективи розвитку самоорганізації населення на Львівщині. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/articles/11486/>

⁵⁵ Органи самоорганізації населення у Львівській області. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/article/248>

причин потребують на самовираження; існування певних бар'єрів (організаційного, матеріально-фінансового, та й психологічного характеру) між виконавчими органами місцевого самоврядування та структурами самоорганізації населення; деякі прорахунки у законодавчій базі стосовно самоорганізації населення; слабкість ресурсів органів самоорганізації населення [⁵⁶, с. 3].

Останніми роками в Україні органи самоорганізації населення розглядаються, в основному, як об'єднання співвласників багатоквартирних будинків. Досить часто чиновники пропонують громадянам створювати ОСББ, визначаючи це як найважливіший прояв органів самоорганізації населення, хоча для діяльності ОСББ вистачає спеціального нормативного акту – Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків», в якому визначено, що ОСББ – це юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна

Аналізуючи досвід міст України у співпраці органів самоорганізації населення з органами місцевої влади можна зробити висновок, що саме через відсутність чіткого розуміння чим є органи самоорганізації населення, яке їх призначення у вирішенні питань місцевого розвитку, через недосконале визначення цих та деяких інших питань у вітчизняному законодавстві, така співпраця або є досить слабкою, або відбувається на тлі значної кількості проблем та суперечок між ОСН та органами місцевої влади. Це і призводить до повільного розвитку органів самоорганізації населення в Україні. Активна співпраця відбувається лише там, де цього бажають обидві сторони – як місцева влада, так і органи самоорганізації населення.

12. СУЧАСНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Кіров Володимир Ігоревич, здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Молодіжна

⁵⁶ Документ аналізу політики у галузі розвитку самоорганізації населення у м. Миколаєві. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frgn.mk.ua/?page_id=1264

політика як складова соціальної політики держави реалізує заходи з формування здорового способу життя молоді. З питанням реалізації державної соціальної політики у її форматі як молодіжної, тісно пов'язане питання державного управління у даній сфері. Державне управління – це форма й основний різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування й поступального розвитку.

Політика здорового способу життя як компонент соціальної політики реалізується через механізми – конкретні заходи, які вживаються державою та суспільством для реалізації її головних принципів. Такі механізми різні за формою та ефективністю. Наведемо основні механізми реалізації будь-якого компонента (напряму чи формату) соціальної політики:

- розробка та реалізація комплексних загальнодержавних і, на їх основі, регіональних програм соціальної політики, політики здорового способу життя;

- створення органів, державних установ, призначення окремих посадовців у законодавчій та виконавчій владі, в органах місцевого самоврядування, які формують та реалізують відповідний напрямок соціальної політики (Комітет Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту; Міністерство соціальної політики; Міністерства охорони здоров'я, заступники керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, на яких покладено виконання обов'язків з соціальних питань та інші), створення соціальних служб для молоді та підготовки соціальних працівників;

- створення та діяльність недержавних організацій (громадських організацій, політичних партій, наукових та освітніх закладів тощо) молодіжного спрямування; взаємодія органів влади та громадянського суспільства;

- прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію політики здорового способу життя;

- виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на

фінансування програм політики формування здорового способу життя, залучення матеріальних і фінансових ресурсів установ і організацій, підприємств, об'єднань громадян, зацікавлених у реалізації даної комплексної програми; утворення спеціальних фондів; ведення освітньої та інформаційної діяльності, застосування інших форм державної та регіональної діяльності для реалізації комплексної програми здорового способу життя, зокрема у рамках молодіжної політики;

— проведення у Верховній Раді щорічних слухань про стан здоров'я нації, молоді в рамках гуманітарних рад, підготовки доповіді з цього питання Верховній Раді України, Президенту України; створення, постійне оновлення традиційних та нетрадиційних інформаційних ресурсів та поширення інформації щодо залучення максимально всіх верств населення і перш за все юнацтва та молоді до програми здорового способу життя, органів державної влади; які прямо чи посередньо залучені до здійснення програми здорового способу життя, в рамках молодіжної політики, профілактики негативних явищ у молодіжному середовищі та ін.

Механізми реалізації формування політики здорового способу життя на сучасному етапі можна поєднати у кілька блоків, а саме:

– програмний блок: розробка та реалізація цільових програм та акцій у комплексній системі формування здорового способу життя;

– інформаційний блок: управління даними статистичної звітності, даними соціологічних моніторингових досліджень щодо стану умов розвитку „здоров'я нації”, проблем молоді, організація інформаційно-просвітницької діяльності за цим та суміжними напрямками;

– організаційний блок: структурне управління програмою здорового способу життя, вертикальне і горизонтальне управління в системі органів державної влади всіх рівнів, розробка моделей і методів міжвідомчої взаємодії з питань здорового способу життя, молодіжної політики, охорони здоров'я та робота з молодіжними організаціями;

– політичний блок: прийняття низки законодавчих та інших нормативно-правових актів, проведення слухань у Верховній Раді та підготовка доповідей про стан „здоров`я нації”, юнацтва та молоді;

– фінансово-економічний блок: бюджетне фінансування програми здорового способу життя, формування спеціальних фондів тощо.

Питання формування здорового суспільства, здорової молоді має велике як теоретичне, так і практичне значення з метою прогресивного поступу суспільства вперед.

На сучасному етапі державотворення важливим є створення такої концепції, яка увібрала б у себе не лише кращі здобутки вітчизняних дослідників, а і запропонувала б використання європейського надбання у галузі соціальної політики і її спрямування на розвиток здорової нації, формування здорового способу життя українського суспільства, і перш за все української молоді.

Хаїт Людмила Балтаївна, магістр державного управління. Одним із найважливіших напрямів вдосконалення охорони здоров`я населення визнано: забезпечення загальнодоступності якості і безпеки медичної допомоги, а також всезростаючих потреб пацієнтів, поява дорого-вартісних технологій, подолання дефіциту фінансування, децентралізація управління охороною здоров`я разом з перерозподілом відповідальності за підтримку здоров`я громадян, головним чином, на регіональні органи державного управління. Разом із тим, актуалізується значення медичних закладів, які є безпосередніми суб`єктами забезпечення доступності, своєчасності, безпеки та якості медичної допомоги безпосередньо у медичному закладі за допомогою таких складових:

- організаційна структура медичного закладу. Значний вплив на якість медичного обслуговування має організаційна структура медичного закладу. Зокрема, структурна оптимізація роботи і чітке розмежування функцій між підрозділами дозволяє значно підвищити якість медичної допомоги хворим;

- ресурсне забезпечення і, насамперед, фінансування закладів. Значення ресурсної складової важко переоцінити, так як ресурси безпосередньо впливають на якість медичної допомоги;

- ефективність функціонування структурних підрозділів закладу.

Ситуація, в якій знаходиться система охорони здоров'я, неоднозначна, особливо на регіональному рівні. Проблеми і пріоритети системи охорони здоров'я обумовлені соціально-економічними характеристиками території - демографією, соціально-економічним положенням населення, рівнем захворюваності, рівнем розвитку охорони здоров'я, наявністю виробничих чинників і так далі. У своїй дисертації Т.Носуліч пропонує модель територіально-економічної доступності медичних послуг. До розробленої нею моделі включено основні блоки, що безпосередньо формують ринок медичних послуг регіону [⁵⁷, с.11-12]: I блок – матеріально-технічна база системи охорони здоров'я області; II – власне територіальна доступність медичних послуг (можливість населення області найшвидше отримати медичну допомогу у відповідній кількості та якості); III – економічна доступність медичних послуг (визначається ціновою політикою стосовно цих послуг, доходами населення, бажанням бути здоровим та готовністю за це платити); IV – результати діяльності ринку медичних послуг (рівень захворюваності населення області, рівень задоволеності населення медичним обслуговуванням).

Арабаджи Катерина Георгіївна, здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. Серед багаточисельних напрямів соціальної політики держави варто розглянути роль інституту сім'ї у суспільстві. Сім'я відіграє велику роль у сучасному суспільстві. Вона є первинною клітиною соціальних груп, класів, які утворюють соціальну структуру будь-якої країни. Інститут сім'ї завжди викликав інтерес фахівців

⁵⁷ Носуліч Т. М. Формування ринку медичних послуг на регіональному рівні (організаційно-економічний аспект) / Носуліч Тетяна Миколаївна. – Автореферат дис. на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук.- Спеціальність 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. – Київ, 2008. – 23 с.

різних наукових напрямів, але особливо зросла зацікавленість проблемами сім'ї в ХХ ст. Це було пов'язано з кардинальними змінами, що відбувалися в економічній та соціокультурній сферах життя суспільства, та які впливали на життєдіяльність людини.

На функціонування інституту сім'ї безпосередньо впливають сучасні тенденції розвитку суспільства – поширення емансипації, свободи вибору, індивідуалізації тощо. Зважаючи на необхідність подолання демографічної кризи в Україні, одним із пріоритетних напрямів внутрішньої політики держави, виокремлення категорії «молода сім'я» є вкрай актуальним.

Термін «молода сім'я» почав використовуватися в науковій літературі та офіційних документах колишнього СРСР на початку 1980-х років. У зарубіжній науковій літературі як самостійний даний термін майже не використовується, в західних країнах молоду сім'ю не виділяють як окремий об'єкт сімейної політики.

Отже, акцентувати увагу на якості сім'ї і починати треба саме з молоді сім'ї, на яку покладається вирішення демографічної проблеми та поліпшення якості населення загалом. Тому молода сім'я потребує уважного вивчення й глибокого аналізу її проблем та розробки організованої системи соціальної політики.

13. ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ковальчук Вероніка Геннадіївна, заступник голови Чугуївської районної державної адміністрації Харківської області, здобувач Хар РІДУ НАДУ при Президентові України, кандидат економічних наук. Впровадження української регіональної політики потребує вивчення та втілення в життя досвіду застосування програмних механізмів і, перш за все, тих, що склалися в європейських країнах, діяльність яких забезпечила безсумнівні досягнення у розвитку своїх територій [⁵⁸].

⁵⁸ Виступ Президента України В.Ф. Януковича на засіданні Ради регіонів 21.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>

Аналіз останніх досліджень і публікацій відповідного кола питань свідчить про певну увагу, що приділяється вітчизняними науковцями пріоритетним напрямом регіональної політики Європейського Союзу, інституційному механізму реалізації регіональної політики в країнах Європи.

Розкрити питання історії та методології глобальних регіональних процесів [59], проаналізовані нові підходи до розвитку регіонів Європи [60, 61]. При цьому вчені відмічають не тільки значення внутрішніх і зовнішніх факторів та процесів глобалізації в просторовому розвитку, але і стратегічні імперативи регіональної політики Європейського Союзу для України [62].

Але, в науковій літературі відсутні певні узагальнення зарубіжного досвіду, що не дозволяє в повній мірі застосовувати його механізми в практиці проведення регіональної політики в Україні, розробці її окремих складових.

В Західній Європі широке розповсюдження отримали механізми програмного підходу і планування. До них можна віднести: програмний підхід Структурного Фонду, що сприяє розвитку економічної та соціальної інтеграції всередині Європейського Союзу; германську систему Спільного Вирішення Завдань, створену для вдосконалення регіональних економічних структур, яка є результатом узгодження між федеральним урядом і землями; Французькі Контракти Планування між державою і регіонами. Всі вищевказані організації мають різні цілі і механізми, у них є спільна головна особливість: вони організують участь різних елементів управління в регіональному розвитку та об'єднують їхні зусилля.

Система програмного підходу Структурного Фонду ґрунтується на активному просуванні до соціально-економічної інтеграції в ЄС за допомогою зниження відмінностей у розвитку регіонів всередині країн-членів і між ними. Головним

⁵⁹ Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : [монографія]. – К.: КНЕУ, 2008. – с. 184.

⁶⁰ Богорад О.Д., Тевелев О.М., Падалка В.М., Підмогильний М.В. Регіональна економіка : [Словн.-довідн.] - К. : НДІСЕП, 2004.

⁶¹ Мірзодаєва Т.В. Теоретико-методологічні підходи до дослідження просторового розвитку регіону // Регіональна економіка. - 2004. - № 2. - С. 124.

⁶² Кіш С. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. - К. : Логос, 2000.

принципом в області розподілу відповідальності за розробку та впровадження програм Структурного Фонду є принцип субсидіарності [63].

З метою вдосконалення сучасних управлінських структур вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на досвіді впровадження регіональної політики в Німеччині та Франції.

Статті 30 і 28 Основного Закону Німеччини встановлює головну відповідальність за регіональну політику за землями і районами. Для виконання землями і районами з максимальною ефективністю своїх обов'язків певну роль має відігравати федеральний рівень. Діє національний інструмент у вигляді конституційного механізму узгодження між землями і федеральним рівнем області регіонального розвитку - Спільне Завдання з метою вдосконалення регіональних економічних структур, що надає землям повну, обмежену лише загальнонаціональними правилами, відповідальність в області здійснення регіональної політики розвитку. На це спрямована розробка концепцій інтегрованого регіонального розвитку, що передбачає участь усіх відповідних органів влади регіону та є гнучкими інструментами регіональної політики, які сприяють розвитку та більш ефективному встановленню пріоритетів цілей.

У Франції планові контракти між державою і регіонами є децентралізованим елементом національної соціально-економічної системи планування та надають собою контрактні угоди на кілька років між державою і регіональною владою, будучи засобом оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади. Ці контракти відрізнялися від інших двох зазначених вище систем тим, що вони здійснювалися паралельно з деконцентрацією відносно представників держави в регіонах і децентралізацією відносно регіональних властей. Вони внесли в дії регіональних префектів потужний регіональний елемент, а також сформували і зміцнили нову роль регіональних влад, забезпечили засіб формального узгодження між ними.

⁶³ Никитюк Т.Л. Структурні фонди Євросоюзу: механізм фінансування регіонального розвитку / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://limej.ru/index.php/home/223-stat/61791_Regional_naya_politika_stran-chlenov_ES.html

Подібна контрактизація відносин між державою і регіонами означала перехід від підпорядкування до взаємозалежності в певних межах.

Механізм планування та програмного методу, який вже функціонує в нашій країні у вигляді цільових програм розвитку регіонів, слід розвивати й удосконалювати з урахуванням сучасних умов. У створенні подібних систем європейський досвід вказує на наявність певних умов і факторів, які підтверджують їх успіх. Серед них наступні.

Умовою для введення будь-якого механізму перерозподілу, що дає можливість спрямувати кошти на розвиток менш розвинених регіонів, є наявність пакту про солідарність між більш забезпеченими і менш забезпеченими регіонами. Особливого значення набуває чіткий розподіл відповідальності для забезпечення ефективності політики.

Існує ще один механізм з розмежування ролей кожної організації або групи організацій, особливо на етапах створення і реалізації планів: це інструкції, які видаються вищими рівнями влади, де вказано, що і як треба робити. Важливе місце в загальній системі управління мають гарантії звітності щодо використання вкладених коштів.

Певна роль належить пріоритетам економічного впливу.

Територіальні утворення України мають відмінності: в сфері законодавства, за підходами, які вони застосовують для економічного розвитку і т. д. Необхідно використовувати гнучкий інструмент, всередині якого можна розробляти програми у регіонах зі своїми специфічними особливостями, задовольняючи і загальнодержавні, і регіональні пріоритети.

Слід відмітити, що в українських умовах на функціонування програмних механізмів у значній мірі впливають проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, які носять масштабний характер. У перспективі можливо, що Україна, як і інші країни, буде одночасно впроваджувати макро-, мікро- і координаційну політику для їх вирішення.

Розглянутий європейський досвід вказує на явні переваги від впровадження систем регіонального соціально-економічного розвитку, які включають як

загальнодержавний рівень, так і обласний, регіональний рівень. Саме втілення в життя прикладу функціонування програмних механізмів у країнах-членах ЄС може стати предметом подальших досліджень.

Враховуючи актуальність вивчення та розповсюдження досвіду реалізації регіональної політики в зарубіжних країнах вважаємо за доцільне:

- посилити відносини з представниками науки державного управління в країнах-членах ЄС, перш за все, шляхом встановлення наукових зв'язків, обміну поглядів;
- запропонувати зарубіжним колегам надавати інформацію стосовно можливості публікування результатів досліджень вітчизняних вчених у зарубіжних збірниках наукових праць, журналів тощо.

Гнеушева Наталя Валеріївна, магістрант ОРІДУ НАДУ при Президентові України. На сьогоднішній день говорити про системний та послідовний підхід до реформування сектору ЖКГ в Україні, на жаль, неможна, оскільки реальна робота органами державної влади практично не проводиться. Досвід проведення подібної реформи в інших європейських державах свідчить, що важливою передумовою проведення реформування є активна інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням. Адже в сучасних умовах реформувати житлово-комунальне господарство означає не лише замінити труби, теплотраси, провести ремонт будинків чи озеленення прибудинкових територій. Основні завдання реформування – це підвищення якості надання послуг споживачам через ринкову конкуренцію підприємств, залучення інвестицій для технічного переоснащення ЖКГ, використання енергозберігаючих технологій, стимулювання населення до створення різноманітних об'єднань для захисту своїх прав: об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, житлово-будівельних кооперативів, тощо.