

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Кафедра філософських та соціально-політичних наук

**СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ
ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ РОЗВИТОК
ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ:
ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

[Електронний ресурс]

*Збірник статей
для проведення
I Всеукраїнської науково-практичної конференції
20 травня 2016 року*

Електронне наукове видання

УДК 323.2(477.4/51)

С 89

ББК 66.3(4Укр7)

Редакційна колегія:

к.і.н., проф. Якубовський О.П.

д.держ.упр., проф. Драгомирецька Н.М.

к.філол.н., доц. Ростіанов Б.Ю.

к.е.н., доц. Курносенко Л.В.

Рекомендовано до друку кафедрою філософських
та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту
державного управління НАДУ при Президентові України.

Протокол № 204/6-7 від 6 липня 2016 року.

Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного
С 89 регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції
[Електронний ресурс] : 3б. статей для проведення І Всеукраїнської
науково-практичної конференції. 20 трав. 2016 р. ; Електронне наукове
видання – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 212 с.
ISBN 978-966-394-079-3

ББК 66.3(4Укр7)

Матеріали публікуються в авторській редакції

ISBN 978-966-394-079-3

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2016.

Зміст

Якубовський Олексій Петрович В ПОШУКАХ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ	9
Астапова Наталія Леонтівна ІНВЕСТИЦІЇ В РОЗВИТОК ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ	14
Боклаг Валентина Андріївна ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	17
Булавченко Олександр Семенович МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	24
Войновський Микола Миколайович ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКІВ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ	32
Воронов Олександр Ігоревич СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ	35
Демченко Володимир Миколайович РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (В УМОВАХ ПІВДНЯ УКРАЇНИ)	45
Дорошенко Олена Олександрівна АНАЛІЗ ПОКАЗНИКІВ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)	49
Драгомирецька Наталія Михайлівна ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ДЛЯ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД	52
Дудар Вікторія Ігорівна ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	64

<i>Івженко Інна Борисівна</i> АКТИВІЗАЦІЯ ВОЛОНТЕРСЬКИХ РУХІВ В СОЦІОКУЛЬТУРНОМУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ЯК СУЧАСНА ТЕНДЕНЦІЯ	69
<i>Kolisnichenko Natalya</i> PHD AND DOCTORAL PROGRAMS IN PUBLIC ADMINISTRATION: WORLD EXPERIENCE	73
<i>Кризина Наталія Павлівна, Дорошенко Олена Олександрівна</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ З АГАЛЬНО-БОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ	76
<i>Курносенко Лариса Володимирівна</i> ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ І КИТАЮ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДВОХ СИСТЕМ	81
<i>Лизогуб Сергій Степанович</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	84
<i>Лахижа Микола Іванович</i> ВУЗЛОВІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ПРОЦЕСИ ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ	90
<i>Аким Ізраїлович Літвак</i> ФОРМУВАННЯ ДОБРОЗИЧЛИВИХ ВІДНОСИН ПІДЛЕГЛОГО З КЕРІВНИКОМ	95
<i>Лопушинський Іван Петрович</i> ГРОМАДЯНСЬКА САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	103
<i>Овчаренко Світлана Володимирівна</i> КУЛЬТУРНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ СТИЛЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	110
<i>Овчаренко Юрій Олексійович</i> АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ПЕРЕДУМОВА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ	114

Омельчак Катерина Олександрівна ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ	120
Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ПОСАДИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА	126
Рашковський Олег Анатолійович ВПЛИВ ДЕВЕЛОПМЕНТСЬКИХ ПРОЕКТІВ НА РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО СЕРЕДОВИЩА ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ	129
Романенко Євген Олександрович, Чаплай Ірина Віталіївна МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЙ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ	133
Ростіанов Богдан Юрійович ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО НА ДИКОМУ ЗАХОДІ США В ПЕРІОД ПІСЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІЙНИ	137
Сокур Наталя Володимирівна, Шульгіна Тетяна Миколаївна УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ	148
Титаренко Олександр Михайлович РОЗВИТОК МЕРЕЖІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ	151
Титаренко Любов Миколаївна ПУБЛІЧНІ ОРГАНИ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНО – ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ	155
Щербак Віктор Олексійович БАГАТОРІВНЕВЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ, ЯК ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	163
Яковлева Лілія Іванівна Е-УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	166
Яценко Володимир Архипович ОРГАНІЗАЦІЯ МОНІТОРИНГУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРВІСІВ Е- УРЯДУВАННЯ	174

Ящук Лариса Петрівна

ТЕРИТОРІАЛЬНА САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ
ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА

178

**МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»:
СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО
ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ
В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ**

181

Проект «КІБЕР – Україна Х ХІ сторіччя». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, група № 7, 2 потік, 2016 рік: **Устіменко Я.П.** (директор ТОВ «Імперія-2010»), **Нікулін Я.В.** (заступник директора ДП МТП «Южний»), **Жилін В.В.** (заступник директора ДП МТП «Южний»), **Кравченко І.О.** (співробітник СБУ), **Рабінович Є.Ф.** (перший заступник начальника відділу прикордонної служби Одесса-Аеропорт), **Рибалко О.В.** (начальник транспортно-сировинного відділу ДП «Укрспирт»), **Семененко А.С.** (експедитор ТОВ «КД ТРАНС»), **Соколов І.М.** (співробітник СБУ), **Цибульська О.В.** (начальник групи прикордонного контролю штабу Одеського прикордонного загону), **Лисий О.В.** (начальник Кафедри автомобільної техніки), **Кліменко О.М.** (відділ забезпечення Одеського прикордонного загону)

182

Проект «КРАЇНА ЕЛЕКТРОННИХ МРІЙ ХХІ СТОЛІТТЯ». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курсу 7 групи, заочної форми навчання: **Мартінова Т.О.**(державний інспектор Інспекції Держенергонагляду в Одеській області), **Ткач Г.І.**(завідувач сектору землеустрою та ринку земель Відділу Держгоспкадастру у Сторожинецькому районі Чернівецької області), **Іванова М.С.**(начальник відділу організаційно-кадрової роботи апарату Тарутинської РДА), **Дзей Ю.В.**, **Беляев Д.О.**

184

Проект «Кібер-Україна ХХІ століття: ресурси і можливості». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курсу, заочне відділення, 2016 рік: **Жилинський І.В.** – Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації; **Мельник С.Р.** – КУ «ОСМШМД»; **Бостан О.М.** – Ренійська РДА; **Довбищук О.О.** – Вінницька міська рада «Відкритий офіс»; **Горішний К.О.** – ерсонський обласний військовий комісаріат; **Єрмішкіна І.Б.** – Південне оперативне командування.

185

Проект «Е-держава: громадянину, підприємцю, уряду». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курс, 2016 рік: **Грабовський Я.О.** , **Паламарчук С.А.**, **Паламарчук Н.А.**, **Полиненко О.О.**, **Сосонович О.А.**, **Шульга В.П.**

188

Проект «Електронний громадський контроль за діяльністю органів військового управління України». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 5 група, 2016 рік: **Баталін Іван**, ЗС України; **Бойко Володимир**, ВМС ЗС України; **Боярський Андрій**, ЗС України; **Гадімов Ісмаїл**, ДПС України; **Гоголь Михайло**, ДС України з НС; **Грищак Андрій**, ВМС ЗС України; **Долженко Юлія**, МВС України; **Леонов Олексій**, ДС України з НС; **Петраковський Олександр**, МВС України. 190

Проект «МОДЕЛЬ <<Уряд-Організації>>(G20) – Стосунки між Урядом і Організаціями». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 6 група: **Пінчук Н.О** – лікар-анестезіолог(КУ МКЛ №3-м.Одеса); **Великодна О.В.** – лікар-анестезіолог(ДЗ СБЛ №1-м.Дніпропетровськ); **Капталан А.М.** – лікар-кардіохірург(НПНЦДКК МОЗ України-м.Київ); **Капталан А.О.** – лікар-невролог(КЛ-Феофанія-м.Київ); **Пругіян Р.А.** – лікар-ортопед-травматолог(ООЦЕМДіМК-м.Одеса). 192

Проект «Створення національної електронної системи сертифікації e-phyto». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 рік: **Денісенко О.А.**, **Кіцило В.В.**, **Назарна О.А.**, **Новицька О.М.**, **Трощко О.В.** 193

Проект «Е-нотаріат». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 р.: **Ігор ДОРОШ** – Святошинська районна в м. Києві державна адміністрація; **Зоя МАЛАЙ** – ПАТ “Одесагаз”; **Михайло КАСАТКІН** – ТОВ “Дельта Вілмар СНД”; **Михайло МАЛАЙ** – ФОП; **Лілія ЦИМБАЛИСТА** – Березнегуватська районна державна адміністрація; **Зоя ШЕВЕЛЬОВА** – Очаківська районна державна адміністрація. 194

Проект «Уряд-Споживачі» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS): Концепція прозорості та доступності операцій з землею в Україні. Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 р.: **Архипова І.**, **Дьомін Р.**, **Максютенко О.**, **Ліпська І.**, **Прокіпець О.**, **Рузанкіна В.**, **Кісе М.**, **Шлюшкін С.** 196

Модель формування територіальної громади. Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 1 курс, 2 група: **Люшенко В.В.**, **Фасоля В.В.**, **Фасоля В.В.** (2 брата), **Урянський Ю.Г.**, **Бальжик М.М.**, **Комедєв О.И.** 197

Трифонов Ю.И., Чернявская В.А., Ефремов В.Ю., Осадчук И.С., Соловйов В.А. слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група Система формування органів територіальних громад	198
Схема формування органів територіальної громади. Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група: Трифонов Ю.И., Чернявская В.А., Ефремов В.Ю., Осадчук И.С., Соловйов В.А.	201
Трифонов Ю.И., Чернявская В.А., Ефремов В.Ю., Осадчук И.С., Соловйов В.А. – слухачі 1 курсу, 2 групи ОРІДУ НАДУ при Президентіві України	202
Проект «Методологія роботи по об'єднанню громад». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група, 2016 р.: Пшегорська І.А., Кузьміна О.П., Варешкін І.І., Кунтій Ю.Б., Алексєєнко Н.Н., Заяць О.В.	203
Методика формування спроможних територіальних громад. Автори – слухачі 1 курсу ОРІДУ НАДУ: Буяклу Н., Величко О., Іскяндарова А., Колесніков І., Ладуба А., Макарчук Н., Ткаченко К., Шека О.	204
Матервали слухачів 1 к., 5 гр. : Рябоненко А., Табан Т., Капелюх О., Медвецька Т., Троцький А., Мензатул О., Гасаненко Т.	209

Якубовський Олексій Петрович

завідувач кафедри філософських та соціально-політичних наук, кандидат історичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

В ПОШУКАХ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Удосконалення державного управління в Україні на основі демократичних принципів ефективного урядування вимагає кардинального оновлення державної кадрової політики, наявності високваліфікованих управлінських кадрів.

Важливі положення щодо суттєвих змін в сучасній кадровій політиці держави, формах та технологіях її реалізації як на центральному так і регіональному рівнях містяться у новому Законі України «Про державну службу» [1]/ Призначення Закону – забезпечення нової якості державної служби відповідно з кращою європейською практикою. Мова йде про утворення в Україні публічної, професійної, моральної, політично неупередженої, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. З вступом Закону з 1-го травня 2016 року дається старт реформуванню усієї системи державного управління.

Зупинимося на тих ключових положеннях, які, на наш погляд, найбільш суттєво впливають на формування нової моделі державної кадрової політики, утворення нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Серед ключових пріоритетів реформування державної служби – чітке розмежування політичних посад в органах державної влади та посад, які займають державні службовці. В Законі вичерпно визначений перелік осіб, на яких розповсюджується і не розповсюджується законодавство про державну службу. Зокрема, виведено за рамки державної служби працівників допоміжних служб, помічників депутатів тощо. Це забезпечить неподання на державну службу осіб, посадові функції яких не відповідають критеріям, визначеним Законом, призведе до скорочення чисельності держслужбовців, зменшить плінність кадрів. Персональний склад працівників не буде залежати від змін у політичному керівництві держави та державних органів.

Важливим є й наступне. Розмежування політичних та адміністративних посад потребує від державних службовців розуміння ними власної ролі експертів з питань державної політики, сприятиме подальшій професіоналізації державної служби та формування нової культури стосунків між політиками і чиновниками [2].

Ще один важливий момент в прийнятому Законі, який необхідно враховувати при конструюванні нової моделі кадрової політики – це деполітизація державної служби, її політична неупередженість.

Так, Закон чітко регламентує, що держслужбовцям категорії «А», а це посадови особи високого рангу, наприклад, глави місцевих державних

адміністрацій, взагалі заборонено членство у партії. Іншим категоріям – «Б» і «В» – членство в партії дозволено, однак при цьому їм не можна входити в керівні органи партії. Окрім того, держслужбовцям категорії «А» заборонено суміщати державну службу з повноваженнями депутата місцевої ради, приймати участь у передвиборчій агітації, залучати держслужбовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери до участі в різних акціях. І взагалі, використовувати службове становище у політичних цілях.

Що це дає?

Повна заборона участі держслужбовців категорії «А» в політичних партіях, обмеження для інших категорій звільняють їх від політичного впливу. Перед цим правлячі партії висували на ці посади своїх людей і через них вирішували вузькопартійні інтереси, а не державні. Віднині кожна посаду на державній службі можна буде зайняти за ознаками компетентності, знання справи задля служіння загальнонаціональним інтересам і людині.

Чіткому розподілу політичної та адміністративної діяльності в органах державної влади підпорядковані також нововведення в управлінні державною службою, поява нових посад. Так, Законом передбачені посади керівників апаратів в Кабміні та міністерствах – державних секретарів. Державний секретар – чиновник категорії «А», на посаду вибирається терміном на 5 років. Він залишається на своїй посаді при змінах в уряді і серед очільників міністерств, чим забезпечує стабільність апарату та інституціональну пам'ять в діяльності цих органів влади.

Введення інституту державних секретарів – один із механізмів розподілу політичних і адміністративних посад. Це вища і остання посада державної служби, оскільки міністр та його заступники займають політичні посади.

Введення посади державного секретаря це не є винахід України. Такий досвід має місце в системі органів виконавчої влади у всіх без виключення країнах-членах ЄС [3].

Важно також згадати, що в Україні це вже друга спроба розвести політичні та адміністративні посади через інститут державних секретарів. Перша така спроба відбулась у 2001 році. Однак, цій досвід став негативним, бо політичні та адміністративні функції між різними посадами не були чітко розділені, тобто посади розділили, а функції – ні.

Питання про розподіл повноважень було конфліктним і при підготовці нового Закону. Суть його в тому, що за новим Законом усі кадрові призначення в міністерстві здійснюються через державних секретарів. Кабмін же наполягав на праві міністрів особисто призначати та звільняти директорів департаментів та інших вищих чиновників.

На який результат і що привнесе нового в державну кадрову політику це нововведення?

По-перше, політики втрачають тотальний контроль над міністерством; по-друге, це нововведення сприятиме стабільності кадрового складу апарату міністерства. Держслужбовцю більше не прийдеться звільнятися і шукати роботу з приходом нового міністра, залишаючи своє місце його куму, брату,

свату чи земляку. Міністр не зможе з приходом в уряд проводити кандидатури не за їх здібностями та заслугами, а тому, що вони його знайомі чи за когось просили друзі. І, по-третє, підкреслимо це ще раз, – про важливість зберігання спадкоємності та історичної пам'яті.

Ще одне нововведення, що придає державній кадровій політиці більш демократичний та соціально справедливий характер, здійснює безумовне забезпечення реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби. Забезпечується це передбаченим Законом єдиним механізмом зайняття посад на державній службі через відкриті і прозорі конкурси. В Законі зазначено, що прийняття громадян України на посади державної служби, від посадовця 9 рангу до державного секретаря, без проведення конкурсу – забороняється. – На відміну від попередньої практики, коли на посади першої та другої категорії конкурси не відбувалися. Тобто відтепер усі призначення на посади державної служби будуть відбуватися тільки за результатами конкурсного відбору.

На який ефект розраховане це нововведення?

По-перше, суцільні конкурси вбивають політичну корупцію. Призначення на усі посади, включаючи посади вищого корпусу, будуть відбуватися не за партійно-політичними квотами, не на основі чиїхось особистих симпатій, а виключно з урахуванням наявних професійних компетентностей, управлінського досвіду, попередніх заслуг і здобутків.

По-друге, забезпечується гарантія рівного доступу до державної служби шляхом прозорості конкурсів. Треступеневий порядок відбору включатиме перевірку кваліфікаційних вимог, тестування та співбесіду. Важливо, що не менш третини складу конкурсних комісії мають становити представники громадськості (наприклад, галузевих об'єднань, асоціацій тощо), які зможуть фахово і неупереджено оцінити претендента на посаду. Таке представництво та участь громадськості зроблять неможливим маніпуляції та «договорняк» при призначенні на посади, у тому числі, самі високі.

По-третє, конкурсна система призначення на вакантні посади заміщує архаїчний і малоефективний інструмент кадрового резерву інститутом відкладеного права другого за переможцем кандидата на вакантну посаду правом призначення на цю посаду протягом року з проведення конкурсу, якщо вона стає вакантною.

Таким чином, можна стверджувати: якщо конкурсний принцип буде твердо виконуватися – більш ніяких політичних квот та інтересів в органах влади не буде мати місце.

Законом передбачена суттєва зміна моделі оплати праці, в основу якої покладено збільшення питомої ваги посадового окладу у структурі зарплати – до 70% замість нинішніх 30%. Залишаються дві обов'язкові надбавки – за вислугу років та за ранги. У свою чергу, стимулюючі виплати (ті, що залежать від волі керівника) становитимуть не більше 30% від розміру заробітної плати. Передбачено і преміювання у випадку досягнення держслужбовцем високих соціально-економічних результатів.

Таким чином, за новим Законом структура заробітної плати держслужбовця буде виглядати наступним чином: 70% – посадовий оклад, 30% – надбавки і премія.

Новий підхід до оплати праці державного службовця значно зменшує суб'єктивний вплив керівника на підлеглих, на розмір їх зарплати. Скорочуються можливості для маніпуляції підлеглими, шантажу їх погрозою урізати премію тощо.

Важливо також, що Законом встановлений мінімальний розмір посадового окладу на найнижчій посаді державної служби – на рівні не менш двох розмірів мінімальної зарплати. Мінімальний розмір посадового окладу буде зростати поступово, на протязі трьох років так званого «перехідного періоду».

Одночасно Законом встановлено, що мінімальний оклад чиновників вищого рангу не може перевищувати сім мінімальних розмірів посадового окладу держслужбовця самої низької посади.

Як бачимо, нові підходи до зростання зарплати прогресивні і містять значні стимули і мотиви до вступу на державну службу. Однак, при всьому цьому зарплата держслужбовців залишається дуже низькою, неадекватною тої відповідальності, яка покладена на них. Вона не є конкурентною в порівняння з приватним сектором.

Закон встановлює новий підхід до навчання державних службовців, підвищення рівня їх професійної компетентності. Для професійного навчання державних службовців затверджується система підготовки, перепідготовки, спеціалізації за новою спеціальністю «Публічне управління і адміністрування» в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форм власності, які мають право надавати освітянські послуги, у тому числі і за кордоном.

Закон передбачає підвищення рівня професійної компетентності на протязі всієї службової діяльності, а також підвищення кваліфікації для службовців, які призначені вперше на посаду державної служби у перший рік з дня їх призначення, для інших – по необхідності, за результатами щорічного оцінювання, однак не рідше 1-го разу на три роки. За старим Законом ця норма буда іншою – 1 раз на 5 років. З метою підвищення рівня професійної компетентності проводиться стажування, передбачено складання індивідуальних програм з цього приводу кожним службовцем тощо. За все це відповідає і забезпечує керівник державної служби відповідного органу чи установи.

Важливо, що в Законі знайшла своє місце й Національна академія державного управління при Президентові України.

Знаковим є:

По-перше, включення до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби представника Академії. Цей крок законодавець дасть змогу, на наше переконання, забезпечити сталий взаємозв'язок між навчанням, підвищенням кваліфікації, перепідготовкою державних службовців і практикою у сфері державної служби.

По-друге, Законом визначено, що підвищення професійної компетентності державних службовців є важливою умовою розвитку державної служби в Україні, що забезпечується зазначеною вище системою. Науково-методичне забезпечення цієї системи, від якості якого багато в чому залежить ефективність її функціонування, покладено на Національну академію державного управління при Президентові України.

По-третє, Законом чітко визначений статус Академії. Вона є вищим навчальним закладом (замість «головним») зі специфічними умовами навчання, які визначаються Кабінетом міністрів. Не дивлячись на специфічний статус, Академії та її інститутам зі вступом Закону в силу прийдеться виконувати свої статутні обов'язки, зокрема, підготовку фахівців та наукову діяльність в більш жорстких конкурентних умовах.

Очевидно, що таке нормативне положення стане важливим дороговказом для розвитку діяльності Національної академії разом з регіональними інститутами.

З огляду на викладене, з метою впровадження в реальну практику державної кадрової політики тих інновацій та положень, які торкаються управління персоналом на державній службі та усіма трудовими ресурсами країни, доцільно було б в короткий термін розробити і прийняти Закон «Про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців», постанову Кабміну про особливий (специфічний) статус Національної академії державного управління при Президентові України, вченим радам Академії та інститутів розробити «дорожні карти» свого подальшого розвитку та існування в світі нового Закону «Про державну службу», тих реформ, які відбуваються в системі державного управління.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015, №889-VIII/(Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://zakon.vlada.gov.ua>.
2. Реформа держслужби чітко розмежовує політичні та адміністративні посади. – Костянтин Ващенко/(Електронний ресурс). – Режим доступу: <http://www.centev.gov.ua>.
3. Системи підготовки державних службовців у зарубешних країнах/ пер. з англ. Ю.Д. Полянського. – К.: Вид.УАДУ. – 2000. – 424с.

Астапова Наталія Леонтівна

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

ІНВЕСТИЦІЇ В РОЗВИТОК ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

Згідно з Конституцією України здоров'я народу є найвищою соціальною цінністю, і саме тому профілактика захворювань має здійснюватися в першу чергу. Для України це питання є надзвичайно актуальним, так як «наші» людські ресурси досить суттєво постраждали внаслідок деградації навколишнього середовища, аварії на ЧАЕС, іншими викидами підприємств і транспортних засобів, що спричинили хімізацію господарств та призвели до масових захворювань населення.

Незадовільний стан здоров'я населення України, значною мірою пов'язаний із недосконалістю національної політики у сфері охорони громадського здоров'я з точки зору відповідності цілям сталого розвитку. У суспільстві досі бракує розуміння тісного взаємозв'язку екологічних, економічних та соціальних факторів формування здоров'я, а також того, що проблеми охорони здоров'я не є відомчими, вони можуть бути вирішені тільки комплексно, за умови тісного співробітництва та координації зусиль всіх зацікавлених сторін [5, 165].

Величезна кількість людей за станом здоров'я щоденно не виходять на роботу через порушення нормативів та правил гігієни, незадовільних умов праці на виробництві, порушень техніки безпеки, побутового травматизму, зрештою, внаслідок нехтування своїм здоров'ям[4].

Капіталовкладення в зміцнення здоров'я людей мають велике значення з кількох причин: по-перше, стан здоров'я зумовлює можливості і термін ефективного використання надбаного людського капіталу, а також можливості отримання доходів та економічного зростання; по-друге, стан фізичного і психічного здоров'я людей визначає можливості здобуття освіти та професійної підготовки, міграції тощо, тобто визначає ефективність інших видів інвестицій у людський капітал; по-третє, здоров'я людей, як носіїв певної генетичної інформації, зумовлює якість людського капіталу наступного покоління. Цікаво, що результати деяких наукових досліджень свідчать про те, що здоров'я людини лише на 8—10 % залежить від системи охорони здоров'я, ще на 20 % — від екологічних умов, ще на 20 % визначається генетичними чинниками і на 50 % здоров'я людини залежить від її способу життя (раціональний режим праці та відпочинку, гігієна, раціональне харчування, відсутність шкідливих звичок, нормальна маса тіла, профілактика стресів, загартовування тощо). Слід зазначити, що є й інші дані наукових досліджень, які відносять на рахунок генетичних чинників значно більшу частину нашого здоров'я, однак ніхто не заперечує великого значення здорового способу життя. Тому витрати, пов'язані

з упровадженням здорового способу життя, також необхідно зараховувати до інвестицій у людський капітал [6].

Інвестиції у систему охорони здоров'я також визначаються як інвестиції в розвиток та збереження людського капіталу, адже вони приводять до позитивних результатів і виражаються в збереженні працездатності за рахунок зменшення захворюваності і збільшення продуктивного періоду життя [1].

Засадничі концепти побудови системи охорони здоров'я визначено в ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Закріплений у Законі тип системи охорони здоров'я ґрунтується на принципах англійської моделі, яка поступово втілюється як у законотворчу, так і в медичну практики, і проявляється у формах сімейної і приватної медицини, страхуванні, багатоджерельному фінансуванні, високих соціальних стандартах [2].

Продовження тривалості життя населення та підвищення працездатності може здійснюватися завдяки якісному медичному обслуговуванню, поліпшенню життєвих умов та профілактиці захворювань.

Здоровий спосіб життя стає все більш популярним та широко пропагується в розвинутих країнах Європейського Союзу. Проте ситуація в Україні залишає бажати кращого. Під впливом оточуючих, реклами алкогольних напоїв і тютюнових виробів, а також «кумирів», які з екранів телевізорів пропагують сумнівні цінності, молоді українці руйнують власне здоров'я. Як свідчить аналіз динаміки та структури захворюваності населення України, в останні роки зростає кількість школярів і студентів із захворюваннями серцево-судинної, дихальної та нервової систем, порушенням опорно-рухового апарату. Крім цього, молодшають так звані «хвороби суспільства»: алкоголізм, тютюнопаління й наркотична залежність. Це й зумовлює необхідність активізації мотивації молоді до здорового способу життя [3].

Для недопущення поширення помилок з досвіду пілотних проектів на загальноукраїнський рівень повинно бути здійснено ретельне доопрацювання механізмів реформ, а також забезпечена масштабна роз'яснювальна робота стосовно мети цієї реформи і ходу її впровадження. Окрім того, у рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку. Визнаючи розширення можливостей вибору людини головною цінністю, концепція сталого розвитку передбачає участь громадян у процесах, які формують сферу їх життєдіяльності, сприяння прийняттю і реалізації рішень, в тому числі і у сфері охорони громадського здоров'я, здійснення контролю за їх виконанням. В сучасній Україні така участь не є поширеною, з одного боку, через недосконалість механізмів взаємодії органів державного управління і громадськості, з другого – браку громадянської свідомості значної частини населення і відсутності навіть намагання втрутитися у вирішення злободенних проблем [5, 166].

Потрібно мотивувати здоровий спосіб життя на робочих місцях: проведення днів здоров'я, проведення спортивних заходів сезонного характеру (катання на ковзанах і лижах, туристичні походи, плавання, верхова їзда тощо),

використання тематичних спортивних ігор, проведення занять з аеробіки та фітнесу, використання елементів хатхи-йоги [3].

Хочеться детальніше зупинитися на одному з головних показників благоустрою міст та селищ, а саме на озелененні територій. Саме завдяки зеленим насадженням ми можемо створити оптимальні умови існування людини для повноцінного життя та забезпечити не лише відновлення сил, а й сприяти та повноцінному фізичному і психічному оздоровленню організму людини.

На закінчення можна зауважити, що саме завдяки втіленню в життя усіх профілактичних та медичних заходів ми зміцнимо здоров'я та забезпечимо гармонійний розвиток людських ресурсів.

Список використаних джерел

1. Інвестиції в людський капітал як визначальний фактор розвитку сучасної економіки : [Електронний ресурс] / О. В. Левчук // Ефективна економіка : електронне наукове фахове видання. – ТОВ "ДКС Центр", 2013. – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1712>.

2. Права людини у сфері охорони здоров'я: практичний посібник/ За наук.ред.І. Сенюти. – Львів : Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2012. – 552 с. ISBN 978-966-2019-16-2. – Режим доступу : <http://healthrights.org.ua/praktichni-posibnik/5-zagalna-kharakteristika-pravovoji-sistemi-i-sistemi-okhoroni-zdorovja-ukrajini/54-sistema-okhoroni-zdorovja-zagalnii-ogljad/>.

3. Мотивація молоді до ведення здорового способу життя через використання сучасних і нетрадиційних підходів до проведення занять фізичного виховання : [Електронний ресурс] / О. Т. Мазурчук // Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві. – 2013. – № 2. – С. 79-82. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fvs_2013_2_20.

4. Основи здорового способу життя і перша медична допомога: [Електронний ресурс] / Соковня-Семенова І. І. // Медична Бібліотека: підручник. -2000. – Режим доступу: <http://medbib.in.ua/kontseptsiya-zdorovogo-obraza.html>

5. Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості: Національна доповідь / кер. авт. колективу Е.М. Лібанова / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – Умань : Видавничо-поліграфічний центр «Візаві», 2012. – 412 с.

6. Управління трудовим потенціалом : Навч. посіб. / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб – К.: КНЕУ, [2005]. — 403 с. Режим доступу : <http://buklib.net/books/31309/>

Боклаг Валентина Андріївна

д.держ.упр., доцент, доцент кафедри державного управління та земельного кадастру, Класичний приватний університет, м.Запоріжжя

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ **У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Згідно з Конституцією України, територіальний устрій держави гарантується на засадах єдності та цілісності її території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави слугують територіальною основою її суверенітету. У всі часи державне управління територією було одним із найважливіших у зовнішній та внутрішній політиці [1]. Зі зміною владних структур, політичної та економічної ситуації країни питання стосовно регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами завжди було, є і буде серед найактуальніших та найскладніших, що потребують вирішення.

Одним з недоліків державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах є відсутність реального розподілу території на землі державної та комунальної власності, що унеможливорює чітке виконання функцій та повноважень щодо управління земельними ресурсами органів влади та органів місцевого самоврядування. В результаті цього відбувається перекриття управлінських функцій.

Очевидно, що державна діяльність у сфері регулювання земельних відносин здійснюється більш широко порівняно з управлінням земельними ресурсами. Така діяльність може також поширюватися на сферу громадських відносин, суміжну з галуззю земельних відносин, якщо це необхідно для забезпечення раціонального використання і охорони земель.

Управління муніципальними землями є перевагою відповідного органу місцевого самоврядування, що здійснює його при прямому волевиявленні населення. Основною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення самостійного вирішення населенням питань місцевого значення: володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю, і перш за все – формування об'єктів муніципальної власності на землю в межах Земельного кодексу України. Лише за умови належного виконання таких функцій можлива постановка питання місцевого значення про володіння, користування і розпорядження земельною власністю [5].

Необхідність муніципалізації земель на благо розвитку місцевого співтовариства очевидна. Однак, як відомо, на території муніципального утворення існують об'єкти з різними видами прав на землю. Земельним кодексом України визначено землі різних категорій, які, відповідно до чинного

законодавства, не можуть належати до комунальної власності. Їхні межі визначають під час розподілу земель державної та комунальної власності.

Маючи значний фонд перерозподілу земель у власності, в органів місцевої влади з'являється можливість забезпечувати перспективи розвитку муніципального утворення, вирішувати проблеми, пов'язані з будівництвом промислових підприємств, зон відпочинку, парків, житла і т.ін. Якщо місто або сільський округ не має земельного фонду для свого розвитку, муніципалітетам доводиться, у разі потреби, викупувати земельні ділянки.

Залучаючи до ринкового обороту землі, що перебувають у власності, створюються передумови для формування земельного ринку і його подальшого розвитку, тим самим забезпечуються оптимальні умови для залучення інвестицій, оскільки будь-який інвестор хоче мати земельну ділянку у власності. Тому державна власність на території муніципального утворення значно гальмує розвиток земельного ринку [1].

Важливо відзначити, що самостійно визначити перспективу розвитку муніципального утворення, забезпечити виконання поставлених цілей і завдань не можуть окремо муніципальні утворення, держава, підприємства чи організації. Тільки скоординована взаємодія всіх учасників забезпечує продуманий і погоджений розвиток земельної території.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють комунальною власністю, формують і поповнюють місцевий бюджет за рахунок земельних платежів, установлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону земель. Разом з тим, не виключена можливість наділення їх певними державними функціями із встановленням відповідних адміністративно-правових відносин з вищими органами державного управління. Причому реалізація переданих функцій і повноважень підконтрольна державі.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 06.09.2012 № 5245 – VI закріплює дещо обмежений перелік земель, що перебувають у комунальній власності: а) усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності; б) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [2].

Передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність чи навпаки здійснюється за рішенням відповідних органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної чи комунальної власності відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом. Отже, згідно з цим Законом, починаючи з 1 січня 2013

року, всі землі в Україні вважаються розмежованими в силу Закону. В результаті розмежування понад 40 % земельного фонду України залишилося у державній власності і трохи більше 4 % перейшло в комунальну власність. Відсутність можливості у місцевих рад розпоряджатися землями за межами населених пунктів створює перешкоди щодо розвитку сільських і міських територій.

Положення стосовно обмежень юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями в межах населених пунктів зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування, що стає передумовою для проведення реформи децентралізації та законодавчого закріплення. Так, пункт 213 Плану заходів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" в 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 року № 213-р, розширює перелік земель, які закріплюються за органами місцевого самоврядування. Він передбачає законодавче врегулювання питань передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності [6]. Також на основі Концепції реформування і планів, прийнятих для проведення реформування системи органів влади, їх функцій та здійснення децентралізації влади, в тому числі у сфері земельних відносин, був прийнятий ряд законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Зокрема, Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" від 10.12.2015 № 888-VIII закріпив повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, до яких належать повноваження щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону та вирішення інших питань у сфері земельних відносин відповідно до закону [3].

Місцева державна адміністрація, сільська, селищна, міська рада визначають можливість здійснення ними повноважень у сфері надання відомостей з Державного земельного кадастру, враховуючи можливості організаційного і технічного забезпечення їх реалізації. Отже, ухвалені закони про внесення змін у деякі законодавчі акти України для реалізації процесу реформування і планів розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин внесли зміни в чинне законодавство, що стало початком проведення децентралізації влади у сфері земельних відносин, і розширили повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері. Таким чином, законодавчо закріплено більше коло повноважень за органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, але все ж таки ці зміни є тільки початком впровадження процесу реформування. Необхідно продовжувати і далі впроваджувати в життя шляхом нормативного закріплення та внесення змін в чинне законодавство положення реформування управління в галузі земельних відносин, де основними органами

управління і надання функції у сфері земельних відносин стануть органи місцевого самоврядування, а за державними органами виконавчої влади залишаться функції узагальнення, контролю і дотримання законності в процесі здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

Для продовження реалізації принципів реформування на основі Плану заходів та процесу реформування, вважаємо за доцільне внести зміни у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель, що дозволить нормативно закріпити положення про децентралізацію повноважень у сфері земельних відносин. Метою внесення таких змін є запровадження ефективної системи державного управління і місцевого самоврядування шляхом делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями державної власності, визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв), впровадження дієвого контролю з боку держави за дотриманням норм законодавства при здійсненні цих повноважень, а також посилення державного контролю за використанням та охороною земель усіх форм власності. Внесені до законодавчих актів зміни повинні бути спрямовані на:

- делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності;
- передачу від районних державних адміністрацій до сільських, селищних, міських рад повноважень щодо виділення земельних часток (паїв) в натурі (на місцевості) та зміні цільового призначення земельних ділянок приватної власності;
- визначення правового режиму земель колективної власності шляхом визначення правових основ переходу таких земель та інших земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які судом визнані відумерлою спадщиною, та невитребуваних земельних часток (паїв) у комунальну власність;
- спрощення процедури отримання земельних ділянок у власність та користування, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки, шляхом скасування необхідності отримувати дозвіл на розробку відповідної документації із землеустрою;
- посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форм власності, усунення дублювання функцій та зменшення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який буде здійснювати такий контроль, і надання йому широких повноважень.

Крім того, вважаємо за необхідне переведення у комунальну власність територіальних громад на території відповідної сільської, селищної, міської ради землі та земельні ділянки під польовими дорогами, в тому числі проектними, лісосмугами, господарськими дворами (фермами, господарськими

дворами тощо), інші земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які за рішенням загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств і організацій не підлягали поділу на паї, якщо такі землі або земельні ділянки не передані у власність у порядку, визначеному законом; земельні ділянки сільськогосподарського призначення (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), якщо такі земельні ділянки в порядку, визначеному законом, судом визнані відумерлою спадщиною; невитребувані (протягом 15 років з моменту видачі державного акта на право колективної власності) земельні частки (паї) у разі прийняття відповідного рішення судом. Такі зміни розширюють повноваження обласних, районних, Київської міської ради, сільських, селищних, міських рад у сфері земельних відносин, у порівнянні з закріпленими чинним законодавством за ними функцій.

Так, наприклад, згідно з чинним Земельним кодексом України до повноважень сільських, селищних, міських рад, Київської міської ради у сфері земельних відносин на їх території належить розпорядження землями тільки територіальних громад [4]. Внесені пропозиції щодо децентралізації влади у сфері регулювання земельних ресурсів додають повноваження щодо розпорядження землями не тільки територіальних громад, але й передбачають розпорядження землями державної та комунальної власності на їх території. У свою чергу пропонуємо зменшити обсяг повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин порівняно з закріпленими чинним законодавством за ними повноваженнями. Так, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику і здійснює державний нагляд (контроль) у сфері земельних відносин, обмежуються лише узгодженням рішення сільських, селищних, міських рад щодо передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну, а не прийняттям такого рішення.

Крім того, вважаємо за доцільне позбавити повноважень органів виконавчої влади у сфері земельних відносин щодо прийняття рішення про приватизацію земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій. Отже, такі рішення повинні прийматися органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень за клопотанням працівників цих підприємств, установ і організацій. Зазначені вище функції закріплюють більше повноважень органів місцевого самоврядування щодо вирішення земельних питань, тобто за ними закріплюється більше повноважень по передачі у власність, користування або вилучення їх з такого користування.

На сьогодні проблемним залишається вирішення спірних питань, пов'язаних з використанням земель на території сільських, селищних та міських рад, але в результаті децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин такі спори зможуть вирішувати органи місцевого самоврядування, а саме, земельні спори щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, розташування обмежень у використанні земель і земельних сервітутів та додержання громадянами правил

добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Отже, з передачею більшої кількості земель в управління органам місцевого самоврядування за ними передбачається закріплення більш широкого кола повноважень щодо управління цими землями.

Отже, процес децентралізації влади у сфері регулювання земельних відносин та внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель буде мати позитивні соціально-економічні наслідки, а саме: посилення впливу територіальної громади на земельно-господарські відносини на селі; визначення правового режиму земель колективної власності, відумерлої спадщини та невитребуваних земельних часток (паїв); спрощення процедури отримання юридичними та фізичними особами земельних ділянок у власність та користування, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано на набувача земельної ділянки; посилення державного контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, реформування у сфері регулювання земельних відносин та реалізація сучасної земельної політики в Україні пов'язане, перш за все, з практичним визначенням права власності на землю, розмежуванням земель за територіальними рівнями управління, розвитком земельного ринку і створенням його інфраструктури, контролем якості землекористування й організацією заходів щодо поліпшення та відновлення земельних ресурсів на місцевому рівні.

Список використаних джерел

1. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.

2. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 36, ст.472) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>

3. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 3, ст.30) [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-19

4. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар станом на 01.03.2013 р. / під ред. В. І. Курило – К. : «Центр учбової літератури», 2013. – 536 с.

5. Ефективність державного управління : монографія / [Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка]. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.

6. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році. Розпорядження Кабінету міністрів України № 213-р від 04.03.2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80#n9>

Булавченко Олександр Семенович

*здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Протягом ряду років в Україні здійснюється кардинальна зміна системи публічного управління, в основі якої лежить рішення по політичній і економічній інтеграції в Європейський Союз. Але слід визнати, що при цьому інтеграційна політика, яка реалізується, не завжди буває оптимальною й ефективною. Можливе пояснення цього полягає в тому, що прийняті рішення, які мають значний вплив на пріоритети розвитку держави, не завжди враховують вплив багатьох факторів, що представляють інтереси таких секторів впливу, як органи влади, бізнес і громадськість.

Визначення зв'язку між факторами впливу, що представляють результат міжсекторної взаємодії (далі – МСВ), органів влади, бізнесу та громадськості і рівнем соціального і економічного розвитку території є завданням, рішення якого дозволить значно підвищити ефективність інтеграційних процесів в Україні.

Структура статті визначається специфікою дослідження, яке полягає в оцінці впливу факторів, які формуються в процесі МСВ, на ефективність публічного управління в економічній та фінансовій сферах. Для цього передбачається спочатку визначити основні чинники, що представляють МСВ, та параметри їх оцінки. Така оцінка буде отримана з використанням методології якісного аналізу результатів опитування представників секторів. Кількісний аналіз статистичних показників соціального і економічного розвитку України буде ґрунтуватися на дослідженні динаміки їх зміни за останні роки.

Таким чином, в основу методології дослідження особливостей процесів, що виникають при МСВ, в статті пропонується покласти результати встановлення і оцінки зв'язку між кількісними і якісними параметрами, які потім будуть співвіднесені з конкретною діяльністю публічної адміністрації.

У науковій літературі представлений ряд публікацій, що розглядають зв'язок між МСВ та його впливом на різні аспекти публічної політики. У значній кількості публікацій розглянуті результати якісного і кількісного аналізу процесів місцевого розвитку, оцінка ефективності діяльності органів влади. Однак завдання визначення зв'язку між факторами впливу, що виникають в процесі МСВ, та оцінкою рівня економічного і соціального розвитку території ще не отримало свого повного вирішення.

Для вирішення даного завдання пропонується, на основі використання методології якісного і кількісного аналізу, спочатку встановити форми прояву

основних факторів впливу, а потім досліджувати можливий зв'язок, який існує між ними і певними параметрами оцінки рівня розвитку території.

В основу розгляду можливих визначень МСВ слід покласти тезу, що мова повинна йти про конструктивну взаємовигідну співпрацю між трьома секторами суспільства для вирішення проблем, що існують в соціальній сфері, в інтересах всього населення або конкретних груп, які проживають на цій території. Цей підхід відповідає визначенню [4], згідно з яким під соціальним партнерством слід розуміти конструктивну взаємодію між органами влади, бізнесом і громадськістю при реформуванні та вдосконаленні функціонування соціальної сфери. При цьому суспільство, для вирішення проблем, пов'язаних з його розвитком, спирається на ресурси різних секторів і через їх взаємодію отримує очікуваний ефект.

Саме поняття МСВ пройшло певну еволюцію. Спочатку цей термін розумівся як налагодження співпраці, основна мета якого – добитися взаємовигідної для всіх організацій ефекту (наприклад, DiMaggio і Пауел 1983; Fombrun і Естлі, 1983; Макканн, 1983; Шермерхорна, 1975; Заточений, 1981). Пізніше, під МСВ почали розглядати співпрацю між державним і приватним сектором, відоме в науковій літературі як "державно – приватне" партнерство (Ahmad і Міллер, 2000; Роу і Девані, 2003; «Місяць, 2004).

В результаті розвитку визначення МСВ, в сучасних роботах сформувався підхід, згідно з яким МСВ розглядається в якості нової структури суспільства, яка організовується для реагування на спільні проблеми місцевої громади. Основою її організації є теза, що жоден з секторів не може і не повинен домінувати в суспільному житті, тому що вони не мають достатньо ресурсів і можливостей для вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем місцевої громади.

Визначення такого підходу дано (Michael і Paul, 2009): альянс між сторонами, що представляють уряд, бізнес і громадянське суспільство, в якому стратегічно об'єднані ресурси і навички кожної зі сторін, що сприяє сталому розвитку, і який заснований на принципах поділу ризиків, витрат і загальних вигід [2].

Значний внесок у розгляд поняття МСВ зробив Поль Адрієн Моріс Дірак (Paul Adrien Maurice Dirac, 2011) який виділив три сектори суспільства: уряд, приватний, або бізнес сектор, і некомерційний, або соціальний сектор. В рамках своєї моделі він визначає, що представник кожного з секторів, забезпечуючи згоду, здійснює загальне керівництво; комерційний сектор створює багатство, надаючи продукти та послуги суспільству; некомерційний прагне змінити життя людини. Цей підхід є відображенням того, що в даний час уряд не може розглядатися як єдине ціле у вирішенні соціальних і економічних проблем сучасного суспільства. Відповідальність за соціально -економічний розвиток має бути покладена на всі три сектори суспільства, кожен з яких виконує свою роль, координуючи її певним чином один з одним [4].

Таким чином, в науковій літературі МСВ розглядається як модель публічного управління місцевим розвитком, основну увагу в якій приділено співпраці між секторами. Як зазначив (Френк Сміт), партнерство слід

розглядати як угоду про здійснення чого-небудь разом, що приносить користь всім учасникам і включає в себе будь-які дії, а не тільки їх обговорення» [3].

Розглядаючи визначення поняття місцевого розвитку, його можна визначити як діяльність, яка характеризує взаємодію держави, приватного сектору, громадянського суспільства і різних соціальних, професійних груп і прошарків населення, громадських об'єднань для досягнення особистих і суспільних інтересів, виробництва, розподілу та використання державних ресурсів і благ. Беручи до уваги думки людей або населення деяких районів [6], можна зробити висновок, що концепція МСВ може в повному обсязі може розглядатися як теоретична основа формування і функціонування такого підходу.

Але формування такого партнерства буде ефективним тільки за умови забезпечення пріоритету публічного сектору, що використовує відповідні механізми публічного управління для вирішення завдань місцевого розвитку.

Для вирішення завдання – залучення зовнішнього фінансування – треба мати оцінку економічної ситуації в регіоні. Вона характеризується поняттям «інвестиційний потенціал» (далі – ІП).

Поняття «інвестиційний потенціал» визначається в залежності від мети дослідження. ІП включає оцінку людських ресурсів та зайнятості населення; аналіз економічного середовища регіону і розвитку бізнесу, інфраструктури; основні параметри бюджету, умови життя і т.д.

Результати отриманої оцінки ІП будуть використані при: розробці інвестиційних проектів; моніторингу інвестиційної діяльності в регіоні; залученні зовнішніх фінансових потоків і ресурсів; визначенні стратегії розвитку та розширення регіонального ринку.

Вирішення багатьох проблем в житті місцевої громади можливе лише за умови об'єднання ресурсів всіх секторів суспільства. Партнерство, яке виникає при цьому, слід розглядати як інструмент, який формується на основі встановлення зв'язків між трьома основними секторами суспільства: органами державної влади та органи місцевого самоврядування; бізнесом, місцевими діловими колами; громадськими організаціями, що представляють місцеву громаду і займаються проблемами місцевого розвитку.

Міжсекторне партнерство, що виникає при цьому, являє собою соціальне явище, яке має різноманітні можливі інтерпретації, що свідчить про його складний і багатофункціональний характер. Відповідно, ми можемо зробити висновок, що й перелік механізмів публічного управління, які можуть використовуватися при формуванні МСП, також досить великий.

Партнерства, які створюються, можуть брати участь у вирішенні різних проблем, що відносяться до забезпечення місцевого сталого розвитку. Важливим фактором є також існування різних умов функціонування МСП: від одноразової події до процесів, які можуть тривати кілька років.

У цьому плані доцільно розглянути основні підходи до визначення поняття МСП. Виходячи з того, що створення партнерства передбачає, по суті, вирішення задачі місцевого розвитку, в їх основу слід покласти пріоритет сектору, що представляє органи місцевої влади.

При цьому можливість створення партнерських зв'язків багато в чому визначається рівнем розвитку інститутів місцевого громадянського суспільства. Це обумовлено тим, що організація МСП для забезпечення місцевого розвитку можлива тільки на основі взаємовигідного обміну ресурсів, доступ до яких може бути корисним і вигідним для всіх сторін тільки за певних умов. Звичайно, кожен сектор має свої власні унікальні ресурси: державний сектор: економічні, політичні та правові, адміністративні та інформаційні ресурси; комерційний сектор: фінансові, інновації, робоча сила і комунікації; некомерційний сектор: експертиза, соціальні, людські, інформаційні та комунікації.

Резюмуючи вищесказане, можна зробити наступні висновки:

Положення в основу побудови програм місцевого розвитку принципів МСП дозволяє оптимізувати і таким чином значно підвищити ефективність механізмів публічного управління по забезпеченню сталого розвитку;

Кожен сектор МСП має свої власні конкретні інтереси, пріоритети, цілі, які є потенційним джерелом конфліктів, руйнівних форм у взаємодії і можуть у підсумку привести до неприйняття партнерства. Урахування цього є обов'язковим;

Складність соціальних явищ, неадекватність моделі партнерства, невирішення конкретної проблеми, може стати фактором, коли створюване МСП стане джерелом негативних наслідків.

Звичайно, не всі процеси місцевого розвитку можуть бути регламентовані. Тому запропонований підхід повинен ґрунтуватися на можливості корекції дій, що пропонуються, та їх повторення для досягнення передбачуваного результату.

Як відомо, будь-яка концепція місцевого розвитку на місцях може бути описана в термінах взаємодії певних доменів впливу.

Простір МСП взаємодії, який впливає на реалізацію програми місцевого розвитку, характеризується набором функціональних полів в багатовимірної варіації, які сформували і здійснюють той чи інший варіант розвитку [6, с. 45]. В цьому випадку функціональні поля мають такі характеристики:

Поле для ідентифікації суб'єктів взаємодії. Кожен учасник МСП визначає стратегію, відповідно до своїх очікувань, потреб та наявних ресурсів.

Поле взаємних очікувань визначається параметрами, відповідно до яких відбувається визначення такої стратегії, є: стратегічне бачення напрямків місцевого розвитку; можливість вкладення своїх ресурсів і рівень участі в розподілі прибутку і обов'язків; роль і місце, яке займають домени, їх соціально значуща роль в суспільному житті місцевої громади.

Нормативно-правове поле охоплює весь комплекс законів, інших нормативних документів, на підставі якого формується програма місцевого розвитку. Це не тільки регулює відносини між суб'єктами МСП, але також визначає розподіл всіх ресурсів і розподіл прибутку від діяльності в рамках партнерства.

Поле ресурсів і можливостей включає в себе сукупність матеріальних і нематеріальних ресурсів сторін, а також систему заходів, прийнятих в рамках

кожного домена на основі оцінки і обліку використання ними ресурсів, а також можливості їх застосування в умовах взаємодії МСП.

Поле механізмів взаємодії є дуже важливим з практичної точки зору. Воно містить опис механізмів взаємодії МСП, та відображає способи впливу на суспільне надбання (в першу чергу економіки) з метою отримання вигоди в результаті спільної діяльності.

Комунікаційне поле являє собою систему збору, обробки, обміну та поширення інформації, необхідної для застосування механізмів управління місцевим розвитком. В рамках цієї області формується єдиний інформаційний простір взаємодії доменів.

Виходячи з вищевикладеного, в основу пропозиції щодо визначення форми МСП, яка може бути надана при реалізації програми місцевого розвитку, можна покласти наступне: створення стратегічного альянсу на основі концепції МСП повинно відповідати вимогам всіх доменів, але пріоритет буде відданий захисту інтересів місцевої громади, яка буде представлена при певних умовах політичним доменом; при визначенні концепції МСП кожен з доменів, зберігаючи при цьому специфічні особливості своєї діяльності та структуру, доповнює їх процедурами і методами, які пов'язують його з іншими доменами; визначення механізмів місцевого розвитку як конкретних механізмів взаємодії в рамках МСП, повинно мати вирішальне значення і відповідати вимогам програм місцевого розвитку.

Основними методами, які знайшли своє застосування при проведенні дослідження показників економічного і соціального розвитку на рівні регіону, є: емпіричні (узагальнення результатів аналізу основних публікацій, в яких розглядається розв'язувана в дослідженні проблема); якісні (дані соціологічного опитування); кількісні (статистичний аналіз, комп'ютерне моделювання); бенчмаркінг (порівняння отриманих результатів по відношенню до аналогічних даних для країн Східної Європи, що входять в ЄС).

Підставою для вибору перелічених методів є специфічність проведеного дослідження, яке повинно зв'язати, з одного боку, дані статистики, що характеризують рівень економічного розвитку та ефективність фінансової політики, а з іншого – задоволеність жителів результатами діяльності місцевих органів влади та їх політикою соціального розвитку.

На сучасному етапі розвитку регіонів України, перспективи розвитку окремих районів слід оцінювати у контексті процесів глобалізації, для яких визначальним чинником є спроможність території залучати зовнішні ресурси, і в першу чергу ПП. Такий підхід ґрунтується на усвідомленні світових тенденцій зростання ролі регіонів у глобалізаційних процесах, у специфічності регіональних і локальних форм розвитку та позитивної практики розвитку країн Центральної та Східної Європи.

Це зумовлює пошук нового змісту поняття стратегічного планування сталого розвитку регіону, який слід визначати у контексті процесів їх одночасної регіоналізації та інтеграції до зовнішніх споживчих ринків. Свідомим впровадження такого підходу в останні роки є формування в Україні своїх центрів розвитку: ядра, напівпериферії й периферії. Саме через них

здійснюється залучення до процесів економічної інтеграції та входження в глобальну економічну систему.

Практична реалізація критичних питань може здійснюватися на засадах активізації полюсів розвитку, відповідно до так званої теорії інструментальної дії. Ця теорія спрямована на визначення та забезпечення економічного і соціального розвитку так званих територій пріоритетного розвитку (далі – ТПР) на підставі попередньо розробленого плану.

Сучасний підхід до вирішення проблеми на засадах використання концепції ТПР спрямований на те, що в умовах дефіциту ресурсів необхідно забезпечити їх концентрацію в місцях, де вже існують сприятливі умови для економічного розвитку, залучення іноземних інвестицій, розвинена інфраструктура тощо. Провідну роль тут грає галузева структура економіки і у першу чергу пріоритетних галузей, що створюють нові товари та послуги. Ті центри і ареали економічного простору, де розташовуються підприємства галузей, що лідирують, стають полюсами тяжіння чинників виробництва, оскільки забезпечують найбільш ефективно їх використання. Це веде до концентрації підприємств і формування полюсів економічного зростання.

В якості полюсів зростання можна розглядати не тільки сукупності підприємств окремих галузей, а й конкретні території чи населені пункти. У сучасній практиці просторового економічного розвитку ідеї полюсів зростання реалізуються у створенні вільних економічних зон, технопарків, технополісів, територій пріоритетного розвитку.

Визначення ТПР як галузевого кластера передбачає об'єднання бізнес-стратегій близько розташованих виробників, постачальників, споживачів, та інших зацікавлених дійових осіб, що здійснюють та інтенсифікують співпрацю на засадах взаємовигідного ефекту. В кластері об'єднуються державні інституції, професійні ділові асоціації, постачальники бізнес-послуг, агенції, що підтримують кластерізовані підприємства в таких напрямках, як розробка нових виробів, удосконалення виробничого процесу, технологій, забезпечення маркетинговою інформацією (наприклад, для пошуку нових ринків чи при розробці дизайну), організація професійного навчання, тощо.

При розробці державної політики щодо стимулювання розвитку кластера необхідно сфокусуватися на проблемах забезпечення високо конкурентного середовища та визначити сфери, де стратегічно важливо надати державну підтримку зародженню кластерів.

Альтернативою моделі «кластерів» при визначенні стратегії соціально-економічного розвитку районів регіону та залучення інвестицій є активізація потенційних «точок зростання» регіональної економіки та створення регіональної агломерації.

Агломерація, яка визначається як компактне розміщення міських поселень, об'єднаних у певну цілісність з розвинутими виробничими, культурно-побутовими зв'язками є формою територіальної концентрації промислового потенціалу та різноманітних ресурсів (фінансові, трудові, інфраструктурні, інвестиційні, інформаційні тощо). В основу пропозиції щодо створення Одеської агломерації покладено припущення, що сучасний рівень

соціальної та економічної інтеграції суміжних до м. Одеси районів досяг такого рівня, що в деяких випадках їх можна розглядати як єдиний економічний комплекс.

Під «точкою зростання» для регіону розуміють такий вид діяльності або сектор економіки, розвиток якого забезпечує розвиток та інтеграцію соціально-економічної системи регіону в цілому.

Найбільш проблемним у реалізації моделі «полюсів зростання» на практиці є принципи визначення територій пріоритетного розвитку та подальша реалізація довгострокових інвестиційних проектів. Вихідною передумовою тут є базова стратегія соціально-економічного розвитку регіону. Стосовно неї всі інші стратегії або моделі носить підпорядкований характер і повинні узгоджуватися з нею за цілями і етапами реалізації. Завдання щодо визначення та активізації ТПР при цьому розглядається як фактор ресурсного забезпечення ефективного розвитку регіону відповідно до обраної загальної економічної стратегії.

Інвестиційна привабливість та інвестиційна активність «полюсів зростання» визначається рядом факторів, які умовно можна розділити на три групи: готовність інвесторів проявляти активність в регіоні; здатність органів державної влади забезпечити сприятливий інвестиційний клімат; наявність потенційних об'єктів інвестування.

Найважливішими є фактори останньої групи. Це обумовлено тим очевидним фактом, що розвинений ринок інвестиційних ресурсів і сприятливі умови для інвестування з боку регіональних органів влади не гарантують активізацію інвестиційних процесів, якщо відсутні ефективні проекти вкладення фінансових коштів. Практичне забезпечення реалізації перерахованих факторів можливо шляхом створення на базі визначених очок зростання індустріальних парків.

Вирішення завдання щодо постановки та реалізації органами виконавчої влади програм та проектів залучення інвестицій, пов'язано із необхідністю одночасного урахування таких чинників як різноманітність об'єктів інфраструктури «точок зростання», які будуть залучені до співпраці та умов реалізації таких проектів, ставить на порядку денному завдання щодо розробки відповідних моделей та методик, необхідних для оптимізації інвестиційної стратегії.

За таких умов ініціатива або право на формулювання загальнообов'язкового плану дій має належати суб'єктові, який уповноважений приймати остаточні рішення в районі, області.

Висновки

Практичний розгляд і застосування принципів міждоменої взаємодії можливо лише на основі використання відповідних механізмів публічного управління, використання яких є пріоритетом для ініціатора розвитку (звичайно, це політичний домен).

При розгляді міждоменої взаємодії для випадку забезпечення програм місцевого розвитку слід відзначити той факт, що можливість такої взаємодії багато в чому визначається рівнем розвитку інститутів громадянського

суспільства. Це пов'язано з тим, що організація взаємодії можлива на основі взаємовигідного обміну ресурсів, доступ до яких може бути корисним і вигідним для всіх сторін (доменів) тільки в умовах наявності такого суспільства.

Слід також зазначити, що вирішення проблеми визначення механізмів управління міждоменої взаємодії має здійснюватися також на основі оптимізації функціонування соціально-економічних механізмів в політичній сфері, тому що масштаб змін, які відбуваються при реалізації стратегії місцевого розвитку, потенційно може бути досить великим.

Необхідно відзначити наступне: покладання в основу для здійснення стратегії місцевого розвитку принципів міждоменої взаємодії і МСП дозволяє оптимізувати відповідні механізми публічного управління фінансовою політикою і забезпечити при цьому існування і розвиток громадських, комерційних і некомерційних секторів; кожен домен має свої власні конкретні інтереси, пріоритети, цілі, які є потенційним джерелом конфліктів, руйнівних форм у взаємодії і можуть у підсумку привести до відмови від спільної діяльності; складність соціальних явищ обумовлює підхід, згідно з яким ефективність прийняття управлінських рішень та мінімізації негативних наслідків можлива лише на основі компетентної координації різних точок зору.

Список використаних джерел

1. Mitch Renkow, Leon E. Danielson, L. Steven Smutko. The Role of Strategic Planning in Community Decision Making on Environmental Issues: [Електрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://bae.ncsu.edu/programs/extension/publicat/arep/stratpln.html>.

2. Олійник Д. Економічна, соціальна і політичні основи ефективної діяльності органів влади / Д. В. Олійник // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 4. – С. 242-250.

3. Nicholls, C., Daniel, T., Bacarese, A. and Hatchard, J., Corruption and Misuse of Public Office, Oxford: Oxford University Press, 2011 cited in Cynthia Carmen CURT, Standarde de integritate publică privind aleşii locali. Sancţionarea conflictului de interese administrativ, Transylvanian Journal of Administrative Sciences, 1(34)/2014, p. 48.

4. Суцільно-якісне управління в діяльності органів влади [Електронний ресурс] / В. Б. Дзюндзюк, О. О. Заріцька // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 11-17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu_2009_2_4.pdf.

5. Ресурсний центр САФ Європейського інституту державного управління, м. Маастріхт. – <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>.

6. Статистичний моніторинг в системі державного управління. Іванюта П.В. Науковий вісник Академії муніципального управління, збірник наукових праць, серія «Управління». Випуск 1/2011р. Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl.

Войновський Микола Миколайович

*аспірант кафедри європейської інтеграції,
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНИХ БУДИНКІВ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Сучасні умови розвитку різних секторів української економіки (включно із житловою сферою) трансформуються з врахуванням комплексного впливу управлінських рішень органів публічної влади та специфіки зворотного зв'язку від територіальної громади, що детермінує перехід від існуючих у житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) адміністративних механізмів регулювання до ринкових через розвиток процесів самоорганізації у житловій сфері через створення та функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

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

Приватизація житлового фонду, що відбувалася в Україні з 1991 р., не призвела поки що у більшості випадків до ефективного власника, який би отримав право управляти своєю власністю, включаючи спільне майно у багатоквартирному будинку.

Пов'язано це, деяким чином, і з радянською спадщиною, суто державними формами власності. Протягом десятиріч багатоквартирні будинки залишалися власністю держави й, природно, що управління ними здійснювалося державними організаціями. Якісні зміни розпочалися лише у середині 90-х рр. ХХ ст., але вони ще не характеризуються досягненням суттєвих результатів.

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

Практика показує, що декларована законодавством свобода створювати ОСББ та право громадян на прийняття рішення щодо способу управління багатоквартирними будинками важко реалізуються внаслідок численних обставин, основними з яких є недофінансування утримання та обслуговування житлового фонду, високі трансакційні витрати, недостатній інформаційний супровід житлової реформи, як з боку органів державної влади, так й з боку органів місцевого самоврядування, низький рівень свідомості та соціальної активності громадян, які є власниками приміщень.

Значна частина вітчизняного житлового фонду та комунальної інфраструктури є вкрай застарілою, а управління нею – це тяжкий тягар, якій ніхто не бажає добровільно брати на себе. З іншого боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не можуть примусити власників приміщень створювати об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, шукати постачальників управлінських та житлово-комунальних послуг та укладати з ними договори: громадяни не пов'язані посадовими інструкціями та бюджетними регламентами, тут неможливо діяти у наказному порядку. Зберігається суттєва недовіра також до організацій – постачальників послуг ЖКГ. Нарешті, щоб включити громадян у систему управління багатоквартирними будинками, треба забезпечити їх всією необхідною інформацією про зміни та нововведення у житловому законодавстві. Без вирішення вказаних проблем будь-який спосіб управління багатоквартирним будинком, як засвідчив також й історичний досвід, як би чітко він не був продуманий й виписаний, не принесе тих позитивних наслідків, яких від нього очікують.

У даному контексті розвиток громадського самоврядування у формі ОСББ як інструмента реалізації житлово-комунальної реформи, стає пріоритетним напрямом реформування всієї системи ЖКГ в Україні. Зазначене актуалізує проблему пошуку нових механізмів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та ОСББ щодо створення умов ефективного розвитку недержавного сектору у сфері ЖКГ.

Список використаних джерел

1. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному житловому будинку: Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/417-19>

2. Про об'єднання співвласників багатоквартирних житлових будинків:
Закон України від 29.11.2001 № 2866-III. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>

Воронов Олександр Ігоревич

*докторант кафедри державного менеджменту, кандидат психологічних наук,
Національна академія державного управління при Президентові України*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ

Поняття регіон розглядається як велика територіальна одиниця (наприклад природна, економічна, політична), відмінна від існуючого політичного або адміністративного поділу. Під регіоном розуміють певну територію, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак і володіє деякою цілісністю взаємопов'язаних елементів, що її складають. Терміном «регіональний» позначають те, що відноситься до якої-небудь певної території (групи районів, областей, країн). Багато країн використовують це поняття для позначення територіальних складових держави (наприклад, Франція). Стосовно України термін «регіон» використовується для позначення територій, які складаються з кількох адміністративних областей: Південний регіон, Східний регіон, Західний регіон. Південний регіон посідає переважно рівнинну причорноморську низовину і має вигідне географічне розташування, оскільки через його територію проходять важливі автомобільні, залізничні, річкові та повітряні шляхи, які сполучають Україну з багатьма зарубіжними країнами.

Причорномор'я завжди займало надзвичайно важливе місце на межі євразійських цивілізацій, виконувало роль значного геополітичного регіону. Південна Україна розташована в геополітичному епіцентрі перехрещення важливих комунікаційних шляхів «Північ-Південь» і «Захід – Схід». В цьому регіоні виникла найбільша в Східній Європі концентрація морських торгових портів, що забезпечує Україні динамічні зовнішньоторговельні зв'язки із багатьма державами. Близькість регіону до європейського та близькосхідного ринків, існування відносно розвиненої соціально-виробничої інфраструктури створюють передмови для розвитку відкритої економіки. Україні слід в майбутньому залишитись в великомасштабних міжнародних проектах логістики та транспортування енергоносіїв і іншої продукції. Трансформації українського Причорномор'я постійно будуть робити вплив на гео економічний код держави. Оптимістичний сценарій обумовлює відродження та поширення комунікаційних функцій Причорномор'я. В регіоні існує стійка тенденція зростання транспортних комунікацій між полюсами економічного і науково-технологічного розвитку Європи та Азіатсько-Тихоокеанського регіону [13]. Актуальність дослідження ступеню достовірності і обґрунтованості управлінських рішень з проблем соціально-економічного розвитку Південного регіону зумовлена об'єктивною необхідністю практики ринкових перетворень, відсутністю теоретичних розробок та прикладних методів ефективного регіонального управління у період перманентної політичної та економічної кризи.

Аналіз сучасних моделей регіонального розвитку показує, що вони являють собою взаємодію трьох основних технологій: інтелектуальної, яка відповідає за розробку картини майбутнього, формулювання проблем і пошук найефективніших рішень (стратегічне планування розвитку районів та міст); управлінської (територіального планування), яка забезпечує реалізацію поставлених цілей регіонального розвитку з урахуванням реальних часових, фінансових, організаційних, людських та інших ресурсів; інституціональної (політичної) на рівні державного регулювання регіонального розвитку шляхом впровадження державних й регіональних цільових програм, що забезпечує врахування різноманітних факторів регіонального розвитку, узгодження інтересів держави з регіональними цілями та пріоритетами різного рівня, формування консенсусу учасників процесу, забезпечення контролю за виконанням встановлених «правил гри»[8]. В основу всіх технологій покладено практичні підходи до прийняття управлінських рішень в різноманітних умовах функціонування регіонального організму державного управління.

Управлінське рішення в регіональному менеджменті – творчий акт суб'єкта управління, певна програма діяльності з ефективного вирішення проблеми на ґрунті врахування об'єктивних законів функціонування соціально-економічної системи, що керується та аналізу інформації про її стан. Управлінське рішення регіонального масштабу повинно враховувати: територіальну специфіку об'єкта що керується; більш відкритий характер регіональної системи управління в порівнянні з промисловими об'єктами; не прямий, а опосередкований характер впливу управлінського рішення на об'єкт, що керується; різний ступінь сприйняття регіонального управлінського рішення різними суб'єктами та власниками системи управління; що за змістом регіональне управлінське рішення в більшому ступені є рекомендацією, ніж директивою[1]. С врахуванням цих аспектів визначається декілька основних напрямків прийняття управлінських рішень: визначення співвідношення рухомих сил регіонального розвитку та забезпечення їх взаємодії (державний та приватний сектори економіки, зовнішні та внутрішні фактори розвитку регіону); співвідношення загальнодержавного та регіонального аспектів розвитку та управління економікою; шляхи підйому економіки відсталих районів регіону.

Існують чотири загальні парадигми розвитку регіону: регіон – квазідержава, регіон – квазікорпорація, регіон – ринок, регіон-соціум. Південний регіон, як квазідержава – це відносно уособлена підсистема національної економіки України. Взаємодія загальнодержавних та регіональних органів влади, різні форми міжрегіональних економічних відносин забезпечують функціонування регіональних економік в системі національної економіки. Однією з функцій органів влади Південного регіону являється регулювання економіки. Основними видами кризових ситуацій, які можуть виникнути, або частково мають місце в Південному регіоні є: зміни в демографічній ситуації, що приводять до депопуляції населення; перевищення раціональних норм техногенного навантаження територій при розміщенні специфічних об'єктів, яке приводить до погіршення екосистеми регіону;

падіння виробництва в галузях спеціалізації регіону більш ніж на 48%; зростання безробіття до 14% від загальної кількості економічно активного населення; зміна профілю регіону, яка призводить до масової перекваліфікації кадрів; незадовільне забезпечення фінансовими ресурсами, що дестабілізує ситуацію в регіоні та ускладнює відносини з центром; висока та постійно зростаюча залежність регіону від зовнішньоекономічних зв'язків. Така ситуація вимагає прийняття оптимальних управлінських рішень за всіма напрямками діяльності.

За методичну основу прийняття управлінських рішень регіонального масштабу можна прийняти систему комплексної оцінки стану регіону у ретроспективному аспекті і на перспективу. Вважається за доцільне розглядати оптимізацію регіонального розвитку за принципом моделі економічної взаємодії (необхідний оптимум досягається шляхом узгодження та компромісів між інтересами держави і різних верств населення через вдосконалення господарського механізму). Створивши систему комплексної оцінки стану регіону можна ставити задачі розробки регіональних програм за умови досягнення запланованого рівня, визначеного соціальними і економічними цілями при мінімальних матеріально-фінансових затратах. Чітке формулювання цілей і критеріїв забезпечує ефективне управління, створення системи мотивації, досягнення кінцевої мети програми дій, можливість зіставлення й оцінки варіантів рішень і концентрацію зусиль на пріоритетних напрямках. Головна мета може бути структурована за чотирма напрямками: ринкові механізми регулювання; фінансово-економічні важелі; соціальні пріоритети; екологічні та природоохоронні заходи [2].

Зазвичай прийняття управлінських рішень в Південному регіоні пов'язано зі структурними змінами в різних галузях економіки з метою підвищення її ефективності. Логіка прийняття управлінських рішень в процесі вибору варіанту бажаного розвитку регіону складається з декількох положень. По-перше, сумарні витрати бюджету регіону, якій функціонує на принципах самофінансування не повинні перевищувати сумарні доходи. По-друге, при прийнятті рішень регіональної значущості застосовується сценарний підхід. Наприклад, змінюючи розподіл ресурсів між галузями, часові та економічні нормативи, особа, яка приймає рішення буде отримувати різноманітні результати. Кожний результат соціально-економічної політики формується в процесі розвитку по конкретному варіанту, якій увійшов до певного сценарію. Варіанти розвитку регіону порівнюються за сукупністю критеріїв. По-третє, при вивченні результатів за конкретним варіантом, зазвичай відштовхуються від того, що тенденції, які склалися в минулому, в значній мірі будуть зберігатися в майбутньому. По-чверте, результати кожного варіанту досліджуються на «збалансованість» між масштабами діяльності галузей та їх матеріальним забезпеченням, випуском продукції та її використанням, потребою в капіталовкладеннях та накопиченні виробничих фондів.

Аналіз діяльності органів виконавчої влади Південного регіону свідчить, що існуюча система інформаційного забезпечення ще не задовольняє сучасним вимогам. Основна управлінська інформація в органах державної влади ведеться

на паперових носіях, що знижує оперативність взаємодії між різними її структурними підрозділами, призводить до невиправданих витрат на інформаційне забезпечення управлінської діяльності, не завжди відбиває об'єктивне положення ситуації, що складається. У зв'язку з цим назріла необхідність більш активного впровадження сучасних інформаційних технологій у практичну діяльність органів регіонального управління. Як показує світовий досвід, найбільш перспективним напрямком у цьому питанні є розробка інтегрованого інформаційного середовища всіх суб'єктів регіонального управління на основі використання сучасних геоінформаційних і телекомунікаційних технологій, а також, організація «Міжвідомчого просторово-розподіленого банку даних регіону» [15].

Впровадження концепції «Е- урядування» в якості головного завдання розвитку Південного регіону вимагає підвищення ефективності управління на ґрунті системного підходу до інформаційного супроводження діяльності органів державної влади. Потрібно формування єдиного інформаційного простору, якісне інформаційно-аналітичне забезпечення вирішення оперативних та стратегічних завдань соціального-економічного розвитку регіонів. Подальша інтеграція процесів управління і інформатизації в соціальній сфері приводить до необхідності побудови ситуаційних центрів управління різноманітного призначення, інформаційно-аналітичних систем підтримки прийняття рішень, в яких проходять процеси накопичення, аналітичного оброблення регіональної інформації, функціонує інструмент системного моделювання соціально-економічного розвитку регіону та прийняття управлінських рішень [17].

Основне призначення систем підтримки прийняття управлінських рішень проявляється в вирішенні наступного комплексу завдань: моніторинг соціально-економічних і фінансових показників поточної соціально-економічної ситуації на регіональному рівні; вияв тенденцій і закономірностей в даних, які накопичуються; прогнозування диспропорцій на регіональних ринках і відповідних точок зростання в соціально-економічній системі; системне моделювання соціально-економічного розвитку регіонів на ґрунті комплексу взаємопов'язаних імітаційних та оптимізаційних моделей; інформаційно-аналітична підтримка процесу прийняття управлінських рішень шляхом багатоваріантних розрахунків сценарного та цільового типу соціально-економічного розвитку регіону і оцінка наслідків прийнятих рішень [5]. Методологічні та технологічні підходи до побудови регіональних систем підтримки прийняття рішень засновані на тому, що процес прийняття таких рішень характеризується високою інформативністю та складністю реальних проблем. Проблеми, які виникають перед регіональними органами влади потребують системного аналізу і цілеспрямованих аналітичних досліджень для їх вирішення, узгодження управлінських рішень на всіх рівнях влади.

В останні роки зростає використання цифрових картографічних матеріалів та геоінформаційних систем в повсякденній роботі державних структур Південного регіону. Але, впровадження сучасних інформаційних технологій не завжди дає бажаний ефект. Специфіка ГІС та їх перевага полягає

в застосуванні комплексного підходу до формування інформаційного поля за територіальною ознакою. Отриманій у ході створення таких систем досвід свідчить, що чисто відомчий підхід у даному питанні має ряд істотних недоліків: відомства вирішують однотипні задачі різними засобами, на різній технічній і технологічній базі; витрачаються значні матеріальні засоби на створення систем, на їх підтримку та підвищення ефективності використання. У зв'язку з цим потрібно переходити від розробки і впровадження разових проектів до комплексного вирішення проблем. Кожен реалізований проект, група задач, весь комплекс розв'язуваних задач повинні розглядатися як геоінформаційна підсистема загальної державної системи планування і управління соціально-економічним розвитком регіону.

Регіональні ГІС дозволяють мати комплексну інтегровану систематизовану інформацію, що може бути швидко, наочно представлена. Призначення ГІС полягає в створенні умов для інформаційного обслуговування органів управління та інших зацікавлених структур з метою якісного інформаційного забезпечення рішень оперативних і стратегічних задач розвитку регіону. ГІС, як могутній засіб інтеграції даних, вимагає формування стійких інформаційних зв'язків між обласними службами, тісної кооперації і координації зусиль, розроблення єдиної, розумної, відкритої інформаційної політики в регіоні. ГІС – це не інструмент для надання готових рішень, а засіб, якій допомагає підвищити ефективність процедури прийняття рішень. Необхідна для прийняття рішень інформація може бути подана в лаконічній картографічній формі з додатковими текстовими поясненнями, графіками і діаграмами. Наявність доступної та корисної інформації дозволяє відповідальним працівникам зосередити свої зусилля на пошуку управлінського рішення, не витрачаючи дефіцитного часу на збір і обміркування даних для формування альтернатив. Можна швидко розглянути декілька варіантів рішення і вибрати найбільш оптимальний і економічно доцільний.

Рівень демократії в державі визначається саме рівнем впливовості громадськості на прийняття управлінських рішень органами державної влади. Це особливо актуально на регіональному рівні тому, що управлінські рішення зачіпають права та інтереси кожного громадянина безпосередньо. На сьогоднішній день діяльність державних органів, науковців, засобів масової інформації та громадськості спрямована на всебічний розвиток інституту участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень [3]. Участь громадськості у процесі формування і реалізації державної політики є складовою процесу демократизації суспільства та умовою інтеграції України до світової спільноти.

Стандарти ЄС у сфері державного управління та місцевого самоврядування визначають потребу залучення громадських організацій, представників бізнесу та пересічних громадян до розробки та реалізації управлінських рішень, а також, стратегічних і програмних документів, зокрема на рівні регіонів [6]. Указом Президента України від 31 липня 2004 року №854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» пріоритетними завданнями місцевих органів виконавчої влади визнано створення ефективних

організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації [10]. Такий підхід з одного боку сприяє задоволенню інтересів громадян щодо соціально – економічного розвитку територій, а з іншого, органи публічної влади отримують демократичний інструмент визначення першочергових проблем розвитку територій, вирішення яких потребує підтримки держави [6]. Для ефективного виконання даних завдань органи державної влади, громадяни та їх об'єднання свій діалог та взаємодію повинні будувати згідно встановлених норм, правил, за принципами громадянського суспільства. Принципи взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства передбачають проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення тих чи інших проектів управлінських рішень та їх прийняття. Аналогічні принципи закріплені на міжнародному рівні – в «Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень», ухваленому на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року [4].

Участь громадськості в ухваленні рішень є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці її та місцевої влади. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їх вирішення забезпечує її активність. В теорії державного управління прийняття рішень із залученням громадян відносять до групових методів прийняття управлінських рішень. Переваги такого методу виявляються в тому, що: зростає обсяг знань та інформації, які впливають на рішення; зростає кількість перспектив та альтернатив; відповідає характеру демократичного суспільства; зростають комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін [14]. Досвід таких країн, як США і Німеччина свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення регіональних рішень за участю громадськості. Технології прийняття управлінських рішень регіонального рівня, які використовуються в Україні не передбачають в якості ключового процедурного елементу участь громадськості і окремих громадян у обговорення проектів управлінських рішень і контролю за їх виконанням.

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей з громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, громадських приймалень; теле – або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; Інтернет – конференцій, електронних консультацій; телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [11].

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-

аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес – аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок [7;16]. Законодавство надаючи громадськості права на безпосередню участь у процесах розробки і ухвалення найважливіших рішень щодо життя територіальної громади, чітко не визначає такого важливого поняття як «залучення громадян до прийняття рішень». Залучення громадян – це системний процес взаємодії громадян та органів влади і місцевого самоврядування, який забезпечує можливість громадян реально впливати на ухвалення публічних рішень, які впливають на життя всієї громади. Такий процес відбувається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Пріоритетними завданнями органів державної влади є сприяння залученню громадян до формування та реалізації управлінських рішень з використанням успішного світового досвіду, новітніх технологій і практик, аналіз та усунення причин політичної пасивності громадян.

Серед населення Південного регіону панує «політична іммобільність». Вона характеризується пасивним ставленням людини до навколишньої політичної реальності та проявляється в відчуженні, пасивності або повної відмові брати участь у вирішенні політичних справ. Однією з причин відсутності у громадян інтересу до вирішення місцевих справ є низька поінформованість. Але на даний час, шляхом вжиття органами державної влади комплексних заходів з інформування населення дана проблема поступово вирішується. Питання інформування населення врегульовано низкою нормативних документів – Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [9], постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 «Про «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [12]. Регіональні органи державної влади проводять широку інформаційну роботу через засоби масової інформації, громадські приймальні і консультативні центри, власні Веб – сайти, «гарячі» телефонні лінії, шляхом розповсюдження друкованих інформаційних матеріалів.

Таким чином, сучасні тенденції формування системи прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади Південного регіону полягають у її розбудові на засадах комплексного врахування різноманітних типів інформації, фактичної обмеженості фінансових, трудових та природних ресурсів. Підвищення якості управлінських рішень потребує виключення з практики їх підготовки недостовірних даних, розробки досконалого механізму реалізації рішень. Суспільно-політична ситуація в Південному регіоні характеризується певними особливостями, які ускладнюють формування та прийняття управлінських рішень: реформування суспільних відносин, яке

відбувається на фоні стрімкого зниження добробуту значної частини населення країни, посилює недовіру до влади; деформація соціальної складової підтримки управлінських рішень значною мірою гальмує їх реалізацію; наявність об'єктивних причин зниження рівня підготовки управлінських рішень у зв'язку із загостренням проблем ресурсного (кадрового, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного) та науково-методичного забезпечення місцевих органів виконавчої влади; у практиці підготовки та прийняття управлінських рішень недостатньо використовуються досягнення сучасної науки управління, зокрема науки державного управління, психології управління, теорії прийняття рішень та теорії гри.

Для формування надійної системи прийняття регіональними органами державної виконавчої влади управлінських рішень необхідно удосконалити структуру інформаційного забезпечення цього процесу, передбачити відбір необхідної інформації, зміну організаційної парадигми управління. Організаційне забезпечення процесу прийняття управлінських рішень упорядковує функціонування регіональних органів державної виконавчої влади у складних ринкових умовах, пропонує раціональну методологію прийняття управлінських рішень, без якої не можливо відпрацювати виважені алгоритми використання процесно-орієнтованого підходу до оптимізації управлінських рішень. Реалізація ефективної державної політики регіонального розвитку та прийняття оптимальних управлінських рішень безпосередньо залежить від розв'язання проблем правового нігілізму державних службовців, оновлення законодавчої бази, зміцнення кадрової основи місцевих органів виконавчої влади. Законодавчу основу забезпечення реалізації «Концепції державної регіональної політики», виходячи з положень Конституції України, мають скласти акти щодо з'ясування концептуальних засад адміністративної реформи, реформування адміністративно-територіального устрою, міжбюджетних відносин, програми підтримки і розвитку місцевого самоврядування.

Регіональні аспекти повинні повніше враховуватися в законопроектах про парламент, вибори народних депутатів України, про Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом з питань регіональної політики, соціально-економічне планування в Україні, місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, службу в органах місцевого самоврядування, державні соціальні гарантії. Діяльність органів державної виконавчої влади Південного регіону України потребує більшої прозорості для мешканців підзвітної території. Найчастіше про повну «прозорість» своїх організацій в процесі прийняття управлінських рішень, стверджують керівники тих органів державної виконавчої влади, які вважають, що лише через діалог з громадськістю можна успішно розв'язати проблеми країни.

Удосконалення системи прийняття управлінських рішень органами державної виконавчої влади Південного регіону доцільно пов'язувати з реалізацією таких практичних рекомендацій, як запровадження чіткої і прозорої технології добору кадрів для роботи в органах влади та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої

влади. Одним з головних напрямків удосконалення системи прийняття управлінських рішень органами державної влади Південного регіону є підвищення результативності таких рішень, яка визначається як ступінь гарантування досяжності тих результатів, задля яких це рішення розробляється. Рівень якості рішення – це його позитивна інтегральна оцінка, яка відображає набір специфічних характеристик і засвідчує ефективні досягнення визначеної мети. Дослідження умов і чинників впливу на якість управлінського рішення показало, що вони є досить різноманітними, багатоплановими, взаємозалежними, а тому їх неможливо піддати однозначній класифікації та проаналізувати причинно-наслідкові зв'язки за принципом «величина даного чинника – результат».

Список використаних джерел

1. Вертакова Ю. В. Управленческие решения: разработка и выбор / Ю. В. Вертакова, И. А. Козьева, Э. Н. Кузьбожев. – М., 2005. – 352с.
2. Дубовик С. Г. Шляхи удосконалення процесу прийняття регіональних управлінських рішень / С. Г. Дубовик, О. О. Несветов, С. В. Несветова // Друга науково-практична конференція «Альянс наук: вчений – вченому», 3 – 7 жовтня 2005 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/Okt/18_Dubovik.php
3. Кішіньова О. В. Залучення громадян до прийняття рішень на регіональному та місцевому рівні / О. В. Кішіньова // Сайт: Спільнота кращих державних службовців від 13 квітня 2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/kishinova-ov-zaluchennya-gromadyan-doprijnyattya-rishen-na-regionalnomu-ta-mistsevomu-rivni>
4. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: постанова Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eeddb>
5. Лычкина Н. Н. Системы принятия решений в задачах социально-экономического развития регионов / Н. Н. Лычкина // Компьюлог. – 1999. – № 2(32). – С. 11 – 18.
6. Мітряєва С. І. Європейська модель залучення громадян як інструмент планування та управління розвитком регіону/ С. І. Мітряєва, М. О. Лендъел // Стратегічні пріоритети . – № 1. – 2006. – С. 159 – 166.
7. Нічого для нас без нас: посібник з інклюзивного прийняття рішень для державних органів. Упорядники: Азін В.О. та інші. –К.: Ленвіт, 2015. – 102с.
8. Парфьонов І. В. Організаційний механізм забезпечення проектної діяльності у сфері регіонального розвитку / І. В. Парфьонов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 63-70.
9. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації:

Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97 – ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 49, ст. 299. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>

10. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>

11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF>

12. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

13. Соколенко С. Південний (Причорноморський) економічний регіон / С. Соколенко // Українські кластери, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucluster.org/universitet/klastery-ukraina/2005-study/southern-black-sea-economic-region/>

14. Технологія прийняття і підготовки управлінських рішень: навч. – метод. посібник/ Чернігівській ЦППК працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п – в, установ і орг. Упор.: С. М. Задорожна. – Чернігів: ЦППК, 2009. – 23 с.

15. Тиндюк М. А. Аналіз використання ГІС при прийнятті управлінських рішень / М. А. Тиндюк, І. А. Рубан // ДНВЦ «Природа». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pryroda.gov.ua/ua/index.php?Newsid=880>

16. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник /ДП «Укртехінформ». – Київ, 2013. – 250с.

17. Хасаншин И. А. Системы поддержки принятия решений как элемент аналитической обработки территориальной информации региональными органами власти / И. А. Хасаншин // Креативная экономика. – №9 (57). – 2011. – С.69 – 74.

Демченко Володимир Миколайович

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування, кандидат філологічних наук, доцент Херсонський національний технічний університет

РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (В УМОВАХ ПІВДНЯ УКРАЇНИ)

Відразу зауважимо, що означена в заголовку тема попри наявність відповідних державних інституцій, які мусять вирішувати такі проблеми та завдання, недостатньо висвітлюється науковцями, перебуваючи на периферії тематичного кола досліджень у сфері державного управління. З самого початку існування незалежної України (певною мірою умовної, що доводять події останніх двох років) питання духовного розвитку населення поступалися економічним, повсякчас впливаючи на поверхню політичного дискурсу – щоправда, як певні його провокаційні чинники (скажімо, мовні проблеми). Однак, як ми неодноразово пересвідчувалися (і сподіваємося, що не лише ми), без їх вирішення неможливими стають будь-які економічні інновації.

В умовах сучасного інформаційного суспільства, а також переважно комунікаційної функції публічного службовця (працівника державних органів або місцевого самоврядування) визначальним стає врахування місцевого чинника в духовному розвитку держави. Так, Південь України відзначається особливою історією розвитку, порівняно з автохтонними українськими територіями: навіть у Донбасі українська національна складова була більшою на 10 відсотків за південноукраїнську наприкінці XIX століття (на Слобожанщині – ще більша на стільки ж) [1]. Тому службовець мусить знати особливості історії свого регіону (громади), а також розуміти свою безпосередню причетність до забезпечення державного безпеки.

За визначенням, державна безпека України полягає в комплексі органів і заходів забезпечення безконфліктного існування Української держави [2]. Серед чинників державної безпеки визначаються такі: мовний (забезпечення безперешкодного функціонування державної мови – української – в усіх сферах соціального життя); інформаційний (захист українського інформаційного простору від стороннього впливу, зокрема через засоби масової інформації – телебачення, радіо, Інтернет); освітній (захист українського освітнього простору від стороннього впливу, зокрема через навчальний процес), науковий (підтримка і розвиток національних наукових шкіл та інституцій), культурний (забезпечення розвитку національної культури, зокрема через підтримку етнографічних заходів і закладів), релігійний (забезпечення безперешкодного функціонування української церкви, запобігання конфліктам у конфесійній сфері, захист від впливу зарубіжних конфесій), економічний (захист національної економіки), екологічний (захист довколишнього середовища) [3].

Як бачимо, на перших місцях стоять саме духовні чинники, зокрема мовний і культурний, які безпосередньо стосуються національних питань (як і

науковий, що таким чином указує на пріоритети потенційних досліджень). При цьому інформаційний та освітній передбачають захист від стороннього впливу (зокрема знову-таки мовного й культурного), куди залучаємо й релігійний, оскільки вплив тієї ж таки російської церкви відбувається саме на духовному рівні, що передбачає й національну складову. Якщо брати до уваги загальний характер національно-духовних чинників, інформаційний є конкретним, який передбачає і конкретні заходи своєї реалізації – і не лише їх виконання (що може бути формальним), але й контроль за реальним виконанням таких заходів.

Таким чином, місцевий службовець має знати про національну українську домінанту, що мала місце ще до часу офіційного заселення Півдня України, починаючи з XVIII століття. Ці землі не могли бути порожніми або ж неслов'янськими, оскільки на такій родючій землі працювали ще скіфи та греки, а в період володарювання Туреччини виникали поселення запорізьких козаків із родинами, паланки та переправи, з яких виникли сучасні села та селища (Білозерка, Станіслав, Кізомис, Козацьке, Милове, Осокорівка, Гола Пристань, Нова Збур'ївка, Золота Балка та багато інших на цій території).

Також має бути поширена інформація про виключно сільськогосподарський характер цього регіону (а не суднобудівна), де найбільша питома вага хліборобів належала саме українцям (88 % працюючих представників цього етносу були хліборобами). Поряд з ними працювали на землі молдовани та німці, які й проживали головним чином у повітах (сільській місцевості). Як найбільш урбанізовані етноси визначаються росіяни та євреї, які проживають головним чином у містах. Великі губернські міста, в яких формується специфічна субкультура – російсько-єврейська (у малих містах – відповідно українсько-єврейська), поповнюються з часом переважно за рахунок селян губернії – більшою мірою українців. Зрештою фіксується процес збільшення кількості корінної національності як у місті, так і в цілому по регіону (в Херсонській області – 77,4% 1926 року та 78,3% – 1970 року [1]).

У сфері мовних проблем слід звернути особливу увагу на навіть, здавалося б, дрібні елементи – наприклад, написання назви вулиці з помилкою (*Пугачьова*), яка грубо порушує закони української мови. Це можна легко виправити, однак лише за умов вищезазначеного контролю з боку відповідних органів публічного управління. Більш проблемним є виправлення таких помилок у прізвищах громадян, які мають характер наближення до російської вимови й були зроблені у 80-х роках паспортистами – знову-таки без нагляду фахівців. Наприклад, варіант *Калініченко* є неорганічним і нелогічним на ґрунті української мови, оскільки втрачає етимон *калина*. Аналогічно – *Колесніченко* *Сінельнік* чи *Беліченко* (етимони – *колесо* або *колісник*, *синій* та *білий*).

У сфері культури наявні чимало елементів, властивих саме Півдню України (та Сходу), які віддзеркалюють попередню радянську епоху, коли вони були канонізовані в межах сталінської «пролетарської культури». Це, по-перше, елементи так званої «кримінальної романтики» – зі специфічною лексикою, що увійшла навіть у літературну мову (типу *кайф* або *кодло*), поза сидіння навпочіпки, музика «шансон», відповідна колективна мораль (типу життя за

поняттями), зовнішній вигляд (спортивний костюм), куріння дітей та жінок і навіть баяніст на вулиці, що нагадує післявоєнні часи.

У таких соціокультурних умовах, що є пострадянським рудиментом, існує значна частка громадян, яких важко назвати українськими (незважаючи на їх національне походження). Вони складають той електорат, що упродовж чверті століття вибирає неукраїнську владу. Публічний службовець мусить знати це, враховуючи їхні пріоритети, наприклад те, що ці особи не розуміють принцип «держава для людини», хоча в умовах протилежної стратегії державного устрою, де вони виховувалися, підсвідомо такого хотілося. Однак потужні ідеологічні інституції постійно, з дитячих років оточували цю людину догматичними гаслами, що доволі ефективно, особливо через пісенну форму, закарбовувалися в пам'яті («Раньше думай о Родине, а потом о себе!»), і навіть викликали певне почуття сорому («чи все я зробив для своєї Батьківщини?»):

И где бы не был я, и что бы не делал –
Пред Родиной вечно в долгу...

При тому принцип «людина для держави» (або про сумнозвісний «гвинтик») було підкріплено і з правового боку: чи не найбільшим злочином було посягання на державне майно, що в умовах цивілізованості взагалі є нонсенсом, оскільки саме наявність і захист приватного майна відрізняє «людину» від «істоти біологічної».

Зрозуміло, що за таких пріоритетів людина самотійно могла вийти на більш-менш заможний рівень лише тоді, коли потрапляла до кола привілейованих осіб – комсомольських, партійних номенклатурних працівників, силових структур – або ж порушила певні моральні принципи. Інший шлях – важка праця на Півночі Росії чи в морі. Зрештою саме ці особи сформували та залишили своїм нащадкам певну приватну власність (від кількох житлових об'єктів – до підприємств і банків).

Зазначені вище чинники працівник органів державної влади чи місцевого самоврядування мусить враховувати в роботі з громадянами, пам'ятаючи про свою функцію нагляду та контролю за станом духовного розвитку свого регіону (громади), що безпосередньо стосується дотримання державної безпеки, зокрема впливу як із боку зовнішньої держави, так і внутрішніх антиукраїнських сил.

Список використаних джерел

1. Демченко В. Мовне середовище. Екстралінгвістичний нарис про Південь України : монографія / Демченко В. – Херсон, 2001. – 210 с.
2. Вавринчук М. П. Етнополітична безпека в системі національної безпеки України на етапі сучасного державотворення / М.П. Вавринчук. – К.: Правова єдність, 2009. – 288 с.

3. Куць О. М. Мовна політика в Україні: аналіз та впровадження : монографія / Куць О. М., Заблоцький В. В. – Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2007. – 300 с.

Дорошенко Олена Олександрівна

аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ ПОКАЗНИКІВ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ **ЯК КЛЮЧОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ** **РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я** **(НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Актуальність проблеми. Розвиток системи охорони здоров'я має переважно орієнтуватися на показники здоров'я населення та сучасні потреби пацієнтів. Сьогодні системний розвиток галузі охорони здоров'я здебільшого орієнтується на показники ресурсної забезпеченості – кількість закладів, забезпеченість медичним персоналом, ліжками різного профілю та ступеню використання таких ресурсів – відвідування амбулаторних закладів пацієнтами, заповненість та обіг ліжка, кількість діагностичних процедур тощо. Натомість, показники здоров'я населення та потреби пацієнтів мають бути визначальними при плануванні та забезпеченні медичного обслуговування на регіональному рівні.

Мета. Метою дослідження є вивчення захворюваності населення Одеської області для формування організаційних аспектів державного управління регіональним розвитком системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу.

Чисельність населення і народжуваність

Згідно із статистичними даними [1, с. 7] переважна більшість з 2,4 млн. населення Одеської області (77%) мешкала у міських поселеннях, в першу чергу в місті Одеса (42,5% всього населення області). Середня очікувана тривалість життя при народженні у 2013р. становила у чоловіків 65,9 роки, у жінок – 74,7 року, що нижче середньо українських показників, особливо це стосується тривалості життя серед жінок [2, с.31].

Сумарний коефіцієнт народжуваності (розрахункова кількість дітей в перерахунку на кількість жінок за існуючого рівня народжуваності) збільшився з 1,2 у 2002р. до 1,7 у 2013р. Народжуваність постійно зростала до 2012 року та у сільській місцевості була традиційно вища, ніж у міських поселеннях (14,7‰ проти 10,9‰).

Ураженість населення основними захворюваннями

Загальна поширеність хвороб в області становила 188 709,3 на 100 тис. населення у 2013 році, що на 11% вище, ніж в середньому по Україні, при чому захворюваність дорослого населення перевищує середньо український показник на 15%. Близько 75% населення області уражені хворобами системи кровообігу [3, с. 34], в першу чергу це гіпертонічна хвороба та ішемічна хвороба серця. Контингенти онкологічних хворих становлять 3090,2 на 100 тис. населення [4,

с. 17]. Поширеність туберкульозу становила 117,2 на 100 тис. населення [5]. Станом на квітень 2016 року близько 20 тис. ВІЛ-інфікованих хворих перебували на обліку, або 834,9 на 100 тис. населення.

Смертність населення

У 2013р. було зареєстровано 33,5 тис. померлих. Основними причинами смерті населення області у 2013р. були хвороби системи кровообігу, новоутворення та зовнішні причини смерті (85% всієї смертності). У 2013р. смертність у розрахунку на 100 тис. наявного населення від хвороб системи кровообігу склала 899,4 особи або більше 64% усіх смертей. Незважаючи на те, що в Одеській області сформовано одну з найбільш ефективних систем реперфузійної терапії пацієнтам з гострим інфарктом міокарда, смертність пацієнтів у цій групі продовжує бути високою. У класі хвороб – новоутворення, відповідний показник становив 197,1 осіб на 100 тис. населення (14% смертей). Показник смертності від зовнішніх причин смертності склав 94,3 особи на 100 тис. наявного населення у 2013р. (7% смертей).

Показник смертності склав 14,0 особи на 1000 жителів (при середньому по Україні 14,6‰) у 2013р. Чоловіки помирали частіше, ніж жінки. У 2013р. показник смертності чоловіків у розрахунку на 100 тис. наявного населення відповідної статі склав 1479,7 проти 1328,1 у жінок [1, с. 14]. Аналіз вікових показників смертності серед чоловіків та жінок свідчить, що у вікових групах від 15 до 59 років смертність чоловіків вища за жіночу в 1,7–2,6 рази. Смертність жителів сільської місцевості більша, ніж серед жителів міських поселень. У 2013р. показник смертності на селі склав 16,5‰ проти 12,7‰ серед мешканців міських поселень. Серед районів і міст обласного значення у 2013р. смертність коливалась у діапазоні від 6,0‰ у міських поселеннях до 20,6‰ у сільському районі.

Основні ресурси галузі охорони здоров'я у області

Територіальна доступність медичної допомоги у області забезпечена на достатньому рівні. Заклади первинної ланки – амбулаторії загальної практики/сімейної медицини (ЗП/СМ) обслуговують більшу частину сільського населення області (91%), навантаження на 1 амбулаторію в середньому складає близько 3 тис. сільського населення. Хоча лише 78% міського населення обслуговується у амбулаторіях ЗП/СМ, такий показник пояснюється тим, що у них обслуговується менше чверті дитячого міського населення. Разом з тим, майже третина посад лікарів ЗП/СМ вакантні, а отже в реальності доступність допомоги первинної ланки недостатня. Середнє навантаження на 1 сімейного лікаря складало майже 2 тис. населення у містах і 3 тис. сільського населення [2, с. 191]. Однак, оснащеність амбулаторій медичним інвентарем та інструментами незадовільна (жодна амбулаторія не була повноцінно оснащена у 2014 році), при цьому значна частина амбулаторій (67%) оснащена автомобілями, що дозволяє мобільно надавати медичну допомогу у разі потреби.

Центральні районні лікарні (25) пропонують переважно екстенсивне лікування, тримаючи пацієнтів на ліжку в середньому протягом 10,7 днів (9,7 в

середньому по Україні). Кількість лікарського персоналу ЦРЛ на 30% нижча від кількості штатних посад.

Тривалість перебування пацієнта на ліжку вища і в 16 міських лікарнях, порівняно з показником по Україні (11,3 проти 10,3).

Висновки і пропозиції. Сучасна організація надання медичної допомоги населенню області не дозволяє впливати на основні чинники передчасної смертності населення. Розгалужена система надання допомоги на первинній ланці має бути ефективним гравцем у профілактиці, вчасному виявленні ризику та організації вчасного лікування хворих, в першу чергу з хворобами системи кровообігу. Суттєвий ресурс вторинної медичної допомоги використовується переважно екстенсивно, хворі отримують допомогу нагляду під час перебування на ліжку замість інтенсивного лікування і подальшого спостереження на інших рівнях допомоги. Подальша і більш детальна діагностика захворюваності і смертності населення має бути визначальним фактором у плануванні організації і забезпечення медичного обслуговування населення області.

Список використаних джерел

1. Населення Одеської області за 2013 рік. Статистичний збірник / За редакцією Т.В. Копилової. – Одеса: Головне управління статистики в Одеській області. – 2014. – 23 с.

2. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2014 рік. / за ред. Квіташвілі О.; МОЗ України, ДУ «УСІД МОЗ України». – К., 2015. – 460 с.

3. Теренда Н.О. Прогностична оцінка захворюваності та поширеності хвороб системи кровообігу / Н.О. Теренда // Вісник соц. гігієни та орг. охорони здоров'я України. – 2014. 4 (62). – С. 32

4. Бюлетень Національного канцер-реєстру № 17 – "Рак в Україні, 2014-2015" / за ред. Колеснік О.О.; Національний інститут раку. – Київ – 2016. – 104 с.

5. Довідник щодо показників ТБ у Одеській області. [Електронний ресурс] // ДУ «Український центр контролю за соцхворобами МОЗ України». – 2015.

Режим доступу
<http://ucdc.gov.ua/uploads/documents/9a587b/f729d7abe30bb06b91fe87eab19f6bd6.pdf>

6. Оперативна інформація про офіційно зареєстровані випадки ВІЛ-інфекції, СНІДу та кількість смертей, зумовлених СНІДом за квітень 2016 року. [Електронний ресурс] // ДУ «Український центр контролю за соцхворобами МОЗ України». – 2015. Режим доступу
<http://ucdc.gov.ua/uploads/documents/83da57/3bb874995888f71e0a0fa447bb8bc89c.pdf>

Драгомирецька Наталія Михайлівна

доктор наук з державного управління, професор, кафедра філософських та соціально-політичних наук Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ДЛЯ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД

Досвід багатьох держав свідчить, що *соціальне проектування в процесі побудови благополучних спільнот є складовою процесу соціального планування*. Використовується категорія «суспільство соціального планування». Вона тлумачиться як процес побудови благополучних спільнот. Під останніми розуміються місцеві, демократичні системи для встановлення пріоритетів щодо справедливих компромісів і прийняття заходів. Враховуються потреби населення і інтереси в соціальному, культурному, економічному середовищі, а також у захисті оточуючого середовища. *Мета* – побудувати справедливу і здорову спільноту шляхом знаходження ефективних рішень тих проблем, з якими стикаються спільноти. Соціальне планування передбачає спільний підхід, який включає широке коло організацій і осіб, що сприяє більшому розумінню проблем спільноти, і побудові відносин, котрі є важливими для знаходження рішення [1].

Виокремлюється декілька видів соціального планування:

розвиток населеного пункту;

соціальна дія;

соціальне планування з політиками;

соціальне планування з підрядниками політиків [2].

Вважається, що соціальне планування – це процес, при якому розробники політики, законодавці, державні заклади, проектувальники та спонсори намагаються вирішити власні проблеми або поліпшити умови в суспільстві шляхом розробки і реалізації політики, спрямованої на певні результати. Ця політика може приймати форму законів, правил, стимулів, медіа-компаній, програм або послуг, а також широкий спектр інформаційних можливостей.

У США та інших державних є довга історія з соціального планування. Традиційно, це призвело до того, що політики вирішували, що добре для населення або спільноти і ввели політику, яка мала призвести до результатів, які вони намітили. У кращому випадку, це означає, що низка програм принесе користь великій кількості населення, наприклад, велика кількість програм з охорони здоров'я. Гірший варіант – це коли соціальне планування використовується в економічних або політичних інтересах одного з політиків або його прибічників. Також розглядається варіант, коли соціальне планування призвело до негативних наслідків.

Наголошується на тому, що соціальне планування не повинно приймати форму зверху до низу. Оскільки планування «зверху-до низу», навіть і з кращих побажань, може не приймати до уваги реалії ситуації.

Така помилка, як вважається, витікає з:

- *переконань, що все, що «працює» в одній спільноті, так само може давати результати в іншій*, що пов'язано з незнанням соціальних моделей, історії спільноти, історії соціального планування (особливо що стосується попередніх помилок), а також не врахування економічних передумов щодо створення унікальної економічної ситуації для певної спільноти;
- *незнання умов життя тих людей, на кого спрямований соціальний план*, зокрема культурного положення соціальних груп, конкретних етнічних або расових фонів, світогляду та реальних потреб людей тощо;
- *не врахування непередбачуваних наслідків* соціальних планів, які не очевидні на початковому етапі;
- *відсутністю стратегії планування та досвіду у даній сфері*, особливо у тих соціальних планувальників, які мають академічний досвід роботи, оскільки різниця між теоретичними моделями і реальністю не тільки велика, а й має велику множину варіантів розвитку ситуації, у тому числі – непередбачуваності (можливі сценарії ініціативи спільноти, вулична культура, політичне маневрування, токсикоманія, недовіра до сторонніх, боротьба за сфери впливу, фінансування тощо), які працюють не так, як думає планувальник.

Починаючи з 1960-х років, багато соціальних програм, які передбачали участь членів спільноти в плануванні і здійсненні програм і ініціатив, зокрема щодо розробки міських програм і ініціатив, призвели до позитивного результату. Це вважалось ефективною політикою. Оскільки, соціальне планування може бути використано для цілей, які не мають нічого спільного зі станом тих, хто постраждав від невдалих спроб запровадження соціальних проектів, а задовольняють бажання політиків отримати політичний капітал, то участь громадян у соціальному плануванні може допомогти попередити його негативний або руйнівний результат.

Спільнота Tool Box вбачає соціальне планування і зміни політики у якості *партнерства між спільнотою і політиками*, щоб створити політику, яка приносить позитивні соціальні зміни. У результаті, соціальне планування і зміни політики будуть стосуватись:

- політики, тобто використання процесу соціального планування для створення політики, яка досягає своїх цілей з кращими позитивними результатами для всіх у суспільстві, а також для самих політиків;
- суспільства, тобто визначення, яким чином суспільство буде приймати участь не тільки у соціальному плануванні, а й у його здійсненні, що й призведе до зміни політики.

Також фахівці звертають увагу на підміну понять «участь суспільства». Наголошується на тому, що багато урядових і міжнародних грантів висувають вимогу участь спільноти у соціальному проекті задля отримання грантів. Втім,

політики знайшли шлях «обійти» цю вимогу, підміняючи участь спільноти рішенням «громадських рад», які просто штампують все, що вимагають від них політики. Участь спільноти передбачає процес, який потребує багато часу, зокрема, що стосується залучення всіх до соціального проектування, його підтримки, формування зацікавленої більшості спільноти тощо. Це не дає можливості політикам нав'язувати власні плани, а залучені до соціального планування «громадські ради» більш керовані. Саме в цьому вважається необхідність зміни підходів і політики до соціального планування.

З кута зору PolicyMaker, на яке посилаються дослідники, соціальне планування доцільне, коли:

- спільнота попросить про це;
- проблема або питання досягли кризових масштабів і вимагають негайного вирішення, що зрозуміло всім;
- домінування однієї проблеми, наприклад: бідність, насильство, житло, голод тощо, – яка привертає увагу політиків;
- наявність певних ресурсів (у тому числі і державних) для вирішення певного питання або проблеми спільноти;
- існування могутнього політика (президент, прем'єр-міністр, лідер в парламенті, губернатор, мер), який занепокоєний певною проблемою спільноти;
- розроблення стратегічного або економічного плану розвитку спільноти;
- падіння економічного і соціального стану спільноти, який має бути призупинений.

Соціальне планування відрізняється від розвитку населеного пункту і соціальної дії. У розвитку населеного пункту всі соціальні прошарки населення (багаті, бідні, молоді, старі, чоловіки, жінки, раси, етноси тощо) мають бути представлені у цих зусиллях. У соціальній діяльності, в якості учасників, необхідні тільки індивіди і організації, котрі представляють певну популяцію, спрямовану на те, щоб отримати владу. Кількість і характер важливих учасників процесу соціального планування знаходиться між цими двома крайностями.

Для соціального планування важливо сформувати «зацікавлені сторони». Категорія «зацікавлені сторони» включає в себе всіх тих, хто безпосередньо залучений до певних потенційних змін політики з проблемних питань.

Соціальне проектування стосується змін сприйняття життя людиною, а також зміни її поведінки та життєдіяльності [3].

Існує багато напрямів реалізації соціальних проектів релігійними спільнотами. У США популярними є проекти щодо формування свідомості громадян. Такі соціальні проекти стосуються змін сприйняття життя людиною, а також зміни її поведінки та життєдіяльності [4] через роботу християнських благодійних організацій; запровадження соціальних-психологічних проектів; розвиток свободи спільнот. Прикладом є наступні проекти:

«Центри Свободи», що створюються у містах, які були великими промисловими вузлами і знаходяться у занепаді. Мета таких центрів створити

умови для трансформацій особистості задля пошуку нею повноцінного місця у суспільстві.

«Подолання розриву» – це проект, який стосується формування здорового способу життя через ІТ-підтримку. Кожен бажаючий, через Інтернет, може отримати комплекс оздоровчих комплексів і рекомендацій для власного становлення, залишаючись анонімним користувачем послуг.

«Участь спільноти» – цей проект передбачає створення умов для підтримки осіб, які скоїли правопорушення або злочини. Пропонується широкий спектр інформаційної та тренінгової підтримки у неформальній обстановці. Основна спрямованість – реабілітація таких осіб, створення умов для залучення їх до повноцінного життя у спільноті.

«Терапевтична спільнота» – проект, який передбачає переселення людини на 6 місяців в терапевтичний центр, в якому за цей період має знайти відповіді на життєві питання, навчитись контролювати власне життя, почати «нове життя».

Для Ізраїлю характерні проекти, що стосуються становлення самостійних, самодостатніх, самоокупних комун, кооперативів, екологічних сіл (селищ) у матеріально-технічних, безпечних та стратегічних умовах [5]. Популярними стали проекти щодо роботи: християнських або месіанських таборів; пляжних курортів; конференц-виїздного центру; комплексів для пенсіонерів; кібуців; екскурсій; кустарної промисловості; загального консультування підприємств. Віруючі та послідовники мають створювати робочі місця, поставляти товари, надавати послуги.

У Латинській Америці традиційними є проекти, що стосуються соціальних обов'язків релігійних спільнот. Вважається, що це є результатом переосмислення своєї присутності у суспільстві [6]. Певний вплив на такі процеси зробили державні програми, у яких релігійні спільноти були активними, зокрема щодо соціального обслуговування, освіти та охорони здоров'я.

Існує досвід партнерства релігійних спільнот з певними фондами для здійснення проектів розвитку спільнот задля формування релігійної терпимості (Ліван) [7]. Основний акцент робиться на роботі з молодими журналістами для документування кросс-конфесійних проектів та формування релігійних лідерів, здатних будувати міжконфесійне співробітництво. Різні конфесії та релігійні спільноти об'єднуються для здійснення колективних проектів. Демонстрація переваг взаємодії та співробітництва між конфесіональними групами відбувається шляхом мультимедійних інформаційно-пропагандистських кампаній. Найбільш відома у цьому напрямі програма One Community.

Деякі фонди надають гранти релігійним спільнотам для запровадження конкретних проектів [8]. У Північній Америці пріоритет віддається проектам у багатьох аспектах, приміром: освіта; медицина; поліпшення здоров'я та благополуччя хворих, недієздатних, старих людей; надання допомоги нужденним. Не останнє місце займають проекти, де бідні та обездолені люди об'єднуються, щоб шукати шляхи вирішення місцевих проблем. Такі організації мають продемонструвати перехід від традиційних підходів до вирішення проблем бідності до інституціональних змін.

У Туреччині певний час робився акцент на більш широкому контексті європейської перспективи турецької спільноти та держави, яка передбачає соціальну реінтеграцію немусульманських спільнот у турецькому суспільстві з повним збереженням їх прав та повагою до них [9]. У Греції наголошувалось на роботі в соціальних медіа по відношенню до релігійних спільнот щодо соціально-релігійних аспектів свободи слова. В першу чергу це стосується нехристиянських спільнот грецького суспільства.

Багато різних проектів розвивається релігійними спільнотами у Зімбабве [10]. Їх розглядають як проекти спільноти розвитку, наприклад:

Bindura Christian Fellowship (BCF) була заснована для того, щоб дати надію на допомогу для мешканців невеликого містечка Bindura.

Christian Counselling Centre є некомерційною організацією, яка пропонує консультації з будь-яких проблем (брак, виховання дітей, стрес, тривога, депресія, гнів тощо), навчає консультантів, проводить семінари, мастер-класи тощо.

Foundations for Farming (formerly Farming God's Way) підтримує перехід від мінімальної обробки землі до стійкого ведення сільського господарства.

Habakkuk Trust спрямована на розповсюдження інформації та розробку проектів щодо реструктуризації та реабілітації свердловин і створення спільноти вирощування садів.

Least of These Ministries концентрується на медичних та суспільних проектах.

Majlisul Ulama Zimbabwe є зареєстрованою ісламською організацією соціального забезпечення, яка проводить багаточисельні освітні, релігійні, соціальні, гуманітарні та інші види діяльності і надає багато послуг.

Compassion Compels International (здійснює свою діяльність у Південній Африці) є некомерційною християнською організацією з євангельською, освітньою, благодійною та науковою спрямованістю. У Зімбабве ця організація підтримує проекти щодо забезпечення чистою водою та заходів санітарії задля боротьби з хворобами.

Compassion Ministries надає допомогу для розвитку організації Celebrate International, що спрямована на розширення прав і можливостей маргіналізованих прошарків суспільства шляхом розвитку сільського господарства, малого та середнього підприємництва, мікрофінансування, надання надзвичайної допомоги, боротьби зі СПІД/ВІЧ, програм по догляду за сиротами тощо.

Saffron Waldon Project створює можливість для людей розвивати проекти, які приносять прибуток і дохід, зокрема від вирощування кукурудзи, розведення домашньої птиці.

Роль держави в управлінні соціальними проектами з залученням до неї релігійних спільнот виокремлюється у Новій Зеландії [11]. Це є загальнодержавним проектом, спрямованим на поліпшення ініціатив щодо координації з урядовими закладами для сприяння соціальній згуртованості і побудови більш стійких відносин між різними етнічними, культурними і релігійними спільнотами. Головна мета – укріплення відносин між різними

спільнотами у сферах, які включають кросс-урядову діяльність, таку як: укріплення міжкультурних відносин; боротьба з дискримінацією і сприяння повазі; поліпшення зв'язків з культурною самобутністю; нарощування потенціалу і розвитку спільнот; створення бази знань. Основними державними органами, які приймають участь у даному проекті є Міністерство соціального розвитку і Управління у справах етнічних груп. Також до проекту залучені Міністерства: у справах культури та спадщини, праці, освіти, охорони здоров'я, оборони, іноземних справ і зовнішньої торгівлі, рибного господарства, юстиції, дослідження науки і техніки тощо. Окрім того – Управління з питань інвалідності; Комісія вищої освіти; Статистичне управління Нової Зеландії; Митна служба та багато інших структур, і Комісія по правам людини. Кожен відпрацьовує свій напрям у загальнодержавній програмі.

Досвід *Європейських держав* демонструє акцентуацію уваги на проблемах зайнятості населення і створення громадського господарства, яке у свою чергу дасть можливість створити сильну благополучну громаду. Наголошується на тому, що такі проекти не є суто технологічними, втім вони ґрунтуються на використанні Інтернету у якості платформи соціальної взаємодії або розвитку інноваційних процесів перероблення для виробництва нового матеріалу з відходів [12].

№ п/п	Проект	Держава	Зміст проекту
1	Інтернет платформа для кадрової підтримки малих підприємств	Великобританія (vInspired)	Надання можливості: молоді отримати роботу; добору персоналу організаціям, яким потрібні працівники на короткий термін (від половини дня до тижня); молоді отримати довгострокову зайнятість
2	Допомога молоді знайти роботу, особливо для тієї частини, яка є пасивною і вважає, що безробіття – це її доля	Великобританія (YouRock)	Працевлаштування молоді шляхом виявлення у молодих людей навичок, які «приховані» у повсякденному житті. Буде представлятись їх професійний профіль через пропозиції щодо підтримки від довірених дорослих осіб
3	Розвиток зв'язків між соціальними підприємцями-фермерами і безробітними орендарями	Великобританія (Enterprise Wales is a social enterprise)	Зміна ролі соціальних фермерів, які впливають на життєзабезпечення своїх орендарів. Ідея полягає у тому, щоб поєднати тих, хто потребує надання послуг у межах спільноти (наприклад,

			постачальників, власників соціального житла тощо) і тих, кому потрібна робота (безробітні орендатори). Розвиток таких зв'язків сприятиме створенню нових робочих місць і розширенню ринку робочих місць
4	Рециркуляція пошкодженого текстилю у лімітованих колекціях одягу завдяки роботі жінок з неблагополучних сімей	Італія (Progetto Quid)	Навчання жінок з неблагополучних сімей швацькій майстерності у відповідності з найвищими стандартами. Використання текстильних відходів для створення унікальних виробів
5	Створення унікальної лабораторної мережі для визначення можливостей використання відходів перед їх остаточною утилізацією	Італія (Waste-Fab-Lab)	Кожен європеєць, кожен рік, виробляє у середньому більше ніж 500 кг відходів. З них, перед їх утилізацією, можна створити нові інтелектуальні продукти шляхом ремонтів, відновлення, оригінальне використання матеріалів. Персонал, який буде працювати у проекті, складатиметься з маргінальних груп: люди, старші 50 років; мігранти; матері; люди з розумовими або фізичними вадами
6	Створення загальноєвропейської мережі розподілення продовольства.	Німеччина (Epelia.com)	Безпосереднє поєднання виробників і споживачів через Інтернет-портал зі створенням загальноєвропейської логістики. Зменшення впливу великих роздрібних мереж. Зменшення вартості продуктів для споживачів
7	Виробництво Longboards, скейбордів і сноубордів	Австрія (Ruffboards)	Залучення до виробництва молодих правопорушників, що дозволить знизити рецидиви після того, як вони

	унікальним дизайном, а також їх вторинне використання через повторний перепродаж після використання		звільняться з місць позбавлення волі, оскільки зможуть отримати постійне місце роботи
8	Створення зовнішньої платформи для обміну досвідчених співробітників на тимчасовій основі	Бельгія (Multi (mc ²), <u>HazelHeartwood</u> , KBC, SDWorx)	Шляхом співробітництва між організаціями літні співробітники мають можливість використати свої навички у нових умовах і тим самим мотивуються на те, щоб залишитись у складі робочої сили підприємств якомога довше.
9	Концепція створення міського сільського господарства	Бельгія (Urban Farm Lease)	Ідея полягає в тому, щоб навчити безробітних використовувати вільні поверхні, які доступні для сільського господарства у Брюсселі (394 га приміських плоских дахів та 908 га землі у Брюсселі). Міське сільське господарство може забезпечити 6000 прямих робочих місць у місті, та 1500 додаткових робочих місць з урахуванням скісної зайнятості (розподілення, навчання тощо).
10	Використання вільного соціального житла для створення тимчасового простору для навчання і підприємницьких лабораторій, які надають безробітним придбати нові навички і переробити приміщення у житло для безхатченків	Ірландія (<u>Voidstarter</u>)	Основна думка полягає в тому, що у всіх містах Європи є вільне соціальне житло, оскільки міські ради не мають коштів, щоб зробити їх повноцінними житловими будинками. Проект планується проводити у Дубліні, де є 400 порожніх одиниць соціального житла. 10-15 з них буде використано для пілотного проекту.

Також популярні проекти соціальної дії, які співвідносять з соціальними акціями і розроблені школярами. Основою подібних проектів є 4 основні кроки, які включають у зміст моделі: проблема, варіанти її вирішення, погляд на проблему і варіанти вирішення через «потрясіння» (емоційне), створення нової «історії» (нового образу поведінки, діяльності тощо) [13].

Прикладами таких проектів є наступні:

«Стоп залякування!» – проект соціальної дії, котрий досягає позитивних результатів у відношенні загальної, серйозної проблеми. Ініціатори проекту – група школярів середньої школи. Основна мета – зробити певні соціальні блага для шкільної спільноти, щоб зменшити знущання школярів один над одним. Проблема полягала в тому, що у школах мікрорайону існують знущання школярів. Школярі вирішили, що вони можуть підвищити обізнаність населення про проблему і зменшити залякування шляхом створення і розповсюдження інформації про необхідність боротьби з хуліганством. Головним вважалось навчити всіх більше говорити про проблему, думати, як можна допомогти тим, хто піддається залякуванням і не боятись самим. Результатом проекту були зміни у поведінці багатьох школярів у школі, в Інтернті (у соцмережах), у родинях тощо.

«Продукти харчування для безхатченків» – гіпотетичний проект соціальної дії, який демонструє детальну інформацію про додаткові можливості соціальних змін на основі розвитку молоді. Ініціаторами проекту стали підлітки-школярі, які прочитали статтю про велику кількість бідних людей і безхатченків, які голодують. Вони знали, що у своєму маленькому містечку, у Флориді, багато приватних будинків мали фруктові дерева (лимони, апельсини, грейпфрути, лайми тощо). Вони повністю не використовувались і власниками викидались, як відходи. Головним завданням проекту стало створення умов для того, щоб отримувати надлишок фруктів для бідних та безхатченків. Проблемними були організаційна робота і суттєві витрати на доставку фруктів до споживачів. Школярі вивчили Інтернет-ресурси, сітьові матеріали, знайшли веб-сайт Фонду, який допомагає безхатченком. Свій проект вони презентували фонду, як проект соціальної дії. Школярі навчались у трьох різних школах. Вони переконали одну зі шкіл виступити спонсорами у якості організації-партнера, а одного з вчителів школи – стати їх керівником проекту. Проведені зустрічі з громадськими об'єднаннями, місцевими органами влади, а також дослідження в Інтернеті дали можливість визначити кількість людей, які потребують допомоги (1000 осіб). Також школярі провели переговори з усіма домовласниками, які мали фруктові дерева і переконали 100 з них щодо участі в проекті.

Інший підхід стосується проектів соціальної дії, які спрямовані на творчий підхід і лідерство для вирішення соціальних проблем через розвиток підприємництва, освіти і пропаганди у процесі навчання студентів у Афінах [14]. Це стосується студентської молоді та її проектів. Кожен з проектів піддається обговоренню, критиці і захисту власних проектів. У процесі навчання таке обговорення дає можливість студентам працювати над ефективністю власних проектів. Результатом такого навчання стало створення студентами широкого спектру проектів і підприємств, у тому числі і веб-сайту,

котрий: збирає і продає донорські ювелірні вироби від імені некомерційної організації; надає послуги щодо скалолазання для молоді з обмеженими можливостями; представляє програму мистецтва розпису у північній частині штату міста.

До найбільш успішних студентських проектів 2013-2014 рр. віднесені наступні:

- збір коштів для Американського фонду попередження самогубств;
- збір коштів для проведення досліджень щодо нейродегенеративних захворювань і догляду за подібними хворими;
- аукціон жінок-художниць Нью-Йорку, спрямований на те, щоб вони мали прибуток від своїх робіт, а також щоб зібрати гроші на просвіту молоді;
- уроки та семінари творчого письма, які проводять студенти у будинку для літніх людей, завдяки чому зменшується розрив між поколіннями шляхом навчання один одного літературним усним і писемним історіям;
- соціальне підприємство «Гарячий хліб. Кухня» для розвитку професійних можливостей для жінок-іммігрантів, зберігаючи традиції випічки, що збільшує економічну безпеку мігрантів з низьким рівнем доходів жінок і дає навички для відкриття власного підприємства, а також сприяє зростанню харчових підприємств у Нью-Йорку;
- розкриття лідерського потенціалу школярів шляхом створення відкритого середовища для них, щоб вивчити наслідки гендерного дисбалансу, у традиційній релігійної сфери їх середньої школи, щоб вони, після закінчення школи, перенесли це в університет та у середовище робітників;
- безкоштовні послуги для сімей, які борються з раком членів родини, шляхом надання різнобічного добровольчого обслуговування;
- виховання у молоді здорового способу життя і соціальної відповідальності за стан ресурсів Землі та її жителів шляхом пропаганди;
- донорство власного волосся для людей, які його втратили через певні хвороби;
- програма медіаграмотності для дівчаток-підлітків задля того, щоб вони могли орієнтуватись і досліджувати повідомлення ЗМІ з критичною об'єктивністю, особливо щодо зовнішності та майбутнього стилю життя;
- волонтерські ініціативи студентів для обслуговування населення Нью-Йорку задля створення стійких зв'язків між студентами вишів Нью-Йорку, які готові стати волонтерами;
- обмін досвідом працівників сфери охорони здоров'я щодо поліпшення відносин між пацієнтами та лікарями й обміну лікарським досвідом;
- семінари «Дорога із тюрми», спрямовані на залучення студентів коледжу, які проводять попередні семінари задля проведення профорієнтаційної роботи задля надання можливості звільненим з місць покарання вступити до коледжу;
- проект соціальної дії «Яскраві дівчата – сміливі діяння», спрямований на дівчат середнього шкільного віку, котрі мають використовувати свій

власний інтелектуальний потенціал для того, щоб стати таким ж відомими, як і їх літературні та кіногерої. Їх дії мають бути значущими для спільноти, у якій відбувається їх життєдіяльність.

- проект розвитку самодостатніх спільнот (Пакістан, серпень 2014 р.) спрямований на: формування гендерної рівності в класі та освіти жінок, що сприятиме їх успішності в навчанні (більше, ніж початкова освіта); поліпшення результатів навчання для дівчат; заміну застарілого обладнання і оцінки, що обмежує досягнення кар'єрного вибору дівчат з урахуванням гендерного фактору;
- лекції в Stuyvesant High School щодо важливості думок жінок, поваги до них і врахування їх думок;
- проект «Захисти себе» спрямований на розширення можливостей молодих жінок з Нью-Йорку проти сексуальних домагань і насильства;
- проект *«Project Beauty»* спрямований на розширення прав та можливостей людей через фотографії, які постійно будуть нагадувати учасникам проекту коли і в якій ситуації вони почувались владними, маючи повноваження, що буде також висвітлено на веб-сайті як політичне послання всім, хто хоче відчувати більші повноваження;
- проект «Зцілення і розширення прав і можливостей програми на основі міцності (SHEP)» здійснюється через Центр освіти проти насильства (CAE), спрямований на забезпечення спільноти навичками, щоб зруйнувати цикли насильства шляхом поєднання освіти, фізичних вправ і можливостей, а також розвитку лідерства у підлітків-дівчат 12-19 років задля формування самоповаги і вміння психологічно протистояти жорсткому поводженню та психологічним травмам;
- курси і семінари *«TechMe»* спрямовані на навчання представників сімейного підприємництва в Нью-Йорку, а також студентів найбільш актуальним і необхідним навичкам епохи Інтернету;
- проект «Разом з Thor-акцією», який є світовим лідером в галузі розробки нерухомості, через спільні акції, спрямований на просвіту жінок коледжів орієнтації та роботі на ринку нерухомості у комерційному секторі задля потенціального планування кар'єри та лідерства, а також для того, щоб жінки внесли вагомий вклад у розвиток цього сектору ринку.

Отже, у світі для формування та розвитку громад популярним методом є соціальне проектування.

У вітчизняній практиці та теорії здебільшого робиться акцент на організаційні методи. Втім, доцільно було б використовувати саме соціальне проектування.

Список використаних джерел:

1. What is Community Social Planning? – Режим доступу: <http://www.sparc.bc.ca/what-is-community-social-planning>
2. David Wilcox. Social Planning and Policy Change. – Режим доступу : <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/assessment/promotion-strategies/social->

planning-policy-change/main

3. Freedom Social Projects. – Режим доступа : <http://www.freedomsocialprojects.org.uk/>

4. Freedom Social Projects. – Режим доступа : <http://www.freedomsocialprojects.org.uk/>

5. Christian Communities «– Режим доступа : <http://www.ic.org/directory/christian-communities/>

6. Congregation for Institutes of Consecrated Life and Societies of Apostolic Life : Fraternal Life in Community : «Congregavit Nos In Unum Christi Amor»–
Режим доступа : http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/ccsclife/documents/rc_con_ccsclife_doc_02021994_fraternal-life-in-community_en.html

7. One Community: Promoting Inter-Faith Cooperation in Lebanon «– Режим доступа : <https://www.irex.org/projects/one-community-promoting-inter-faith-cooperation-lebanon>

8. Funding Alert: Religion – Режим доступа : https://www.snpo.org/publications/fundingalert_bycategory.php?cs=RELI

9. Social Media Project «– Режим доступа : <http://www.eliamer.gr/en/%CF%80%CF%81%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1-social-media/>

10. Community Development Projects – Режим доступа : <http://relzim.org/social-ministry/development/>

11. Connecting Diverse Communities – Режим доступа : <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/connectin>

12. Federico Guerrini. 10 Social Innovation Projects To Tackle Unemployment In Europe [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.forbes.com/sites/federicoguerrini/2014/04/16/10-innovations-that-want-to-tackle-unemployment-in-europe/>

13. Two Examples of Social Action Projects. – Режим доступа : <http://theworldwewantfoundation.org/two-examples-social-action-projects>

14. Social Action Projects | Athena Center for Leadership. – Режим доступа : <https://athenacenter.barnard.edu/social-action-projects>

Дудар Вікторія Ігорівна

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Неодноразово на різних рівнях дослідники відзначають складність проблеми забезпечення ефективної організації територіальної влади в Україні, яка пов'язана із розмежуванням повноважень та координацією їх здійснення. Це обмежує спроможність місцевих органів виконавчої влади забезпечити сталий розвиток територій за участі громадськості в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами, а отже, враховувати інтереси абсолютної більшості людей та гарантувати їм гідний рівень життя. При цьому слід брати до уваги, що діяльність органів місцевого самоврядування недостатньо ефективна, і це значною мірою зумовлено низькими обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, недостатньою податковою базою та штучно обмеженою територією. Одним з реальних шляхів вирішення зазначених проблем є забезпечення належної взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, зокрема міських рад з районними державними адміністраціями. Разом з тим у забезпеченні такої взаємодії необхідно спиратися на глибокі й комплексні теоретико-методологічні напрацювання на основі дослідження систем управління.

Дослідження незалежно від обраного об'єкта, що вивчається, у сфері взаємодії місцевих органів влади має здійснюватися на двох органічно взаємопов'язаних рівнях пізнання: теоретичному та емпіричному. Емпіричні дослідження, виявляючи нові дані спостереження і експерименту, стимулюють розвиток теоретичних досліджень, ставлять перед ними нові завдання, а теоретичні дослідження відкривають нові перспективи для пояснення та передбачення фактів, орієнтують і спрямовують емпіричні дослідження.

Теоретичні дослідження мають спрямовуватися на всебічне вивчення і пізнання об'єктивної реальності у сфері взаємодії місцевих органів влади з метою виявлення загальних для певної наочної сфери фундаментальних зв'язків і узагальнень, які є основою розвитку теорії. Теорія виступає як найбільш складна і розвинена форма наукового знання. Наукове знання теоретичне із самого початку, завжди пов'язане з роздумом про сутність понять і дослідницької діяльності, яка до нього призводить.

Аналіз свідчить, що теоретичні дослідження у сфері взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями, як і інших об'єктів, мають

базуватися на певному механізмі пошуку таких елементів системи наукових знань:

- гіпотез, аксіом, принципів, закономірностей та законів, що в сукупності описують ідеальний об'єкт;
- правил, логічних висновків та доказів, допустимих у рамках деяких принципів і законів;
- тверджень з їх доказами, що становлять основний масив теоретичних знань;
- абстрактних моделей реальності, представлених за допомогою певних гіпотетичних припущень та прийомів, формальних умов;
- алгоритмів дослідження, інструменту аналізу теоретичних рішень.

Залежно від обраної позиції проведення теоретичних досліджень у сфері взаємодії місцевих органів влади необхідно розрізняти аксіоматичний і гіпотетичний підходи. Аксіоматичний підхід передбачає спосіб побудови наукової теорії, при якому в основу теорії покладені вихідні положення, які називають аксіомами теорії, а решта положень теорії є логічними наслідками аксіом. Гіпотетичний підхід – спосіб побудови теорії у сфері взаємодії місцевих органів влади, при якому в основу теорії покладена гіпотеза, тобто наукове припущення, що містить елементи новизни та оригінальності. Гіпотеза повинна пояснювати явище і підтверджуватися експериментально.

Гіпотеза проникає і в аксіоматичний підхід. Дослідник, приймаючи аксіому, формулює гіпотезу відносно поведінки об'єкта дослідження у сфері взаємодії місцевих органів влади, створює його абстрактну модель, і дослідження переходить у сферу системного аналізу. Системний аналіз має передбачати побудову «замкнутої» множини моделей (гіпотез) відносно явища, що вивчається, які можуть бути доказово перевірені в рамках заданих допущень [3]. Системний аналіз вимагає наявності навичок формалізації описів явищ, роботи з абстрактними образами.

Емпіричні дослідження зазвичай мають спрямовуватися безпосередньо на об'єкт у сфері взаємодії місцевих органів влади, на конкретне вивчення явищ і процесів з метою встановлення нових фактів та їх узагальнення.

Під експериментом розуміється метод пізнання реальності шляхом активної дії дослідника на об'єкт взаємодії місцевих органів влади, що вивчається (активний експеримент). Мета експерименту – перевірка та підтвердження висловлених теоретичних положень і робочих гіпотез, що мають принципове значення. Верифікація – поняття, що вживається в логіці та методології науки для позначення істинності наукових тверджень у процесі емпіричної перевірки [1, 2].

Тестування має проводитися як пасивний експеримент, який здійснюється у вигляді комплексу багаторазових випробувальних засобів (спостережень, вимірів, випробувань, опитування, експертного оцінювання та ін.), для підтвердження на основі зібраних фактів правильності функціонування системи територіальної організації влади, що діє, процесу або прийнятого управлінського рішення.

Організаційна діагностика розглядається як встановлений спосіб розпізнавання ознак організаційної патології об'єкта («хворобливе» відхилення від норми, стандарту) на основі системних досліджень його властивостей та гомеостатичних параметрів.

Важливим аспектом сучасних парадигм дослідження систем управління є вивчення дифузних систем, у яких не можна «встановити непереборні перешкоди», що розмежовують дії або явища перенесення впливу змінних різної природи [5]. Завдяки цим принциповим особливостям дифузні системи віднесені до класу складних.

Різноманітність в організації територіальної влади допускає існування як добре організованих, так і дифузних систем. Муніципальні системи управління, активні учасники системи управління за своєю природою – дифузні системи, оскільки будь-яке рішення, що приймається згідно із законом про динамічну рівновагу, якимось чином позначиться на результатах процесів або діях складових систем місцевого самоврядування [4].

Сприйняття моделі системи територіальної організації влади як дифузної замість добре організованої, урівноваженої системи є чинником змін у методології та теорії місцевого самоврядування, в аспекті досліджень систем управління. Їх визначення, зокрема у сфері взаємодії місцевих органів влади, викладемо у вигляді низки наслідків, сформульованих на основі узагальнення фундаментальних гіпотез і наукових положень, наведених у [2, 5].

1. Досліджуючи дифузні системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями, закони та строгі функціональні залежності, слід замінити моделі. Адже модель (математична, структурна, аналогова), на відміну від деякої абсолютної категорії істинності, стає основним інструментом досліджень, незважаючи на те, що на певному рівні пізнання системи вона може давати лише наближене уявлення про її властивості – поведінку, рух, стійкість, адаптацію, гнучкість, надійність та ін.

2. Пріоритетний підхід у дослідженні дифузних систем взаємодії – синтез кібернетичного і процесного підходів, спрямований на вивчення повного циклу «вхід-процес-вихід» функціонування елемента та відносин як між елементами, так і з зовнішнім середовищем.

3. «Принципова стохастичність» та «принципова нестійкість» дифузних систем – принципи, сформульовані академіком Н. Н. Моїсєєвим [3], призводять до зростання різноманітності можливих форм, моделей і методів управління місцевими органами влади і належать до аксіоматичних принципів дифузних систем. «Принципова стохастичність» у взаємодії може визначатися результатами дії окремих нерегулярних, непостійних, незначних причин або одночасної дії множини складних причин і спричиняє неоднозначність і невизначеність, а «принципова нестійкість» системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями може бути зумовлена існуванням життєвого циклу їх організаційної системи, що відповідає фундаментальній закономірності розвитку системи, яка підпорядковується закону заперечення заперечення. Наближене вирішення проблеми подолання невизначеностей в організації територіальної влади, зокрема у взаємодії міських рад з районними

державними адміністраціями, може пов'язуватися з двома парадигмами менеджменту, такими як:

- розвиток аналітичного менеджменту (контролінгу), що поєднує стиль технологічного управління з тотальним управлінням витратами «за місцем їх виникнення», який базується на сучасних інформаційних, обчислювальних та комунікативних технологіях;
- розвиток менеджменту рефлексії як двох взаємодіючих функцій: когнітивної та за впливом.

4. Дифузна система взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями як будь-яка складна система повинна підтримувати свої параметри та функції в певному діапазоні на основі створення стійкого внутрішнього середовища відносно збурюючі дій зовнішнього середовища і випадкових «відмов», що відбуваються в ній самій, тобто створювати свій гомеостаз, визначену форму стійкого функціонування з рахунок адаптації та гнучкості.

5. Дифузна система взаємодії місцевих органів влади повинна мати властивість самоорганізації, що передбачає передусім здатність до самонавчання, вибору варіантів та механізмів відбору (тобто до рефлексії), що забезпечить її розвиток, а далі – адаптацію до умов існування. Механізм самоорганізації може розвиватися лише в системах взаємодії, що характеризуються «принциповою стохастичністю» та «принциповою нестійкістю». Їх наслідком можуть бути виникнення спонтанної флуктуації та потрапляння системи в критичний стан – у точку біфуркації (переломну точку в розвитку системи).

6. Дифузні системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями – це відкриті системи, які обмінюються енергією (результатами діяльності) або інформацією із зовнішнім середовищем. Провідну роль у зовнішньому середовищі системи відіграють не порядок, стабільність і рівновага, а нестійкість і нерівномірність. Це пояснюється тим, що всі системи невпинно флуктують. В особливій точці біфуркації флуктуації можуть досягати такої сили, що система не витримує і руйнується.

7. Акценти в дослідженні зовнішнього середовища взаємодії місцевих органів влади мають бути зміщені з аналізу, вироблення реакції для парирування дій зовнішнього середовища й адаптації до неї організаційної системи на «конструювання» власного зовнішнього оточення. Стійкість внутрішнього середовища органу вимірюється відносно збурюючі дій зовнішнього середовища при певному періоді його життєвого циклу. Зовнішнє середовище – це «інша система, більш загальна і складніша» [3].

8. Управління функціонування (множина циклів) дифузної системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями зводиться до ухвалення рішень в умовах невизначеності, спричинених множинністю її важко вимірюваних властивостей. У зв'язку з цим для оцінки ефективності функціонування дифузних систем взаємодії місцевих органів влади має застосовуватися кілька критеріїв, які визначають ефективність та рівень

стійкості за певною сферою повноважень, ресурсний потенціал, а також адаптивність, надійність та життєздатність системи в цілому.

Отже, для забезпечення успішного функціонування дифузної системи взаємодії міських рад з районними державними адміністраціями потрібні дослідження сукупності властивостей вищого порядку – самоорганізації, поведінки, рефлексії та руху, синергетичного конструювання об'єктів та процесів, самонавчальних елементів.

Список використаних джерел

1. Гордин В. Э. Социальная политика и социальный маркетинг : [учебник] / В. Э. Гордин. – СПб. : Изд-во СПбУЭФ, 2009. – С. 134-148.
2. Кун Т. Структура научных исследований : пер с англ. / Т. Кун. – М. : Мир, 1975. – С. 125-136.
3. Месарович М. М. Организации: структуры, процессы, результаты / М. М. Месарович. – СПб. : Питер, 2009. – С. 358-387.
4. Муниципальное управление / [под ред. А. Г. Гладышевой, В. Н. Иванова, Б. С. Савченко и др.] – М. : Муницип. Мир, 2002. – С. 446-475.
5. Фрейдина Е. В. Исследование систем управления / Е. В. Фрейдина ; под ред. Ю. В. Гусева. – М. : Омега-Л, 2008. – С. 296-321.

Івженко Інна Борисівна

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національної академії державного управління
при Президентіві України*

АКТИВІЗАЦІЯ ВОЛОНТЕРСЬКИХ РУХІВ **В СОЦІОКУЛЬТУРНОМУ РОЗВИТКУ ГРОМАД** **ЯК СУЧАСНА ТЕНДЕНЦІЯ**

Розвиток місцевого самоврядування є невід’ємною складовою процесів державотворення в Україні, адже територіальна громада як суб’єкт місцевого самоврядування набуває нових якісних рис. Трансформаційні процеси, які відбуваються на поточному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, актуалізують проблему формування самодостатніх територіальних громад, розширення їх прав та повноважень, забезпечення соціокультурного розвитку. Очевидно, що кількість, складність і терміновість проблем, які потребують розв’язання і дієвої участі органів публічного управління зростає. Вітчизняний науковець Колтун В.С. зазначає, що на сучасному етапі розвитку дедалі зростаючого значення набувають завдання пошуку та використання нетрадиційних ресурсів формування та актуалізації трансформаційного потенціалу цілісного явища місцевого самоврядування. Все більшої ваги для місцевого розвитку набувають нематеріальні ресурси....відтак, вітчизняне місцеве самоврядування має трансформуватись згідно нових умов і суспільних потреб [3].

Сучасне розуміння основ соціокультурного розвитку виходить, звичайно, із того, що соціальна політика на місцевому рівні має бути спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. У цих умовах зростає значущість соціальної роботи, як соціального механізму підтримки незахищених категорій населення. Відомий теоретик в галузі соціальної політики та соціальної роботи Малком Пейн наголошує, що громада як рівень соціальної роботи, має особливу привабливість з огляду на можливість поєднання формальних та неформальних видів допомоги. Тому соціальна робота в громаді спрямована на те, щоб посилити почуття приналежності до тієї чи іншої соціальної спільноти шляхом стимулювання зв’язків і контактів між організаціями, групами і індивідами всередині конкретної громади. Крім того, вченим висувається завдання надання допомоги у вирішенні проблем, які виникають у груп та індивідів усередині таких громад. Він виокремлює наступні напрями соціальної роботи в громаді:

- координація діяльності різних агенцій, які працюють в громаді;
- створення можливостей для членів громади брати активну участь у житті громади, у вироблені та реалізації тих рішень, які впливають на їх добробут;

- соціальне планування на рівні громади, яке має на меті аналіз соціальних умов, потреб членів громади, з метою їх покращення та задоволення;
- розвиток системи допомоги в громаді, орієнтованої на створення добровільних груп, надання необхідних соціальних послуг як спеціалістам, так і членам громади, організація груп самопомоги [5].

Безперечно, нові зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сьогоднішньому етапі розвитку, вимагають формування нової політики, яка б відповідала сучасним потребам соціокультурного розвитку територіальних громад та базувалась на формуванні нових підходів щодо підвищення ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування та необхідності пошуку і використання малодосліджених нематеріальних ресурсів розвитку територій, одними з яких виступають волонтерські рухи, широкі соціально-політичні та економічні функції яких на сьогодні є малодослідженими.

Координатор системи ООН в Україні, Ніл Вокер, відзначив, що волонтерство є важливим явищем, яке допомагає вирішувати важливі соціальні та економічні проблеми. Зокрема, пан Вокер зазначив: «Волонтерство – це більше, ніж просто внесок однієї людини. Основоположні цінності волонтерської роботи мають вирішальне значення для розвитку України та побудови її майбутнього. Політична воля сама по собі не є достатньою підставою для трансформації: люди повинні також брати в цьому участь задля здійснення змін»[4].

На сучасному етапі вітчизняна волонтерська діяльність, а також результати її впровадження спричиняють суцільне схвальне ставлення суспільства та довіру до неї. Під час свого виступу начальник управління у справах людей похилого віку та надання соціальних послуг Міністерства соціальної політики Оксана Суліма зазначила, що «українцям завжди було притаманно співчуття, співпереживання та вміння допомагати. Волонтерство в Україні має своє коріння. Нині, волонтерство почало активно поширюватись, реагуючи на нові суспільні виклики. Дуже важливо, що займається цим не лише молодь, але й люди літнього віку. Адже волонтерство – це не лише допомога іншим, це можливість розвиватись самому та відчувати себе потрібним» [2].

Згідно з даними дослідження «Волонтерський рух в Україні», підготовленого GfK Ukraine на замовлення Представництва ООН в Україні, громадяни України надають великого значення волонтерському рухові в розвитку суспільних процесів: 62 % визнають роль волонтерів у змінах останнього року; 85 % вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру; 81 % схильні вважати волонтерський рух обов'язковим складником громадянського суспільства [1]. Результати соціологічних досліджень також свідчать, що український волонтерський рух у 2014 р. за масштабом поширення став безпрецедентним виявом громадської самоорганізації. Утім видається неможливим визначити реальний кількісний склад учасників волонтерського руху через постійне його поповнення, небажання афішувати свою діяльність та напівлегальність частини волонтерських організацій. Проте саме такі гнучкі форми волонтерської діяльності виявилися найбільш продуктивними. Обхід

бюрократичних процедур за умов екстраординарних обставин дозволяв суттєво економити час, що позитивно вплинуло на якість волонтерських послуг. Експерти також вказують на те, що майже 1/4 українців (23 %) мали досвід волонтерства, з них 9 % почали займатися волонтерством протягом останнього року, а основним напрямом діяльності волонтерів у 2014 р. стала допомога українській армії та пораненим (70 % волонтерів). До подій, що сталися в Україні у 2014 р., найбільш актуальними напрямками діяльності волонтерів були допомога соціально незахищеним групам населення та благоустрій громадського простору [6].

Високі показники соціологічних досліджень щодо розвитку волонтерського руху в країні, сформовані здебільшого через оперативність його реагування на нові для українського суспільства реалії, спроможність надання ефективних відповідей на виклики часу, здатність вирішення надзвичайно складних проблем, пов'язаних з підтримкою незахищених категорій населення. На наш погляд, міжсекторальна взаємодія органів публічного управління, бізнесу та волонтерського руху в змозі встановити баланс між викликами сьогодення в соціальній сфері. Дослідження даної взаємодії є актуальним і важливим з різних причин:

- по-перше, як свідчить багаторічний досвід залучення праці волонтерів, це ефективний спосіб вирішувати складні проблеми окремої людини, суспільства та довкілля, які часто виникають на ґрунті недостатньої турботи про суспільне благо.
- по-друге, волонтерство приносить у соціальну сферу нові, як правило, творчі та сміливі ідеї щодо вирішення найгостріших і найскладніших проблем. Тому саме завдяки йому безвихідні, на перший погляд, ситуації знаходять своє вирішення.
- по-третє, волонтерство – це спосіб, за допомогою якого кожний представник територіальної громади може брати участь у покращенні якості життя.
- по-четверте, це механізм, за допомогою якого люди можуть прямо адресувати свої проблеми тим, хто здатний їх вирішити.

Тому, активізація взаємодії органів місцевого самоврядування і волонтерських рухів, досягнення згоди, діалогу, співпраці, партнерства як аспектів соціокультурного розвитку громад є надзвичайно важливою і актуальною тенденцією сучасного етапу історичного розвитку нашого суспільства та потребує подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Волонтерський рух в Україні : звіт дослідження // GfK [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gfk.com/ua/documents/presentations/report_vyshlisky.pdf.]

2. Дані взяті із Урядового порталу. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/articleart_id=247800125&cat_id=244277
212

3. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід: монографія / В.С.Колтун; НАДУ. - Київ: «Фелікс», 2015. – 368 с.

4. Козачук М. Б., Волонтерський рух в Україні в період кризового стану: соціологічний вимір - file:///E:/Npchdusoc_2015_258_246_17.pdf

5. Пейн М. Община как основа социальной политики и социальной идеи // Взаимосвязь социальной работы и социальной политики. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С.44-62.

6. Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. Доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горєлов [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – 60 с.

Kolisnichenko Natalya

*Associate Professor of European Integration Department,
PhD in Public Administration, Odessa Regional Institute of Public Administration,
National academy for Public Administration under the President of Ukraine*

PHD AND DOCTORAL PROGRAMS **IN PUBLIC ADMINISTRATION: WORLD EXPERIENCE**

Unlike the traditional Ukrainian "aspirantura", PhD programmes represent an embodiment of the principle of university autonomy which is fundamental to Western higher education. According to official Ministry of Education statistics, only 7% of Ukrainian aspirants complete their research degrees within the required three year period, and only 25% ever submit their dissertations for defence. This state of affairs reflects serious systemic flaws in the structure of postgraduate training: young "aspirants" are assigned a single supervisor for their research projects but are provided with minimal institutional support during their three year period of study. Under the Bologna process, to which Ukraine became a signatory in 2005, this flawed Soviet-legacy system is to be replaced with a western-style third cycle of education (that is, the Ph.D.) that conforms to the principles of the European Higher Education Area (EHEA) [4].

The *Ph.D. Programs* in Public Administration abroad are: first, a full-time, cohort-based degree that prepares students for careers in research and teaching in the field of public administration; second, part-time study that may be considered if the applicant has a strong academic record and if his/her research interests are highly compatible with those of the program faculty members. As a rule, Ph.D. programs require a master's degree and work experience.

The faculty members of the program work closely with students to help enhance their knowledge of the field. From the first day of orientation to the final dissertation defence, each student works one-on-one with a faculty mentor to develop the skills needed for a career in academia. The program provides a comprehensive, multifaceted introduction to the research enterprise and what it means to be a scholar in public administration.

The faculty members also help students gain experience in conducting research, presenting scholarly papers at academic/professional conferences, publishing in scholarly journals, and teaching college/university-level courses.

A Ph.D. is normally a terminal research degree. All aspects of the programs are focused on providing Ph.D. students' high quality research and teaching experiences [3]. The curriculum is designed to assure that all students:

- gain substantial competency in the core subject matter and methodologies that are central to preparation for the Ph.D. degree in Public Administration;
- obtain a firm understanding of the broad intellectual tradition of public administration;
- become active researchers beginning in their first year of the program.

On the whole, a Ph.D. is more concentrated on developing theory and conducting specialized scholarly research. When the students graduate they present their research at key conferences and publish their work in peer-reviewed academic journals. Most Ph.D. graduates lead careers as university researchers and professors or as senior researchers in business or government.

Doctoral Programs in Public Administration satisfy a need for scholars who are qualified both to train the next generation of professionals for the public service and to expand society's store of knowledge about public management and public policy analysis. They are designed for those interested in scholarly careers as researchers and teachers.

The Doctor of Public Administration (D.P.A.) is a terminal applied-research doctoral degree in the field of [public administration](#) (government). The D.P.A. requires significant coursework beyond the masters level and a [dissertation](#) that contributes to theory or practice. Upon successful completion, the title of "Doctor" is awarded and the post-nominal letters of D.P.A. or DPA can be used.

In many cases, D.P.A. programs are identical to Ph.D. programs. Additionally, the D.P.A. dissertation is usually at the same level as a Ph.D. in terms of effort, rigor, and contribution to knowledge, supervision and assessment.

D.P.A. research is both theoretical and practical, but the research focus of the typical D.P.A. addresses applied issues, with the results providing professional outcomes that are of direct relevance to practice. While also intended to prepare graduates for academic careers, the D.P.A., by virtue of its focus on application of theory, has more practical application in managerial settings than the Ph.D. degree.

The Doctor of Public Administration program is designed to provide senior-level public managers, or quasi-public managers, with the substantive skills, knowledge and values necessary in this area. Students in most programs develop a thorough knowledge of the legal, ethical and political environments of public administrators [1]. Students understand the administrative functions of governmental agencies and gain expertise in strategic planning, advanced management techniques, program implementation and results-based leadership.

Most D.P.A. programs require about 90 credit hours of combined graduate coursework. Students are expected to take a number of core classes, electives, research/method classes, and dissertation credits. Some programs also require comprehensive examinations. All programs require a doctoral dissertation that contributes to knowledge. Candidates typically work with a committee and advisors throughout the process and the dissertation eventually requires an oral defence to the student's committee. Curricula may be offered on a full-time or part-time basis. The normal duration of a doctorate should correspond to 3–5 years of full-time graduate study or 7–10 years of sustained part-time graduate study.

The D.P.A. degree may have a specialization such as management science, organizational behaviour, implementation, non-profit management, public finance, national security, defence policy, education policy, environmental policy, international trade and immigration, policy making, policy evaluation, program evaluation, criminal justice, civil rights, health and welfare, federalism, strategic

management, public health, administrative law, social welfare, tax policy, government-business relations, economic policy, and public management.

Like many Ph.D. programs, D.P.A. programs typically require a master's degree and significant work experience before proceeding.

For instance, US research doctorates are awarded for successfully completing and defending independent research presented in the form of a dissertation, along with advanced study. Doctorates in the United Kingdom are awarded to students who have demonstrated [2]: the creation and interpretation of new knowledge, through original research or other advanced scholarship, of a quality to satisfy peer review, extend the forefront of the discipline, and merit publication; a systematic acquisition and understanding of a substantial body of knowledge which is at the forefront of an academic discipline or area of professional practice; the general ability to conceptualise, design and implement a project for the generation of new knowledge, applications or understanding at the forefront of the discipline, and to adjust the project design in the light of unforeseen problems; a detailed understanding of applicable techniques for research and advanced academic enquiry.

For Ukraine it is necessary: to implement a full-scale, best-practice model of PhD education that can truly become an example for wider Ukrainian reform. Money is required for doctoral candidate mobility, supervisor training and mobility, infrastructure (upgrading existing facilities), books, and stipends. Supplementary funding is actively being sought from grant giving bodies, and private donors.

References:

1. Brewer G. [What's in a Name? Comparing DPA and PhD Programs](#) / Gene A. Brewer, Rex L. Facer II, Laurence J. O'Toole Jr. and James W. Douglas // Journal of Public Affairs Education. – Vol. 5. – № 4. – Oct., 1999. – P. 309-317.
2. Framework for Higher Education Qualifications in England, Wales and Northern Ireland. Qualification Nomenclature. – Mansfield: The Quality Assurance Agency for Higher Education, 2008. – 47 p.
3. Ph.D. in Public Administration. – The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs is Syracuse University'. – Mode of access: <https://www.maxwell.syr.edu/pa/programs/phd/>
4. Wynnyckyj M. Ukraine: Radical new PhD programme / Mychailo Wynnyckyj // University World News. – 07 May, 2016. – Issue № 104

Кризина Наталія Павлівна

*професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національної академії державного управління
при Президентіві України*

Дорошенко Олена Олександрівна

*аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ З ЗАГАЛЬНО-БОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ

Постановка проблеми. Проведений аналіз ефективності реформування системи охорони здоров'я показав, що негативні явища, пов'язані зі здоров'ям населення України, зумовлені не тільки комплексом загальних соціально-економічних чинників, а й рядом негативних тенденцій у системі охорони здоров'я [1]

Соціальна напруженість у суспільстві, зумовлена зниженням доступності медичної допомоги, низькою якістю її надання, зростанням платних послуг.

Недофінансування галузі охорони здоров'я та дискусія щодо необхідності впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні є постійною складовою політичного діалогу.

Актуальність дослідження зумовлена пошуками нових підходів до функціонування галузі та фінансування її за рахунок різних джерел.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Медичному страхуванню в цілому і зокрема загальнообов'язковому медичному страхуванню присвячено численні наукові роботи і публікації. Це праці таких фахівців як Н.Авраменко, Н.Андрішина, Ю.Вороненко, З.Гладун, Ю.Гришан, Д.Карамішев, Є.Кісельов, М.Клімов, М.Мних, В.Москаленко, Я. Сенюта, О.Солдатенко, В.Стеценко, Е.Писанець, Є.Поліщук, В. Рудий, В.Рудня та багатьох інших вчених. Багато праць присвячено вивченню загального механізму функціонування страхування та обґрунтуванню очікуваних вигод від його впровадження для покращення результативності медичного обслуговування населення.

Метою дослідження є теоретичні засади обов'язкового медичного страхування з урахуванням кращого зарубіжного досвіду і визначення фінансових чинників його впровадження в сучасних умовах в Україні.

Викладення основного матеріалу. Важливим фактором у вирішенні фінансового механізму галузі охорони здоров'я в Україні є розробка інструментів формування та імплементації обов'язкового медичного страхування, забезпечення його економічної стійкості, підвищення якості та

доступності медичної допомоги для населення, та захисту соціально незахищених верств населення від фінансового ризику неможливості оплати медичних послуг.

Проблема стабільності фінансування охорони здоров'я та пошуку нових фінансових джерел є актуальною для більшості країн світу незалежно від моделі фінансування системи охорони здоров'я. Це частково зумовлено постійним зростанням витрат на охорону здоров'я, збільшенням потреб населення у кваліфікованій, якісній та доступній медичній допомозі, швидкими темпами розвитку медичних технологій.

Загальні витрати на фінансування охорони здоров'я є найвищими у США, які у 2013 році становили 17,1 % ВВП та 9145 дол. США на одну особу. Однак, такі високі рівні витрат не завжди є свідченням економічної стійкості та ефективності механізму фінансування системи охорони здоров'я. Так, частина населення, що не має доступу до медичних послуг та медичного страхування у США залишається високою (45181 тис. осіб станом на 2013 рік). Окреслені проблеми стали передумовою для у успішного початку процесу реформування системи охорони здоров'я у США [2].

Варто зазначити, що на фінансування охорони здоров'я в Україні досить тривалий час виділялися значні кошти державного бюджету. Протягом останніх 10 років видатки на охорону здоров'я становили 12-13% від загального бюджету. Серед групи сусідніх країн, Україна втрачала найбільшу частку від загального бюджету країни на охорону здоров'я.

У 2014 році видатки зведеного бюджету були більшими майже у 7 разів порівняно з аналогічними показниками 2002 року і складали 57150,07 млн.грн. в абсолютному вимірі.

Основна частина видатків бюджетів на охорону здоров'я припадає на місцеві бюджети, питома вага яких у видатках зведеного бюджету на охорону здоров'я, за досліджуваний період варіює від 71,64 % у 2004 році до 81,48 % у 2014 році. Частина видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я на одну особу населення за період з 2002 по 2014 роки збільшилась зі 155,56 грн. до 1258,09 грн.

Не дивлячись на збільшення витрат на фінансування галузі охорони здоров'я в Україні якості та доступність медичної допомоги для населення залишається значною проблемою і зумовлена: нераціональним розподілом фінансових ресурсів, які орієнтовані на фінансування медичних установ, а не на медичну допомогу; невідповідністю діючої моделі системи охорони здоров'я сучасним потребам у підвищенні рівня і якості життя населення; високим рівнем спрацювання інфраструктури та основних засобів в галузі; низьким рівнем оплати праці лікарів та середнього медичного персоналу; високим рівнем прямої оплати населенням медичних послуг; зниженням рівня технічного оснащення медичних установ та інші [2].

В таких умовах, держава не може повноцінно виконувати одну із базових своїх функцій – збереження здоров'я населення. Для багатьох країн такі процеси стають імпульсом для початку нового етапу розвитку та реформування

системи охорони здоров'я з одночасним удосконаленням механізмів фінансування системи охорони здоров'я.

Основним джерелом фінансування галузі охорони здоров'я є кошти державного та місцевих бюджетів, які є обмеженими і не задовольняють потреб населення.

Це є проблемою, що вимагає підходу до реформування системи охорони здоров'я й механізму її фінансового забезпечення.

Суттю є поділ функцій управління на державному та регіональному рівні. На регіональному рівні – розвиток охорони здоров'я з урахуванням регіональних особливостей, розробка та виконання регіональних програм охорони здоров'я.

Як альтернатива може бути впровадження медичного страхування.

Накопичений світовий досвід у сфері медичного страхування свідчить про високу ефективність різних моделей та систем соціального (обов'язкового) медичного страхування. З цих позицій, існує необхідність обґрунтування та адаптації світового досвіду функціонування обов'язкового медичного страхування до особливостей економічного та соціального розвитку України. Загальнообов'язкове медичне страхування – є механізмом фінансування системи охорони здоров'я та складовою частиною державного соціального страхування, що забезпечує усім громадянам можливість отримання медичної допомоги, яка надається за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування в обсязі та на умовах визначених програмами обов'язкового страхування[5].

Загальнообов'язкове медичне страхування є популярним інструментом державного регулювання щодо забезпечення надходжень для фінансування галузі охорони здоров'я в світі. Можливість використання такого інструменту в Україні потребує ретельного аналізу можливих наслідків.

Система медичного страхування в її сучасному вигляді є неефективною. Необхідно зауважити, що питання впровадження загальнообов'язкового медичного страхування є переважно питанням щодо впровадження додаткового механізму збору коштів та забезпечення захисту від надмірних фінансових витрат у випадку втрати здоров'я.

В Україні створено формальні атрибути, властиві страховій медицині за відсутності її важливих змістових елементів. Значна частина витрат охорони здоров'я фінансується безпосередньо з бюджету. Бюджетно-страхова модель медицини може бути перетворена на більш збалансовану багатоканальну систему фінансування, яка базується на соціально-страховому принципі. Для цього необхідно: встановити єдині для всіх принципи й порядок оплати медичних послуг; розробити механізми ефективного використання коштів обов'язкового медичного страхування; для збалансованості коштів фонду обов'язкового медичного страхування наблизити відрахування працедавців на обов'язкове медичне страхування до реальної вартості страхового захисту; передбачити порядок надання екстреної медичної допомоги незастрахованим, передбачивши формування в рамках фонду обов'язкового медичного страхування резервних коштів за рахунок бюджету для надання медичної допомоги цим категоріям

населення. Крім того, пацієнт повинен мати право вибору медичної установи, а гроші повинні йти за пацієнтом на надання йому медичної допомоги.

Докорінні зміни системи фінансування охорони здоров'я в Україні при впровадженні загальнообов'язкового медичного страхування можуть стати основою для підвищення фінансової стабільності системи охорони здоров'я, доступності медичної допомоги та якості медичних послуг.

Переміщення частини населення з системи державного фінансування охорони здоров'я в систему загальнообов'язкового медичного страхування може допомогти формуванню нових пріоритетів розвитку галузі за рахунок перерозподілу ресурсів.

Загальновідомий факт, що в Україні виділялися значні ресурси з державного бюджету, значна частина витрат «дофінансовувалася» населенням, найчастіше через покупку медикаментів і медичних виробів та здійснення неформальних платежів за отриману медичну допомогу [3, с. 46].

Разом з тим, слід відзначити, що таке дофінансування охорони здоров'я є характерним не лише для України.

А такі країни, як Туреччина та Румунія, у яких при фінансуванні охорони здоров'я на рівні 11-12% від загальних державних витрат витрати домогосподарств складають порядку 20%. Це свідчить про більш ефективне використання наявних у державі ресурсів для захисту громадян від фінансових ризиків та фінансування галузі, ніж у інших країнах порівняння.

Впровадження загальнообов'язкового медичного страхування в умовах високих прямих платежів домогосподарств скоріш за все не означатиме, що грошей у галузі охорони здоров'я стане більше [4, с.3].

Таким чином, необхідно розуміти, що коли йдеться про запровадження загальнообов'язкового медичного страхування, то для України це означає прагнення перевести неформальні платежі та платежі з кишені у вигляд періодичних страхових внесків, які збиратиме держава і витрачатиме їх через існуючі механізми, такі як субвенція або цільові програми, для збільшення державних видатків на охорону здоров'я.

Загальнообов'язкове медичне страхування найчастіше в першу чергу впроваджується за рахунок введення обов'язкових внесків для формально працевлаштованих або самозайнятих громадян. Такий крок призведе до розширення фіскального навантаження. Проаналізуємо його доцільність та можливі наслідки в сучасних умовах.

Якщо все ж припустити, що застосування такого механізму, як загальнообов'язкове медичне страхування, стало б політично важливим, необхідно оцінити фіскальні наслідки та потенціал запровадження такого механізму.

Щодо регіонального аспекту, то часто запровадження додаткових соціальних внесків, в тому числі загальнообов'язкового медичного страхування, має негативний вплив на ринок праці [5, с13]. Очікуваним наслідком впровадження загальнообов'язкового медичного страхування є додаткове підвищення рівня безробіття та неформального працевлаштування, а отже подальша тінізація економіки. Для місцевих бюджетів, які значну частину

своїх доходів формують за рахунок єдиного податку та податку на доходи фізичних осіб [6, с. 6], запровадження додаткових фіскальних механізмів в умовах економічної кризи не сприятиме приросту доходів.

Висновки і пропозиції. Удосконалення управління охороною здоров'я має бути пов'язане з пріоритетами розвитку інших галузей. З погляду системного підходу до управління це означає, що ефективність функціонування всієї системи не може бути досягнута тільки за рахунок удосконалення однієї з її підсистем.

Ресурси, які виділяються з державного бюджету на фінансування охорони здоров'я є суттєвими. Однак, розподіл наявних ресурсів не є ефективним, адже населення України змушене майже в повному обсязі дофінансовувати галузь за рахунок прямих виплат домогосподарств в момент медичного обслуговування. Це створює значні фінансові ризики для значної частини населення, які збільшуються в умовах економічної кризи.

Запровадження медичного страхування в сучасних умовах не є оптимальним механізмом збору і перерозподілу додаткових ресурсів у сучасних умовах, оскільки це передбачатиме розширення фіскального тиску, додаткові витрати на адміністрування, а також може створити негативні наслідки для ринку праці. При цьому, основна частина зібраних ресурсів, яку можна очікувати від запровадження такого механізму, пішла б на покриття витрат на медикаменти та медичні вироби.

Недовикористаний ресурс оптимізації фінансування сектору охорони здоров'я полягає у кращому та більш раціональному використанні тих ресурсів, які сьогодні виділяються на галузь. Не слід очікувати, що запровадження медичного страхування дозволить швидко знайти значні додаткові ресурси для збільшення фінансування галузі охорони здоров'я.

Список використаних джерел

1. Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2014 році: Статистичний бюлетень // Державна служба статистики України. – Київ, 132
2. Global health expenditure database that WHO. – [електронний ресурс]. – Доступно з: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en> (Accessed on 22 April 2015)
3. Lekhan V.N. Ukraine: Health system review / V.N.Lekhan, V.M. Rudyi, M.V.Shevchenko, D. Nitzan Kaluski, E.Richardson // Health Systems in Transition. – 2015. – No. 17(2) – с. 1–153.
4. Doetinchem O. Thinking of introducing social health insurance? Ten questions / O.Doetinchem, G. Carrin, D. Evans // World Health Report. – 2010. – Background Paper – с. 26.
5. Wagstaff A. Social health insurance reexamined / A.Wagstaff // Health Econ. – 2010. – No.19(5):503-17. doi: 10.1002/hec.1492.
6. Складний бюджет-2016. Проект «Популярна економіка: ціна держави». – (№36) – 30 грудня 2015 року. – с.6

Курносенко Лариса Володимирівна

*к.е.н, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ І КИТАЮ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДВОХ СИСТЕМ

Процес становлення сучасної системи державної служби Китаю і України почався у 90 роках минулого століття і супроводжується постійною модернізацією, удосконаленням і розвитком всіх складових її елементів. Становлення і розвиток системи державної служби України і Китаю має багато спільних рис і будується за загальними схожими принципами і разом з тим має суттєві відмінності.

Лібералізація всіх сфер суспільного життя в Україні, яка детермінується європейським вектором стратегічного розвитку держави, вплинула і на переосмислення сутності державної служби, яка в теперішній час здебільшого розуміється як сервісна і регуляторна діяльність державних службовців. Власне, зміст поняття «державна служба» чітко визначений в Законі України «Про державну службу» [1] як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».

Слід відмітити, що китайська система державної служби опирається на основні нормативно-правові акти держави, які збігаються з політичною системою китайського соціалізму. В КНР законодавчим актом, що регулює відносини в сфері державної служби, є Закон «Про державних службовців», який вказує на те, що державною службою є діяльність громадян, направлена на забезпечення повноважень держави і органів державної влади, а також трудова діяльність громадян, які здійснюють її на державних підприємствах (корпораціях).[2].

Базові закони КНР про державну службу по іншому визначають систему державної служби, ніж це прийнято в європейських країнах і в Україні, де поділ по категоріям службовців проходить не по видам державної служби, а по роду діяльності громадян, які займають посади в адміністративному апараті.

В результаті реформи системи державної служби, із прийняттям Закону України «Про державну службу», в Україні закріплено чіткий поділ посад на політичні і адміністративні. Дане положення покликано сприяти створенню політично нейтрального інституту державної служби, а також підтримці стабільності бюрократичного апарату, перш за все, завдяки професійним кадрам, мінімізації показника плинності кадрів і як наслідок – поліпшення якості надання адміністративних послуг.

Модель організації державної служби Китаю від української відрізняє те, що в КНР не здійснюється поділ між політичними й адміністративними

посадами, також, не передбачається політичний нейтралітет державних службовців.

Органом управління державною службою в Китаї є Державне бюро державних службовців КНР, яке функціонує в структурі Міністерства трудових ресурсів і соціального забезпечення КНР, і несе відповідальність за роботу державних службовців усього апарату держави.

В Україні центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби і має спеціальний статус в системі центральних органів виконавчої влади, є Національне агентство України з питань державної служби.

В Україні вперше з 2016 року запроваджується система конкурсного відбору для державних службовців вищих щаблів влади, якої дотепер не існувало. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби затверджується Кабінетом Міністрів України. Основними методами конкурсного відбору є проведення тестування і співбесіди із претендентами на посаду державного службовця.

В КНР за результатами екзаменаційного відбору на державну службу приймають службовців на некерівні посади. Заміщення керівних посад відбувається шляхом підвищення або переведень.

Вперше зараховані на державну службу в КНР проходять річний випробувальний термін, впродовж якого проходять відповідне професійне навчання. В Україні максимальний термін випробування складає шість місяців, за результатами проходження якого, кандидата або призначають або йому відмовляють у призначенні на посаду.

Як в Україні, так і в КНР, юридичною підставою для просування по службі, заохочення або покарання, навчання і перепідготовки, виходу у відставку, а також упорядкування посад і посадових окладів державних службовців є щорічне оцінювання. В КНР, якщо за результатами оцінювання службовець відповідає за рівнем компетенції займаній посаді, він має право на подальше просування по службі.

Державні службовці КНР, які призначаються з підвищенням на керівні посади, обов'язково повинні проходити навчання в системі закладів підготовки і перепідготовки державних службовців. Набір освітніх програм, які потрібно засвоїти, приписаний для кожного рангу державної служби. В системі підготовки державних службовців наголос робиться на такій її складовій як підвищення кваліфікації, яку повинні проходити в обов'язковому порядку всі без винятку службовці, призначені на нові посади або зараховані до кадрового резерву. Одним із кар'єрних механізмів чиновників в КНР є ротація кадрів.

Порівняльний аналіз систем державної служби Китаю і України доводить, що в обох країнах відбуваються глибокі зміни в управлінських процесах. Особливість китайських реформ міститься в безперервності культурній традиції державотворення, у використанні основ конфуціанської філософії в реалізації «китайської мрії» – побудові справедливого суспільства і міцної соціальної держави. Україна обрала європейський шлях розвитку, стратегія розвитку державної служби вибудовується саме з урахуванням європейських стандартів і

норм. Однак, незважаючи на різнонаправленість векторів стратегічного розвитку, Україна відкрита для конструктивного діалогу із Китаєм в сфері впровадження передових методів управління державною службою, продовження практики запозичень з метою удосконалення системи державної служби.

В якості загальних напрямів і пріоритетів подальшого розвитку державної служби України із залученням кращого досвіду розвитку державної служби Китаю в теперішній час можна вважати наступні тенденції: впровадження сучасних методів кадрової роботи; реалізація антикорупційних програм в системі державної служби; удосконалення системи підготовки і перепідготовки державних службовців; удосконалення системи оцінювання державних службовців.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу», 10 грудня 2015 [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал ВРУ, Інформаційне управління. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12> (дата звернення 15.05.2016) – Назва з екрану.

2. Закон КНР «Про державних службовців» від 27 квітня 2005 року [Електронний ресурс] / Переклад В.І.Антонова. – Електронні дані. – Режим доступу: <http://sudru.com/комментарии-законодательства/комментарии-к-законам/320426-новые-законы-наши-переводы-закон-китайской-народной-республики-о-государственных-служащих> (дата звернення 15.05.2016) – Назва з екрану.

Лизогуб Сергій Степанович

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Земля має велике значення не тільки для самого факту існування держави, але й для соціального та економічного стану населення регіонів, яке там проживає, і для майбутніх поколінь. Адекватно суспільному, економічному та екологічному значенню землі повинно бути організоване управління земельними ресурсами в регіонах.

Земля як об'єкт нерухомості знаходиться в центрі складного переплетіння різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм та правил. Здійснення угод з землею вимагає глибоких і систематичних знань про особливості землі як об'єкта нерухомості, обумовлених специфікою «земельна ділянка (земельна власність) – товар». Залучення земель або прав користування ними в узаконені ринкові відносини стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельної власності, яка як об'єкт підприємницької діяльності є певною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу з приростом, що в умовах ринку є визначальним для власників землі та землекористувачів [1].

Узагальнюючи наведене вище, зазначимо актуальність питання необхідності удосконалення науково-методичної бази забезпечення ефективного управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин на регіональному рівні, вдосконалення структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління землекористуванням як центральної ланки в цій системі.

Для вирішення вказаного завдання необхідно прискорити:

1) дослідження проблемної ситуації, обґрунтування мети й завдання формування регіональної системи управління земельним фондом і розвитку структури управлінських територіальних органів земельних ресурсів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;

2) дослідження факторів ефективної організації системи регіонального управління земельними ресурсами і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;

3) виявлення альтернативних макроекономічних передумов та умов розвитку системи управління земельним фондом і вдосконалення структури відповідних управлінських органів;

4) розробку загальної концепції розвитку і принципів організації системи регулювання земельних відносин та вдосконалення структури відповідних управлінських органів в альтернативних макроекономічних умовах;

5) розробку методичних основ передпроектного обґрунтування розвитку системи управління земельними ресурсами і вдосконалення структури управлінських органів виконавчої влади й місцевого самоврядування [2].

Вдосконалення організаційної форми управління здійснюється з урахуванням об'єктивних закономірностей її розвитку – відповідності рівня організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення структури угідь, типів землекористувань й інших заходів щодо вдосконалення системи управління та має бути адекватним перетворенням, що здійснюються в економіці країни.

Урахування закономірностей і відповідності управління земельними ресурсами рівню нових земельних відносин країни та соціально-економічному розвитку землекористування конкретних регіонів дає змогу оцінити форму управління [2, 6, 8] і зробити висновок про необхідний напрям її зміни (рис. 1).

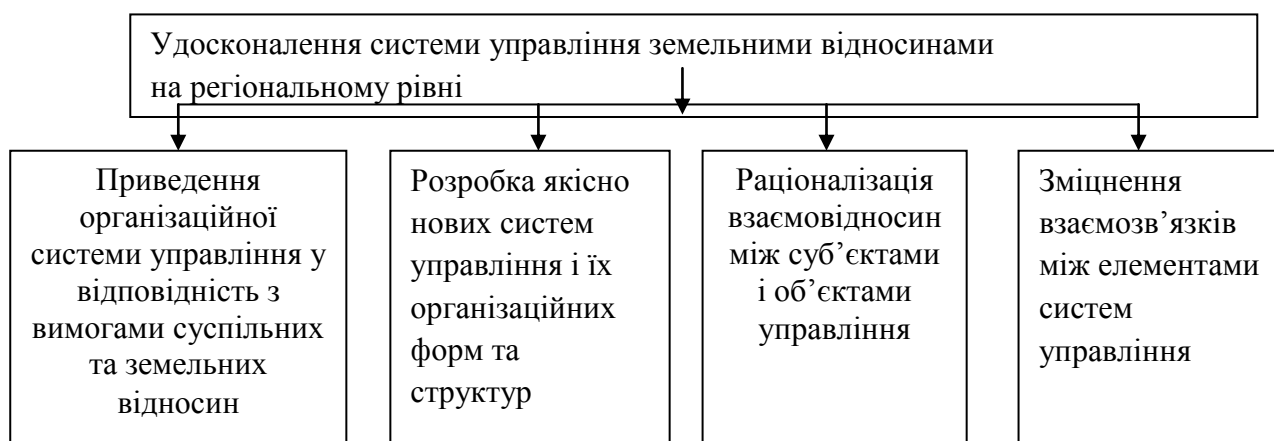


Рис. 1. Напрями удосконалення управління земельним ресурсами регіону [2]

Одним з найважливіших питань в контексті удосконалення управління земельними ресурсами на регіональному рівні, вважаємо проблему розпорядження землями державної власності в регіонах. На даний час функції управління землями державної власності розпорошені між багатьма органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, а також (до розмежування земель державної та комунальної власності) органами місцевого самоврядування. Таким чином, функції розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, утворення нових ділянок, затвердження документації із землеустрою та оцінки земель, за суттю, були розпорошені між різними органами влади, що негативно впливало на планування використання земель, землеустрою, охорони земель, розвитку територій тощо. Наслідком такої ситуації є масові порушення земельного законодавства, норм раціонального

землекористування, низька ефективність використання земель державної власності тощо.

За таких умов важливою задачею стає, відповідно до європейського досвіду, створення єдиного розпорядника земель державної власності [7]. Існуючий розподіл повноважень представлений на рис. 2.

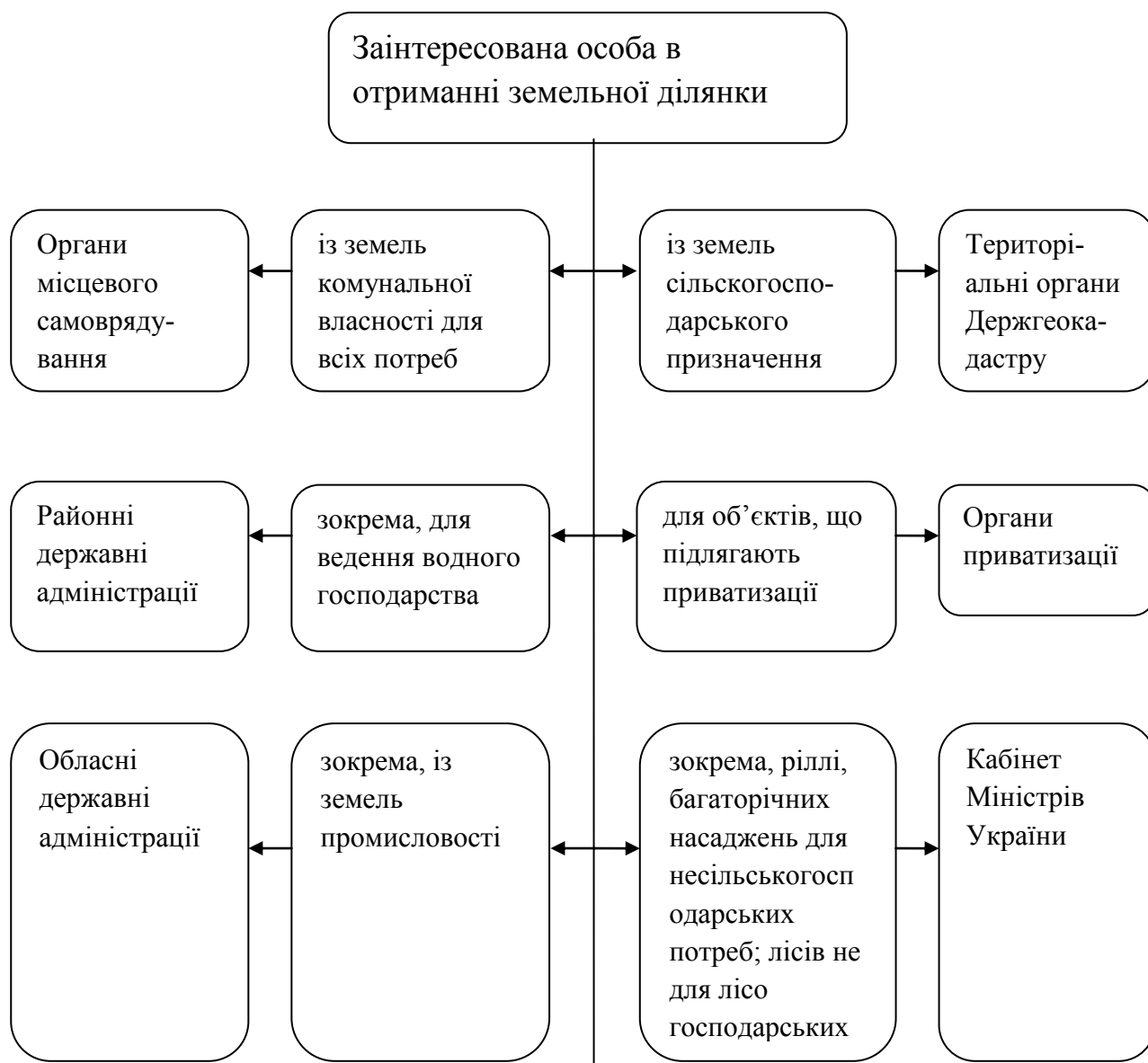


Рис. 2. Існуючий поділ повноважень щодо розпорядження землями державної власності (розроблено автором)

На сьогодні існує два концептуальних підходи до вирішення питання стосовно повернення повноважень територіальним громадам щодо вирішення земельних питань.

Перший концептуальний підхід – це провести фактичне перерозмежування земель державної та комунальної власності. Другий –

делегувати повноваження органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності.

Перший концептуальний підхід, на наш погляд, має ряд таких недоліків.

1. Норми законопроектів не узгоджено з пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» [4] та з частиною другою статті 83 Земельного кодексу України [5], які визначають склад земель комунальної власності відповідних територіальних громад – це призведе до того, що будуть існувати два закони, які містять різні підходи до розмежування земель державної і комунальної власності, а відповідно – неоднозначного трактування одних і тих же норм в різних законах, що в свою чергу створить ситуацію, коли органи державної влади зможуть приймати рішення щодо розпорядження землями за межами населених пунктів, всупереч рішень сільських, селищних рад. А отже, посилить корупційну складову у сфері земельних відносин.

2. Згідно діючого законодавства, землі державної власності, які передавалися у користування, в тому числі і на умовах оренди, із 1 січня 2013 р. реєструвалися у державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, як землі державної власності, а відповідно перерозмежування не зможе змінити уже зареєстрованих прав, і як результат, органи місцевого самоврядування не отримають ніяких додаткових повноважень щодо розпорядження землями.

Отже такий підхід не досягає кінцевої мети – розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями. Якщо говорити мовою цифр то площа земель комунальної власності збільшиться лише на 14% і становитиме 18% загальної площі земельного фонду України (разом з анексованим Кримом, 60,3 млн. га), а в державній власності залишатиметься 30% земель [9].

3. Передбачається, що межі територій місцевих рад визначаються за затвердженими проектами їх формування або у разі не визначення – за відомостями Державного земельного кадастру.

Варто зазначити, що проекти землеустрою щодо встановлення меж територій сільських та селищних рад розроблені не на усю територію України (орієнтовно 80%), проекти по встановленню територій міських рад взагалі не розроблялися, а територія сільської, селищної чи міської ради згідно Закону України «Про Державний земельний кадастр» [3] не є об'єктом Державного земельного кадастру, а тому відомості про них відсутні. Отже, складається ситуація, коли не всі сільські та селищні ради, у рамках встановлених цим законом, будуть мати змогу реалізовувати функцію по розпорядженню землями.

Другий концептуальний підхід щодо врегулювання питання стосовно повернення повноважень територіальним громадам щодо вирішення земельних питань – делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо розпорядження землями державної власності.

Цей концептуальний підхід надає можливість, без додаткових фінансових затрат, органам місцевого самоврядування розпоряджатися майже усіма

землями, крім земель дна територіального моря, під великими та середніми річками; зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; під об'єктами природно-заповідного фонду; лісгосподарського призначення, якими розпоряджатиметься Кабінет Міністрів України та земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, якими розпоряджатимуться державні органи приватизації.

Відповідно до даного концептуального підходу Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» [9], відповідно до якого органи місцевого самоврядування зможуть розпоряджатися 34% земельного фонду України, органи виконавчої влади лише 16 відсотками.

Як наслідок, органам місцевого самоврядування буде надано реальні повноваження щодо розпорядження землями державної власності, визначено чіткий і прозорий механізм розпорядження такими землями, усунуто будь-які дублювання і неоднозначні тлумачення.

У випадку прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель» будуть досягнуті такі цілі як:

- посилення впливу територіальної громади на земельно-господарські відносини;
- збільшення фінансового забезпечення територіальних громад;
- можливість громадян та юридичних осіб вирішувати земельні питання на місцевому рівні;
- спрощення процедури отримання юридичними та фізичними особами земельних ділянок у власність та користування на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна, право власності на які зареєстровано за набувачем земельної ділянки;
- ефективний контроль за використанням та охороною земель.

Реалізація цих заходів дасть змогу досягти сталого розвитку землекористування. В економічній сфері – підвищиться інвестиційна привабливість українського землекористування; завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва; в екологічній сфері – гарантуються техногенно-екологічна безпека життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля; у соціальній сфері буде поліпшено умови праці й життя сільського населення, створиться та підтримуватиметься повноцінне життєве середовище, також будуть усунуті регіональні відмінності в умовах життєдіяльності на теренах України.

Список використаних джерел

1. Другак В. М. Місцеве самоврядування і проблеми земельної власності / В. М. Другак // Землевпорядкування і кадастр. – 2001. – №1. – С. 15-18.
2. Дорош О. С. Управління земельним ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К. : ТОВ «ЦЗРУ», 2004. – 142 с.
3. Закон України про державний земельний кадастр : прийнятий 7 лип. 2011 р. № 3613-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
4. Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : прийнятий 6 верес. 2012 р. № 5245-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472.
5. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
6. Лавейкін М. І. Реформування системи землекористування в Україні / М. І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – 376 с.
7. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія / А. Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.
8. Месель-Веселяк В. Я. Організаційно-правове забезпечення реформування земельних відносин в аграрній сфері (підсумки і проблеми) / В. Я. Месель-Веселяк, М. М. Федоров // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 3. – С. 24-31.
9. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/doopratsovanyi-proekt-zakonu-ukrainy-pro-vnesennia-zmin-do-deiakykh-zakonodavchykh-aktiv-ukrainy-shchodo-delehuvannia-povnovazhen-orhanam-mistsevoho-samovriaduvannia-z-rozporiadzhennia-zemlia/>

Лахижа Микола Іванович

*доктор наук з державного управління, професор, перший заступник директора,
Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги
у Полтавській області*

ВУЗЛОВІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ПРОЦЕСИ ПОСТКОМУНІСТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ

У науковій літературі приділяється багато уваги з'ясуванню факторів посткомуністичної трансформації суспільства та держави. Розуміючи під факторами умови, рушійні сили, чинники цього складного і багатостороннього процесу, ми вважаємо, що їх можна поділити на внутрішні та зовнішні та розглядати у комплексі.

Зовнішні фактори модернізації визначаються насамперед процесом глобалізації, феномен якого з різних точок досліджують Ф.Фукуяма, С.Ханнігтон, В.Аніоль, Б.Барбер, М. Гастельс, Дж. Грай, Р. Дарендорф, Р. Роберзон, М. Ватерс, П. Хірст, Г. Томпсон, Я. Шольте та інші автори. Для посткомуністичних країн важливими були також процеси європеїзації, включаючи для більшості з них підготовку до вступу до Європейського Союзу та розвиток у період членства.

Внутрішні фактори модернізації залежать від ментальності населення, сучасного політичного, економічного та соціального стану держави. Суттєвими є ідеологічний, національний та релігійний фактори, а також інституціалізація та респонсивність.

В.Ровдо, В.Чернов та А. Казакевич відзначають, що у нестабільних суспільствах, що перебувають на етапі модернізації, консерватизм замінюється націоналізмом, який виступає як самостійна ідейно-політична сила [1, с. 26]. Націоналізм відіграв важливу роль у трансформаційних процесах в країнах ЦСЄ, що стало виявом певної тенденції, підміченої французьким істориком П.Альтером, який відмічає, що протягом останніх двох століть націоналізм визначав особливості європейської історії більше, ніж ідеї свободи, парламентської демократії чи комунізму. Сконцентровано підходи до цього явища можна простежити по виданій у 2006 році антології праць [2]. Фактор мобілізованої етнічності українськими вченими (В. Бурдяк) вважається одним із найбільш вагомих чинників, який визначально вплинув на характер і глибину демократичних змін у політичній культурі посткомуністичних суспільств. Подібний підхід характерний і для зарубіжних авторів. Зокрема, Е.Тодорова, аналізуючи болгарський націоналізм, відзначає, що він необхідний для створення прийнятних умов для модернізації [3].

Глобалізм частково нівелює вплив націоналізму. Значно зросла роль міжнародних економічних організацій та їх вплив на національні економіки. Обмежується вплив національних економік, який замінюється транснаціональним співробітництвом. Різко зросло число міжурядових та

неурядових міжнародних організацій. Масштабні політичні конфлікти сучасності вже пов'язані не з національними державами, а мають «ідеологічний» характер. Важливо також врахувати, що прагнення сепаратистських рухів малих націй спрямоване, як правило, на входження до великих економічних структур (ЄС) та забезпечення в їх рамках свого розвитку, а свобода та плюралізм більше захищені у великих державах, що усвідомлюють свою багатонаціональність і багатокультурність. Нові держави встановлювали своє власне громадянство, що сприяло посиленню державності та було символічною репрезентацією суверенітету. Це приводило до напруги в тих країнах, де високим був відсоток національних меншин, наприклад, у Латвії та Естонії. Ідея обраного народу знаходить застосування у деяких сучасних концепціях розвитку Росії. Досить частим є звернення до творчості одного з найвідоміших представників радикального націоналізму М. Данилевського, який обґрунтовував панславізм та протистояння Росії і Заходу.

Необхідно звернути увагу на існування у посткомуністичних країнах груп інтересів, які дістали в Польщі назву «антирозвиткові» (*anty-rozwojowe*). Вони знаходяться у серцевині державного механізму чи мають до нього доступ, скоординовані та гнучко реагують на зміни середовища, використовують методи діяльності, характерні для колишніх спеціальних служб соціалістичних держав. Їх прихід до влади призводить до призупинення реформ, що яскраво помітно з прикладу Росії.

Важливим фактором модернізації став ідеологічний. З початку модернізації у посткомуністичних державах відбулися фундаментальні зміни у ціннісній орієнтації людей. Наприклад, значно зросла віра у можливість та необхідність змін, посилювався раціоналізм, відбулася криза легітимності традиційних суспільних та державних інститутів, які потребували тепер раціонального обґрунтування. Це призвело, в свою чергу, до виникнення нових міфів та ідеологій і значного розширення участі громадськості у формуванні та здійсненні влади.

В.Д.Бакуменко та Ю.П.Сурмін відзначають, що «дуже важливо забезпечити в країні високий ідейний і ціннісний потенціал реформування суспільства» [4, с. 31]. Професор Братиславського університету ім. Я.А.Коменського Я. Бунчак відзначає специфічну ситуацію у сфері суспільних цінностей після падіння комуністичного режиму: втрату впливу його офіційної ідеології – історичного матеріалізму. Це відбулося внаслідок повернення цінностей, що існували до соціалізму, і привело до значних відмінностей із західною Європою, яка давно вже пройшла подібний етап розвитку [5].

Місце та роль ідеології у системі державного управління досить ґрунтовно простежує у монографії та низці статей українська дослідниця Р.В.Войтович, яка характеризує ідеологію як теоретичну форму вираження, репрезентації, обґрунтування, легітимізації інтересів певної соціальної групи [6, с. 36] та своєрідну парадигму функціонування держави. З точки зору нашого дослідження, варто відзначити висновок цього автора про необхідність створення такої системи цінностей, яка була б здатною визначити оптимальну модель розвитку національної держави та запобігти дії деструктивних

механізмів у її функціонуванні. Соціальним простором функціонування ідеології виступає держава, яка через свої інститути впорядковує ідеологічний хаос, надає йому інституційного характеру. Наголошується на необхідності створення об'єднуючої ідеології – національної ідеї. Цю проблему досліджують й інші українські вчені, зокрема, П.Демчук, М.Жилинський, В.Г.Кремень та інші.

Необхідно враховувати і роль в посткомуністичних перетвореннях релігійного фактора. Відродження церкви у пострадянський період примусило уважніше аналізувати взаємовідносини між церквою, державою, політикою, культурою та релігією. Зростання ролі релігії в житті суспільства характерне для всіх посткомуністичних країн і по-різному сприймається як населенням, так і владою. Необхідно враховувати і переоцінку взаємовідносин держави та релігійних організацій, а також їх вплив на віруючих. В період соціально-політичних змін більшість людей виявилися вибитими із звичної життєвої колії, що привело їх до церкви. Релігія стала одним із важливих системостворюючих компонентів політичної культури, джерелом традиціоналістських цінностей та їх частиною. На думку деяких дослідників, релігія є важливою ланкою у побудові громадянського суспільства.

Проте роль релігійного чинника в окремих державах була різною. Найбільше релігійний вплив проявився у Польщі, де церква була активним чинником трансформації суспільства та вступу до ЄС. Наприклад, для поляків особливо важливою була проєвропейська точка зору папи Яна Павла II, його підтримка на міжнародному рівні та настанови. Важливим для польської громадськості було і звернення керівників католицької церкви до мирян напередодні вступу країни до ЄС. Якщо за радянських часів польська католицька церква сприяла збереженню державності, то у посткомуністичний період посилювалося кліше поляк – католик, як консервативне прагнення польського патріотизму, який проявляється у зростанні релігійної складової та презентується у сучасній польській свідомості та політичному житті. Разом з тим, релігійні цінності були однією з причин євроскептицизму частини поляків, які побоювалися зіткнення національних традицій із європейською терпимістю до поширення нетрадиційних релігій та звичаїв.

Узагальнюючи, можна відзначити, що, по-перше, релігійний чинник реформ залежав від рівня релігійності населення і відповідно був різним у всіх державах; по-друге, Європа, за визначенням Монтеск'є, є не релігійним, а світським поняттям, яке об'єднується духом свободи. Проте варто звернути увагу і на певну політичну «моду» на вірування, що підмічено громадською думкою, в тому числі й українською, у критичній характеристиці окремих чільних політиків, які терміново стали демонструвати свою набожність. Немає ще і єдиної точки зору на необхідність державного втручання у релігійні процеси та створення єдиної помісної національної церкви.

Наступними важливими факторами модернізації є інституційність та респонсивність суспільства і влади, які розкриті у кількох наших публікаціях [7; 8; 9]. Подолання інституційної невизначеності є необхідною умовою модернізації суспільства. У цьому відношенні варто наголосити на зміні суті

держави та її сприймання суспільством. Замість «машини для панування» повинна постати соціальна організація, зорієнтована на соціальний захист та обслуговування населення, регулювання економічного розвитку, організація політичного життя тощо. Важливим є поглиблення партнерських відносин державних інститутів із інститутами громадянського суспільства. Світовий досвід свідчить, що для успішного всебічного розвитку держави повинні мати такі розвинуті інституції: відкрита ринкова економіка, переважання приватної власності; ефективні державні організації з низьким рівнем корупції; демократична політична система із високим рівнем конкуренції та надійними механізмами контролю громадянського суспільства над державою. Важливими факторами стабільного розвитку є висока політична культура громадян та мінімальний розрив між формальними та неформальними нормами соціальної поведінки, чому має сприяти чутлива до потреб громадськості політика держави (респонсивність влади).

Підводячи підсумки проблеми факторів посткомуністичної модернізації потрібно наголосити на необхідності розглядати їх у комплексі, враховувати, що залежно від національних умов визначальними можуть бути різні чинники та рушійні сили процесу трансформації.

Список використаних джерел

1. Ровдо В. Мировые политические идеологии: классика и современность / В. Рондо, В. Чернов, А. Казакевич ; учебное пособие под общ. ред. В.Чернова. – Минск, Тон пик, 2007. – 272 с.
2. Націоналізм: [антологія. 2-ге вид. / упоряд.: О.Проценко, В.Лісовий.]. – К.: Смолоскип, 2006. – xlv+684 с. – («Політичні ідеології»).
3. Тодорова Е. Идентификацията в европейски контекст: От страха и недовериято към рационалното осмисляне // Спосіб доступу: <http://www.elkatodorova.com/articles/EuroIntegrazia.doc>.
4. Бакуменко В. Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України / Бакуменко В., Сурмін Ю. // Політична реформа-гарантія демократичного розвитку українського суспільства: наук. – метод. матер. на допомогу лекторам, [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева.]. – К.: УАДУ, 2003. – 160 с. – с. 26-41.
5. Бунчак Я. Изменения в ценностной системе населения Словаки после 1989 г. / Бунчак Я. // Социологические исследования. – 2004. – № 7. – С. 1-14.
6. Войтович Р.В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні / Войтович Р.В. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 190 с.
7. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. – [монографія]. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
8. Лахижа Н.И. Посткоммунистическая модернизация: теоретические аспекты / Н.И.. Лахижа // «Государственное управление. Электронный вестник» Вып.№20. Сентябрь 2009 г.. – Спосіб доступу: <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2009/20/Lakhizha.pdf>

9. Лахижа М.І. Респонсивність як умова модернізації суспільства/
М. Лахижа // Теорія і практика державного управління. – Харків: 2009, №1 (24).
– С. 41-45

Аким Ізраїлович Літвак

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
к.мед.н., Одеський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентіві України*

ФОРМУВАННЯ ДОБРОЗИЧЛИВИХ ВІДНОСИН ПІДЛЕГЛОГО З КЕРІВНИКОМ

Взаємини підлеглих і керівників і всі проблеми пов'язані з цим є злободенними і актуальними в сучасній науці і практиці управління. Процес взаємовідносин керівника і підлеглого, підлеглого і керівника – це спілкування двох людей і взаємний вплив один на одного у спільній роботі для досягнення єдиної мети. Керівництво – це не є професія, а це певна роль людини у стосунках між людьми. У цій ролі кожен вільно обирає для себе способи взаємодії з людьми, реакції, які його влаштовують і ступінь впливу.

Американський дослідник Брюс Тулган вважає, що дослідження за дослідженням показують, що відносини співробітників із начальником представляють самий важливий фактор, що визначає здатність цих співробітників стабільно виконувати високоякісну роботу, переживати до неї позитивні емоції і заслужувати повагу до себе [10, с. 27].

Підлеглими, як правило, є працівники організації, крім власника або особи, яка є його головним представником. Підлеглі не встановлюють норми і рамки своєї діяльності, а змушені слідувати тому, що запропонує їм керівництво. До характеристик підлеглого можна віднести: службову залежність від безпосереднього керівника, визначений перелік і масштаб виконуваних робіт і виробничих функцій, переважання міжособистісних відносин при виконанні службових обов'язків, безпосередній зв'язок з трудовим середовищем і іншими співробітниками, схильність піддаватися впливу різних осіб, що мають більш високий статус за посадою або авторитет.

Начальники — люди різні, і комусь, мабуть, крім тупого виконання наказів нічого від підлеглого не потрібно. Але більша частина сучасних керівників готова працювати на принципах делегування повноважень і управління за цілями, а не тільки на підставі принципу управління за діями співробітника. Начальник є точкою дотику співробітника із усією ієрархією системи управління, що існує над співробітником в організації. Керівник несе відповідальність за все, що відбувається в межах його повноважень. Керівник має ставити перед співробітником виробничі цілі і завдання і домагатися їх розуміння співробітником, і сумлінного виконання. Важливим завданням керівника є забезпечення співробітника всіма належними засобами і ресурсами для виконання ним його виробничих завдань. Керівник повинен нагороджувати співробітника за своєчасний результат його праці, постійно використовувати зворотній зв'язок, що допоможе працівнику в досягненні результату і стане підтримкою у складні періоди виконання виробничих завдань.

Відносини підлеглого і керівника повинні формуватися на підставі командних принципів взаємодопомоги і заміщення функцій. У кожного співробітника є свій начальник, а у кожного начальника є свій більш високий начальник в управлінській ієрархії. Якщо підлеглий буде виявляти повагу до людини, який дав йому можливість заробляти на життя, і буде щиро зацікавлений у побудові з ним позитивних ділових відносин, то дуже скоро виникне взаємна повага, довіра та бажання працювати разом.

Аллан Коен і Девід Бредфорд вважають, що ефективність вашого боса – це частина вашої роботи. Вона починається з вас. І ви в тому числі відповідаєте за те, щоб допомагати своєму босу бути більш ефективним керівником і кращим начальником. Дивитесь чи ви, або ваш бос на це з такої точки зору, ви все одно є партнерами, мета яких добитися того, щоб ваш підрозділ працював добре. Ці автори виступають за партнерські відносини. Хоча різниця у займаних посадах залишається, старші і молодші партнери здійснюють співпрацю між собою. Партнери: лишаються завжди відданими цілям співпраці; ставлять благополуччю організації вище особистого; цінують і використовують різницю умінь і поглядів; проявляють терпимість до недоліків один до одного; вважають, що погана поведінка пов'язана не з дурними намірами, а з дезінформацією або помилковими судженнями [3, с. 171-172].

Жак Горовіц дає нам наступні рекомендації. Не приходьте до начальства тільки з проблемами, пропонуйте свої рішення. Хороші начальники ненавидять два варіанти поведінки підлеглих: підлабузників-куртизанів, які приходять тільки для того, щоб розповісти тобі, який ти гарний, і піроман'яків-пожежників, які приходять повідомити: «Там гігантська проблема, але не турбуйтеся, я її вирішую». Ще є третій тип ненависних підлеглих: мавпа-передавач, який приходить до начальника тільки для того, щоб перекласти на нього свої проблеми, не пропонуючи взагалі ніяких варіантів їх вирішення.

Успішні керівники відзначають, що для максимальної результативності своєї роботи працівникові слід більше сил і часу витратити на допомогу своєму власному начальнику. Коли ваш начальник починає ставитися до вас як до співробітника, на пропозиції і дії якого завжди можна покластися, як до надійного та відповідального помічника у всіх справах і починаннях, він починає надавати вам додаткові ресурси. Тому що він хоче отримувати від вас більше всього цього корисного». Збільшивши кількість ваших підлеглих або бюджет, він може отримати від вас більше підтримки і допомоги у виконанні планів, то чому б це не зробити. Він може робити це не усвідомлено, просто допомагаючи тому, хто допомагає йому. При цьому ви покращуєте результати роботи свого підрозділу, керівника підрозділу, сприяєте як своєму кар'єрному зростанню, так і кар'єрному зростанню свого начальника.

Спостереження соціальних психологів дозволяють їм стверджувати, що коли одна людина робить щось для іншої людини, то вона починає краще ставитися до цієї людини, стає особисто зацікавленою в її успіху. Ключовим фактором у цих взаємовідносинах між начальником і підлеглим є **прохання про послугу**, спрямована на адресу співробітника, для зміцнення цих відносин.

Підлеглому працівнику, який має над собою начальника, слід пам'ятати, що шлях до налагодження взаємин з начальником є лідерство, яке не має нічого спільного з формальною владою, але воно має пряме відношення до впливу, ініціативи, бажання вийти за певні рамки і обмеження. Така форма поведінки допоможе вам стати активним, проявляти ініціативу, допомагати своєму начальнику, а не керувати ним, заміщаючи труднощі в роботі, які він може відчувати, при цьому співробітник буде відчувати задоволення від своєї діяльності при виконанні роботи і викликати заохочення начальника.

Керівники потребують співпраці, надійності та підтримки, що виходить від їх прямих підлеглих. А для підлеглих керівник є сполучною ланкою з іншою частиною організації, він розставляє пріоритети і надає ресурси для успішного виконання роботи. Якщо ваші стосунки з керівником залишають бажати кращого, проявіть ініціативу і почніть налагоджувати їх. Від цього виграєте і ви, і ваш начальник. Запам'ятайте, що кожен раз, коли ви думаєте, що та чи інша проблема «мене не стосується», саме ця думка і є сама проблема. Зосередьте свою увагу на всьому, на що ви можете вплинути, будьте відповідальні і активні і ви будете лідером у будь-якій ситуації – і зможете в якійсь мірі керувати навіть вашим керівником. Тільки розуміння підлеглим взаємозалежності між ним і начальником може привести до партнерства у стосунках, змусить підлеглого шукати можливості допомагати керівнику бути більш ефективним.

Лідерство розвиває людський потенціал, сприяє формуванню дружнього, цілеспрямованого і допитливого колективу, в якому лідери і їх послідовники співпрацюють, проводять ретельну і зважену оцінку своєї діяльності і разом навчаються як члени єдиного колективу, керуючись загальними цілями і приймаючи певні ролі з супутніми зобов'язаннями. В основі лідерства лежать свідомі і сміливі дії співробітника, лежить довіра і відсутність страху перед невизначеністю. І ще одна неодмінна складова лідерської поведінки, складова свідомого лідерства – це саморозвиток. Лідерство – це комплексне поняття, яке включає декілька складових: асоціації з людськими якостями, процесом, в якому "ведуть" людини і результатом діяльності людини. Лідерство ґрунтується на потребі групи в самоорганізації, упорядкуванні поведінки окремих членів з метою забезпечення життєвої та функціональної спроможності. Ця впорядкованість досягається завдяки розподілу функцій і ролей: вертикальному (управління-підпорядкування) і горизонтального (корелятивні одно рівневі зв'язки, наприклад, поділ праці та кооперація) [5].

Г. Д. Кузнецова та співавт., узагальнюючи уявлення про лідерство, **відзначають головні ознаки лідерства:**

- • висока активність та ініціативність при вирішенні спільних завдань,
- • яскраво виражена здатність впливати на інших людей,
- • більш помітний прояв особистісних якостей, еталонних для даної групи [4].

Розуміння лідерства як "функції ситуації" породжує уявлення про множинність лідерів (чи лідерських функцій) в групі, що приймають на себе відповідальність за організацію тих або інших справ, або окремих

сторін загальної діяльності. Передбачається, що кожна ситуація спілкування в групі здатна висунути свого "ситуативного" лідера і в принципі лідерів може бути стільки, скільки членів в групі. В той же час визнається можливість появи універсального, або абсолютного, лідера, що одноосібно забезпечує багатопланову групову діяльність. [8].

Прихильники ситуаційного підходу вважають, що лідерство – це продукт конкретної ситуації. Основна ідея даного підходу полягає в тому, що ефективний лідер може оцінити ситуацію і адаптувати до неї своє поведінку. Ситуаційна теорія виходить з відносності і множинності лідерства. Лідер є функція певної ситуації, і людина, що "є лідером в одній ситуації не обов'язково буде лідером в інших ситуаціях". Н.С. Жеребова у своїх дослідженнях малої групи також дійшла висновку: лідер – це той, хто в певній ситуації бере на себе велику відповідальність за виконання групових завдань, чим усі інші [2].

Баррет Браун вважає, що горизонтальне лідерство – це ті знання і навички, які ми здобуваємо, працюючи на тому ж когнітивному, емоційному і соціальному рівні. Горизонтальне лідерство дозволяє отримувати нові знання і розвивати функціональні навички. Горизонтальне лідерство розширює знання та професійні компетенції; воно необхідно для застосування відомих методів у рішенні чітко визначених проблем; воно розвиває функціональні знання, навички та поведінку, розширюючи набір інструментів лідера [1].

Горизонтальне лідерство повинен проявляти будь-який працівник або хоча б більшість працюючих співробітників в організації, для успіху всього колективу організації. Ті організації, де панує дух лідерства, проводяться тренінги з лідерства, де керівництво заохочує рядових співробітників з лідерською поведінкою, виявляються більш успішними і результативними у лідерстві і у своїй діяльності.

А. І. Літвак виходить з того, що основними характеристиками горизонтального лідера, або лідера на своєму робочому місці, мають бути наступні якості індивідуума:

- високий професіоналізм у справі, якій служиш, що означає бути класним фахівцем, що стабільно досягає високих результатів в праці, що може бути прикладом, зразком для наслідування інших і притягати колег усередині організації і зовнішніх споживачів;
- чесно брати на себе відповідальність за свої рішення і результати своєї праці, що може відбитися і вплинути на результативність усієї організації, формувати довіру свого оточення;
- проявляти ініціативу або бути активним в думках і діях, генерувати ідеї і незалежні, критичні судження на користь організації;
- бути новатором, впроваджувати і привносити до своєї роботи нові способи і методики технологічного і організаційного характеру;
- демонструвати виражене бажання і реальну безкорисливу допомогу іншим людям в досягненні ними результату, це можуть бути як колеги по роботі, так і відвідувачі, клієнти організації, які знаходяться поза організацією в її зовнішньому середовищі [6].

Проведене ним дослідження показало, що всім співробітникам, незалежно від спеціалізації та займаної посади, притаманні більшість відомих лідерських якостей, які вони використовують у різних ситуаціях із різною частотою. Частіше за інших лідерські якості своїй професійній поведінці використовують керівники різних рівнів управління організацією. За ними слідують лікарі. На жаль, державні службовці рідше рядових лікарів використовують свої лідерські якості при здійсненні своєї професійної діяльності. Дослідження показало, що сам рівень використання зазначених лідерських якостей респондентами в кожній групі, серед яких були і держслужбовці, вимагає подальшого вдосконалення і розвитку [6,7].

Слід пам'ятати, що лідерство – це мистецтво, яким може оволодіти кожен, варто тільки захотіти. Керівники повинні допомагати і підтримувати своїх працівників, перетворюючи їх на рівноправних співучасників трудового процесу. У кожного співробітника організації має бути можливість виявляти горизонтальне лідерство, тобто бути лідером у певній ситуації, коли у нього немає формальної влади керівника.

Фахівці рекомендують керівникам для виховання з співробітника лідера дотримуватися наступного:

- Підбадьорювати співробітника, відзначаючи кожен його маленький і конкретний успіх, тим самим, виховуючи впевненість у собі;
- Надавати працівникові можливість ризикувати, підкреслюючи важливість прагнення знаходити вихід у складних ситуаціях і долати труднощі і перешкоди;
- Не намагатися уберегти працівника від помилок, виховувати в ньому твердість, рішучість і наполегливість;
- Налаштовувати працівника на досягнення результату та успіху в справі, адже, коли людина у щось вірить, то здатен досягти всього сам і захопити за собою інших людей.
- Давати можливість співробітникові самому знайти вихід зі складної ситуації, а не приймати рішення за нього.
- Заохочувати працівника на публічні виступи перед своїми колегами, перед великою аудиторією
- Допомогти співробітникові визначитися з сферою його інтересів, в якій він буде почувати себе найбільш комфортно і впевнено;

Щоб допомогти співробітнику знайти спільну мову зі своїм начальником спеціалісти рекомендують наступне:

- Думайте про завдання, проблеми, тривоги і плани вашого начальника – уявіть себе на його місці.
- Керуючись розумінням і прогнозуванням потреб начальника, ви можете діяти незалежно від нього, розбираючись з проблемами, відкриваючи нові можливості і розпізнаючи загрози.

Коли ви дієте незалежно і тримайте в голові та полі зору потреби вашого начальника (або організації), ви насправді лідируєте. Ваша можливість передбачати ці потреби безмежна і ґрунтується на вашому досвіді,

знаннях, які ви можете примножувати, а значить, і ваша влада, і вплив на робочому місці теж можуть бути безмежними.

Ви завжди будете драгуватися через свою неспроможність, якщо дозволите собі «зациклитися» на формальних принципах ієрархії. Однак, якщо ви зосередитеся на емпатії, незалежно від вашої позиції ви зможете досягти того ступеня лідерства і впливу, яка вам необхідна.

Любому підлеглому цілком під силу зробити істотний вплив на рішення свого вищого начальника. Для цього фахівці рекомендують наступне:

- • Повідомляйте начальнику про всі ваші успіхи і успіхи ваших підлеглих.
- • Підтримуйте начальника на різного роду нарадах.
- • Хваліть свого начальника в присутності інших людей.

Начальникам подобаються лояльні співробітники, які заслуговують на довіру. Знайти надійну людину в своєму оточенні не так-то просто, тому якщо ви станете їм, начальник швидше налагодить з вами довірчі або навіть дружні стосунки. Крім того, коли начальник отримує підвищення, він може подбати і про вашому кар'єрному розвитку. Прагнете налагодити довірчі стосунки з якомога більшою кількістю людей, тому що ви ніколи не знаєте, хто з них злетить на вершину кар'єрних сходів, а хто буде звільнений.

Найважливішим елементом взаємовідносин у колективі є відносини між підлеглими і начальників. Саме це взаємовідносини визначають атмосферу в колективі. Для створення сприятливої атмосфери в колективі начальник повинен ставитися до підлеглих так, як би він хотів, щоб його керівництво ставилося до нього. Крім того, і підлеглі повинні знати, як правильно ставиться до свого керівника. Якщо в трудовому колективі використовується етика взаємин, то підлеглі і начальство стають союзниками в загальній справі. Основними нормами, які необхідно використовувати при спілкуванні керівництва з підлеглим співробітником:

- Підлеглі не повинні намагатися керувати начальством і нав'язувати йому свою думку. Всі пропозиції та побажання повинні бути висловлені виключно в тактовній формі.
- Завдання підлеглих – це допомога керівництву у створенні приязної атмосфери в колективі.
- Якщо керівник опинився у складній ситуації, підлеглі зобов'язані всіляко постаратися допомогти йому.
- Тримайте керівника в курсі, що відбувається в колективі.
- Не підлабузнюйтесь, але завжди будьте віддані керівнику. Ви повинні мати свої принципи, тоді начальство зможе на вас покластися.
- Підлеглі не повинна говорити з начальством категоричним тоном. У тому випадку, якщо ви будете завжди «підтакувати» керівнику, то придбаєте славу людини, що говорить лестощі, а якщо будете постійно говорити «ні», то відношення до вас буде негативним.
- Не забувайте про сувору ієрархію. Якщо потрібно вирішити якесь питання, то в першу чергу звертайтеся до безпосереднього начальника. Звернення до начальника свого начальника є не етичним.

Слід пам'ятати, що **лідерство – це мистецтво, яким може оволодіти кожен**, варто тільки захотіти. Наука стверджує, що майже кожна людина має значний лідерським потенціалом, а також розумовими та емоційними здібностями, але для їх розкриття необхідні інші умови, створення лідерської середовища. Керівники повинні створювати у своїй організації лідерську середовище, розвивати лідерський потенціал організації, допомагати і підтримувати своїх працівників, перетворюючи їх на рівноправних лідерів.

Щоб заслужити довіру і добре ставлення начальника до підлеглого Ірина Толмачова дає підлеглому наступні рекомендації, щодо його поведінки:

- «Правило лежачого каміння». Проявляйте ініціативу, де це доречно, але обов'язково погоджуйте свої дії з начальником.
- «Правило чужих черевиків». Постійно намагайтеся поставити себе на місце начальника, зрозуміти його пріоритети та обмеження, як зовнішні, так і внутрішні, його графік виконання завдань, його душевний стан.
- «Правило монастиря і статуту». Розмовляйте з начальником на його мові, а не на вашій. Визначте поведінковий тип начальника і запам'ятайте його переваги та поведінкові особливості. Визначте свій поведінковий тип і відмітьте подібності та відмінності між вашим типом і типом вашого керівника.
- «Правило дракона і зайця». Спілкування з начальником включає передачу інформації і отримання «зворотного зв'язку». Активно використовуйте обидва навички з урахуванням поведінкових особливостей начальника. Запам'ятайте основні правила спілкування з керівником з урахуванням ваших поведінкових типів. Ініціюйте отримання «зворотного зв'язку» від начальника в комфортній для нього формі.
- «Правило дохлої кішки і лопати». Інформуючи начальника про проблему, обов'язково запропонуйте свій варіант її розв'язання.
- «Правило дресированого киту». Не реагуйте на небажану поведінку начальника, але закріплюйте позитивною реакцією його бажана поведінка.
- «Золоте правило». Критика і обзивання начальства «за очі» непродуктивними і шкодять насамперед самому підлеглому.
- Поведінка будь-якої людини в стані стресу різко відрізняється від його нормальних реакцій. Якщо ви діагностуєте стресову ситуацію, редагуючи свою поведінку у відповідності з обставинами.
- Працевлаштування – це не шлюбний союз, така співпраця ґрунтується не на любові, а на фінансовий інтерес. Отже, кожна сторона повинна сумлінно виконувати взяті на себе зобов'язання, дотримуючись умов договору про працевлаштування [9].

Взаємовідносини підлеглого і керівника – це важливі для кожного співробітника взаємини. Взаємовідносини керівника та підлеглого можуть підвищувати ефективність праці і досягнення результату, викликати задоволення від роботи, якщо ці відносини нормальні, дружні і спрямовані назустріч один одному, якщо вони засновані на підтримці і взаємній повазі.

Керівник і співробітники повинні бути орієнтовані на досягнення взаєморозуміння і доброзичливих відносин у трудовому колективі.

Список використаних джерел

1. Баррет Браун. Будущие лидеры сознательного капитализма. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Перевод: Институт коучинга www.coachinstitute.ru/.
2. Жеребова Н. С. Лидерство в малых группах, как объект социально-психологического исследования // Психология и анализ власти. Самара: БАХРАХ. 1999. Т. 2. – С. 132-140.
3. Коэн Аллан Р. Искусство управлять людьми. / Аллан Р. К, Дэвид Л. Брэдфорд. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. – 346 с.
4. Кузнецова Г. Д. Лидерство и командообразование. Конспект лекций. / Г. Д. Кузнецова, В.В. Манихин, А. С. Огнев А.С. МГТУ им. М. А. Шолохова. М. 2008. – 96 с.
5. Литвак А. И. Управленческий минимум врача. / А. И. Литвак. – Донецк: Издательство Заславский А.Ю. 2012. – 120 с.
6. Литвак А.И. Горизонтальное лидерство. / А. И. Литвак // Главный врач. 2014. – № 5. (157). – С. 58 – 63.
7. Літвак А. І. Горизонтальне лідерство на державній службі. / А. І. Літвак // Суспільно-політичний та соціально-культурний розвиток південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції : Ма-ли науково-практичної конференції 3 квітня 2014 р. – Одеса: : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 158 – 162.
8. Петровский А. В. Основы теоретической психологии / А. В. Петровский, М. Г. Ярошевский. М. ИНФРА – М 1998. – 528 с.
9. Толмачева И. 14 правил руководства своим руководителем. / Ирина Толмачева. Из-во: БХВ-Петербург. 2011. – 160 с.
10. Тулган Б. Управлять Своим начальником – это нормально. Пошаговый план налаживания самых важных рабочих отношений. / Брюс Тулган. – М.: Манн, Иванов и Фарбер. 2015. – 224 с.

Лопушинський Іван Петрович

*завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти
України, Херсонський національний технічний університет*

ГРОМАДЯНСЬКА САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ **НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Громадянська самоорганізація відіграє важливу роль у стабілізації політичної системи. Становлення дієвої громадянської самоорганізації спроможне забезпечити легітимність владних інститутів і представництво суспільних інтересів, що сприятиме дальшому демократичному розвитку держави. В умовах становлення демократичних традицій особливо актуалізуються проблеми впливу громадян на формування місцевої політики через органи самоорганізації населення (далі – органи СОН), які є найбільш впливовими інституціями в житті місцевих спільнот і здатні акумулювати та задовольнити їх потреби та інтереси. У процесі формулювання напрямів із удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів СОН і реалізації їх потенціалу особливої уваги потребує зарубіжний досвід як країн з міцним громадянським суспільством і правовою державою, так і країн, у яких демократичні інститути тільки формуються.

Сьогодні в нашій державі активісти беруться за найтяжчі справи і, можливо, навіть неочікувано для загалу, дають їм раду швидко та ефективно. Це свідчить про високий рівень самоорганізації українців, який гартувався і продовжує зміцнюватися під тиском серйозних викликів сучасності. Самоорганізація – невід’ємна складова розвитку суспільства. І хоча вона потребує від людини певних зусиль, співпраці з іншими, спільних цілей, цінностей, моралі (власне, останні і є продуктом самоорганізації певної групи людей), водночас дає бонуси кожному учаснику. Кожен із нас має певні особисті якості, проте часом їх буває недостатньо для бажаних кардинальних змін. Свідченням цього є події Революції Гідності кінця 2013 – початку 2014 року, коли самоорганізація значної кількості людей рятувала життя, захищала громадянські права і, зрештою, звільнила Україну від диктатури. Відродження Української Армії та її дальше зміцнення є найбільш промовистим прикладом самоорганізації населення. Яскраве гасло – «Я – крапля в океані» – стало свідченням того, що одному чи двом ця ноша була б не під силу, але об’єднання та самоорганізація дали можливість впливати на суспільні, політичні та економічні процеси в Україні [6].

Зважаючи на актуальність питання, метою нашого дослідження й стало висвітлення досвіду місцевої самоорганізації населення, у тому числі й зарубіжного, вивчення форм місцевої самоорганізації, кола повноважень органів місцевої самоорганізації населення, умов їх фінансової спроможності,

системи заходів державного стимулювання самоорганізації та розбудови громад.

Перш ніж перейти до розгляду історії питання місцевої самоорганізації, насамперед з'ясуємо, що в європейському розумінні являє собою принцип субсидіарності (від англ. Subsidiarity). У Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов'язані з католицькою традицією, згідно з якою суспільство має втручатись у справи людини, лише коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними. Як вважають європейці, людина має допомогти собі сама. Уразі, коли людина не може дати собі ради, на допомогу їй має прийти родина. У разі відсутності родини, людині мають допомогти сусіди, далі – громада (релігійна чи світська).

Відповідно до духу принципу субсидіарності втручання держави в долю людини припустиме лише в тому разі, коли без її допомоги не можна досягти поставлених цілей. Саме тому принцип субсидіарності є одним з наріжних каменів законодавства Європейського Союзу і базовою вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Звертаючись до зарубіжного досвіду країн з давніми демократичними традиціями, слід відзначити, що в більшості з них, зокрема в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північній Ірландії (далі – Сполученому Королівстві), США, Швеції, Австралії та інших країнах світу не існує такого механізму участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади, як органи СОН. Самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширеними серед яких є центри місцевих співтовариств (community centres; village centres); сусідські співтовариства (neighborhood associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts). Зазначені інституції є благодійницькими та переважно функціонують у формі асоціацій і трастів, легалізація яких не потребує створення юридичної особи. Вибір організаційно-правової форми передусім залежить від поглядів засновників на управління власністю. Якщо засновником є одна особа, яка має кандидатури на роль «довірчих власників», то, як правило, обирається форма трасту. Якщо засновників декілька або є бажання мати можливість у подальшому змінити керівний орган, обирається форма асоціації.

Отримати статус юридичної особи та відповідні гарантії учасників від особистої фінансової відповідальності неприбуткові організації можуть після реєстрації т. зв. інкорпорованої асоціації. Створення інкорпорованої асоціації може відбуватися у формі товариства з обмеженою відповідальністю, суспільно корисного товариства або кооперативу, благодійницької компанії, благодійницької інкорпорованої організації [5].

Окремої уваги потребує розгляд особливостей благодійницької інкорпорованої організації, яка є найновішою формою громадянської самоорганізації у Сполученому Королівстві. У результаті консультацій Управління у справах Третього Сектору (Office of the Third Sector) та Комісії з питань благодійництва було вироблено низку пропозицій щодо спрощення процедури реєстрації та умов діяльності благодійницької інкорпорованої організації. Зокрема, пропонується найближчим часом установити одноетапну

реєстрацію благодійницьких інкорпорованих організацій лише у Комісії з питань благодійництва, передбачити спрощену форму звітності тільки перед Комісією з питань благодійництва, а також звільнити ці організації від реєстраційних зборів. Такі зміни нададуть суттєвих переваг благодійницьким інкорпорованим організаціям перед благодійницькими компаніями, які відповідно до Акта «Про благодійництво» спочатку мають зареєструватися в Реєстрі Компаній (Registrar of Companies at Companies House), а потім в Комісії з питань благодійництва [5].

Як відомо, кожна людина – особлива, має лише їй притаманні риси характеру, таланти та можливості. Утім, бувають випадки, коли власних зусиль і можливостей недостатньо для досягнення поставлених цілей, реалізації проектів чи розкриття потенціалу. Об'єднавшись з іншими, людина розширює власні можливості за рахунок індивідуальних особливостей інших. Утворюється синергетичний ефект, коли дві голови краще ніж одна. Більше ідей, більше різних поглядів, ширший вибір варіантів та кращий результат. У суспільстві самоорганізованих громадян немає потреби примушувати когось щось робити. Кожен обирає собі той вид діяльності, який йому до душі, з яким він впорається найкраще.

Самоорганізація дозволяє людині розкрити свій потенціал та навчитися чомусь в інших, поставити власний талент на службу громади та відчутти такий самий результат від дій інших співгромадян. Коли рішення ухвалюється колективно, то й відповідає за його наслідки весь колектив. Саме тому самоорганізація призводить до прозорого ухвалення будь-яких рішень, дозволяє миттєво реагувати на порушення суспільних норм (адже вони були вироблені самими громадянами). Водночас самоорганізація дає людині відчуття причетності та ідентифікації себе в групі, дозволяє швидше адаптуватися до мінливої реальності, а відтак – швидше та безпечніше розвиватися як особистість [6].

У всьому світі волонтери з неурядових організацій часто стають авторами вдалих громадських проектів, які згодом справляють значний вплив на місцеве самоврядування. Наприклад, у Польщі мешканці міст (на відміну від української бюджетної практики) особисто беруть участь у формуванні місцевих бюджетів, вирішуючи, на які цілі витратити частину бюджетних коштів. Як повідомляє польська «Газета Виборча», така практика існує вже в більше ніж 20 містах країни. Вплив на розподіл бюджету об'єднує людей, дає їм знання про місцеві фінанси і дозволяє реалізувати ті проекти, яких люди найбільше потребують. Їхня вимога проста: «Ми хочемо мати більший вплив на наше місто. Ми платимо податки, а отже, маємо право вирішувати, на що їх витратити!» [2].

Процедура участі мешканців у розподілі видатків виглядає таким чином. Спочатку жителі міст оголошують бажані проекти, наприклад, будівництво велосипедних доріжок, ремонт тротуарів чи закупівлю обладнання для шкіл. Потім офіційна влада та експерти перевіряють, чи ці проекти не суперечать законам і чи правильно оцінено витрати на їх реалізацію. Після затвердження

проектів проходить загальне голосування мешканців, проекти-переможці вносяться до бюджетів міст і таким чином реалізуються [2].

Така ідея вперше з'явилася ще 20 років тому в бразильському місті Порту-Алегрі. Там рішення про розподіл фінансів ухвалювалося на рівні сусідів, потім – району, зрештою – на рівні цілого міста. У голосуваннях брали участь інколи до кількох сотень тисяч громадян на рік. Пізніше цю успішну ідею запозичили мешканці понад тисячі міст по всьому світу.

Далі звернемося до українського як історичного, так і сучасного досвіду самоорганізації населення. Дослідниками історії самоорганізації населення в Україні [Ю. Винокур [1], С. Гулевська [3], І. Лопушинський [4], С. Оліфіра [6] та ін.] виокремлюються такі основні періоди розвитку структур самоорганізації: 1. Територіальні депутатські групи (кінець 1920-х – 1940-і роки) – закладення основ радянської моделі самоврядування на рівні будинок-вулиця-квартал-мікрорайон. 2. Комітети сприяння експлуатації будівель при домоуправліннях (1950-і роки) – відбувається повоєнний процес відновлення органів територіального самоврядування. 3. Будинкові, вуличні, квартальні громадські комітети самодіяльності населення (1960-1980 рр.) – поширена форма громадського самоврядування, яка мала досить значний потенціал щодо поліпшення життя мешканців та вирішення багатьох їхніх проблем, проте через недоліки адміністративно-командної системи не змогла діяти ефективно. Часто використовувалася районними Радами народних депутатів та виконавчими комітетами для залучення міського населення як безоплатної робочої сили до різних господарських та ремонтних робіт. 4. Органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкових, вуличних, квартальних, селищних, сільських комітетів). На цьому етапі відбувається боротьба за реальне самоуправління: стихійне виникнення рад і комітетів самоврядування населення, невизначеність їх правового статусу, конфлікти з місцевими компартійними органами, виконкомами міськрад та ЖЕКами. Після ухвалення в квітні 1990 року Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» відбувається збільшення кількості комітетів, розширення їх функцій, географії діяльності (кінець 1980-х – початок 1990-х рр.). 5. Сучасний етап: удосконалення законодавства з місцевого самоуправління, звільнення від тотального контролю з боку місцевих державних органів влади (з середини 1990-х рр. до ц. ч.).

На різних етапах свого розвитку органи самоорганізації населення (цей термін поширюється з 2001 року, коли було ухвалено Закон України «Про органи самоорганізації населення») носили різні назви: «територіальні квартальні, дільничні і підрайонні депутатські групи міських та районних Рад», «селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, будинкові комітети громадської самодіяльності населення», «ради територіального громадського самоврядування», «загальні збори громадян за місцем проживання» [1].

Водночас українська (радше – радянська) традиція, що досить добре сидить у мізках старшого покоління наших співгромадян, полягала в тому, що людині має допомогти насамперед держава. У нашій країні, де Радянський

Союз було подолано фізично, його спадщина і досі зберігається морально і ментально. Виявилося, що люди далі й дедалі більше сподіваються на чужу ласку, а не на власні сили. З цього приводу найвідоміший президент США в XX столітті Дж. Ф. Кеннеді говорив: «Не питай, що може зробити для тебе держава, а запитай себе, що ти можеш для неї зробити».

У цьому зв'язку «Українська хартія вільної людини», укладена учасниками Ініціативної групи «Першого грудня» 1 грудня 2012 року (В. Брюховецький, Б. Гаврилишин, С. Глузман, В. Горбулін, кардинал Л. Гузар, І. Дзюба, М. Маринович, М. Попович, Є. Сверстюк, В. Скуратівський), зокрема, закріплює, що 1. Відповідальність за своє життя, а отже, його успіх, добробут і щастя нікому не може бути переданою. Ми самі несемо відповідальність за себе. 2. Аби стати вільною, людині не треба проводирів. Ані найталановитіші лідери, ані інтелігенція, ані жодна соціальна група не здатні привести людину до щастя і свободи. Справжнім проводирем людини є лиш особисте осмислене зусилля. Це не зробить хтось інший. Це можете зробити лише Ви. 3. Не можна вимагати від когось виконання його обов'язків, не виконуючи власних. 4. Не треба жити постійним почуттям скривдженості і жалем до себе. Бути вільною людиною означає вірити в свої сили. 5. Наше головне суспільне завдання – відновити в українців почуття господаря, чийми фундаментальними рисами є відповідальність за себе, своїх близьких і простір свого життя. Бути господарем – це подолати рудименти радянського мислення, коли, по суті, принижена та обкрадена людина очікує на соціальну подачку й не ставить перед собою завдання брати участь у житті громади. 6. Ми маємо бути налаштовані на особистий і колективний успіх. Бути лідером означає прокладати шлях для інших. Поняття лідерства передбачає й виховання таких чеснот, як уміння чути іншого, відчуття команди і власної виконавчої підпорядкованості задля конкретної мети [8].

Саме тому серед новітніх організаційних форм місцевої самоорганізації населення насамперед слід назвати Політичну партію «Об'єднання «Самопоміч». Назву та ідеологію партії «Об'єднання «Самопоміч» було запозичено від кредитних кооперативів, що з'явилися в Галичині на початку XX століття. Тоді люди об'єднувалися в спілки, щоб разом вести господарство, боротися з владними заборонами. Одним з таких об'єднань було товариство «Краєвий Союз ревізійний», який цю ідею самоорганізації людей втілював у газету «Самопоміч», що виходила впродовж 1909-1914 років як додаток до журналу «Економіст». У них і було запозичено гасло: «В єдності – сила!» та принципи існування: «Самоорганізація, самодисципліна, самоврядність».

Згодом цією ідеологією перейнялися в США українські емігранти, які 1947 року створили в Нью-Йорку подібну організацію. Принагідно зазначимо, що в США й досі діють кредитні спілки з однойменною назвою, ініційовані тими ж вихідцями з України.

2004 року Андрій Садовий, нинішній міський голова м. Львова (удруге обраний восени 2015 року, тоді ще депутат Львівської міської ради та засновник «Інституту міста»), засновує громадське об'єднання «Самопоміч», що й до сьогодні допомагає мешканцям відстоювати їхні права, а також

організовує соціальні проекти у сфері дозвілля пенсіонерів, промоції здорового способу життя, проводить навчальні програми для сімей і молоді. Організація стала унікальним прикладом самоорганізації мешканців Львова.

Однотименну ж політичну партію А. Садовий зареєстрував 29 грудня 2012 року. Офіційна коротка назва партії звучить як «Партія «Самопоміч». Девіз партії такий: «В єдності – сила. Будь собою. Співпрацюй з іншими. Допмагай тим, хто потребує».

Програма Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» на виборах до Верховної Ради України VIII скликання (26. 10. 2014) закріпила такі принципові положення, що мають вирішальну роль для самоорганізації населення, зокрема: 1. Ми, українці, незалежно від нашого етнічного походження, є єдиним національним тілом, маємо живу душу та невмирущий дух. 2. Ми навчилися допомагати один одному. І саме взаємна підтримка робить нашу націю правдиво незалежною. 3. Самобутність та самоврядність громади є фундаментом єдності та сили держави. Небайдужість та громадська активність українців стане запорукою незворотних змін. 4. Кожна людина в Україні повинна мати можливість БУТИ СОБОЮ – зберігати свою гідність та захищати власні права. 5. Кожен українець прагне СПІВПРАЦЮВАТИ З ІНШИМИ задля свого добробуту, успіху своїх дітей та привабливості своєї держави. 6. Українці готові ДОПОМАГАТИ ТИМ, ХТО ПОТРЕБУЄ підтримки ближнього через свій стан здоров'я, вік чи статки [7].

Саме такі зрозумілі й привабливі для сучасного українства гасла і, відповідно, дії й дали можливість цій політичній партії впевнено пройти до парламенту України, набравши 10,97 відсотка (відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» прохідний відсоток складає 5 % голосів виборців) і посісти 3 місце. 23 лютого 2016 року в Інституті Горшеніна було оприлюднено результати соціологічного дослідження «Суспільно-політичні настрої населення України». За їх даними, якби парламентські вибори в Україні відбулися найближчої неділі, то 15,6 відсотка виборців підтримали б саме політичну партію «Об'єднання «Самопоміч» [9]. Таким чином, як видно, саме за такими формами місцевої самоорганізації населення в Україні проглядається її європейське майбутнє.

Отже, місцева самоорганізація громадян дає людині відчуття причетності, певної стабільності, підтримки та впевненості в досягненні найбажаніших цілей. Завдяки цьому процесу можна запустити синергетичний ефект, що одночасно з розподілом обов'язків та зон відповідальності призведе до разючих змін у житті суспільства за відносно короткий проміжок часу. Кожен з нас робить внесок у майбутнє суспільства, і яким воно буде – залежить лише від нас самих.

Список використаних джерел

1.Винокуров Ю. О. Самоорганізація населення – історичний досвід / Ю. О. Винокуров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sd.net.ua/2010/01/15/camoorganizacja_naselennja_storichniy_dosvd.html

2.Волонтерство та самоорганізація: світовий досвід // Ми – кияни, 26 січня – 8 лютого 2015 року.

3.Гулевська С. Ф. Самоорганізація населення як спосіб забезпечення соціальних прав громадян / С. Ф. Гулевська // Теорія та практика державного управління . – 2011. – Вип. 1. – С. 234-239.

4.Лопушинський І. П. Місцева самоорганізація населення в Україні: шлях до утвердження громадянського суспільства // Публічне управління: збірник. – № 1(1), листопад 2015. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2015. – С. 107-115.

5.Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/264/>

6.Оліфіра, Світлана. Людина і суспільство: навіщо потрібна самоорганізація / С. Оліфіра // Ми – кияни, 28 січня – 8 лютого 2015 року.

7.Програма Політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» на виборах до Верховної Ради України 26 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/09/program_OS.pdf

8.Українська хартія вільної людини, укладена учасниками Ініціативної групи «Першого грудня» 1 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1-12.org.ua/ukrajinska-khartija-vilnoji-liudyny>

9.http://newsradio.com.ua/2016_02_23/Na-viborah-v-VR-peremogli-b-Samopom-ch-ta-Batk-vshhina-socopituvannja-3527/

Овчаренко Світлана Володимирівна

*професор кафедри філософських та соціально-політичних наук, доктор
філософських наук, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

КУЛЬТУРНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ СТИЛЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

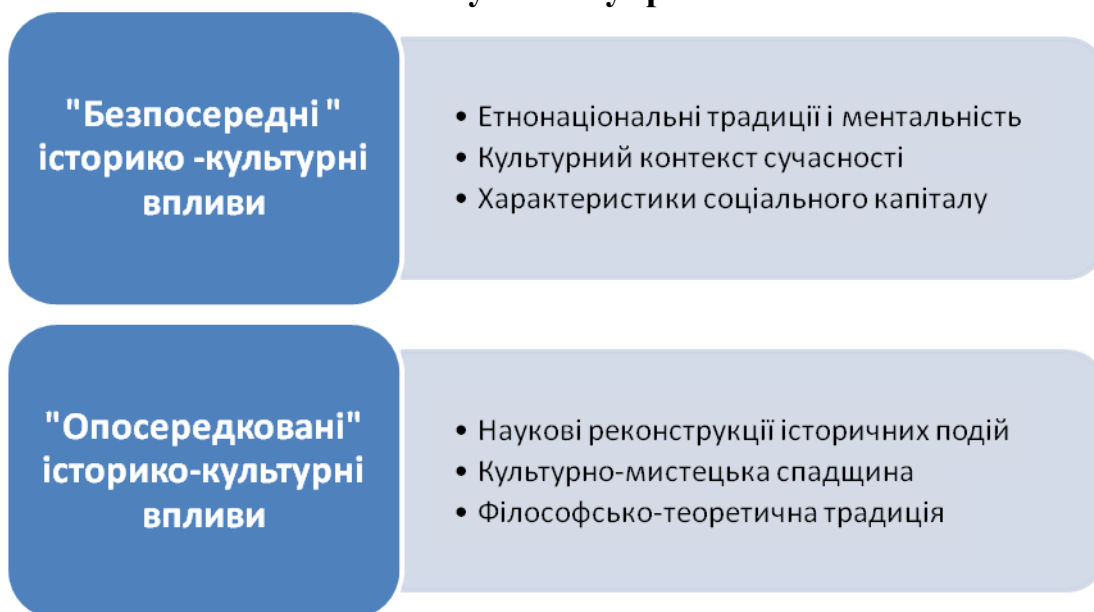
На сучасному етапі розвитку українського суспільства все частіше лунають заклики про необхідність запровадження європейських технологій врядування, приймаючи до уваги конкретну суспільну реальність сучасної України. Соціальна реальність щодо якої застосовуються управлінські впливи було сформовано низкою чинників, що були ексклюзивно українськими і формувалися протягом певного історичного часу у своєрідних політичних, територіальних та етногенетичних умовах.

Історико-культурну обумовленість стилю управління державою слід розглядати у двох вимірах – безпосередньому і опосередкованому.

«Безпосередній» спадок публічного управління державними справами в сучасній Україні пов'язаний із найближчим минулим, який перейшов від радянських часів з їх позитивними і негативними рисами. «Опосередковане» ж наслідування пов'язане із контентом світоглядного гатунку, який утворювався і домінував в суспільній думці протягом пройдеших десятиліть та століть.

Безпосереднім наслідком радянського державного управління була адміністративна система, кадрова база державних службовців і керівників всіх рівнів (спадок «кадрової політики») та ідеологія «перебудови» з її прагненням оновити соціалізм шляхом запровадження ліберальних ринкових стандартів соціально-економічного життя. На границях цієї радянської системи державного управління існували національно-культурні ідеологеми українського патріотичного націоналізму, які постачали зміст націотворчої міфології, головних культурних героїв нації, символи державності та напрямки національно-етнічних експектацій. Так до політичної риторики інтернаціонального кола співдружності радянських народів входили ідеї самобутності, культурної виокремленості та неповторності українського народу. Для потреб державного управління новий смисл соціально-економічних подій подавався через опосередкування українознавчих досліджень в історії, літературознавстві, філософії, етнології, соціології і психології. Саме тому історичне минуле, яке на період кінця ХХ століття вже не було безпосереднім, представлено в опосередкованому концепціями, науковими трактуваннями, теоретичними узагальненнями або публіцистично-полемічними поглядами і переконаннями вигляді. Якщо взяти до уваги, що будь-яка ретроспективна реконструкція подій не позбавлена суб'єктивних впливів на процес пізнання, можна стверджувати, що така ретроспекція національно-культурної спадщини функціонує у свідомості сучасних українських громадян як «опосередкована» змістом освіти, ідеологічним впливом ЗМІ, політичними інтересами різних партій.

Види історико-культурних впливів на публічне управління



Отже, історико-культурні впливи на державне управління сучасної України слід поділяти на:

- Адміністративно-організаційні, кадрові ресурси та стиль управлінської діяльності, що успадковані від Радянського Союзу;
- Національно-культурні світоглядні ідеологеми націотворчого характеру, що покладені в основу формування суверенної національної європейської державності;
- Ментальні архетипи етнонаціонального культурного походження, що складають підґрунтя якісних характеристик соціального капіталу держави.

Зважати на вагомий безпосередній вплив настанов «радянської школи» державного управління при розгляді історико-культурних основ сучасних політичних і державно-управлінських процесів є необхідною умовою для адекватного опрацювання технологій модернізації державно-управлінської діяльності на сучасному етапі. Адже, коли йдеться про необхідність змін, в якості відліку точки неблагополуччя беруться саме правила та наслідки радянських форм врядування, а не ті, що практикувалися у історично і культурно більш віддалені часи.

Одним з очевидних і важливих фактів українського державотворення є факт формування цілісності України в її сучасних границях, яка остаточно склалася з приєднанням Кримського півострова у 1954 році, саме за часи Радянського Союзу. Тому історико-культурні впливи слід розглядати системно, конкретизувати їх походження і формування у часі і просторі, оскільки на території сучасної України розгорталися події як іманентного для українського етносу характеру, так і такі, що пов'язані з історією і культурою інших етносів і державних утворень.

Зворотній відлік часу показує, що Україна пройшла складний шлях до досягнення ідей національної єдності українців різних за етнічним забарвленням спільнот як суперетносу українців. Про важкість цього шляху свідчать навіть ті характеристики, які в народознавчій гуманістиці зазвичай перелічуються як архетипові для етнічного українця. Навіть не втому річ, що поряд із ознаками інтровертності, індивідуалізму та господарності називаються такі як потяг до колективної згуртованості (общинності) і вільнолюбна радикальність на межі анархізму, а те, що у класичній гуманітарній спадщині додатково наголошується – це відбиток степного погляду на життя, який складався як характерний для етнічної самоідентифікації козацтва.

В такій ситуації важко пояснити, яким чином «степова свідомість» має бути типовою для жителя Карпат чи мешканця лісів Наддніпрянщини. Проте реальність складної структури української нації, навіть на рівні суб'етнічних структур всередині української етнонації, є тим культурним фактором, що утворює соціальну реальність публічної управлінської діяльності в сучасній Україні. Саме природна багатогранність етнічних маркерів українства, яка пов'язана із розмаїтістю українських ландшафтів і історичними контактами з іншими етносами, є основою етнорегіонального районування України.

Як вагомий фактор впливу на ціннісні аспекти публічної управлінської діяльності слід зазначити багатокультурність України, яка склалася в процесі історичного розвитку її територій. Багатокультурність України є результатом автохтонних демографічних процесів, в плинні яких формувався соціальний капітал держави. Для того, щоб обговорювати переваги і недоліки мультикультурних спільнот в дусі сучасних наукових дискусій, потрібно усвідомлювати, що поліетнічність України утворювалася двома шляхами, в жодному з яких не має ознак окупації. По-перше, це – включення до земель Російської Імперії автохтонних осередків етнічного розвитку інших етнічних спільнот, наприклад, кримських татар та гагаузів. І по-друге, це відбувалося за рахунок мирних міграцій населення, яке заохочувалося до переселення на малорозвинені території Північного Причорномор'я та Донбасу Російської Імперії ще 200-300 років тому, що є свідченням укоріненості побуту і навичок життя неукраїнським етнічним груп в межах сучасних державних кордонів.

Історія культурного розвитку українських територій сприяла формуванню досить потужного соціального капіталу держави, який є сукупністю знань, професіональних вмінь і рис характеру всіх його громадян. При обговоренні якостей соціального капіталу держави важливо розуміти, що сучасне суспільство володіє набагато ширшими знаннями і такими науково обумовленими кваліфікаційними характеристиками, які за часів утворення класичних націотворчих ідей просто ще не існували. Тому не слід редукувати характерні риси сучасного українця до стереотипних ознак українця XVIII-XIX століть, які багато в чому є поетичною умовністю, яку ми собі уявляємо тільки на підставі художньої реальності, яка зберігалася для нас з періоду формування національних мистецьких шкіл доби романтизму.

Соціальний простір сучасної Української держави знаходиться під впливом тих культурних факторів, які нашаровувалися в тому числі і протягом XX

століття. І, що очевидно, ХХІ століття принесе до скарбниці української нації нові аспекти культурного опанування світу, які ускладнять загальну характеристику типового українця. Цей новий типовий українець буде формуватися, в тому числі, і завдяки множині стратегій соціально-культурного розвитку регіонів, кожний з котрих вже відіграє свою неповторну роль у розбудові держави.

Завдяки розмаїттю економічної спеціалізації та розвинутій системі міжнародної комунікації Україна вже сьогодні має достатні суспільні резерви для соціального прориву. Культура українця складалася як результат взаємодії життєвих звичок, світогляду і професійних вмінь представників різних українських земель – індустріально потужного Сходу, вагомого своїм торгівельно-транзитним потенціалом Півдня, визначальним у накопиченні довготривалих зв'язків із західноєвропейською культурою Заходу, впливовим науковими досягненнями Центру, що сьогодні не слід ігнорувати при провадженні державно-управлінської діяльності. Ментальність сучасного українця не може бути вичерпно оцінена мірками українця-хлібороба, українця-козака, українця-ремісника минулих культурних епох, хоча потяг до архетипних етнічних настроїв, що відкриті у народній пісні, танці, побутових обрядах, сімейних звичках завжди будуть психологічним підґрунтям приємних емоцій і особистого затишку.

В практичній площині історико-культурні впливи на процес публічного управління виявляються у стереотипах мислення як громадян держави, так і представників політичного класу країни.

Отже, публічне управління в Україні є сферою діяльності осіб, які привносять у процес врядування власні уявлення про особисті і суспільні цінності. Культура публічного управління та його стиль є повсякденною практикою діяльності державних службовців, що не може бути практикою «вчора» або практикою «завтра». Тому історико-культурні впливи мають бути усвідомлені і перейдені, якщо їх відчують і розуміють як перешкоду для розвитку. Але у будь-якому випадку постійні посилення на історичні перепони та історичні примхи національної і державної долі не виправдовують множинні факти неефективного функціонування державних служб на сучасному етапі розвитку країни.

Список використаних джерел

1. Верменич Я.В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні/ Верменич Я.В. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2003. -516 с.
2. Донченко О. Романенко Ю. Архетипи соціального життя і політика / Олена Донченко, Юрій Романенко – К.: Либідь, 2003 -334с.
3. Зварич І.Т. Етнополітика в Україні: регіональний контекст/ І.Т.Зварич – К., Дельта. – 2009. – 320 с.
4. Кримський С.Б., Павленко Ю.В. Цивілізаційний розвиток людства. – К.: Фенікс, 2007. -315 с.

Овчаренко Юрій Олексійович

*канд.псих.наук, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ **ЯК ПЕРЕДУМОВА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

Сьогодні на політичній мапі світу немає жодної країни, де б корупція була повністю викорінена. Жодна з соціально-політичних і економічних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції. Корупція може існувати довгий час навіть у розвинених демократичних країнах і у відкритих ринкових економіках. Відмінність різних держав полягає не в наявності або відсутності корупції, а в її масштабах, характері корупційних проявів, впливі корупції на економічні, політичні, правові та інші суспільні процеси.

Деякі політики та експерти намагаються нав'язати нам думку, що процвітання корупції в Україні обумовлено особливостями менталітету наших громадян або національними традиціями. Подібні припущення не витримують критики. Хабарництво не є ноу-хау українського суспільства. З явищем корупції суспільство знайоме вже достатньо давно. Першим правителем, про якого збереглася згадка як про борця з корупцією, був Урукагін – шумерський цар міста-держави Лагаш у другій половині XXIV століття до н. е. Процвітала корупція в Стародавньому Єгипті, Античній Греції, Римі. У період Середньовіччя поняття корупції отримує значення, притаманне виключно церковним, канонічним відносинам – як спокуса диявола. Можна констатувати, що корупція виникає одночасно з зародженням людської цивілізації і жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до цього небезпечного явища – змінюються лише його обсяги і прояви, а також його можливості, що визначається ставленням до нього держави і суспільства.

Тому потрібно розуміти, що корупція – це, насамперед, суспільне явище, яке має економічне підґрунтя, негативно впливає на зовнішню і внутрішню політику держави, її державно-правові механізми; зачіпає інтереси суспільства в цілому та окремих соціальних груп і кожну конкретну особу, формує негативні морально-етичні установки і критерії в суспільстві та з одного боку – провокує, а з іншого – обумовлене правовим нігілізмом в країні.

В суспільстві міцніють стереотипи толерантності по відношенню до корупції та злочинності, пов'язаної з нею. В масовій свідомості основних суспільних страт формується думка, що корупційні злочини не наносять шкоди суспільству, тому певні верстви населення обирають корупційні шляхи вирішення тих чи інших повсякденних проблем (чесний чиновник часто не влаштовує ні населення в цілому, ні підприємців, як його найбільш активну частину). Протягом останніх років проблема корупції стала чи не найнагальнішою серед тих, що хвилюють суспільство і перешкоджають економічному розвитку та поступу країни.

Багато українців розглядають корупцію як соціальний механізм прискорення вирішення власних проблем. Як правило, громадяни, стикаючись з нею, не намагаються відстоювати власні права, оскільки впевнені, що чиновники знайдуть безліч прийомів для отримання хабара. Толерантне ставлення суспільства до цього явища пояснюється тим, що більшість українців не усвідомлюють справжнього масштабу корупції та її наслідків. Подібне ставлення до проблеми хабарництва може стати причиною формування такого феномена, як корупційна культура, а це дуже небезпечно [2].

За різними оцінками до 6,5% від своїх середньорічних доходів підприємці в Україні витрачають на хабарі посадовим особам. Експерти Світового банку оцінюють річну суму хабарів в Україні на рівні двомісячного торгового обороту країни. Багато наших співвітчизників вважають, що страждають від хабарництва тільки ті громадяни, які безпосередньо контактують з чиновниками, вирішуючи ті чи інші проблеми. Це так звана пряма корупція.

Існує ще й опосередкована корупція, коли у вартості більшості товарів закладена так звана корупційна складова в розмірі 10-12% їх ціни. При купівлі квартири або іншої нерухомості корупційна складова сягає більше ніж 15% від вартості об'єкта. Опосередкована корупція зачіпає всіх громадян. Тобто корупція як така охоплює всіх без винятку українців [3].

Безсумнівно, основний внесок у розвиток корупції внесло загальне падіння моралі. Це падіння почалося до перебудови, воно було пов'язано з розчаруванням в комуністичних ідеалах і посиленням культу споживацтва (а до того – руйнуванням релігії). Власне, сам комунізм уже трактувався як споживчий рай і основні претензії, висловлені до соціалістичного ладу, стосувалися того, що він не міг забезпечити гідний рівень споживання. Задовольнити ідеалістів "реальний соціалізм" теж не міг, оскільки загруз у щоденній брехні і геронтократії.

Головними факторами, які знижують ефективність протидії політичній корупції, на думку експертів Центру Разумкова, є наступні [1]:

- • загальна політична ситуація в країні, інерція політичного протистояння;
- • нероздільність бізнесу і влади;
- • недосконалість системи організації влади на конституційному рівні;
- • відсутність політичної волі з боку вищих інститутів влади;
- • недосконалість законодавства;
- • недоліки системи державних інститутів з протидії корупції;
- • прояви політичної корупції в діяльності правоохоронних та судових органів;
- • недостатність впливу інститутів громадянського суспільства;
- • загальний рівень політичної культури державної та політичної еліти.

Особлива небезпека корупції полягає в її "системності", вона вражає і приводить до незворотних змін весь державний апарат. Корупція – одна з необхідних умов існування організованої злочинності, сама багато в чому породжує її. Існуючи в симбіозі, ці два явища являють найбільшу серйозну небезпеку для держави та суспільства. Боротьба з ними вкрай складна, тим більше що твердо вибравши демократичний шлях розвитку, ми свідомо

відмовилися від репресивних інструментів придушення, властивих тоталітарним і авторитарним державам. Дуже серйозну проблему також представляє сформовано у більшості населення ставлення до корупції як до етично прийнятного способу вирішення своїх особистих проблем, причому у молодих людей це виражається сильніше, ніж у літніх.

Однак, причину існування корупції не можна звести лише до бюрократичних дій державних чиновників. Приватні особи та підприємці також стимулюють існування корупції шляхом дачі хабара чиновнику з метою отримання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг, адже, інституціональна залежність підприємців від державних чиновників в економічній діяльності в Україні ще дуже велика.

Згідно з даними дослідження Київського інституту проблем управління ім. Горшеніна, найбільш корумпованими органами влади респонденти вважають суди (46,5%), місцеві органи влади (26,7%), прокуратуру (24,1%), митницю (22, 4%). До найбільш поширених в Україні корупційних діянь відноситься хабарництво. Значного поширення набули підкуп осіб, уповноважених на виконання функцій держави («корупційний лобізм»), а також виконання державними службовцями незаконних, корупційних за змістом, посередницьких функцій у відносинах третіх осіб з органами державної влади.

Таким чином, виходячи з аналізу ситуації, хотілося б визначити основні проблеми, що породжують високий рівень корупції в Україні:

1. Системність, функціональність корупції та толерантність до неї в суспільстві. Поширення в Україні корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дозволяють зробити висновок про системність та функціональність корупції в усіх сферах державного і суспільного життя, і навіть про загрозу формування в Україні такого феномену як «корупційна культура».

2. Правовий нігілізм та недієвість принципів верховенства права. Корупція на рівні формування органів державної влади, вироблення та реалізації управлінських рішень перестає бути видом девіантної поведінки, набуваючи характеру суспільної норми та перетворюючись на своєрідний інструмент державного управління. Це підриває легітимність владних інституцій, провокує подальше поширення корупції на нижчих рівнях управління, сприяє поширенню в суспільстві правового нігілізму та невіри у дієвість принципу верховенства права.

3. Відсутність вагомих результатів антикорупційної політики. Темпи поширення корупційних дій в країні свідчать, що зусилля держави у цій сфері не дають відчутних результатів, а окремі точкові заходи і навіть не дають підстав для висновку про адекватність боротьби з цією суспільною загрозою. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні, знижується внаслідок їх свідомого блокування чи ігнорування. В Україні корупція має унікальну здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві та державі.

4. Пасивність інститутів громадянського суспільства.

Відсутність впливових антикорупційних громадських організацій загальнонаціонального рівня, які б ефективно займалися проблемами запобігання та протидії корупції і виступали би впливовими партнерами органів державної влади, знижує ефективність боротьби з корупцією. Дану ситуацію погіршує фактор «корупційної лояльності» інститутів громадянського суспільства. Більшість членів українського суспільства розглядає корупцію як соціальний механізм «прискорення» вирішення власних проблем і вважає корупційну поведінку цілком виправданою. Як правило, громадяни, які стикалися з корупцією, не намагаються відстоювати власні права в законний спосіб через впевненість, що такі спроби будуть марними.

Однак, було б неправильно вважати, що корупція є проблемою лише певних країн, зокрема України. Це глобальне явище, яке було завжди і всюди. Навряд чи можна його викорінити цілком, проте, важливим є рівень поширеності, який слід намагатися знизити до мінімально можливого рівня. Поширення корупції стає реальною загрозою міжнародній демократії та міжнародній безпеці. ООН, інші міжнародні організації проводять з цих питань симпозиуми, конгреси та конференції спеціалістів, глави держав і парламентів шукають спільні шляхи подолання цього зла. Саме завдяки спільним діям усіх держав світу можна сподіватися на реальне обмеження впливу організованої злочинності та корупції на демократичні принципи світової спільноти.



Рис. 1. Індеси сприйняття корупції країн-сусідів України

Таким чином, зростання корупції в сучасних умовах безпосередньо пов'язане з дезорганізацією управління, ослабленням законності в усіх сферах економічного і соціального життя, контрольних і наглядових функцій держави,

помилками вищого керівництва держави при виборі стратегії і тактики ринкових перетворень, переоцінкою можливостей ринку. (5)

Досвід боротьби з корупцією, як вітчизняний так і світовий, свідчить, що знищити її повністю, як суспільне явище, неможливо. Реальною метою антикорупційної політики може бути зменшення рівня і локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально – політичні та економічні процеси. І задля досягнення вказаної мети хотілося б запропонувати наступні рекомендації:

1. Якщо суспільство сповнене корупцією, то вона проникає до політики й починає руйнувати демократію. Якщо ж ми прагнемо боротися з корупцією, то для цього насамперед необхідна політична воля. Грузія – дуже добрий приклад, їй вдалося за три роки зупинити корупцію.

2. Україна потребує системних реформ. Найкраще сполучення для їх проведення (на думку відомого польського реформатора Гжегоша Колодка) – це правильна політика і гарна інституційна структура, а найгірше – зворотній випадок. На жаль, у постсоціалістичних країнах другий випадок має місце набагато частіше.

Досвід трансформаційних країн навчає, що створення інституційної системи набирає розгону тільки тоді, коли нагромаджуються проблеми. В такий момент потреба структурних реформ особливо зростає, про що перш за все сигналізує сектор приватного підприємництва, який народжується, а також тиск із зовні.

3. Необхідне реформування законодавчої бази. Антикорупційні закони конче потрібні – оскільки якщо характеризувати корупцію з точки зору суспільної небезпеки, то встановлювати лише адміністративну відповідальність за корупційні діяння неприпустимо. В чинному законодавстві при характеристиці таких кримінальних злочинів як хабарництво, зловживання владою чи службовим становищем чітко не визначено, що вони є злочинами корупційними. Нове законодавство повинне більш комплексно і конкретно підходити до вирішення цієї проблеми, дати більш повне визначення корупції і чітко встановити види відповідальності в тому числі кримінальної.

4. Тільки налагодження ефективної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства сприятиме розвитку останнього, що є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави, яка повинна базуватися на забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.

Адже незаперечним твердження, що ефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дасть можливість поступово обмежити державне втручання в економічне і соціокультурне життя громадян. Розростання держави буде поступово зведене до мінімуму, і остання займе належне їй в умовах сучасного розвитку місце – бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем, що неодмінно значно обмежить корупційні прояви.

Крім того, для впровадження в Україні політики зменшення корупції до безпечного рівня необхідним є вивчення та втілення в життя успішного досвіду

інших країн, особливо щодо ефективних політичних, правових та організаційних механізмів, як подолання, так і профілактики корупції. Вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного та міжнародного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Список використаних джерел

1. Аналитический доклад Центра Разумкова // Национальная безопасность и оборона – № 7 – 2009.
2. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / авт. кол.: А.М. Михненко (кер.авт.кол.), Р.П. Марчук, А.М. Мудров та ін.; за ред. проф. А.М. Михненка. – К.: НАДУ, 2010. – 360с.
3. Михненко А.М. Коррупция – явление глобальное // Бизнес. – №7. – 14.02.11.
4. Оценочный отчет по Украине / Утвержден GRECO на тридцать втором пленарном заседании (Страсбург, 19-23 марта 2007) – [Электронный ресурс]: http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc
5. Corruption Perceptions Index 2010 – [Електронний ресурс]: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

Омельчак Катерина Олександрівна

*асистент кафедри державного управління та земельного кадастру,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя*

ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

Питання формування ефективного ринку земель в Україні наразі є актуальними, зважаючи на відсутність ринку земель сільськогосподарського призначення та використання потенціалу, який в ньому закладено, для вирішення економічних проблем України. Особлива роль у процесах формування та розвитку ринку земель, безперечно, повинна належати державному регулюванню. Розвиток та використання теорії державного регулювання економіки призвели до формування декількох моделей державного втручання в процеси функціонування національних ринків. Залежно від ступеню такого втручання можна виділити ліберальну, неоліберальну, кейнсіанську та скандинавську моделі.

Ліберальна модель державного регулювання економіки передбачає державні заходи щодо заохочення підприємницької активності, максимальну свободу господарюючих суб'єктів, мінімальну кількість державних підприємств, використання масової орієнтації на досягнення особистого успіху, збагачення найбільш активної частини населення, здійснення державного втручання в економіку через бюджетно-фінансову політику та податкову систему, низький рівень бюджетної централізації національного продукту. Така модель використовується в США та інших країнах Американського континенту. При цьому регулювання ринку земель має такі особливості: існування спеціалізованих фірм, які професійно здійснюють операції з купівлі й продажу землі, оцінки нерухомості, страхування [7, с. 245]; поєднання принципів державної допомоги молодим землекористувачам і чіткого контролю за раціональним використанням сільськогосподарських земель; іноземцям не заборонено купувати сільгоспугіддя, але в кожному окремому випадку вони повинні повідомляти про це міністра сільського господарства [8, с. 76].

Визначення поточної вартості земельної ділянки в США важливо для визначення вартості землі і розміру стягуваних податків. При визначенні вартості земельної ділянки розглядаються всі чинники, які впливають на вартість землі, тому на даний час в США широко використовуються сучасні інструментальні засоби і технології. До процесу визначення вартості земельних ділянок залучаються геодезисти, оцінювачі і банківські працівники. Більшість американських фермерів є орендарями землі, при цьому поширеною практикою є оплата за оренду фіксованою часткою врожаю. Договір оренди укладається на один рік з подальшим її продовженням [10]. Уряд не встановлює обмежень на

площу орендованих земель та на орендні ставки [3]. Принциповою ознакою підходів до кадастрового обліку і оцінки земель у США є класифікація ґрунтів і земель з метою оцінки їх продуктивності. В США основними власниками джерел інформації про земельні ділянки є приватні компанії страхування титулу (права власності). Кожна така компанія працює переважно в одному штаті і веде свій власний земельний облік [4].

Найбільш наближеною до ліберальної є неоліберальна модель, якій притаманні усунення перешкод для конкуренції, стимулювання малого бізнесу, зростання зайнятості і продуктивності праці. В основу цієї моделі покладені принципи: «ринок для всіх», «добробут для всіх», загальне зростання економіки супроводжується зростанням доходів більшості суб'єктів ринку та зміцненням купівельної спроможності національної грошової одиниці [5, с. 36]. Така модель регулювання дії в Німеччині та має такі характерні риси: жорсткий контроль за операціями продажу сільгоспземель з вимогою обґрунтування покупцем цілі придбання землі і наявності у покупця свідоцтва про відповідну професійну підготовку [1, с. 34]; заборона подрібнення селянських господарств; надання переваги інтересам орендаря, а не власника землі [12, с. 54]. Ведення земельного кадастру відокремлено від ведення реєстру земельної власності: кадастр ведеться виконавчою владою, а реєстр – місцевими органами судової влади. Основними методами контролю за ринком продажу земель у Німеччині, як і в інших державах ЄС, є: регулювання цін, податкове регулювання та кількісні обмеження на продаж. Багаті фермери в Німеччині уживаються поряд з бідними селяни, оскільки мають диференційовані рентні платежі, зарплати [2]. Оренда земельної ділянки триває 99 років, і останній орендатор має право на її продовження.

Кейнсіанська модель, також як і дві попередні, належить до моделей економічного лібералізму. Її характерними рисами є: підвищена роль державного сектора в економіці країни і поміркований рівень бюджетної централізації національного продукту; велика різноманітність економічних інструментів, які включають в себе стратегічне планування, стимулювання конкуренції, гнучку податкову систему; наявність значної частини державної власності, великі державні замовлення, вагомі державні інвестиції для підтримки належного рівня зайнятості та вирішення соціальних проблем; попередження укладання товаровиробниками угод про ціни, що сприяє розвитку конкуренції; державний контроль цін на товари й послуги, які мають велике соціальне значення; найбільш активним інструментом регулювання є податкова система [11]. Модель використовується у Великій Британії.

Цій моделі притаманні такі риси: держава є гарантом і захисником інтересів орендарів шляхом гарантування виплати їм компенсацій у випадку непередбаченого припинення договору оренди, за потреби додаткових капіталовкладень на поліпшення якості землі тощо [6]; при продажі землі не можна змінювати її цільового призначення без погодження з місцевою радою з планування при адміністраціях міст, графств і муніципалітетів [10]; відсутність

переважних прав на землю при спадкуванні або продажу ділянок. Серед угод, об'єктом яких є земля, переважають угоди оренди. Оренда землі здійснюється без обмежень, трапляються угоди на 99 років, але здебільшого строки оренди менші. Право оренди може бути продане та закладене.

На відміну від попередніх моделей державного регулювання, скандинавська модель є прикладом економічного дирижизму, основними ознаками якого є: розгалужена державна соціальна сфера; високий рівень бюджетної централізації національного продукту (близько 60%); баланс між сильним державним регулюванням та дією ринкових сил, що забезпечує високий рівень життя населення. Модель діє у Скандинавських країнах, а окремі її елементи використовуються в Іспанії, Португалії та Греції.

У Швеції переважне право на купівлю землі з метою розвитку житлового будівництва мають органи місцевого самоврядування [9, с. 25]. При цьому відсутні переважні права при спадкуванні земельної ділянки, а задля консолідації ферм і земель існує можливість внесення в договір оренди положення про надання орендарю переважних прав. Орендна плата становить 7-9% вартості реалізованої продукції. Земля може передаватися та закладатися як і будь-яка інша нерухомість. Для ефективного функціонування механізму продажу земель державної та комунальної власності в Швеції існує платна послуга «барометр нерухомості» – надання інформації про поточну ситуацію на ринку землі, тенденції зміни цін на нерухомість в певному регіоні або у всій країні. Інформація оновлюється раз на добу. Умови продажу земель сільськогосподарського призначення схожі з німецькими та передбачають цільове використання земель та наявність у власників земель відповідних професійних характеристик.

Характерні ознаки моделей державного регулювання ринку земель у розвинутих країнах зведено у табл. 1.

Отже, аналіз моделей державного регулювання ринку земель в розвинутих країнах світу показав, що уряди контролюють відносини на ринку земель шляхом реєстрації прав власності та цільового використання земельних ділянок; найбільш поширеними методами регулювання розвитку земельного ринку є податкова система, державні закупівлі та державні інвестиції; оцінка земельних ділянок здійснюється переважно на основі ринкового методу; найбільш поширеним методом використання земель є оренда, інтереси орендаря знаходяться під захистом держави.

Таблиця 1

Моделі державного регулювання ринку земель у розвинутих країнах

Країна Характеристики	США	Німеччина	Велика Британія	Швеція
1	2	3	4	5
Загальні характеристики моделі державного регулювання				
	Ліберальна модель регулювання: максимальне самозабезпечення фізичних і самофінансування юридичних осіб, низький рівень бюджетної централізації національного продукту	Неоліберальна модель: усунення перешкод для конкуренції, стимулювання малого бізнесу, рівень бюджетної централізації національного продукту 45-55%	Західноєвропейська (кейнсіанська) модель: підвищена роль державного сектора в економіці, помірний рівень бюджетної централізації національного продукту (35-40%)	Скандинавська модель: розгалужена державна соціальна сфера і високий рівень бюджетної централізації національного продукту (близько 60%)
Характерні ознаки державного регулювання ринку земель				
Органи регулювання	Бюро з землеустрою (для 31 штату), місцеві органи влади	Товариство з реалізації й управління землями	Місцеві адміністрації, міністр довкілля	Національна Земельна Служба
Методи регулювання	Система економічних стимулів та штрафів	Регулювання цін, податки та кількісні обмеження на продаж, диференційовані рентні платежі	Податкове регулювання, державні замовлення, державні інвестиції	
Переважні права на землю при спадкуванні та продажі	Відсутні при спадкуванні; для володарів сусідніх ділянок при купівлі; переважне право держави, влада поліції, право на оподаткування, право на виморочне майно	Для спадкоємця, який бажає продовжувати фермерську діяльність; для сусідніх фермерів, держави/муніципалітету	Відсутні	Відсутність при спадкуванні, при продажі переважні права має держава та орендатор
Методи оцінки землі	Ринковий метод	Дохідний і ринковий методи	Ринковий метод	Ринковий метод
Умови продажу земельних ділянок	Форми продажу федеральних земель: конкурентні торги, прямий продаж одній особі та відкритий аукціон	Встановлення цілі купівлі та перевірки наявності у покупця відповідної професійної підготовки	При продажі землі не можна змінювати її цільового призначення	Встановлення цілі купівлі та перевірки наявності у покупця відповідної професійної підготовки

Умови оренди земельних ділянок	Відсутність обмежень на площу орендованих земель, оплата оренди фіксованою часткою врожаю	Оренда триває 99 років з правом її продовження	Оренда землі здійснюється без обмежень, тривалі строки, право оренди може бути продане та закладене	Термін від 1 до 25 років, орендна плата становить 7-9% вартості реалізованої продукції
Особливості ведення кадастру	Класифікація ґрунтів і земель з метою оцінки їх продуктивності; власники джерел інформації – приватні компанії страхування титулу	Поземельна книга – гарантія власності на землю, кадастр – основа для земельного оподаткування	Земельний реєстр її Величності: Реєстр нерухомості, Реєстр власників і Реєстр обмежень для Англії й Уельсу	Провідною державною установою галузі є Національна земельна служба Швеції. Реєстрація земель виконується 93 Агентствами

Стосовно особливостей державного регулювання ринку земель України можна зазначити, що за останні роки в цій галузі є півні здобутки, а саме: удосконалення кадастрової системи, спрощення процедури реєстрації прав власності на землю, проведення інвентаризації земель. Однак невирішеними залишаються проблеми раціонального оподаткування, державних закупівель та інвестицій, використання методичного інструментарію оцінки земель, відсутність державного захисту інтересів орендарів земельних ділянок.

Використання іноземного досвіду державного регулювання ринку земель в Україні може бути доречним та ефективним за такими напрямками: сприяння розвитку спеціалізованих фірм, які професійно здійснюють операції з купівлі й продажу землі, оцінки нерухомості, страхування, надання консалтингових послуг; регулювання використання землі за допомогою системи економічних стимулів та штрафів (досвід США); жорсткий контроль угод щодо купівлі землі сільськогосподарського призначення з обов'язковою вимогою наявності у покупця відповідної професійної підготовки; заборона подрібнення селянських господарств і земельних ділянок при успадкуванні та при будь-яких інших змінах власників; запровадження системи диференційованих рентних платежів, захист інтересів орендарів (досвід Німеччини та Великої Британії).

Список використаних джерел

1. Адиханов Ф.Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли / Ф.Х. Адиханов // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 32-36.
2. Бальман А. Німецький рецепт для українського ринку землі / А. Бальман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agravery.com/uk/posts/show/nimeckij-recept-dla-ukrainskogo-rinku-zemli/29/07/2015>.
3. Голобородько Я. Земельна реформа : зарубіжний досвід / Я. Голобородько Земельна реформа: зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.agrarnagazeta.com.ua/zemelna_reforma_zarubizhniy_dosvid.html.

4. Догерти К. Земля как капитал: аренда, налогообложение, оценка и кадастр / Кевин Догерти, Лоуел Кент Смит, ESRI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dataplus.ru/industries/1Cadastr/Kapital.htm>.
5. Калетнік Г.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Г.М. Калетнік, А.Г. Мазур, О.Г.Кубай. – К.: Хай-Тек Прес, 2011. – 428 с.
6. Проніна О.В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду / О.В.Проніна // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/20.pdf.
7. Семеряк Ю.А. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС / Ю.А. Семеряк, М.Г. Москва // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.12. – С. 240-247.
8. Уманець Т.В. Державне регулювання обігу земель сільгосппризначення: зарубіжний досвід / Т.В. Уманець, О.А. Сидоренко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Т. 3. – С. 75-79.
9. Формування ринку землі в Україні / В.П. Галушко, Ю.Д. Білик, А.С. Даниленко та ін.; за ред. А.С. Даниленка, Ю.Д. Білика. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Урожай, 2006. – 280 с.
10. Хвесик Ю.М. Формування механізмів інституціонального забезпечення сталого землекористування : зарубіжний досвід / Ю.М. Хвесик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Khvesyk-Yu.pdf>.
11. Черничко Т.В. Моделі державного регулювання ринкової економіки / Т.В. Черничко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vuzlib.com.ua/articles/book/42970-Model%D1%96_derzhavnogo_reguljuvan/1.html.
12. Юрченко А.Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А.Д. Юрченко // Ринок землі. – 2002. – № 3. – С. 52-58.

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна

головний науковий співробітник Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління

ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ПОСАДИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА

Оновлення кадрів в системі державної служби – важливий механізм забезпечення професіоналізації системи державного управління, що впливає на якість та результативність державно-управлінських рішень, впровадження важливих реформ.

Одним з механізмів оновлення кадрів системи державної служби є проведення конкурсу на заняття вакантних посад. Саме конкурс повинен забезпечити прозорість призначень, якісний відбір професійно підготовлених кадрів та рівний доступ до державної служби громадян України.

1 травня 2016 року вступив у дію Закон України «Про державну службу» [1], який передбачає проведення конкурсного відбору на всі посади державних службовців, у тому числі і на посади вищого корпусу державної служби. Це дає можливість зробити призначення високопосадовців відкритими та забезпечити прозорість процедур відбору.

Відповідно до статті 22 Закону України «Про державну службу» проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади [1].

Якщо порівняти чинне законодавство з законодавством про державну службу, що діяло до 1 травня 2016 року, то слід зазначити наступне.

Одним з нововведень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. є створення та організація діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка зокрема, проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду. До складу Комісії входять: представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; представник, визначений Президентом України; представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби; керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою); керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою); представник Державної судової адміністрації України; по одному представнику від спільного представницького

органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; чотири представники – громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України [1; 2].

Водночас, зазначена Комісія є колегіальним органом і працює на громадських засадах, що може створити проблеми щодо об'єктивного призначення на посади вищого корпусу державної служби. На нашу думку, доцільно передбачити оплату праці за участь у засіданнях Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Окремо може виникнути питання щодо кваліфікації членів цієї Комісії та їх можливостей реально та неупереджено оцінити кандидатів на заняття посад вищого корпусу державної служби. У зв'язку з цим виникає потреба у підборі членів зазначеної Комісії з урахуванням їх професійного досвіду та рівня освіти.

До основних етапів оцінювання кандидатів на посади державних службовців відповідно до діючого законодавства є: тестування; розв'язання ситуаційних завдань та співбесіда.

Тестування проводиться з метою визначення рівня знань законодавства на знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного законодавства та знання спеціального законодавства [2].

Одне завдання включає 40 тестових питань, які обираються для кожного учасника тестування автоматично із загального переліку питань, що включає не менш як 100 питань на знання кожного із зазначених видів законодавства [2].

На нашу думку, доцільно також проводити тестування психологічного типу особистості, рівня конфліктності, адаптивності тощо з метою визначення проблем роботи у колективі та співпраці з новим керівництвом.

Наступним етап оцінювання – це ситуаційні завдання.

Ситуаційні завдання проводяться з метою об'єктивного з'ясування спроможності кандидатів використовувати свої знання, досвід під час виконання посадових обов'язків, а також з метою комплексної перевірки кандидатів на відповідність професійній компетентності, оцінки комунікаційних якостей, володіння комп'ютером, знань іноземної мови та вміння приймати рішення (за наявності таких вимог до посади) [2].

На нашу думку, зазначені ситуативні завдання не потребують розроблення, адже в будь-якому структурному підрозділі органу влади існують певні доручення, звернення або проекти нормативно-правових актів України, які можна надати претенденту для вирішення. Це надасть можливість оцінити як претендент вирішує реальні (а не ілюзорні) завдання. Ситуативні завдання повинні відповідати не тільки галузі економіки, а й проблемам, які вирішуються органом влади на даний момент.

Заключний етап оцінювання претендента на посади державного службовця є співбесіда.

Співбесіда проводиться з метою оцінки відповідності досвіду, досягнень, компетенції, особистих якостей вимогам до професійної компетентності

кандидата та до відповідних посадових обов'язків. Під час співбесіди оцінюються вимоги, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу [2].

Водночас, співбесіду також доцільно проводити до початку тестувань. Це надасть можливість отримати самооцінку кандидата на посаду державного службовця, а тестування та ситуаційні завдання доведуть або спростують те, про що доповідав претендент. Тобто наскільки реально оцінює себе претендент, свої знання, досвід та професійний рівень.

Процес оцінювання складний та тривалий кадровий механізм, який надає можливість не тільки відібрати професійного фахівця, а й забезпечити «відсів» претендентів, які можуть нанести шкоду системі державного управління. Тому, нормативно-правові документи щодо оцінювання кадрів системи державного управління, у тому числі проведення конкурсів на заняття вакантних посад, потребують ретельної апробації та визначення конкретних алгоритмів реалізації.

Список використаних джерел

1. Закон про державну службу від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
2. Про проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

Рашковський Олег Анатолійович

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ДЕВЕЛОПМЕНТСЬКИХ ПРОЕКТІВ НА РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО СЕРЕДОВИЩА ОДЕСЬКОГО РЕГІОНУ

Новітні тенденції соціально-економічного та культурного розвитку регіонів та громад потребують оновлення інструментів регулювання регіонального розвитку. На перший план виходять інструменти, здатні забезпечити регіони та громади стимулами для пошуку власних ресурсів, стимулювати їх до активізації внутрішніх резервів розвитку. Такими інструментами можуть бути індустріальні парки і території пріоритетного розвитку. Нестача капітальних інвестицій потребує посилення уваги саме органів місцевого самоврядування до пропагування інвестиційного потенціалу територій і надання окремих обмежених преференцій інвесторам. Надійним джерелом надходження інвестиційних ресурсів має стати розвиток привабливої соціально-культурної інфраструктури, туристичної сфери, особливо це стосується і такого міста, як Одеса, тим більше, що в цьому місті зосереджена велика кількість привабливих туристичних об'єктів, які за умови належного впровадження сучасних девелопментських проектів, рекламування можуть стати вагомим джерелом інвестицій та відповідно, доходів до місцевого бюджету.

Сучасний девелопментський підхід визначає це поняття, як індекс комплексного розвитку, в якому економічні, соціо-культурні показники посідають важливе місце.

Ефективність проектів девелопмента може бути оцінена з різних точок зору:

- з позицій девелопера і інвесторів (комерційна ефективність);
- з точки зору впливу на економічний розвиток в цілому (економічна ефективність) ;
- з точки зору інтересів бюджету (бюджетна ефективність);
- з позицій впливу на умови життєдіяльності (соціально-культурна ефективність).

Класична українська схема девелопменту, як правило, відрізняється від класичної західної схеми. В основі західної схеми лежить ідея створення того чи іншого типу нерухомості, що виникла в результаті маркетингових досліджень. В основі вітчизняної схеми девелопменту лежить наявність земельної ділянки, під яку розробляється ідея, концепція проекту, який буде найбільш ефективним у даному місці [1].

Соціально – культурна ефективність девелопментських проектів проявляється в поліпшенні середовища проживання і життєдіяльності, доходів, якості життя населення під впливом змін в об'єктах нерухомості.

З цього витікає і одна з головних проблем розвитку девелопменту в Україні, а саме непрозорий ринок землі. Земля є основним ресурсом девелопменту, тому ситуація на ринку нерухомості дуже тісно пов'язана з тенденціями на ринку землі. Зокрема, продовження дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення істотно обмежує легальний ринок землі за межами населених пунктів, робить неможливим розвиток великої кількості проектів складських і котеджних комплексів.

В той же час треба підкреслити, що ринок нерухомості великих міст України, а саме Києва, Одеси, Харкова та інших вийшов на ту стадію розвитку, коли девелопери беруться за реалізацію великих проектів (площею понад 100 тис. м²). Як правило, це об'єкти багатофункціонального призначення, що дають можливість не тільки диверсифікувати ризики, але і спробувати свої сили в різних сегментах нерухомості. У той же час, багатофункціональні комплекси є дуже складним форматом, що вимагає зваженого підходу до аналізу, вибору і розподілу функцій, оскільки помилки в прорахунках можуть вплинути на затребуваність і успішність роботи всіх без винятку сегментів комплексу.

Багатофункціональний, або мультифункціональний (mixed-use), комплекс – це об'єкт, який отримує дохід від трьох і більше функціональних призначень, що мають незалежний попит.

Свою нішу багатофункціональні комплекси зайняли і в США, де споживач давно усвідомив зручність і раціональність компактного розміщення різних за функціональним наповненням об'єктів для більш комфортного життя, роботи і дозвілля. А міська влада вважає девелопмент таких комплексів економічним з точки зору витрат на інфраструктуру. Одним з яскравих прикладів багатофункціонального комплексу на Манхеттені (Нью-Йорк) є Time Warner Center, відкритий в 2004 році (девелопери проекту – Related Companies LP і Apollo Real Estate Advisors LP). Об'єм будівлі в 77 поверхів перевищує 200 тис. м², інвестиції в його створення склали \$1,7 млрд. Крім цього, в будівлі розташовуються студії CNN, готель категорії люкс Mandarin Oriental Hotel, ресторани, торговий центр, концертний зал, музей і 225 апартаментів. При більш детальному аналізі подібних комплексів в США можна простежити тенденцію до укрупнення формату з відведенням значного обсягу площ під житло та соціально-культурне середовище.

У Києві та великих містах України прикладів реалізації класичних проектів багатофункціональних комплексів поки немає. Серед введених в експлуатацію об'єктів змішаного призначення, як правило, домінує одна функція (офісна, житлова, торгова), а деякі проекти, на думку експертів, є не більш ніж нагромадження декількох типів використання на одній території [4].

Світовий досвід показує, що девелопмент зможе стати каталізатором розвитку лише в тих випадках, коли суспільство позитивно сприймає, а держава та місцеві органи влади підтримують та активно впливають на його розвиток,

виділяючи пріоритетні напрями, що забезпечують належний регіональний розвиток.

Прийшов час, коли органи влади та місцевого самоврядування повинні активно впроваджувати в соціально-культурний простір регіону девелопментські інвестиційні проекти, які б давали можливість для всебічного розвитку міста. Так, наприклад, на 2014 рік на Одещині базову мережу закладів культури і мистецтва області складали 1721 заклад культури, з яких 23 – утримуються за рахунок обласного бюджету, 1698 – за рахунок міських, районних, сільських та селищних бюджетів (бібліотеки, клуби, музеї, школи естетичного виховання), зокрема 841 бібліотека, 26 районних/міських історико-краєзнавчих музеїв, 6 театрів; 1 концертний (філармонійний) зал (980 місць); 8 музеїв; 1 цирк. Як бачимо, для такого великого регіону, яким є Одещина, кількість культурно-освітніх закладів замала. Основною проблемою функціонування підсистеми культури є обмеженість фінансового забезпечення, що пов'язано з необхідністю утримувати такі об'єкти за рахунок коштів місцевих бюджетів та забезпечувати належне матеріально-технічне забезпечення для підтримки відповідного рівня послуг, а це на сьогоднішній неможливо [3].

Тому саме девелопментські бізнес-проекти можуть вирішити проблему раціонального використання, з одного боку, земельних ділянок, а з іншого – побудови великих, сучасних театрів, концертних залів, бібліотек, які зможуть гармонійно вписатися в багатофункціональні житлові комплекси.

Зрозуміло, що реалізація масштабних проектів багатофункціональних комплексів має свою специфіку. Будівництво, так само як і всі інші етапи девелопменту, починаючи з роботи над концепцією і проектною документацією, вимагає тривалого часу і великого обсягу інвестицій. Тому звичайною практикою є поділ етапів будівництва і послідовне введення в експлуатацію окремих елементів комплексу. Але з часом, це дасть можливість задовольнити потреби громадян в культурній сфері і дасть можливість наповнити місцеві бюджети.

Треба визнати, що аналіз організаційних засад девелопментських проектів показав, що найбільший дисбаланс викликає слабка взаємодія державних органів та комерційних структур на регіональному рівні, повільне формування регіональної системи інформаційного забезпечення розвитку об'єктів нерухомості. Тому завданнями для органів влади та місцевого самоврядування щодо збалансування розвитку регіонів має стати: започаткування глибинних зрушень у структурі економіки регіонів (зменшення монофункціональності, розвиток нетрадиційних для регіону видів економічної діяльності тощо); перегляд механізмів фінансового забезпечення розвитку регіонів (замість політики дотаційного вирівнювання – зміцнення власного ресурсу територій, недопущення впливу капіталу, фінансове заохочення регіонів та девелопментських компаній у розширенні економічної активності тощо [2,с.11].

Список використаних джерел

1. Голубова О. С. Девелопмент в строительном комплексе Республики Беларусь [Электронный ресурс] /О. С. Голубова, А. В. Давидович, О. В. Шестак, А. С. Зиневич // Вестник БНТУ. – 2011. – № 4. – Режим доступа : <http://rep.bntu.by/bitstream/handle/data/2450/70-74.pdfsequence=1>
2. Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ. – К. : НІСД, 2015. – 92 с.
3. Стан та перспективи розвитку інфраструктури регіонів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/InfrASTRUKTURA.pdf>
4. Соловей О. Многофункциональные комплексы: особенности девелопмента [Электронный ресурс] / О.Соловей // Commercial Property, 2007. – №5 (45). – Режим доступа : <http://commercialproperty.ua>.

Романенко Євген Олександрович

завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії, управління персоналом, Президент громадської наукової організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління», доктор наук з державного управління, доцент, академік Міжнародної кадрової академії, Міжрегіональна академія управління персоналом

Чаплай Ірина Віталіївна

аспірант кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету, старший викладач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, вчений секретар громадської наукової організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління», Київський національний торговельно-економічний університет

МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЙ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

В умовах тривалої економічної кризи в Україні, регіони, в силу своєї залежності від дотацій держави, стикаються з браком фінансування і вимушеним переходом до самостійного розвитку. Застосування концепції маркетингу, для певної території, є необхідним ресурсом для її ефективного функціонування і розвитку, що, в свою чергу, сприяє вирішенню і профілактиці багатьох управлінських проблем.

Маркетинг територій – це спеціалізована маркетингова діяльність, що здійснюється на території з метою створення, підтримки, або зміни думок про неї, намірів і/або поведінки суб'єктів, котрі, вже існують і діють на даній території [1]. Відтак, цільовими напрямками маркетингу територій є: привабливість, престиж території (місця) в цілому; привабливість зосереджених на території природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних та інших ресурсів, а також можливості реалізації й відтворення таких ресурсів. Проте, в цілому, маркетинг територій спрямований на ефективне використання конкурентних переваг даної території для постійного життя, для бізнесу і для короткострокового перебування. Тому, найважливіший аспект маркетингу територій – це вміння правильно визначити, яким чином територія може виступити як товар, що є якістю цього товару і яка буде ціна його споживання, особливо для окремих груп споживачів територій. При цьому, маркетинг території здійснюється як усередині, так і за її межами, тому орієнтований як на внутрішніх, так і зовнішніх, по відношенню до території, суб'єктів. Для того, щоб виділити окремо «внутрішній» маркетинг

територій, його іноді називають «маркетинг на території» [2]. Основними завданнями такого маркетингу є:

- формування і розвиток некомерційного маркетингу продукції, що фінансується з центрального і місцевого бюджетів;
- сприяння розвитку територіального ринку комерційних товарів і його суб'єктів, маркетингового підходу в їхній управлінській діяльності;
- розвиток і здійснення маркетингу послуг територіальних органів влади; підвищення ефективності ринкової взаємодії регіональних господарюючих суб'єктів із суб'єктами з інших регіонів.

Для вдосконалення понятійно-категоріального апарату маркетингу територій, необхідно визначити та охарактеризувати його основні структурні елементи: суб'єкти та об'єкти. До основних внутрішніх суб'єктів маркетингу територій належать виробники територіального продукту (у вигляді не лише товарів і послуг, але й умов мешкання та господарювання), його споживачі (покупці, користувачі) і посередники. Виходячи з цього, можна стверджувати, що органи влади, на відповідній території, не тільки можуть, але й повинні виступати як основні суб'єкти маркетингу територій. Разом з ними брати участь у маркетингових відносинах і діях можуть навчальні та наукові установи, громадські організації, засоби масової інформації, а також цілі сфери економіки: транспорт, торгівля виставково-ярмаркова діяльність, індустрія розваг, туризму і відпочинку тощо. За «масштабністю» своїх об'єктів маркетинг територій підрозділяється на маркетинг країни, регіону, міста, більш локальних місць. Зрозуміло, що маркетинг країни – це сфера діяльності центральних органів влади. Інша справа – регіональний і локальний (муніципальний) маркетинг, у них органи місцевого самоврядування можуть брати безпосередню участь.

Деякі дослідники розглядають регіональний маркетинг як сукупність маркетингових інструментів, що застосовуються для досягнення цілей регіону [3]. Інші схиляються до думки про те, що не можна обмежувати застосування маркетингового підходу лише використанням маркетингових інструментів. Зокрема, відомий фахівець у галузі регіонального маркетингу Панкрухін А.П. розглядає регіональний маркетинг як філософію, що вимагає орієнтації всієї системи влади і менеджменту на потреби цільових груп споживачів товарів та послуг території [1]. Більш доцільним є розгляд регіонального маркетингу з позиції управління економічним розвитком регіону, віділюючи окремо поняття маркетингу в регіоні та регіонального маркетингу [4]. Такий розподіл є подібним до того як Панкрухін А.П. розділяє територіальний маркетинг на маркетинг територій та маркетинг на території [5]. Під поняттям «маркетинг в регіоні» потрібно розуміти комплекс заходів стандартного маркетингу щодо конкретних товарів і послуг в межах певного регіону. Щодо регіонального маркетингу, то його доцільно розглядати як інтегральну діяльність у регіоні та за його межами щодо зосереджених у ньому ресурсів і можливостей їх реалізації та відтворення. Суб'єктами регіонального маркетингу є споживачі та виробники. Причому в якості як споживачів так і виробників можуть виступати фізичні (місцеві жителі, особи, що тимчасово перебувають в регіоні, наприклад,

студенти, тимчасові робітники, туристи та інші) та юридичні особи (підприємства, організації, заклади освіти, охорони здоров'я, контактні аудиторії та інші). Щодо посередників, то в регіональному маркетингу посередників, як таких, у чистому вигляді немає. Окремо, як специфічний суб'єкт регіонального маркетингу, можна виокремити місцеві органи влади. Більшість дослідників проблем регіонального маркетингу погоджуються з тим, що однією з особливостей регіонального маркетингу є його цільова орієнтація [5].

Виходячи з сутності регіонального маркетингу та з врахуванням інтересів суб'єктів регіону, можна визначити наступні його цілі. По-перше, забезпечення сприятливих умов функціонування суб'єктів господарювання, по-друге, забезпечення високого рівня якості життя населення, по-третє, досягнення та підтримка конкурентоспроможності регіону. Слід наголосити на тому, що виокремленні цілі є взаємозалежними та «прошиті» ще однією ціллю, в якості якої виступає формування та підтримка іміджу регіону. Регіональний маркетинг не передбачає вивчення ринку, попиту, тощо на товари якого-небудь окремого підприємства, йдеться про вивчення попиту і реалізацію всього потенціалу регіону з погляду регіональних потреб. Регіональний маркетинг створює умови для пристосування регіональної системи відтворення до суспільного попиту, формує організаційну інфраструктуру по вивченню ринків, активно впливає на функціонування регіональних систем розподілу товарів, створює сприятливе економічне середовище і, тим самим, підвищує ступінь конкурентоспроможності суб'єктів, що господарюють на території даного регіону.

Найбільш відповідною сферою «посилення зусиль» з боку органів місцевого самоврядування є, звичайно, ж, муніципальний маркетинг. Даний вид маркетингу розглядається деякими авторами як аналог місцевої економічної політики, необхідність якої обумовлена зростаючою конкуренцією між містами за нові інвестиції [6, 7]. Проте, даний вид маркетингу необхідно розглядати ширше, стверджуючи, що муніципальний маркетинг – це:

- окремий вид територіального маркетингу (у даному випадку об'єктом маркетингу є муніципальне утворення);
- елемент системи ринкових відносин, спроектований на рівень муніципального управління;
- діяльність у сфері обмінних процесів між органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами з приводу задоволення потреб через споживання разом зі звичайними товарами та послугами особливого виду послуг, які створюються і надаються органами місцевого самоврядування для забезпечення стійкого розвитку муніципального утворення і покращання якості життя місцевої громади.

Виходячи з такого трактування, муніципальний маркетинг є інтегральною діяльністю на користь муніципального утворення (усередині та за його межами) та його суб'єктів (населення, господарюючих суб'єктів, органів влади), яка на основі виявлення муніципальних інтересів, а також створення і зміни муніципального суспільного продукту спрямована на задоволення конкретних

потреб муніципальних споживачів для забезпечення стійкого розвитку муніципальної освіти й поліпшення якості життя місцевого співтовариства.

Список використаних джерел

1. Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 416 с.
18. Багоцци Р. Маркетинг как обмен / Классика маркетинга. — СПб.: Питер, 2001. — С. 49-62.
2. Дроб'язко І. М. Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування / І. М. Дробязко // Державне будівництво: [електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України]. 2007. № 1, ч. 2. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
3. Старостіна А.О., Мартов С.Є. Регіональний маркетинг: суть та особливості становлення в Україні. / Маркетинг в Україні. – №3. – 2004. С.55-57.
4. Гомольська В. Регіональний маркетинг як засіб підвищення інвестиційної привабливості територій. / Регіональна економіка. -№4. – 2006.
5. Чебан О.І. Визначення потреб муніципального утворення в системі муніципального маркетингу / О.І. Чебан // Актуальні проблеми державного управління : [збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління]. Вип. 3(15). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 168-179.
6. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г., Мамонова В., Федів І., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.

Ростіанов Богдан Юрійович

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук, кандидат
філософських наук, Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО НА ДИКОМУ ЗАХОДІ США В ПЕРІОД ПІСЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІЙНИ

Продовжуючи наші дослідження американської історії, зазначаємо, що актуальність звернення до цікавого досвіду державного будівництва і державного управління в США XIX століття – безперечна. В XIX столітті США були передовою країною, на яку із захватом і надією дивилися в усьому світі, і в тому числі в нашій країні: передові люди нашої тодішньої країни, просвітителі, революціонери-демократи уважно слідкували за подіями в США, бували в цій країні, закликали переймати її позитивний досвід.

Мета нашої статті – дослідити особливості державного будівництва на територіях Заходу США в другій половині XIX століття, після завершення Громадянської війни між Північчю й Півднем. Для розкриття мети ставимо перед собою наступні завдання:

- дослідити історико-географічні особливості Дикого Заходу;
- звернутися до передумов створення феномену Дикого Заходу в державній обстановці США XIX століття;
- поглянути на Дикий Захід як історико-культурний міф;
- окремо розглянути феномен вестерна в мистецтві кіно;
- сказати кілька слів про зброю того часу – один з головних інструментів внутрішньої політики, державного управління й місцевого самоврядування.

Історико-географічні особливості Дикого Заходу. Дикий Захід, нагадаємо – це назва величезної місцевості, розташованої на території сучасних штатів Північна Дакота, Південна Дакота, Монтана, Вайомінг, Колорадо, Канзас, Небраска, Оклахома і Техас – котра поступово розширюлася й переміщувалася далі й далі на захід аж до Тихоокеанського узбережжя в період між закінченням Громадянської війни й 1890-м роком (умовно). Землі вже не вистачало на густонаселеному східному узбережжі Америки – й люди подавалися на захід. Із процесом заселення й урбанізації західних штатів США, вітісненням індіанців, прокладанням залізниці – площа територій з характерним для Дикого Заходу життєво-побутовим устроєм все більше скорочувалася, поки приблизно 1890-го року він не припинив своє існування як окреме культурне явище. А початки цього культурного явища були такі: після утворення незалежної країни США, з настанням XIX століття, все більше американців залишали вже густо заселений схід країни й подавалися на незасвоєний захід від Міссісіпі – у регіон так званих Великих Рівнин. При цьому жителі американської Півночі здебільшого направлялися в Орегон, а жителі Півдня – в Техас, Нью-Мексико й Каліфорнію.

По мірі просування зі Східного узбережжя вглиб континенту назва «Захід» поширювалася на все нові й нові простори; спочатку так називали землі між Аппалачами й Міссісіпі, потім ця назва перейшла до територій між Міссісіпі й Скелястими горами. Головним транспортним засобом переселенців («піонерів») були гужові фургони; в путь відправлялися каравани з кількох десятків критих фургонів; щоби дістатися від берегів Міссісіпі до узбережжя Тихого океану, каравану потрібно було не менше півроку. Переселенці потерпали від нестачі питної води, хвороб, нападів ворожих індіанців. З настанням холодів серйозною проблемою ставав голод. Страшно було потрапити в снігову бурю в горах, коли дорогу повністю заметало снігом і залишалося одне – чекати весни. Після того, як 1848 року в Каліфорнії й 1860 року в Дакоті було знайдено золото, почалася так звана «золота лихоманка» й потік переселенців дуже сильно збільшився. (Згодом, як ми знаємо, розпочалася нова «золота лихоманка» – із продажем Російською імперією Аляски 1867 року). 1862 року з ініціативи президента А. Лінкольна було прийнято відомий гомстед-акт: акт про власність на землю, яку буквально дарма можна було отримувати на незаселених територіях (згідно з гомстед-актом кожен громадянин США, якому виповнився 21 рік і який не воював на боці Півдня проти Півночі, міг отримати із земель громадського фонду земельну ділянку до 160 акрів (65 гектарів) після сплати реєстраційного збору в 10 доларів); а 1869 року було завершено будівництво трансконтинентальної залізниці – що значно посприяло формуванню особливої культури територій Дикого Заходу. Знову-таки саме Лінкольні висунув ідею створення трансконтинентальної залізниці. Після Громадянської війни було створено дві приватні компанії, котрі отримали від держави щедрі субсидії на будівництво трансконтинентальної Тихоокеанської залізниці. Перша з них почала будівництво залізничного шляху в Каліфорнії, друга – в Айові. Два загони будівельників рухалися назустріч, прагнучи максимально збільшити швидкість будівництва, оскільки кожен кілометр залізниці означав додаткові субсидії від держави прямо зараз і великі прибутки в майбутньому. «Залізнична гонка» завершилася в травні 1869 року, коли обидва загони зустрілися в Юті.

Території Дикого Заходу населяли індіанці, яких білі переселенці безжально зганяли з їхніх споконвічних земель і заганяли в безплідні резервації. Індіанці так само безжально чинили опір. Збройні конфлікти між «блідими» й «червоношкірими» не припинялися протягом всього ХІХ століття; в другій половині століття вони часто переростали в масштабні військові конфлікти за участі регулярних військ США, передусім кавалерії. На безкраїх просторах Дикого Заходу росли такі види трави, які легко переносили не лише посуху, а й морози – це дозволяло переселенцям впродовж всього року добре годувати худобу. Просторами Заходу бродили дики корови (колись завезені іспанськими колоністами); їх виловом стали займатися ковбої. Цих диких корів переселенці схрещували зі своєю худобою і так вивели знаменитих техаських лохгорнів. Шаленими темпами розвивалося тваринництво і ширилися так звані ковбойські міста. Протягом другої половини ХІХ століття на ґрунті конкуренції раз за разом спалахували «війни» між великими

тваринниками, а також між тваринниками й фермерами. Американська література й кіно створили образ повного беззаконня в західних містах – однак насправді правоохоронна ситуація там була кращою, ніж у сільській місцевості, й злочинці як правило намагалися триматися подалі від міст. Численність злочинів на Дикому Заході у XIX столітті, віддзеркалена у масовій культурній свідомості людини XX і XXI століть, – не є точним історичним фактом: насправді відсутність офіційних правоохоронних органів компенсували, наприклад, приватні агенції – «земельні контори», які успішно торгували своєю екстериторіальною юрисдикцією й виконували правоохоронні функції. Однак дійсно існували успішні злочинні угруповання, що займалися викраденням худоби, грабунками поїздів і банків. Найуспішнішою вважалася банда Джессі Джеймса, що цілком складалася з колишніх вояків армії Конфедерації. Дуже відомим бандитом був напівлегендарний Джонні Ринго. З бандитами боролися представники офіційної влади – шерифи (які обиралися місцевими жителями) й маршали (які призначалися федеральною владою), а також ганфайтери – «мисливці за головами» (як, наприклад, знов-таки напівлегендарний Уайт Ерп). Наприкінці XIX століття Дикий Захід уже сприймався в культурі в романтико-героїчному забарвленні. Типовими сюжетами мистецьких творів стали зіткнення з індіанцями, пригоди ковбоїв, полювання на бізонів, видобуток золота, поєдинки шерифів і бандитів. Класичне уявлення про Дикий Захід формувалося в масовій свідомості артистами відомого шоу Буффало Білла, а з появою кіно – жанром вестерн.

Передумови створення феномену Дикого Заходу в державній обстановці США XIX століття. XIX століття в історії США – століття фронтиру. Фронтиром називали кордон розселення американців, а також території поблизу цього кордону, ще не заселені білою людиною. Frontier був для американського суспільства свого роду «запобіжним клапаном»: всі незадоволені йшли на захід – туди, де було багато нічийної землі й мало контролю з боку державної влади; це знижувало соціальну напругу на сході й попереджало бунти й повстання, яких, для порівняння, завжди вистачало в перенаселеній Європі. До речі, однією з причин американської революції й утворення незалежних Сполучених Штатів була встановлена британською владою заборона на заселення земель на захід від Аппалачів. Після завершення війни за незалежність лідери молодого держави вжили цілий ряд найрішучіших заходів, спрямованих на розширення кордонів США. 500 000 квадратних кілометрів землі між Аппалачами й Міссісіпі, отриманих від Британії за мирним договором, були абсолютно безкоштовно передані у власність переселенцям.

1803 року Наполеон продав США Луїзіану (басейн річок Міссісіпі й Міссурі), яка належала Франції, площею більше 2 мільйонів квадратних кілометрів – за 15 мільйонів доларів. На той момент ця територія була майже не освоєна і не досліджена – й американці сподівалися дослідити басейн цих річок і відшукати водний шлях до Тихого океану. Експедиція Льюїса й Кларка зробилася першою в історії США урядовою дослідною експедицією – й вона виявила, що через Скелясті гори є зручний прохід, а це підготувало ґрунт для

великих трансконтинентальних подорожей наступної половини століття. Торгівці пушниною й просто сміливі люди одразу ж кинулися на освоєння нових земель. Рух переселенців на захід не обмежився Луїзіаною. Здобувши підтримку від властей США, переселенці почали рухатися до Техасу, який належав тоді Іспанії. Навіть коли Техас відійшов до Мексики, колонізація не припинилася, а, навпаки, посилилася. Уряд США поширював ідею експансіонізму, яка надавала моральне право американцям нести цивілізацію на землі, заселені індіанцями чи іспаномовними. Ця ідея призвела до численних конфліктів між колонізаторами й мексиканськими властями. Внаслідок війни 1836 року Техас зміг добитися незалежності від Мексики, а через деякий час приєднався до Сполучених Штатів. Таким чином війна між Мексикою і США стала неминучою, і почалася вона 1846 року. Її підсумки були плачевними для Мексики: вона втратила більше половини своєї території: не лише Техас, а й Нову Мексику (нинішні Каліфорнія і ще кілька західних штатів США). З іншого боку, цей конфлікт став поштовхом до майбутньої Громадянської війни в США. Одночасно з цими подіями 1848 року за згодою з Великобританією на північному заході було приєднано величезну територію Орегонського краю. На 1853 рік територія США вже практично склалася. Паралельно проходило її заселення й господарське освоєння, яке йшло зі сходу на захід. До появи перших трансконтинентальних залізниць головну роль в цьому русі відігравали тропи (так звані Мормонська, Каліфорнійська, Орегонська). Каліфорнія стала стрімко освоюватися завдяки «золотій лихоманці». Рух через континент був настільки тривалим і небезпечним, що люди вважали за краще долати його морем навколо Південної Америки! По всій довжині залізниць стали виникати маленькі дерев'яні містечка, які зробилися символами Дикого Заходу – саме в них розігравалася більшість історій і легенд, панувало відчуття романтики, свободи й одночасно з цим небезпеки; основна частина населення цих містечок – відчайдухи, які залишили звичний, але нещасливий для них світ у пошуках кращої долі. Спрага зиску разом з фактичною відсутністю правосуддя і конфліктами між людьми різних національностей зробили з Дикого Заходу матеріал для ідеальних сюжетів літератури й кіно. Матеріал цей залишається запитуваним до наших днів.

Дикий Захід як міф. Тут багато суперечностей в поглядах істориків. Відомо, що епоха Дикого Заходу перетворилася на справжній міф – однак історики відзначають, що, судячи з архівів, Америка в XIX столітті виглядала не зовсім так. Наприклад, відомі з фільмів події у містечку Тумстоун й славнозвісна перестрілка між командою шерифа та ковбойською бандою тривала лише секунд тридцять, в результаті троє помічників шерифа були поранені, а троє бандитів загинули, – і це за масштабами невеличкого містечка в пустелі вважалось справжньою бійнею. Історики твердять, що перестрілки взагалі були рідкісним явищем, бо патрони коштували надто дорого. Люди жили бідно, все економили, особливо – патрони. Хоча саме епоха Дикого Заходу започаткувала в Америці культуру поводження зі зброєю. Після Громадянської війни зброї залишилося так багато, що вона фактично стала предметом домашнього побуту. Але майстерно володіли зброєю тільки

професійні стрільці – ганфайтери. Ці люди могли бути й бандитами, й правоохоронцями – адже закон на Заході був справою умовною; частіше за все закон і порядок у містах підтримували найманці, яким платили місцяни. Побутувала й культура спортивних дуелей – коли супротивники ставали один проти одного й за сигналом стріляли на ураження, виявляючи не тільки свою влучність, а й майстерність швидкого вихоплювання револьвера з кобури. Бандити часто наводили жах на людей. К. Куксин зазначає: «Багато хто з бандитів використовував образ месника. Бандит переконували, що якщо шериф буде його переслідувати – він із помсти вб*є всю сім*ю шерифа, буде з*являтися нізвідки й вбивати, вбивати, вбивати. Було дуже страшно, й шерифи вважали за краще не зв*язуватися з бандитами» [5, с. 117]. Оцінюючи наслідки «золотої лихоманки», історики відзначають, що, з одного боку, зросла й розвинулася сільськогосподарська галузь, з іншого боку – було завдано колосальної шкоди навколишньому середовищу: люди, не думаючи про наслідки, використовували ртуть і ціанід при видобуванні золота. Крім того, стрателі у західних містечках втрачали не тільки здоров*я, а й зароблені гроші: чоловіки не знали, як цим золотом розпорядитися – й просто розтринькували золото й гроші у салунах [Там само]. Американська «золота лихоманка» призвела й до численних сутичок з племенами корінних жителів; чим далі просувалися білі золотошукачі, тим меншими ставали індіанські угіддя до полювання; ліси вирубувалися, а річки перетворювалися на отруйні джерела. Щоби вигнати чужинців, червоношкіри племена самі стали нападати на них – так почалися індіанські війни другої половини XIX століття. Регулярні війська далеко не завжди могли справитися з індіанцями (навіть й наявність артилерії не допомагала федералам), і це, до речі, правдиво показано у фільмі Джона Форда «Форт Апачі» (1948 року випуску). Сутички з індіанцями солдатами й офіцерами федеральних військ часто сприймалися легковажно, а для індіанців такі бойові дії були питанням життя й смерті. Американські історики [Див. 5, с. 121] намагаються уникати тематики винищення індіанців і таких неприглядних фактів, як, наприклад, наявність спеціальних прайс-листів по боротьбі з індіанцями: за кожного вбитого червоношкірого можна було отримати винагороду – 25 доларів (щоби підтвердити факт смерті, треба було зняти з індіанця скальп й пред*явити при отриманні грошей). За півтора століття такої державної політики кількість індіанців скоротилася на два з половиною мільйона людей. Якщо на початку XIX століття їх було близько 3-х мільйонів, то на початку XXI залишилося менше 230 тисяч.

Існує думка, що відважні ковбої в історичній дійсності суттєво відрізнялися від створеного мистецтвом колективного героїчного образу. Нібито вони здебільшого були просто пастухами, найманими робочими-тваринниками. Отримували дуже малу зарплатню й часто працювали на ранчо лише за їжу. При цьому тільки кожен третій ковбой був білим – а так третина – неграми, а решта – мексиканцями. Всупереч звичному уявленню, вони носили зброю не з причин героїзму, а лише для самозахисту (під час перегону корів преріями на стада могли нападати злочинці). Подейкують також, що головним супутником ковбоя був не револьвер – а батіг як багатofункціональна річ. А от

про джинси історичних суперечок немає – справді, ковбої носили джинси – дешевий робочий одяг (перші джинси були зовсім не фарбовані, фарбувати їх стали згодом). Термін «ковбой» виник ще в Ірландії більше 1000 років тому, і означав наїзника, найнятого для приглядання за стадом. Вважається, що епоха ковбоїв в Америці почалася 1865 року, коли треба було зібрати гігантські дикі стада; потім ковбої стали переганяти стада з тваринницьких районів до найближчих залізничних станцій. Справді, ковбойство як масове явище виникло в другій половині 1860-х років, коли ветерани Громадянської війни залишилися без роботи й засобів для існування.

Особливий вплив на формування образу Дикого Заходу мав письменник Едвард Джадсон, який писав популярні романи під псевдонімом Нет Бантлайн – і в цих романах описував пригоди свого друга Вільяма Коуді під псевдонімом Буфало Білл. Відставний військовослужбовець, Буфало Білл наприкінці ХІХ століття створив розважальну програму, в якій відтворювалися картини з життя Дикого Заходу. Актори – справжні індіанці й ковбої з Дикого Заходу – розігрували воєнні сцени, показували дикі танці, влаштовували родео. Особливою популярністю це шоу користувалося на східному узбережжі США – де більшість американців ніколи не були на Дикому заході й ніколи не бачили диких індіанців. Шоу Буфало Білла – талановита імітація, та саме вона багато в чому стала основою для багатьох уявлень про Дикий Захід і його нрави, саме вона почала обрастати новими деталями й подробицями, яких в реальності могло й не бути.

Розглянемо феномен вестерна в мистецтві кіно. В кінематорграф вестерн прийшов через літературу (творчість видатних письменників Френсіса Брет Гарта, Майн Ріда) і театралізовані вистави на зразок шоу Буфало Білла. Вестерн зробився самостійним жанрово-стилістичним явищем спочатку американського, а потім і світового кінематографа; став родоначальником ланцюжка схожих жанрів – наприклад, «істерна» – жанру радянського кіно про події нашої Громадянської війни на Сході (найяскравіші твори цього жанру – фільми «Тринадцять», «Транссибірський експрес», «Сьома куля», «Біле сонце пустелі»). Вестерн в кіно – узагальнений різновид оповіді, що містить й історичне полотно, й авантюрний роман, й детектив, й комедію, й мелодраму, й філософську притчу. Таким чином, це синтетичний жанр, фактично епос, епопея. Епопея, насичена символами: умовностями, в яких, наприклад, символічні паузи між репліками персонажів мають більше значення, ніж самі репліки. Шум вітру, тупіт кінських копит, дзвякання вуздечок, відчутний тріск від повороту барабана в револьвері й зведення курка, подвійне клацання затвору вінчестера... Глибока конкретика протиборства чоловіків, які відстоюють власну честь або честь того, хто потребує захисту... Творцем класичного вестерну в епоху звукового кіно (вестерн теж був спочатку «німим») став режисер Джон Форд. До речі, вже в німому кіно з'являються витоки провідного для вестерну персонажа – мандрівника-одинака із залізними нервами, який ідеально вміє стріляти та їздити верхи. Найпершим класичним вестерном німого кіно стає фільм 1903 року «Большое ограбление поезда». Поступово формується система персонажів звукового вестерна: головний

протагоніст – ковбой, жорстокий і жадібний антагоніст – «латинос»; невинна дівчина – жертва чоловіка чи жорстокого батька; індіанці, а також розсудливий шериф і багато відчайдухів-шибеників, котрі ведуть боротьбу за життя. В Голівуді Джона Форда побоювались, він був незаперечним авторитетом для акторів, колег-режисерів і продюсерів. Найближчим його другом став Джон Вейн – перший кіно-ковбой Америки; першим його зробив саме Джон Форд. В художній творчості Форд завжди залишався вірним своїй улюбленій тематиці й проблематиці: герої його фільмів завжди шукають для себе дружній лікоть, на який можна спертися у скрутну хвилину, пару чесних очей, в які хочеться подивитися, щоби знайти надію. Фільм «Диліжанс» (1939) – найоптимістичніший з усіх вестернів Форда. Небезпечна подорож об'єднує пасажирів диліжанса – таких різних і таких спочатку відчужених один від одного. Справжні цінності – дружба, любов і знайдений сенс життя – дістаються знедоленим: колишньому бандиту, повії та лікарю-алкоголіку. Саме з «Диліжанса» почалася бучна мистецька слава Джона Форда і Джона Вейна. З цього ж фільму намітився й змістовий злам у творчості Форда: суспільство, сім'я, клан, дружба, колективна справа – тло більшості вестернів Форда після «Диліжанса». Ідейний центр фільмів ніби дискутує з тлом-периферією: суспільство є хижим, кожен сам за себе. Чим сильніша особистість, котра поглинається колективом, тим сильніше вона страждає. «Форт Апачі» (1948), «Вона носила жовту стрічку» (1949), Ріо Гранде (1950), «В пошуках» (1956), «Чоловік, котрий застрелив Ліберті Веланса» (1962) – всі ці фільми нагадують тиху пісню самотності, що звучить через переможний гімн характерних для Америки цінностей суспільної демократії. Особистість у Форда кладе себе на вівтар загальної справи, діючи «для загального добра». Але, подібно до героя Джона Вейна з «Ліберті Веланса», не отримує за свою жертвність нічого, навіть простого слова вдячності. Спроба злитися з суспільством, стати йому ближчим і зрозумілішим чим далі тим більше змінюється у героїв Форда бажанням сховатися в тіні власної індивідуальної міці й – ще більшої самотності. «А я и не прошу, чтобы меня благодарили», – говорить один з персонажів Форда. Не просить – але хотів би все-таки це відчути, адже головне для героїв Форда – не прагнення слави й шанування за виявлений ними героїзм, а нагальна потреба бути зрозумілими й почутими. Джон Форд прожив 78 років і зняв більше 100 фільмів. Серед них були воєнні й соціальні драми, історичні й біографічні картини. Але режисер завжди твердо казав: «Я Джон Форд. Знімаю вестерни» [9, с. 120]. Наприкінці 1960-х років американський класичний вестерн став вичепувати себе. Такі фігури митців, як Джон Форд, Говард Хоукс, Ентоні Манн були явищами одиничного порядку, і їхні вестерни, як і раніше, залишалися зразками великого кіно незалежно від моди. Але часи рок-н-рола й суцільного нігілізму вимагали нової мистецької мови для переказу старих ковбойських історій. Американське кіномистецтво не могло не почати реформу рідного жанру. В ковбойських фільмах голосніше зазвучали соціальні мотиви; було переглянуто кодекс позитивного героя й зроблено крок до складного психологічного портрета. Найяскравіший зразок дореформеного вестерна 1950-х років – картина «В полдень» (1952) Фреда Циннемана – в

якому глядач упізнав критику маккартизму – теж не змінив суті справи: вестерн як був стилістично консервативним жанром, так ним і залишився; однієї лише реформи змісту й зміни ідеологічних векторів виявилось замало. Потрібна була реформа не тільки змісту, а й форми, нова естетика, новий погляд на старий світ Дикого Заходу. Цей погляд Америці подарував італієць Серджіо Леоне. Він зруйнував останній бастион романтичної благочинності вестерна і створив власний особливий світ Дикого Заходу. Фільми Леоне – «спагетті-вестерни» – це з одного боку пародія на класичний вестерн, з іншого боку – кіно абсурду. У Леоне немає хороших і поганих персонажів – персонажі відстоюють не моральні цінності, а право на їжу, ночівлю й існування. С. Леоне звільняє своїх героїв від моральних обов'язків. Чи не тому горой його трилогії «За пригоршню долларов» (1964), «На несколько долларов больше» (1965) і особливо «Хороший, плохой, злой» (1966) у виконанні Клінта Іствуда (Леоне відкрив Іствуда й зробив з нього зірку – як колись Форд відкрив і зробив зіркою Вейна) здається ще більш самотнім, ніж герой Джона Форда, щоправда, самотність ця іншого гатунку – без печалі, лірики й надриву і навіть без пошуків виходу. Є друзі – добре, немає друзів – гірше, але нічого. Найкращими друзями для героя С. Леоне виявляються шестизарядний кольт і відсутність людських прив'язаностей. Леоне – стиліст: смак до тривалого крупного плану, до розглядання деталей: револьверного руків'я, стволів і барабанів, крапель поту на напружених обличчях, засмальцьованих сигар, брудних нігтів, подряпин на шкірі – все це стилістичні відкриття Серджіо Леоне. І обов'язковий атрибут світу Леоне – музика Енніо Морріконе і чорний гумор, що заміняє звичну для класичного вестерну мораль. Леоне помер у 68 років автором всього лише 8 фільмів – зате яких!

Третім визначним новатором вестерна був Сем Пекінпа. Якщо Форд створював у своїх фільмах світ романтичного реалізму, Леоне – гротескної абстракції – то Пекінпа використав, так би мовити, документалізм. Знаменитим вестерном Сема Пекінпи стала картина «Дикая банда» (1969). За тематикою і проблематикою картина перегукується з класичним вестерном Говарда Хоукса «Ріо Браво» (1959), в якому відважний одинак об'єднує навколо себе групу людей, одностудців, які протистоять ворожим обставинам. Тільки Хоукс в класичному вестерні веде весь колектив своїх персонажів до оптимістичного фіналу – перемоги й морального відродження, а для Пекінпи перемога й відродження особистості немислимі без тернистого шляху спокутування колишніх гріхів, без кривавої жертви, котра тільки й може звільнити людину і її дух від важких кайданів. В «Дикой банде» – це кайдани жорстокого навколишнього світу і кайдани бандитського кодексу, в якому моральні критерії розмиті, а мрії пов'язані лише зі збагаченням. Тут людина людині друг тільки сьогодні, а завтра – вже ворог. Тут вбивство – побутова повсякденна норма. Зрада – звичайна справа. Персонажі живуть у багні й дихають багном – в них вже нібито й не залишилося нічого людського. Вони зраджують свого товариша заради вигоди. Але зрада тяготить їхні душі. І вони беруть зброю і, ще навіть не зовсім протверезівши, йдуть визволяти товариша – і гинуть у бою, кров'ю змиваючи гріхи. За думкою Пекінпи тільки так і має бути – кров

змивається кров*ю. І в фіналі фільму – вони, ця дика банда – більше не зрадники, тепер вони чесні й вільні; у всіх чотирьох – усміхнені, хороші обличчя. Новаторство Пекінпи – що він показав справжню трагедію війни героя з навколишнім світом і самим собою. Пекінпа помер у віці 59 років внаслідок алкоголізму й наркоманії; він жив і помер, як і його герої, в спробі розірвати кайдани власної долі.

Ці троє режисерів – Форд, Леоне й Пекінпа – створили вестерн. Їхні творчі здобутки блискучо враховані в сучасних вестернах, найкращим з яких, безперечно, є «Одинокий рейнджер» (2015) режисера Гора Вербинські – фільм культури постмодернізму. Це – знаковий фільм, що синтезує найкращі риси вестерну – як свого часу (1960-х років) їх синтезували ще два знакових фільми – «Чудова сімка» режисера Джона Стерджеса і «Золото Маккени» режисера Джея Лі Томпсона.

А тепер кілька слів про зброю того часу – один з головних інструментів внутрішньої політики, державного управління й місцевого самоврядування. В аналізований нами період особливої популярності набуває, зокрема, зброя фірми «Ремінгтон», яка зажила такої репутації: ця зброя стріляє і влучає саме туди, куди людина цілиться. Засновник фірми, ще 1816 року, будучи молодим хлопцем і працюючи ковалем у майстерні батька, замість того, щоб купити зброю, вирішив зробити її сам. Спроба виявилася вдалою. У наступні 20-30-40-ві роки XIX століття спочатку рушничні стволи й кремінні замки, зроблені Ремінгтоном, а потім кремінні рушниці Ремінгтона вже користувалися шаленим попитом. У 50-ті роки дульнозарядними рушницями Ремінгтона оснащувалися американські збройні сили. Невдовзі Ремінгтон уже зробив казнозарядну рушницю. Працюючи з різними конструкторами, Ремінгтон перетворився на крупного національного виробника зброї. Наприкінці 50-х років з*являються перші револьвери Ремінгтона, які миттєво складають конкуренцію револьверам Кольта. З початком Громадянської війни компанія Ремінгтона зосередила всі свої зусилля для забезпечення зброєю Півночі. Та через кілька місяців після початку війни Ремінгтон помирає. Фабрику Ремінгтона взяли під контроль троє його синів. Коли солдатам Союзу знадобилися потужні револьвери, на фабриці Ремінгтона модернізували цивільні кишенькові револьвери – і стали виробляти важкі армійські револьвери 36 і 44 калібрів – Remington army 1861. Невдовзі, 1863 року з*явилася модифікація револьверу Ремінгтона, яка дуже сподобалася військовим – вважалося, що з цього револьвера легше стріляти, ніж з «кольта». Після завершення війни війська Союзу закупили «ремінгтонів» для індивідуального озброєння військовослужбовців більше, ніж будь-якої іншої зброї, яка використовувалася на війні. 1865 року, коли закінчилася Громадянська війна, компанія «Ремінгтон» виявилася найбільшим виробником зброї в країні. Ремінгтони зрозуміли: щоби залишитися «на плаву» в перенасиченій зброєю країні, їм треба було розробляти зброю для цивільного попиту; тож за відсутності війни їм треба було краще приваблювати клієнтів. Дуже скоро кампанія привабила покупців дерринжерами – маленькими кишеньковими пістолетами для самозахисту (в тому числі так званими «муфтовими» пістолетиками для жінок). 60-70-ті роки стали для фірми

«Ремінгтон» золотими – насамперед через гвинтівку із хитним затвором, яка набула шаленої популярності у мисливців. Гвинтівку з хитним затвором стали купувати по всьому світові через її простоту й довговічність. 1875 року з'явився потужний револьвер «модель 1875» – урядова поліція контролювала з його допомогою резервації. Цей револьвер також широко застосовувався злочинцями. Але револьвер програвав за своїми тактико-технічними характеристиками «кольту-миротворцю», і компанія «Ремінгтон» зазнала катастрофи у 1880-х роках. У середині 80-х років «Ремінгтон» почала здавати позиції по всіх напрямках. Компанія переходить на випуск швейних і друкарських машинок. Тільки на початку XX століття в зв'язку з появою нових видів зброї – в тому числі помпової, дробовиків – компанія відроджується. Дробовик Джона Браунінга «модель 1911» став обличчям компанії «Ремінгтон» аж до 1950-х років. Сьогодні компанія «Ремінгтон» процвітає. Коли американська нація просувалася на Захід, вона мала цю зброю; «Ремінгтон» допомагав освоювати нові землі; «Ремінгтон» став суттєвою частиною історії США.

Висновки. Поняття «Дикий Захід» можна порівняти з поняттям «Дике поле», яким позначалася неосвоєна територія на Півдні України в часи Запорозької Січі – це була небезпечна територія, де шукали свого щастя відчайдушні люди, які тікали від злиденного життя. В цілому Дикий Захід – географічні, історичні й культурні аспекти життя, пов'язані з процесом відкриття й освоєння території на заході США, починаючи з 16 і закінчуючи кінцем 19 століття. З історичної точки зору поняття Дикого Заходу пов'язано з формуванням державної території США. Свідчення про те, що Дикий Захід був менш законослухняним, ніж решта території США, суперечливі. Тим не менш, міф про Дикий Захід вже тоді, в другій половині XIX століття, мав особливе значення: він оспівував окремих людей, які боролися за порядок й досягали успіхів завдяки особистим зусиллям і високим моральним якостям. В ході розширення території США розширювалося й поняття «Захід». Після 1890 року явище Дикого Заходу стало відходити в минуле – коли закінчилися війни з індіанцями, торгівля худобою стала втрачати таке важливе значення для економіки країни, дуже розвинувся залізничний транспорт, і чисельність населення стала швидко зростати.

Відкриття Дикого Заходу не можна вважати спонтанним подарунком долі. Правильніше визначити його як закономірний результат обдуманого державної політики. По-перше, федеральним урядом було розроблено стандартну процедуру дослідження, продажу й подальшого адміністрування західних територій. Їхня забудова велася в суворій відповідності з планом. Урядом було прийнято ряд указів, котрі регламентували будівництво населених пунктів. Визначалися розміри поселень. Площа майбутнього міста розбивалася на 36 кварталів (кожен по квадратній милі), і кожен квартал потім поділявся на половинки, чвертинки й восьмушки – получалися стандартні блоки майбутнього міста. Доходи від продажу одного з кварталів йшли на потреби народної освіти тощо. По-друге, федеральний уряд свідомо розширяв національні володіння – через угоди зі штатами, переговори з європейськими

імперіями (земельна оборудка з Наполеоном тощо) й насильницьке привласнення індіанських територій. По-третє, федеральний уряд зробив громадські землі доступнішими; при дешевих ценах нестачі в покупцях не було – земельні ділянки розхоплювали, «як гарячі пиріжки»; в цьому й полягала свідомо державна політика – зробити землеволодіння доступним для широкого кола громадян, зеселити величезні простори, розповсюдити комерційне фермерство на Заході й таким чином стимулювати розвиток національної економіки. (Тут побічним ефектом стала земельна спекуляція – саме спекулянтам й діставалася більша частина реалізовуваної землі; рядові ж фермери, котрі купували ділянки через державні агенції, залазили у величезні борги). По-четверте, федеральний уряд вклав великі кошти, щоби допомогти фермерам з переїздом на придбані ділянки (починаючи з будівництва доріг для гужового транспорту). Тобто, бачимо: в усьому, що стосується освоєння заїхдних земель, провідна роль належить державній владі, урядові. Але парадокс: в американській народній свідомості зафіксувалося критичне ставлення до уряду і його спроб втручатися у справи піонерів; приємніше для народної свідомості вважати, що підкорення Дикого Заходу відбулося завдяки сміливості й ентузіазму самих підкорювачів диких просторів чи, можливо, щасливій долі, але аж ніяк не державній політиці.

Список використаних джерел

1. Бушков А. Неизвестная война. – М.: РИПОЛ-классик, 2012. – 350 с.
2. Гончар Б.М. та ін. Всесвітня історія: Навч. посібн. – К.: Знання, 2011. – 360 с.
3. Історія Сполучених Штатів: Нарис / За ред. Говарда Синкотти. – Вашингтон: Інформаційне агентство Сполучених Штатів, 2010. – 408 с.
4. Ковалевский Н.Ф. Всемирная военная история: Хронологический обзор. – М.: ОЛМА-пресс, 2005. – 496 с.
5. Куропятник Г.П. Вторая американская революция. – М.: Наука, 1961. – 278 с.
6. Стельмах С., Пивовар С. Всесвітня історія: запитання і відповіді. – К.: Феміна, 1996. – 300 с.
7. Стоун И. Открытие Дальнего Запада: 1840-1900 / Ирвинг Стоун: Избранное. Пер. с англ. М.А. Брухнова; предисл. и ред. чл. – кор. АН СССР И.Р. Григулевича. – М.: Прогресс, 1985. – 624 с.
8. Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державне будівництво. – Одеса: ПостСкріптум, 2013. – 208 с.
9. Smith H. Virgin Land: The American West as Symbol and Myth. – Harvard University Press, 1981. – 305 p.
10. Tompkins J. West of Everuthing: The Inner Life of Westerns. – Oxford University Press, 1993. – 245 p.

Сокур Наталя Володимирівна

кандидат політичних наук, доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

Шульгіна Тетяна Миколаївна

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

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Історія руху за права осіб з інвалідністю – це історія окремих людей і організацій, країн всієї світової спільноти. У кожній країні він має свої особливості, часові рамки і передумови. Водночас він має також і спільні цілі – покращення становища осіб з інвалідністю, забезпечення реалізації їх прав та інтеграції у суспільне життя [1].

В Україні розвиток громадянського руху людей з інвалідністю за свої права фактично розпочався з отриманням Україною державної незалежності. Українське товариство сліпих (УТОС) та Українське товариство глухих (УТОГ), засновані 1933 року з метою організаційного об'єднання громадян з вадами слуху та зору, надання їм всебічної допомоги у професійній, трудовій і соціальній реабілітації, підвищення їхнього загальноосвітнього та культурного рівня. Особливо активно люди з інвалідністю почали об'єднуватись в громадські організації після березня 1991 р., коли було прийнято Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та Закон України «Про об'єднання громадян» [2].

В Україні нині налічується близько 28 тисяч громадських об'єднань, понад 5 тисяч організацій зосереджують свою діяльність на проблемах інвалідів.

Особливості громадських організацій інвалідів полягають у тому, що ці організації:

1) об'єднують у своїх рядах інвалідів, а отже, керуються життєвими інтересами, цінностями і пріоритетами інвалідів, які входять до цих організацій;

2) дають можливість акумулювати і використовувати такий унікальний ресурс, як соціальна ініціатива та активність самих інвалідів, що дозволяє знаходити нові, більш сучасні засоби постановки і вирішення соціальних проблем інвалідів;

3) виступають єдиною соціальною структурою, у якій інваліди є членами не опосередковано, як в інших структурах суспільства, а безпосередньо, завдяки чому громадські організації інвалідів мають можливість отримувати

адекватну інформацію щодо соціального стану і потреб інвалідів, вкрай необхідну для розробки пропозицій щодо удосконалення нормативно – правових актів і державних програм підтримки та реабілітації інвалідів [3].

Участь громадських організацій інвалідів у процесі формування політики визначаються не лише внутрішнім законодавством, підписавши та ратифікувавши міжнародні документи, що стосуються інвалідів, Україна зобов'язувалась створити умови для такої участі. Так, 16 грудня 2009 року Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про права інвалідів, затверджену Генеральною асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 12 грудня 2006 року. У преамбулі Конвенції визначається участь інвалідів у політиці щодо захисту їхніх прав та інтересів: «уважаючи, що інваліди повинні мати можливість активної залученості до процесів ухвалення рішень стосовно стратегій і програм, зокрема тих, які безпосередньо стосуються їх» [4].

Сьогодні діяльність громадських організацій свідчить, що інформація про виконання державних цільових програм, які запроваджуються для вирішення важливих соціальних питань, в тому числі і забезпечення прав громадян з інвалідністю, не оприлюднюється і не доходить до широкого кола громадськості. Не відбувається урядовий моніторинг соціальних державних програм з метою висвітлення їх результатів, не проводиться опитування «користувачів» програм, а тому не видно ефективності їх впровадження. Фінансування соціальних програм здійснюється з державного та місцевих бюджетів та інших джерел. Разом з тим отримати інформацію про стан виконання тієї чи іншої програми вкрай важко, такі дані відсутні на офіційних сайтах органів влади [5].

Отже, громадські рухи спрямовуються на удосконалення політики розв'язання проблем осіб з інвалідністю, вони вимагають: жодна політика не повинна формуватися без повної та прямої участі членів груп, на яких вона має безпосередній вплив – «Нічого для нас без нас!».[1]

Таким чином, сьогодні громадські організації є важливою складовою у формуванні і реалізації державної політики у сфері соціального захисту інвалідів. Також, варто наголосити про необхідність партнерства між органами державної влади, адже участь людей з інвалідністю та їх організацій в процесі прийняття рішень підвищує ефективність заходів та сприяє формуванню демократичного та відповідального суспільства.

Список використаних джерел

1. «Нічого для нас без нас»: Посібник з інклюзивного прийняття рішень для державних органів. Упорядники: Азін В. О., Байда Л. Ю., Госс Н., Ждан П.М., Сухініна І. М., Флетчер А. – К: Ленвіт: 2015. – 102 с.

2. Байда Л. «Інвалідність та суспільство»: Навчальний посібник / Л.Байда, О.Красюк-Лва-Енс, С. Буров, В.Азін, Я.Грибальський, Ю.Найда. – Київ, 2011р. // (навчальний посібник). [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://edu.helsinki.org.ua/sites/default/files/userfiles/posibnik_invalidnist ta suspilstv.pdf](http://edu.helsinki.org.ua/sites/default/files/userfiles/posibnik_invalidnist_ta_suspilstv.pdf)

3. Куца А.М. Громадські організації інвалідів у сфері соціального захисту осіб з обмеженими функціональними можливостями / А.М. Куца // Право і суспільство. № 1 – 2011р. С.114- 117.

4. Конвенція про права інвалідів. Ратифікована Законом України від 16.12.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

5. Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1362660945>

Титаренко Олександр Михайлович

доцент кафедри, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, кандидат наук з державного управління, Національна академія державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК МЕРЕЖІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ **НА ПРИКЛАДІ ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ**

Відомо, що релігійність відіграє об'єднуючу та духовно стимулюючу роль у суспільстві. У свою чергу, її розвиток суттєво залежить від діяльності і розвитку мережі релігійних організацій. Аналіз динаміки такого розвитку може надати інформацію про те, що відбувається у духовному житті суспільства та базуючись на які чинники формувати державну і місцеву політику розвитку. Здійснимо такий аналіз на прикладі Південного регіону України, який сьогодні знаходиться менше у фокусі уваги дослідників, ніж Східний і Західний регіони України.

Отже, за даними Міністерства культури України (табл. 1), в цілому по Україні на 1 січня 2016 р. релігійна мережа представлена 35709 інституціями релігійних організацій. У порівнянні з 2015 р. відбулося зростання мережі – на 392 одиниці, або на 1% (статистичні дані за 2014 та 2015 рр. без врахування показників мережі релігійних організацій АР Крим).

Отже, релігійна мережа Південного регіону України на 1 січня 2016 р. сформована у складі 3033 зареєстрованих релігійних організацій, у тому числі: 39 духовних центрів та управлінь, 2915 релігійних громад (8,5 % від усіх релігійних громад по Україні), 32 монастирі, 32 місії, 3 братства та 12 духовних навчальних закладів. У порівнянні з 2014 р. відбулося зростання мережі на 29 одиниць (на 1%), а з 2013 р. до 2014 р. зростання становить 22 одиниці, що становить також 1%. Лідером у кількості релігійних організацій є Одеська область – 1340 одиниці або 44,0%, а найменше їх діє у Миколаївській області – 760 або 25,0%.

Таблиця 1

Динаміка кількості релігійних організацій Південного регіону України за 2013-2015 рр.

Показники	Україна			Південний регіон									Разом Південний регіон		
				Миколаївська обл.			Одеська обл.			Херсонська обл.					
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Всього	37209	35317	35709	741	750	760	1325	1331	1340	918	925	933	2984	3006	3033
центри, управління	386	379	378	10	10	10	18	20	20	10	10	9	38	40	39
громади	35646	33781	34183	721	730	739	1253	1257	1266	895	901	910	2869	2888	2915

монастирі	519	516	516	4	4	4	21	21	21	6	7	7	31	32	32
братства	83	78	75	-	-	-	2	2	2	1	1	1	3	3	3
місії	369	365	359	6	6	7	20	20	20	5	5	5	31	31	32
духовні навчальні заклади	206	198	198	-	-	-	11	11	11	1	1	1	12	12	12
Кількість недільних шкіл	13104	12406	12171	428	414	358	317	317	307	401	401	393	1146	1132	1058
Кількість священнослужителів	32456	31781	31851	582	576	535	1011	1011	1088	610	610	607	2149	2197	2230

Складено автором [1,2,3].

У складі релігійних організацій найбільшу питому вагу складають релігійні громади – 96%. Приріст релігійних громад за 2015 р. у кожній з досліджуваних областей склав 9 одиниць.

У порівнянні з минулим 2014 р. збільшилася кількість священнослужителів на 33 особи, і становить 2230 осіб або 7% від загальної кількості священнослужителів по Україні.

Загальна забезпеченість релігійних організацій кадрами священнослужителів на 1 січня 2016 р. по Україні становить 94,8% (у 2014 р. цей показник становив 94%), по Південному регіону – 73,5 % та 73,0% відповідно.

Станом на 1 січня 2016 р. в Україні діє 12171 недільна школа, загальна кількість яких зменшилася на 235 одиниць у порівнянні із 2015 р. У південному регіоні діють 1058 недільних шкіл, що становить 8,7% від їх загальної по країні кількості. У розрізі областей найбільша кількість недільних шкіл – 393 або 37,1% по регіону діє у Херсонській області, а найменша – 307 або 29,0% – у Одеській області. Кількість недільних шкіл і динаміка розвитку їх мережі свідчить, зокрема, про дещо понижену активність релігійних організацій у забезпеченні свого відтворення.

Проведеним дослідженням конфесійного зрізу релігійної мережі у Південному регіоні України станом на 1 січня 2016 р. (табл. 2) встановлено, що переважна більшість релігійних громад за віросповіданням відноситься до християнства – 2726 одиниць або 93,5%, до іудаїзму – 27 одиниць, що становить менше 1%, до ісламу – 81 одиниця або 2,8% та 81 одиниця – до інших, у тому числі нетрадиційних та новітніх віросповідань.

**Кількість релігійних громад за віросповіданням
у Південному регіоні України станом на 1 січня 2016 р.**

Південний регіон	Християнство							Іслам	Юдаїзм	Інші	Інше
	Православ'я				Протестанти	Католики					
	ПЦМП	ПЦКП	АЦ	Інші		ГКЦ	КЦ				
Миколаївська	86	41			552	11	0			0	397
Одеська	73	24		3	354	02	0	0	0	4	2661
Херсонська	57	3	3		772	62	6	2		7	109
Всього	216	58	6	6	967	75	6	1	7	1	
Разом	1656				967	103		1	7	1	9152

Складено автором [3].

Серед християнських конфесій перше місце за чисельністю релігійних громад посідає православ'я – 1656 громад або 60,7%, далі йдуть протестанти – 967 громад або 35,5% та католики – 103 громад або 3,8%.

Варто зауважити, що за даними національного опитування, проведеного у 2014 році Центром Разумкова, рівень релігійності українського суспільства залишається високим – віруючими визнали себе 76% громадян. Рівень релігійності залежить і від регіону: віруючими вважають себе: 93% – жителів Заходу, 63% – жителів Сходу, жителів Півдня – 65,9%. Більшість, а саме 70% громадян відносять себе до православ'я. У південному регіоні цей показник становив 67,0% громадян.

Українське суспільство залишається толерантним до сповідання різних релігій. Переважна більшість громадян вважають, що «будь-яка релігія, яка проголошує ідеали добра, любові, милосердя і не загрожує існуванню іншої людини, має право на існування». Водночас, майже третина – 31% опитаних переконані в тому, що церква, релігія мають бути національно орієнтованими. Таку точку зору поділяють 53% жителів Заходу, у Центрі її підтримали 32% опитаних, 20%, або кожен п'ятий житель Сходу і 22% жителів Півдня.

Більшість громадян упевнені, що в сучасному українському суспільстві Церква відіграє позитивну роль: так думають 53% опитаних. Однак, цей показник має виразний регіональний характер: позитивну роль Церкви відзначають 75% жителів Заходу, натомість в інших регіонах таку точку зору поділяють менше опитаних – 49% жителів Центру, 46% – жителів Півдня, 44% – жителів Сходу [4].

Отже, якщо в Україні у період з 2013 р. по 2015 р. мережа релігійних організацій перш значно зменшилася (станом на 1 січня 2015 р. на 1892 одиниці або 5,1%), а на наступний рік почала збільшуватися (за 2015 р. приріст становив 392 одиниці або 1,1%), то в Південному регіоні вона щорічно розширюється, хоча й невеликими темпами – на 1,0% в рік, що свідчить про сталість розвитку

релігійної сфери цього регіону, а отже посилення суспільного запиту на релігійні цінності. З одного боку, це може свідчити про духовний розвиток українського суспільства, а з другого, – про посилення впливу негативних соціально-економічних чинників на життєдіяльність людей, що спричиняє пошук духовної опори для людини. З'ясування причин цього потребує окремих наукових досліджень та соціологічних опитувань і є важливим для визначення стратегічних напрямів розвитку Української держави.

Список використаних джерел

1. Про річну статистичну звітність з питань державно-конфесійних відносин в Україні за 2015 рік (релігійні організації): Наказ міністерства культури України від 31 берез. 2016 р. № 184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245083533&cat_id=2449505

2. Про річну статистичну звітність з питань державно-конфесійних відносин в Україні за 2014 рік (релігійні організації): Наказ міністерства культури України від 13 берез. 2015 р. № 126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244950863&cat_id=244950594

3. Про річну статистичну звітність з питань державно-конфесійних відносин в Україні за 2013 рік (релігійні організації): Наказ міністерства культури України від 19 берез. 2014 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=244950598&cat_id=244950594

4. Україна-2014: суспільно-політичний конфлікт і Церква / інформаційні матеріали круглого столу «Релігія і влада в Україні: проблеми взаємовідносин»: Центр Разумкова спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні 15 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/1400155420_file.pdf

Титаренко Любов Миколаївна

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, к.політ. наук, доцент

ПУБЛІЧНІ ОРГАНИ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНО – ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Анотація. У статті звертається увага щодо необхідності удосконалення функціонування органів державно-публічної влади та децентралізації в управлінні, розглядаються питання пов'язані з проблематикою оновлення взаємодії територіальної організації влади і суспільства. Окреслено актуальність розвитку сьогодення щодо реформування галузей системи державного управління: функціонування органів державної влади, модернізації публічних органів в напрямку децентралізації владних повноважень інститутами управління.

Ключові слова: публічні органи влади, реформування і модернізація, публічне управління, децентралізація, повноваження, органи місцевого самоврядування, адміністративні послуги, державний службовець, територіальна громада, взаємодія влади і суспільства, успіх демократизації.

Метою цієї статті є висвітлення актуальних питань реформування публічного управління в умовах децентралізації владних відносин, та європейської інтеграції, як пріоритетного напрямку державної політики, розвитку регіонального управління і місцевого самоврядування.

Окреслено теоретико-методологічні засади стосовно сутності та функціонування публічних органів влади в напрямку їх удосконалення як на центральному, так і регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Реформа публічного управління почалася в Європі в 80-ті рр. XX ст. і була викликана необхідністю посилення ефективності держави[6, с. 271]. Сучасний стан вітчизняного державотворення характерний процесами, що впливають на функціонування та розвиток системи публічного управління України. Це – європейська інтеграція України, а також децентралізація та реформування державного управління.

Структурні реформи, розпочаті в Україні, докорінна зміна поглядів щодо місії держави стосовно забезпечення прав і свобод людини і громадянина висувають нові вимоги до публічних органів влади та професійної компетентності державно-управлінських кадрів[8,с.2]. Вважаємо, що започатковані на сьогодні реформи спрямовані на удосконалення відповідальності за надання послуг між державними органами та органами місцевої влади, надають останнім більше повноважень по взаємодії влади і суспільства.

Метою реформування публічного управління, як це закріплено у Стратегії сталого розвитку «Україна– 2020», є побудова прозорої системи

державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення ефективності та розвитку публічного управління як на центральному, так і регіональному рівні[11,с.2].

Очевидність необхідності реформування системи державного управління та його складової: місцевого самоврядування, (як і всієї територіальної організації влади в Україні) зумовила появу достатньо великої кількості відповідних наукових праць. Найбільш відомими розробками в окресленій проблематиці є публікації В. Бабаєва, МП. Біленчука, О. Бобровської О. Васильєвої, Горбатенка В.П., В. Куйбіди, О.Оболенського, Ф. Погорілка, С. Саханенко та ін. Зокрема, обраній темі присвятили увагу: В. Авер'янов [2, с. 76], В. Бакуменко [4, с. 234], Г. Атаманчук [3, с. 423], М.Іжі [4, с. 34], О.Якубовського та ін. В їх наукових працях порушуються питання про те, що процеси вітчизняного державотворення та модернізації співвідносяться з проблемами місцевої демократії: безпосереднього реформування публічного управління в умовах децентралізації владних відносин, удосконалення функціонування місцевого самоврядування в країні.

З точки зору вітчизняних науковців [3; 4; 5; 6], в руслі сьогодення постає необхідність в розбудові якісно нового інституту державного управління, забезпечення суспільства кваліфікованими кадрами та компетентними управлінцями з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень.

Погоджуюсь з думкою науковців, що метою у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення функціональності та спроможності місцевого самоврядування в розбудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Безумовно, ці дослідження є значним внеском в теорію, методологію та практику вивчення суспільного розвитку сьогодення. Про те, попри велику увагу до проблем удосконалення та реформування діяльності місцевого самоврядування (як і державної служби), на сьогодні є багато дискусійних питань, які потребують осмислення сутності публічних органів влади та реформи місцевого управління.

На сьогодні українська держава характеризується поєднанням у собі інститутів, що дісталися як у спадок від радянської доби, так і нових інститутів, що сформувалися в складний період становлення незалежності[6, с. 67]. Варто зазначити, що як організаційно-управлінський інститут державне управління є професійною діяльністю із виконання та забезпечення цілей, завдань і функцій держави, виступає в ролі соціального механізму їх реалізації на місцях, що є гарантом розвитку соціуму[3,с.345]. Законодавством України визначено порядок прийняття на державну службу, проходження випробувального терміну, особливості умов прийняття на державну службу, порядок присвоєння рангів і багато інших питань[1;12]. Для забезпечення реалізації положень Концепції адміністративної реформи [12, с.2] в Україні передбачено підготовку та реалізацію концепцій та програм, законів України. Правову основу адміністративного пакету реформ становлять Конституція [1] та закони України, які визначають статус центральних і місцевих органів виконавчої

влади, систему адміністративно-територіального устрою та організацію місцевого самоврядування. Крім того, затверджено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року», розроблену Нацдержслужбою України[10]. Основними завданнями Державної цільової програми розвитку державної служби є: удосконалення організаційних засад державної служби, передбаченого новою редакцією Закону України «Про державну службу» впровадження нової системи управління персоналом державних органів[1, с.1], управління людськими ресурсами на державній службі в середньостроковій перспективі, формування кваліфікованого кадрового складу державної служби.

Доцільно відзначити, що в контексті адміністративної реформи на перший план виходять демократичні зміни, а саме: оновлення змісту діяльності органів державної влади, їх максимальне наближення до потреб і запитів людей з головним пріоритетом демократизації суспільства та служіння народowi України[1; 2; 3; 4]. Заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Негода зазначив, що Україна, проводячи реформу місцевого самоврядування, намагається досягти європейського рівня місцевої демократії [8, с. 4]. Необхідно визнати, що децентралізація влади – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування, так аби більше повноважень мали ті органи, що знаходяться ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати більш успішно.

20 травня 2015р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи презентував Дорожню карту по Україні, укладену за результатами постмоніторингу виконання рекомендацій Конгресу щодо місцевої та регіональної демократії в Україні[13]. Попередньо друге і третє засідання пост моніторингової групи Конгресу були присвячені стану виконання рекомендацій щодо фінансової самостійності місцевих органів влади, посилення субсидіарності і об'єднання громад. Підсумки постмоніторингової програми були узагальнені у Дорожній карті, яка містить ключові рекомендації для Уряду України, зокрема щодо внесення змін до Конституції України, проведення місцевих виборів та інших питань, які є ключовими для успіху реформи місцевого самоврядування[13, с. 2].

Зазначимо, що Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 країнах – членах та складається з двох палат – Палати місцевих влад і Палати Регіонів, а також трьох комітетів, та з 636 місцевих представників, які представляють більш ніж 200.000 місцевих та регіональних органів влади. Пріоритетами Конгресу є зміцнення та захист інтересів органів місцевих і регіональних влад, забезпечення їх участі у процесах європейської інтеграції, моніторинг дотримання державами-членами Ради Європи положень Європейської хартії місцевого самоврядування та спостереження за місцевими та регіональними виборами, які відбуваються в цих країнах[там само, с.2].

Важливо зазначити, що Глава Української держави під час свого виступу у відкритті 12-ої Щорічної зустрічі Ялтинської Європейської Стратегії (YES).–

наголосив і закликав чітко визначити, що «Україна думає та діє по-європейськи». Президент закликав об'єднати зусилля для реформування та вдосконалення публічних органів влади та інститутів, які покликані служити принципам і нормам міжнародного права, на зразок права вето у Раді Безпеки ООН. «Ми розраховуємо на постійну щирю та віддану підтримку нашими партнерами зусиль із досягнення миру та всеохоплюючої трансформації. Ми сьогодні повинні думати і діяти по-європейськи... Значна увага під час зустрічі була приділена подальшій координації дій на міжнародному рівні[15, с. 9].

Слід відзначити, що всі країни Європи, як і більшість країн світу виділяють в системі органів публічної влади, – органи місцевого самоврядування[15, с. 2]. Переорієнтація державного управління з жорсткої вертикалі ієрархічної системи контролю на комунікативну взаємодію публічної влади, освіти, науки, бізнесу і громадянського суспільства, потребує формування в Україні нової парадигми взаємодії державно – управлінських кадрів, загальними рисами яких мають стати: професіоналізм і відповідальність, моральність і патріотизм, які набувають рис сталого характеру поведінкової моделі представниками органів публічної влади, – як на центральному, так і регіональному рівнях.

Інтеграція українського суспільства в європейську спільноту і запровадження реформ з децентралізації публічної влади в Україні зумовлює осмислення досвіду децентралізації публічної влади в провідних європейських демократичних країнах. Саме децентралізація публічної влади являється невід'ємним атрибутом місцевого самоврядування в провідних демократичних державах Європейського Союзу[13; 24; 15]. В контексті вищезначеного, слід окреслити, що наявність органів публічної влади на найближчому для людей рівні робить владу більш ефективною та дешевшою для суспільства.

Формування, реалізація державно-службових відносин у діяльності органів публічної влади спрямована на те, щоб люди розуміли, що від їх вибору залежить якість життя, для чого необхідно не лише удосконалити функціонування місцевої влади, але і знижувати забюрократизованість державної машини як на центральному, так і регіональному рівні.

Заодно доводиться констатувати, що бюрократизм який виживав за будь-якої влади, по інерції на сьогодні все ще намагається зберегти свої звичні механізми управління, і, на жаль, переносить ці негативні тенденції на регіональний рівень. Тому стан реформування публічного управління в Україні в напрямку суспільно-політичного розвитку регіонів та децентралізації, з одного боку характеризується спрощенням, з іншого, – ускладненням взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

На сьогодні однією з ключових проблем українського суспільства в контексті суспільно – політичного розвитку регіонів є загострення кризи державного управління, яке супроводжується невмотивованістю апарату до служіння народові з одного боку, та критично низьким рівнем довіри суспільства до них (як представників державної та місцевої влади) – з іншого[9; 13; 14]. Саме цей фактор суттєво впливає на рівень довіри до влади з боку громадськості, визначає ступінь її консолідованості та обумовлює перспективи

формування української державно-управлінської еліти як на центральному, так і регіональному рівні.

Тому в нинішній час, одним із ключових завдань, яке стоїть перед урядом, є реформа системи державного управління і її складової, державної служби, – як одного з ключових важелів реформи в цілому і якомога швидшого удосконалення діяльності органів публічної влади щодо вирішення центральних, регіональних та місцевих проблем[10;11;12]. Варто зосередити увагу на тому, що розбудова системи державного управління та місцевого самоврядування є багатоаспектним комплексним завданням, яке потребує окремого розгляду й вироблення системи заходів щодо поступу регіонального та суспільного розвитку.

Хоча чіткої на сьогоднішній день моделі організації публічної служби за конституційними нормами не встановлено, проте Конституція України виділяє загальні засади концепції формування та розвитку системи державного управління. Так, до основних конституційних положень, що безпосередньо стосуються системи державного управління і державної служби, розкривають її соціальний характер, належать наступні: ст. 38 (розд. II) Конституції України наголошує, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування»; ст. 8 (розд. I) визначає, що Конституція України має найвищу юридичну силу і в Україні діє принцип верховенства права [7, с.12].

Цей принцип забезпечує єдність, узгодженість і стабільність всієї правової системи, її окремих елементів та інститутів, зокрема публічного інституту державної служби [там само]. Цей принцип передбачає, що: органи влади, посадові особи і громадяни повинні додержуватися Конституції України, законів України, міжнародних норм. Публічні особи, тобто державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування мають виконувати функції тільки у межах компетенції органу, де вони працюють, у межах прав, закріплених за посадою. Всі державні органи і посадові особи повинні належним чином реалізовувати свої права та обов'язки; чесно, сумлінно, віддано виконувати та забезпечувати цілі, завдання і функції держави, що стає основою довіри громадян до публічних органів влади, передбачає підвищення професійної компетентності та публічності їх представників[там само,с.12].

Безумовно, публічна служба передбачає виконання посадових обов'язків особами, які займають державні посади і які отримують за свою працю грошову винагороду [12, с. 2]. Взагалі публічна служба виконується службовцями в порядку, встановленому законом і стандартами, які нормативно врегульовані і постає тим інститутом, через який реалізується демократична сутність держави, підтримується життєдіяльність суспільства, а державний апарат слугує потребам суспільного розвитку як в центрі так і на місцях.

Багатоманітність впливу державного апарату на суспільну життєдіяльність, багатовекторність його цілей та функцій його діяльності свідчить про те, що на сучасному етапі демократизації перетворення у системі державного управління та державної служби співвідносні з перетворенням в системі місцевого самоврядування і повинні забезпечуватися Координаційною

радою з питань місцевого самоврядування при Президентіві України та Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [12, с.3].

Виходячи з вищезначеного слід обнадійливо вірити і зауважити, що стара управлінська кланово-олігархічна модель добігає в Україні кінця. Для прикладу, голова Одеської облдержадміністрації М.Саакашвілі заявляє, що суспільно-політичний розвиток на місцевому рівні полягає в тому, що зміни потрібно здійснювати таким чином, щоб десь за рік-півтора відбувся реально великий розвиток удосконалення діяльності органів влади [9, с.2].

Беззаперечно, що науково – обґрунтована стратегія розвитку будь-якої системи потребує чіткого визначення та розуміння не лише її вектору, цільових функцій і пріоритетних напрямів, а й узгодження технологічних процесів і механізмів реалізації, а також урахування можливих негативних наслідків, пов'язаних із руйнуванням системоутворюючих компонентів у разі, якщо вони не знайдуть адекватного заміщення. Як зазначає агентство УНІАН, для отримання відповіді на питання, як формувати систему й спрямовувати її до стратегічно визначеної мети, слід визначити стан, в якому знаходиться система та з'ясувати її готовність до змін [8, с.2]. З огляду на це, зрозумілим є те, що система завжди знаходиться в конкретно визначеному стані між двома полюсами – позитивним і негативним. Тобто стан системи можна охарактеризувати ступенем прояву однієї з цих властивостей і тенденціями до їхнього зростання або зменшення.

Будь-яка система влади обирає ступінь регулювання розвитку в той або інший бік. Обнадійливо, адже М. Саакашвілі вважає, що в Україні, модель управління, яка веде країну до деградації, треба якомога швидше міняти. Тоді і прийдуть інвестори, які повірять у реформи, заявив голова ОДА. Тому що інвестиції підуть тільки туди, де немає криміналітету, корупції, а туди, де людина розуміє, які є реальні правила гри [9, с. 2].

Модернізація в загальному плані означає процес оновлення, осучаснення, тобто набуття менш розвиненими суспільствами низки ознак, характерних для більш розвинених суспільств, що, в свою чергу, передбачає масштабні, цілеспрямовані перетворення в усіх основних сегментах суспільства і його складових: соціальної системи (в економічній, правовій, політичній сферах, соціальних відносинах, культурі, системі освіти) [6, с. 137]. З точки зору проф. інституту держави і права ім.В.М. Корецького НАН України Горбатенка В.П., до основних складових модернізаційних змін належать: «раціоналізація діяльності бюрократії і суспільно-владних відносин; диференціація політичної структури; налагодження гнучкої системи вдосконалення законодавства; визначення оптимального рівня децентралізації виконавчої вертикалі; подолання відчуження населення від суспільно-політичного життя [6, с. 147].

Отже, розглядаючи діяльність органів влади в контексті реформування державного управління, усвідомлюємо необхідність удосконалення моделі публічного управління в цілому, аналізуючи державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як комплексний і багатогранний соціально-правовий, організаційний інститут.

Лише у випадку належної уваги держави до ролі публічного управлінця: державного службовця та службовця в органах місцевого самоврядування відповідно місії служіння народowi і державі, реформа публічного управління наблизить суспільно-політичний розвиток регіонів до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу» .Документ 889-19, чинний, поточна редакція — Прийняття від 10.12.2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>
2. Авер'янов В.Б. Державне управління проблеми адміністративно - правової теорії та практики/ За заг. ред. В. Б.Аверянова. – К.: Факт, 2003. – 108 с.
3. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: Курс лекцій. – М.: Юридична література, 1977. – 434с.
4. Бакуменко В.Д. Державне управління: основи теорії, історія та практика: навч.посіник / В.Д.Бакуменко, П.І.Надолішній, М.М.Іжа, Г.І.Арабаджи; за заг.ред. П.І.Надолішнього, В.Д.Бакуменка. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
5. Ващенко К.: «Партійні квоти або чиїсь особисті вподобання — хибні принципи розстановки кадрів»/ Урядовий кур'єр. 11 вересня 2015р / <http://www.ukurier.gov.ua/uk/>
6. Інститут держави і права імені В. М. Корецького Нац.академії наук України STUDIA POLITOLOGICA UCRAINO-POLONA. Випуск четвертий// за ред. В. Горбатенка та Ірени Ставови-Кавки. – – Житомир-Київ-Краків : ФОП., 2014. –313 с.
7. Конституція України. 1996, Київ. – 64 с.
8. Європарламент синхронно з Радою ратифікував Угоду про асоціацію Інформаційне агентство УНІАН. – 16.09.2014р. <http://www.unian.ua/politics>
9. Саакашвілі "Немає ілюзій, що ми побудуємо в Одесі за півроку Батумі. Хоча потенціалу в стократ більше". – 4. 06. 2015р. – с. 2. <http://gazeta.ua/news. Gazeta.ua .>
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року". – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/search>.
11. Указ Президента України: Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [Електронний ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
12. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017р. Розпорядження Кабінету Міністрів. —<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#n65>
13. Прес служба Міністерства регіонального розвитку. Урядовий портал. [Електронний ресурс]. <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>

14. Титаренко Л. М. Соціально-політичний простір сучасності: проблеми та перспективи розвитку. Матеріали VI Регіональної науково-практичної конференції за міжнародною участю (м.Дніпропетровськ). -2013р. – С.435.

15. Форум YES-2015. 12 щорічна зустріч "Ялтинської Європейської стратегії" — www.google.com.ua/search?q

Щербак Віктор Олексійович

начальник управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Лубенської міської ради, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

БАГАТОРІВНЕВЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ, ЯК ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Найважливішою особливістю розвитку світового співтовариства у другій половині ХХ ст. є глобалізація багатьох процесів і явищ у галузі міжнародних відносин, посилення взаємозв'язків і взаємозалежності сучасних держав. Глобалізація проявляється не тільки у світовому масштабі, а й на регіональному рівні. Важливою складовою міжнародних відносин у ХХІ ст. є регіональна співпраця і розвиток.

Не дивно, що культурно-історично, економічно або етнічно близькі нації відчують природний потяг до взаємного наближення, зумовлюють тенденції економічної регіоналізації.

Регіоналізація є процесом поступального формування спільного ринкового та відтворювального простору географічно, історично та культурно споріднених країн.

У результаті соціальної трансформації, принесеної процесами глобалізації, виник новий тип соціальної структури та нова форма соціальної організації людей, які називаються мережевим суспільством.

Мережева організація суспільства існувала майже завжди, проте більше можливостей для формування мережевих відносин з'явилося саме в умовах глобалізації, яка привела до зростання внутрішньої взаємопов'язаності світової системи, стала ефективним каталізатором трансформаційного розвитку сучасного світу [1].

Поняття мережі, дозволяє розглядати різноманіття акторів у всій складності процесів взаємодії між ними, що протікають на різних рівнях. Цей принцип, званий принципом субсидіарності, сприяє розмежуванню сфер компетенції між органами влади різних рівнів, і сприяє зменшенню ролі національних держав, одночасно зі збільшенням ролі регіонів.

По суті, сьогодні молода Українська держава, яка не встигла виробити власні національні управлінські інститути.

Аналіз робіт українських і зарубіжних авторів з цього питання показує широту та різнобічність цього поняття, а також дозволяє стверджувати, що розвиток регіонального управління веде до формування складної, багаторівневої системи. Це, безумовно, потребує її глибокого теоретичного осмислення і визначення категорійно-понятійного апарату, який характеризує цю систему. Розуміння суті нового управління є особливо необхідним з точки зору європейської інтеграції України, оскільки мова йде про пристосування до

прийнятої в ЄС політики згуртування та регіональної політики (вирівнювання, перерозподіл тощо). Багаторівневе управління доцільніше відносити до феноменів, що поєднують у собі і горизонтальну, і вертикальну динаміку, причому ієрархія та закон поступово поступаються угодам та інформації. Саме багаторівневе управління, зважаючи на необхідність децентралізації, може бути в Україні альтернативою федералізму, впровадження якого у класичній формі може негативно вплинути на єдність держави.

"Багаторівневе управління"[2] є недавнім поняттям, увійшовши в словник політології приблизно п'ятнадцять років тому. В останні роки це поняття знайшло своє відображення в дослідженнях децентралізації, державної політики, суспільно-приватному управлінні та місцевому управлінні.

Багаторівневе управління характеризує зміни у відносинах між акторами, розташованими на різних територіальних рівнях.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385, визначено, що державна регіональна політика повинна базуватися не на патерналістських відносинах між державою і регіоном, а на створенні умов для формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки.

Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

А також передбачає створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані насамперед вимогами щодо створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку [3].

Тому, підсумовуючи можна зробити висновок, що в умовах європейської інтеграції суспільно-політичний та соціокультурний розвиток регіонів України залежить від побудови нової моделі інституційних взаємовідносин та децентралізації влади.

Список використаних джерел

1. Барабанов О.Н. Глобальное управление и глобальное сотрудничество // Глобализация: человеческое измерение. М. 2002.
2. Kohler B., Jachtenfuchs, M. Multi-Level Governance // European Integration Theory. Oxford, 2004.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014р. №385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

Яковлева Лілія Іванівна

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат політичних наук, доцент, Одеський регіональний інститут
державного управління Національної академії державного управління
при Президенті України*

Е-УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Теоретичні підходи до конструювання моделей е-урядування та публічного управління мають великий практичний потенціал, який виражається у визначенні механізмів підвищення ефективності діяльності органів державної влади та раціоналізації процесу їх взаємодії з іншими акторами публічної політики.

На думку В. Парсонса, «Ідея публічної політики передбачає існування сфери чи сектора життя, що не є приватними або суто індивідуальними, а здійснюються спільно. «Публічний» означає ті аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального втручання або принаймні спільних дій» [8, с. 23].

Публічна політика (Public Policy) виконує важливі функції підтримання балансу приватних та колективних інтересів і досягнення на цій основі суспільного блага, соціальної справедливості, презентації та артикуляції інтересів окремих індивідів, соціальних груп та спільнот, забезпечення організації і управління різними сферами на основі права. На думку І. Малютіна «Державна влада, яку також називають публічною – це спосіб керівництва, управління суспільством за допомогою спеціального апарату примусу... Державну владу й державу не можна ототожнювати, бо державна влада – це спосіб керівництва, управління суспільством, а держава – спосіб (форма) організації суспільства. Державна влада має свою правову природу і свій початок. Вона може передаватися в спадок у монархічних формах правління, делегуватися в республіканських формах правління – традиційний легітимний спосіб здобуття державної влади, а також привласнюватись (узурпація влади, від лат. Usurpo – «захоплюю») шляхом насильного її захоплення – нелегітимний протизаконний спосіб» [7].

Важливою складовою феномену легітимності та раціональності у публічному управлінні, який дозволяє запобігти узурпації влади, виступає принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки.

На думку Є. Бистрицького, «Легітимація – це розгорнутий у часі політичний дискурс – процес розповсюдження, обговорення, обдумування, врешті-решт доведення колективної правильності та прийнятності соціально-правових норм, що їх здебільшого стихійно встановлюють нові політики. Тому ще говорять про легітимаційний потенціал політичного дискурсу. Легітимаційний потенціал – це засади та мотиви, що можуть бути мобілізовані

для публічного доведення легітимності політики, мають соціальну силу утворювати консенсус – найважливішу умову легітимації» [1].

Легітимація публічного управління – це складний політичний процес, який визначається такими факторами, як довіра громадян, взаємне визнання та забезпечення прав і обов'язків акторів у процесі публічного управління, механізми та форми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів, демократизація вертикальної та горизонтальної політичної взаємодії, верховенство права та конституційних засобів прийняття та реалізації владних рішень та впровадження політики.

При цьому слід враховувати, що публічне управління є особливою соціальною функцією, яка є похідною від суспільних потреб та набуває політичного змісту й відповідних державних форм у модерних суспільствах. Зміст раціонального публічного управління виявляється в організації діяльності соціальних груп та окремих індивідів шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю.

Джерелами легітимності та раціональності публічного управління виступають результати виборчих кампаній, правове поле, рівень довіри у вертикальній взаємодії та управлінській структурі, ідеологічні принципи.

При цьому необхідно враховувати стан громадської думки, рівень політичної участі та політичної активності громадян. Актори публічного управління вважаються легітимними, якщо вони здатні підтримувати не лише законність влади, а й віру громадян у законність політичного режиму, його відповідальність та здатність виконувати демократичні правила політичної гри.

Легітимність передбачає спроможність акторів створювати та відтворювати переконання, що вони є оптимальними та бажаними для суспільства. Тобто, «Легітимність є ознакою законності влади і, в свою чергу, відповідність її конституції і закону. Оскільки влада є ознакою повноважень органів держави та місцевого самоврядування, оскільки легітимність є складовою їх повноважень, адже власне через повноваження влада детермінується, встановлюється та реалізується. Народ як джерело влади володіє нею у вищому ступені і як носій суверенітету концентрує основні публічні функції» [4].

Дослідження легітимності та раціональності публічного управління у сучасних умовах складається із таких взаємопов'язаних елементів.

По-перше, визначення політичних та конституційно-правових передумов забезпечення раціональності та легітимності демократичних політичних режимів. На думку М. Савчина «інституційні цінності конституційної системи приводять у чинність конституційні цінності – універсалії (гідність людини, свободу, рівність, справедливість, субсидіарність, толерантність), між якими існують релевантні зв'язки, – демократію та легітимність публічної влади» [9]. У цьому контексті, слід відзначити, що у Конституції України визначено та закріплено принципи народного суверенітету та демократичну організацію діяльності державної влади, у тому числі – демократичної легітимності влади. Так, стаття 38 закріплює право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними.

По-друге, дослідження сучасних викликів для раціональності та легітимності у публічному управлінні. Демократія виступає дієвим механізмом забезпечення балансу політичних інтересів, правління більшості водночас із захистом прав меншості, а тому розглядається в якості передумови легітимності влади. При цьому постають проблеми перетворення «електоральної демократії» на консолідовану демократію, контролю над діяльністю влади у міжвиборчий період, «демократичного конформізму» та визначення процедури формування органів публічної влади.

По-третє, взаємодія органів державної влади із іншими акторами публічного управління – політичними партіями, інституціями громадянського суспільства, мас-медіа та експертами. У просторі публічного управління сучасної доби важливим виступає не домінування держави в усіх сферах публічного життя, а налагодження конструктивної взаємодії із суспільством за посередництвом об'єднань громадян з метою реалізації та захисту основних прав індивіда.

У процесі забезпечення легітимності та раціональності публічного управління окремо слід відзначити діяльність політичних еліт, які виконують управлінські функції, характеризуються значним впливом на владу та управління, конкуренцією за доступ до владних ресурсів, динамізмом розвитку та ієрархією.

До політичної еліти належать ті, хто займає відповідні посади (еліта за формальними ознаками), а також ті, хто на різних етапах відіграє важливу роль у прийнятті політичних рішень, реалізації політичного курсу.

Легітимність та раціональність публічного управління передбачає наявність сформованого ринку й інституту приватної власності, які забезпечують вплив на діяльність еліт широкого кола представників середнього класу, груп інтересів, автономію громадянського суспільства та імунітет індивідів щодо державного втручання та контролю над економічною, політичною та духовною сферою суспільного життя.

На думку В. Лещенка, становлення політико-управлінської еліти в Україні визначається «інерційністю кризових процесів, суперечністю формування ринкових відносин і слабкістю фінансової системи, трудностю створення децентралізованої управлінської інфраструктури... наростанням напруженості й небезпеки переходу до диктатури в атмосфері зростання впливу різних екстремістських організацій, особливо націоналістичного плану, надмірною зарозумілістю малопотужних партій, рухів і їхніх лідерів, правовим нігілізмом, ціннісно-етичним і культурним вакуумом, який розширюється, поворотом у бік релігійно-культових ідеалів, містики, етнонаціонального егоїзму. І це при тому, що в процесі демократичного оновлення особливу, а багато в чому і провідну роль покликані відіграти мистецько-культурна, духовна, наукова еліти, песимізмом соціальних очікувань, розчаруванням народу результатами реформ» [6].

По-четверте, легітимність та раціональність акторів публічного управління як прояв принципу народного суверенітету, що означає повноту влади народу у процесі урядування. При цьому необхідно враховувати, що «1)

народний суверенітет – це верховенство, незалежність, суверенність, невідчужуваність та єдність волі народу; 2) народ має право обирати своїх правителів, які повинні обстоювати інтереси свого народу» [3]. Відповідно, криза легітимності настає, коли певні групи не визнають легітимності уряду, або держави в цілому (наприклад, Чехословаччини, Югославії, Радянського Союзу та ін.). З іншого боку, принцип народного суверенітету означає, що народ заслуговує на тих правителів, яких він обрав, а закріплення влади народу у Конституції носить більшою мірою декларативний характер та не передбачає конкретних механізмів реалізації.

Політичний процес сучасної України характеризується власними особливостями легітимації та раціоналізації дій владних акторів, серед яких можна відзначити наступні:

- формування політичної та правової системи на основі радянських інститутів влади, шляхом встановлення «зверху» в інтересах порівняно невеликої групи владних акторів. На думку Є. Бистрицького «В умовах посткомунізму легітимація являє собою проблему в кількох найважливіших сенсах. По-перше, йдеться про історичне повернення до практики легітимації після майже столітнього панування нелегітимної — самолегітимної — влади. По-друге, йдеться про штучне визначення (за допомогою цілеспрямованої пропаганди, спланованої ідеологічної дії) тієї системи цінностей, що мають складатися природно-історично (в культурі, традиціях, мові, звичаєвому бутті тощо) та які утворюють легітимаційне підґрунтя та легітимаційний потенціал нової політичної системи. По-третє, посткомунізм як стан «після комуністичного суспільства» може реально опертися лише на попередні традиції та навички псевдолегітимного політичного владарювання» [1];

- використання пострадянськими акторами технологій авторитарного правління (міфологізації, ідеологізації, використання референдумів з «народної ініціативи», перекладання відповідальності, формування «партії влади» та ін.) та ігнорування демократичних принципів легітимації;
- актори публічного управління в Україні продовжують надавати перевагу міжнародній легітимності влади (при збереженні «багатовекторності» у зовнішній політиці), аніж забезпеченню її легітимності в очах українських громадян. Наслідком цього стало, на думку О. Висоцького те, що «З одного боку, це підштовхувало їх до створення та розвитку демократичних інституцій, а з іншого – вони або ж усіляко знижували значущість цих демократичних інституцій та вихолощували їх демократичний зміст, або ж намагались повністю підпорядкувати їх собі, зробити слухняними інструментами у збереженні, укріпленні та реалізації своєї влади та, одночасно, засобами підпорядкування їй волі громадян» [2];
- недостатня політична активність громадян у міжвиборчій період, патерналізм більшості громадян. Водночас, слід відзначити продовження процесів «приватизації» публічного простору, домінування приватних інтересів у публічній політиці. Тобто, легітимність публічного управління

напряму залежить від їх здатності задовольнити власні приватні потреби та зверненні до електорату лише під час виборчої кампанії;

- фрагментація легітимності. На зміну єдиній радянській символічній «картині світу» (виходячи з якої вибудовувались пояснювальні схеми легітимності комуністичного режиму), прийшли часткові «образи реальності», які репрезентують окремі політичні актори, виходячи із власних егоїстичних (приватних) інтересів. На думку О. Сидорчука «Це призводить до того, що легітимність стає «фрагментованою», прив'язаною до конкретної політичної сили, але не до системи в цілому. Образи реальності різних політичних сил намагаються виключити своїх опонентів з такого загального поля, відмовити їм у доступі до політичної системи суспільства. Інакше кажучи, вони переконують нас у тому, що влада в державі є легітимною лише тоді, коли вона належить певній політичній силі, в іншому разі вона є нелегітимною» [10];
- у процесі посткомуністичних трансформацій легітимація та раціоналізація діяльності акторів публічного управління напряму пов'язується із збереженням (або руйнацією) певного політичного режиму та здатністю до створення нової, демократичної форми політичного режиму. Це потребує вирішення питань консолідації суспільства на основі ліберальних цінностей, формування колективної ідентичності, подолання регіонального поділу, конструювання «картини світу» без застосування насильницьких засобів тоталітарного режиму.

Урядування виступає процесом свідомого політичного цілепокладання і втручання в оформлення суспільного устрою та його складових, що постійно триває. Такий підхід не лише визначає акторів раціонального урядування, а і корелюється з розумінням політичних відносин: «Політика — це усе, що уряди вирішують робити чи не робити»... при цьому виникають питання, як проблеми політики потрапляють до уряду» [5, с. 12].

З позицій теорії публічного вибору, управління – це раціональна поведінка громадян та індивідуальних і колективних політичних акторів, які прагнуть досягти цілі максимальної індивідуальної чи колективної вигоди й користі.

Одним із головних припущень теорії раціонального вибору стає теза щодо конфліктності управління, яка обумовлена намаганням максимізувати індивідуальну користь. Раціональні дії індивідуальних та колективних політичних акторів ґрунтуються на інформованості та аналітичності, політичні ситуації зводяться до дій індивідів, а раціональність вибору полягає у оцінюванні співвідношення витрат і зиску з обов'язковим урахуванням преференцій актора.

Проблема раціонального вибору вирішується в залежності від наявності чи відсутності інформації, якою актори керуються у діях. У цьому сенсі раціональний вибір моделі урядування обумовлений впливом мереж комунікацій, дій влади та формуванням політичного порядку денного. Урядовці та політичні актори часто ототожнюють медіа-порядок з політичним порядком, і навпаки – політичний лад багато в чому зумовлює формування медіа-порядку.

В умовах глобалізації одним із основних завдань урядування виступає пошук моделі раціонального управління, яка би враховувала інтереси регіональних, національних та глобальних акторів. Раціональний е-уряд враховує та оцінює такі суперечливі та часто несумісні феномени суспільного життя, як свобода та справедливість політичного режиму, рівень добробуту та захищеності громадян, право та громадську думку. Глобальні проблеми вимагають творчого підходу до їх вирішення, дослідження дій конкуруючих акторів та їх переваг у процесі змагання за владу.

У теорії раціонального вибору домінує переконання, що індивіди реагують на стимули та прагнуть досягнути певної мети раціональними засобами. При цьому, наголошується, що замість розмов про ірраціональність політичної поведінки індивідів та груп, слід шукати раціональні основи такого вибору.

Розглядаючи електронне урядування як механізм раціоналізації взаємодії між громадянами та владою, можна побачити, що новизна підходів до сфери управління в умовах глобалізації проявляється не у зменшенні ролі держави, а у її реформуванні.

Процес легітимації публічного управління посткомуністичної доби характеризується особливостями, притаманними перехідному періоду. Можна відзначити нерівномірність темпів і рівнів перетворень, недосконалість правових процедур, непослідовність реформ, фрагментарність громадянського суспільства, недостатню ефективність діяльності влади, потенційну поліваріантність розвитку та ін.

Легітимація та раціоналізація публічного управління – це складний політичний процес, який визначається такими факторами, як довіра громадян, взаємне визнання та забезпечення прав і обов'язків акторів у процесі публічного управління, механізми та форми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів, демократизація вертикальної та горизонтальної політичної взаємодії, верховенство права та конституційних засобів прийняття та реалізації владних рішень та впровадження політики.

При цьому слід враховувати, що публічне управління є особливою соціальною функцією, яка є похідною від суспільних потреб та набуває політичного змісту й відповідних державних форм у модерних суспільствах. Зміст публічного управління виявляється в організації діяльності соціальних груп та окремих індивідів шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю. Велике значення для легітимації акторів публічного управління має характер розподілу владних ролей у державі, структура відносин, яка склалася між гілками влади. Громадяни повинні бути впевнені у тому, що існуючий розподіл владних ролей у політичному режимі являється максимально ефективним, а виходячи з цього не створить перешкод на шляху реалізації прийнятих політико-управлінських рішень. Протиріччя та конфліктність в реалізації владних ролей виражається в прагненні однієї гілки влади підкорити іншу або наділенні виконавчої гілки влади функціями законодавчої і т.д. усе це не може сприяти формуванню у громадян довіри та

підтримки існуючих інститутів політичної системи, а отже не може слугувати легітимності акторів публічного управління.

На думку О. Сидорчука «У цілому легітимність влади можна визначити як згоду громадян або визнання ними права певної особи чи групи осіб поширювати свій вплив на них у справах управління суспільством. Мало того, важливим моментом легітимності є характер такої згоди. Людина згоджується – під страхом смерті, внаслідок прямої загрози чи через матеріальну вигоду, – що інша чинитиме на неї вплив. Проте така влада не буде легітимною. У термінах Вебера це буде звичайним пануванням, тоді як влада є пануванням легітимним. Тому важливим компонентом легітимності є добровільна згода на панування через упевненість у компетентності чи авторитеті представників влади чи самої системи влади в цілому» [10].

Джерелами легітимності акторів публічного управління виступають результати виборчих кампаній, правове поле, рівень довіри у вертикальній взаємодії та управлінській структурі, ідеологічні принципи.

При цьому необхідно враховувати стан громадської думки, рівень політичної участі та політичної активності громадян. Актори публічного управління вважаються легітимними, якщо вони здатні підтримувати не лише законність влади, а й віру громадян у законність політичного режиму, його відповідальність та здатність виконувати демократичні правила політичної гри.

Таким чином, легітимність та раціональність публічного управління ґрунтується на демократичних засадах і виражає довіру громадян до їх діяльності та взаємодії, а також здатність публічної влади правомірно реалізувати власні рішення. В умовах легітимного правління суспільні суперечності та конфлікти вирішуються на основі раціоналізації взаємодії акторів публічного управління та реформування (модернізації) публічної політики. Якщо ж проявляється недостатня легітимність влади, то це може мати наслідком політичну кризу та дестабілізацію політичного режиму.

У цьому сенсі вкрай бажаним та доречним є впровадження «е-урядування» задля раціоналізації взаємодії між громадянами і владою, що забезпечує не лише легітимність, а й ефективність дій уряду.

Отже, легітимність та раціональність публічного управління ґрунтується на демократичних засадах і виражає довіру громадян до їх діяльності та взаємодії, а також здатність публічної влади правомірно реалізувати власні рішення. В умовах легітимного правління суспільні суперечності та конфлікти вирішуються на основі раціоналізації взаємодії акторів публічного управління та реформування (модернізації) публічної політики. Якщо ж проявляється недостатня легітимність влади, то це може мати наслідком політичну кризу та дестабілізацію політичного режиму.

Глобальне розповсюдження інформаційних технологій, передовсім мережі Інтернет, яка включає інформаційну та комунікативну технології, у поєднанні зі змінами у соціальній та економічній структурі суспільства та з реформами державного управління, робить електронний уряд важливою, якщо не визначальною, ланкою модернізації та демократизації.

Електронний уряд дозволить підвищити ефективність та легітимність урядування, краще реагувати на вимоги часу, впровадити кращі публічні послуги. Головним завданням для електронного уряду стає безпосередньо процес урядування, тобто робота з раціоналізації та регулювання усього суспільства, а не лише сфери державного управління.

Список використаних джерел

1. Бистрицький Є. Державотворення: шляхи легітимації [Електронний ресурс] / Є. Бистрицький. — Українська державність у ХХ столітті. — К.: Політична думка, 1996. — С. 326-348. — Режим доступу: <http://bystrytsky.org/derzhukr.htm>
2. Висоцький О. Ю. Політична влада в Україні: проблеми легітимації та модернізації [Текст] : монографія / О. Ю. Висоцький. — Дніпропетровськ : Інновація, 2012. — 132 с.
3. Головченко В. Доктрина народного суверенітету: правові й політичні погляди [Електронний ресурс] / Головченко В., Головченко О. // Віче. — 2011. — № 14. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2644/>
4. Голосніченко І.П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні [Електронний ресурс] / Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І.// Вісник НТУУ «КПІ». Серія: Політологія. Соціологія. Право. — Режим доступу: <http://visnyk-psp.kpi.ua/uk/2011-1/11.pdf>
5. Колбеч Г. К. Політика: основні концепції в суспільних науках / Колбеч Г. К.; пер. з англ. О. Дем'янчука. — К., 2004. — 127 с.
6. Лещенко В. Трансформація політичної системи та роль політичних еліт у розвитку суспільства [Електронний ресурс] / В. Лещенко // Віче. — 2009. — № 11. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1497/>
7. Малютін І. Природний феномен державної влади / І. Малютін [Електронний ресурс]// Віче. — 2012. — №14. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3216/>
8. Паронс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс / Пер. з англ. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 549 с.
9. Савчин М. Демократія і конституційна легітимність: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] / Савчин М. // Віче. — 2010. — № 22. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2287/>
10. Сидорчук О. Легітимність влади в Україні: дві тенденції сучасності [Електронний ресурс] / О. Сидорчук // Дзеркало тижня. — 31 жовтня 2012 р. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/legitimnist_vladi_v_ukrayini_dvi_tendentsiyi_such_asnosti.html

Яценко Володимир Архипович

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук,
кандидат наук з державного управління, Одеський регіональний інститут
державного управління Національної академії державного управління
при Президенті України*

ОРГАНІЗАЦІЯ МОНІТОРИНГУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРВІСІВ Е- УРЯДУВАННЯ

Зараз у сфері електронного урядування в Україні відбуваються важливі події, адже електронне урядування є вимогою сьогодення. Характеризуючи електронне урядування, експертне середовище стверджує, що воно здатне забезпечити новий рівень якості та ефективності роботи влади та новий рівень якості обслуговування громадян та бізнесу.

Оцінка електронної готовності та спроможності органів публічної влади в Україні, здатність надавати адміністративні послуги в цифровій формі є одним із кроків у підготовці до запровадження сервісів е-урядування відповідно до практики ЄС [3, 5].

Існує низка визначень поняття електронної готовності, які дозволяють встановити наскільки існуючі передумови для впровадження сервісів е-урядування відповідають вимогам. Але поза можливих варіантів, в їх основу покладено такий загальний чинник, як електронне залучення, який у підсумку і визначає існуючий рівень електронної готовності [3-4].

Слід зазначити, що впровадження технологій е-урядування в практичну діяльність органів влади в фінансовій сфері в значній мірі стримується такими відомими факторами, як: відсутність практичних навиків інформаційного фінансового менеджменту щодо управління інформаційними потоками; неготовність посадових осіб сприймати потік інформації, що постійно зростає; соціально-психологічних особливостями спілкування посадових осіб органів публічної влади з віртуальними спільнотами Європейського Союзу.

Таким чином, визначення рівня готовності органів публічної влади України застосовувати сервіси е-урядування є актуальним та доцільним.

В основі відомих методів оцінки електронної готовності і спроможності органів публічної влади надавати адміністративні фінансові послуги у цифровій формі, лежить підхід, заснований на статистичному аналізі визначеної кількості показників, так званих е-індикаторів [2-4].

Слід зауважити, що недоліком такого підходу є те, що він не враховує цілий ряд якісних характеристик, які одержувач послуги бажає отримати. Сумнів також викликає і те, що комбінації груп кількісних показників, які при цьому використовувалися, досить однозначно представляють рівень електронної готовності і спроможність органів публічної влади надати визначенні адміністративні послуги.

Не виключаючи у подальшому можливість застосування статистичної оцінки е-індикаторів, у якості альтернативи може бути запропонований маркетинговий підхід, який, на відміну від статистичного, прагне інтегрувати в своєму аналізі поведінку «реального споживача послуг» у всьому її різноманітті. Його теоретичною базою є теорія купівельної поведінки, згідно якої проблема надання адміністративних фінансових послуг розглядається з точки зору забезпечення попиту на ці послуги з боку їх потенційних споживачів.

З теорії купівельної поведінки відомо, що сприятливе відношення споживача до продукту є основою для прояву тенденції щодо його вибору. Знання механізму формування позиції покупця дозволяє дати кількісну оцінку такого відношення ще до прояву купівельної поведінки і, що саме головне, у наступному моделювати цей процес.

Таким чином, ми припускаємо, що поточна робота органів виконавчої влади по наданню адміністративних послуг повинна базуватися на знанні закономірностей, відповідно до яких споживач послуг формує своє відношення до них. На відміну від статистичного, такий підхід дає можливість представникам органів виконавчої влади (виробникові) на основі фактичного знання критеріїв оцінки електронної готовності в регіоні (продукту) цілеспрямовано формувати сприятливу позицію споживача послуг (покупця) по відношенню до цього "продукту". Іншими словами, керуючись фактичною інформацією про реальні потреби і вимоги одержувача послуг, існуючий рівень мотивації посадових осіб щодо використання сервісів е-урядування, необхідно визначити таку стратегію запровадження компонентів е-урядування, яка буде відповідати реальним передумовам.

Грунтуючись на вищевказаному, можна бути зробити висновки щодо: рівня впливу визначених цільових груп на особливості оцінки стану та перспективи розвитку системи е-урядування; визначення закономірностей, згідно яким споживач послуги формує своє відношення до діяльності посадових осіб місцевих органів влади та яким чином запровадження сервісів е-урядування в систему комунікацій між ним та органами виконавчої влади може впливати на його оцінку; природи механізму оцінки споживачами адміністративних послуг як загального стану діяльності органів публічної влади, так і можливості його поліпшення за рахунок запровадження сервісів е-урядування; щодо того, яким чином розробка та запровадження сервісів е-урядування буде сприяти запровадженню ефективної політики комунікацій органів публічної влади з місцевою громадою.

Для отримання відповідей на ці питання, в першу чергу слід визначити та дати обґрунтування переліку індикаторів оцінки стану і динаміки, тенденціях розвитку системи адміністративних послуг. Індикатори слід одночасно розглядати як компонент управління системою е-урядування. Для визначених у підсумку індикаторів необхідно запропонувати відповідний перелік характеристик, які стануть предметом подальшого дослідження щодо електронної готовності та спроможності органів публічної влади надавати адміністративні послуги в цифровій формі.

Під е-індикаторами звичайно розуміють ряд статистичних даних, узагальнених показників, що представляються змінними величинами або функцією від декількох змінних величин та які характеризують реальні зміни, що відбуваються в часі та які розглядаються з метою подальшого визначення та обґрунтування шляхів подальшого розвитку систем е-урядування.

В якості інтегрованої характеристики рівня розвитку інформаційного суспільства або його структурних елементів звичайно використовуються композитні е-індекси. Сам вибір індикаторів і методика побудови індексу в значній мірі залежить від обраних пріоритетів. Визначена множина індикаторів структурується відповідно до прийнятої моделі інформаційного суспільства, при цьому кожному елементу структури відповідає свій компонентний індекс, що дає можливість проведення аналізу і моніторингу ситуації у відповідній сфері ІКТ [2-4].

Для оцінки рівня електронної готовності щодо використання сервісів е-урядування органами публічної влади, у якості відправної крапки обґрунтування вибору переліку індикаторів, і сенс використовувати «індекс цифрової спроможності», що включає набір індикаторів ІКТ, який був узгоджений «Партнерством по вимірюванню ІКТ для розвитку» та низкою міжнародних організацій і національних статистичних агентств. Він має три складових: спроможність; інфраструктура; використання.

При визначенні самої методики оцінки стану готовності органів публічної влади до використання сервісів е-урядування пропонується наступне: для проведення дослідження розглянути можливість застосування теорії купівельної поведінки; критерії оцінки електронної готовності та спроможності органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг в цифровій формі слід визначити з точки зору цілеспрямованого формування сприятливої позиції споживача по відношенню до його намірів їх отримати; визначення складу цільові групи повинно здійснюватися у відповідності до основних категорій осіб, які беруть участь в процесі ухвалення адміністративного рішення або впливають на нього.

В основу методики, покладено показники, запропоновані Центром міжнародного розвитку Гарвардського університету: «Готовність до інформаційного суспільства. Керівництво для країн, що розвиваються», та «Індекс мережевої готовності: вимірювання підготовленості націй до інформаційного суспільства» [5].

При проведенні дослідження електронної готовності щодо запровадження сервісів е-урядування пропонується опитувати 4 цільові групи респондентів: підприємці, які на момент проведення опиту в тій або іншій формі здійснюють підприємницьку діяльність; керівники органів публічної влади, які визначають стратегію та політику інформатизації системи публічного управління; посадові особи органів публічної влади, діяльність яких пов'язана із наданням адміністративних послуг або запровадженням компонентів електронного урядування; представники громадськості.

Використані методи збору даних відносяться до кількісних та якісних методів оцінки, тобто отримані в результаті проведення дослідження кількісні

дані про ті чи інші показники цільової аудиторії дозволять зробити висновки про якісний стан предмета дослідження.

Висновки

Використання запропонованих способів збору соціологічної інформації щодо оцінки електронної готовності дозволить визначити наступні проблеми впровадження сервісів е- урядування в органах публічної влади: відсутність єдиних адаптованих до міжнародних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів; рівень недостатності інформаційної взаємодії органів державної влади з місцевими органами самоврядування; рівень якості та кількості адміністративних послуг, що надаються із застосуванням сервісів е-урядування; рівень фахової підготовки посадових осіб та громадян в плані практичного використання сервісів е-урядування; рівень функціональності системи електронного документообігу органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Дрожжинов В., Штрик А. Электронное правительство информационного общества
<http://www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/index.htm>
2. Кліменко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.
3. Серенок А.О. Принципи організації електронного уряду на місцевому і регіональному рівнях // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 136 – 140.
4. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [Баранов О.А., Жилиєв І.Б., Демкова М.С., Малюкова І.Г.] / За ред. І.Г.Малюкової. – К.: ООО «Поліграф-Плюс», 2007. – 254 с.
5. Doc. Ga46/ec45/rep/15 forty sixth plenary session of the pabsec general assembly economic, commercial, technological and environmental affairs committee report e-government in the bsec countries rapporteur: mr. Pavel hristov (Bulgaria). / Електронний ресурс : www.pabsec.org/.../4-EC45%20REPORT%20E., 2015.

Ящук Лариса Петрівна

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом Національної академії державного управління
при Президентіві України*

ТЕРИТОРІАЛЬНА САМООРГАНІЗАЦІЯ НАСЕЛЕННЯ ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА

Поняття профілактика або попередження чи протидія в галузі науки державного управління досліджували такі вчені як Ю. Битяк, В. Москаленко, Н. Нижник, Ю. Олифіренко, Я. Радиш, В. Скуратівський, І. Солоненко, І. Хожило та інші. З позиції державно-управлінського підходу І. Хожило [3] зазначає, що «профілактика» має багатофункціональне значення, що й визначає його структурну композицію, видову належність, об'єктоспрямованість управлінської діяльності. Л. Кальченко були представлені основні аспекти сімейно-центрованого підходу та визначено види профілактики [2]. І. Горобець дослідила теоретичні засади профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності [1].

Надзвичайно важливу роль у вирішенні комплексних проблем щодо профілактики соціального сирітства відіграє територіальна самоорганізація населення, адже – це реалізоване громадою у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоуправління. На нашу думку, профілактична робота з сім'єю щодо попередження виникнення ризиків соціального сирітства це:

- розробка системи профілактики соціального сирітства у межах територіальної громади;
- регіональна комплексна програма профілактики даного явища, яка має бути спрямована перш за все на захист сім'ї та дитини з врахуванням особливостей регіону.

До того ж, залучення територіальної громади до превентивної роботи щодо соціального сирітства та її участь у розробці й реалізації регіональної комплексної програми, орієнтованої на профілактику даного явища є підтвердження готовності суспільства до планомірного й серйозного вирішення проблеми соціального сирітства.

Переконані, що практична організація роботи у сфері профілактики соціального сирітства полягає у консолідованій політиці взаємодії всіх організацій і структур, суб'єктів територіальної громади, що працюють із сім'єю за її місцем проживання. Консолідована політика стосовно підтримки інституту сім'ї в межах територіальної громади передбачає об'єднання зусиль і ресурсів усіх структур і організацій держави і суспільства, що мають відношення до розвитку сім'ї.

Вирішення проблеми профілактики соціального сирітства та збереження благополуччя родини передбачає створення оперативних служб, об'єднаних у єдину систему, що дозволяє оперативно і в повному обсязі залучати необхідні інституції та координувати їх взаємодію.

Отже, з метою системно-комплексної організації профілактики соціального сирітства в межах територіальної громади мають бути створені спеціалізовані професійні структури та служби, які безпосередньо будуть працювати із сім'єю, яка знаходиться у зоні ризику соціального сирітства та сімейної кризи, серед яких:

- дільнична соціально-профілактична служба за якою закріплено функції безпосередньої роботи із сім'єю за місцем її проживання. Створення такої служби – це можливість зниження рівня соціального сирітства на відповідній території шляхом виявлення ранніх випадків сімейного неблагополуччя, організації роботи з сім'ями групи соціального ризику, кризовими і дисфункційними сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах;
- виїзна мобільна бригада, як структурний підрозділ Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді або соціального центру з укріплення родини, діяльність якої спрямована на екстрену допомогу сім'ям з дітьми та професійну підтримку дільничної соціально-профілактичної служби. Завдання цієї бригади полягатиме у ранній профілактиці соціального сирітства шляхом екстреної і планової соціальної допомоги сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах й гостро потребують підтримки.
- соціальний центр з укріплення родини передбачатиме планування і реалізацію діяльності у роботі із випадком у сфері профілактики соціального сирітства в межах територіальної громади, діяльність якого спрямована на супровід конкретного випадку, попередження розвитку сімейної кризи, виникнення ризику соціального сирітства та надання комплексної допомоги сім'ям, які знаходяться у складній життєвій ситуації та у яких є небезпека вилучення дитини з сім'ї.
- міжвідомча координаційна Рада з профілактики соціального сирітства при голові ради – це дорадчий орган, який координує діяльність служб задіяних у вирішенні питань соціального сирітства, що об'єднані в єдину систему, та дозволяє оперативно і в повному обсязі залучати необхідні ресурси для вирішення конкретного випадку, що виникає на території громади.

Дані пропозиції ґрунтуються на принципах міжсекторного й міжвідомчого партнерства щодо вирішення проблем сімей групи ризику з соціального сирітства. Діяльність вищезгаданих служб і структур створених в межах територіальної громади будується із залученням місцевого населення.

Тож, інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має важливе значення:

- по-перше, він є максимально наближеним до населення;

- по-друге, забезпечує тісний зв'язок діяльності ОСН з повсякденними інтересами широких верств населення.

Тобто, структуризація територіальної громади з метою вирішення конкретних завдань щодо профілактики соціального сирітства через самоорганізацію є дієвим методом вирішення проблем місцевого значення.

Список використаних джерел

1. Горобець І. В. Профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності як напрям діяльності органів державної влади / І. В. Горобець. // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_50.

2. Кальченко Л.В. Організація системи роботи з сім'єю у контексті профілактики соціального сирітства: сімейно-центрований підхід / Л.В. Кальченко / Психолого-педагогічні науки. – 2012. – № 4

3. Хожило І. І. Державна політика України у сфері профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу: механізми формування та реалізації : автореф. дис. ... д-ра держ упр. : 25.00.02. – Х., 2009. – 40 с.

МАТЕРІАЛИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ

«КРУГЛОГО СТОЛУ»:

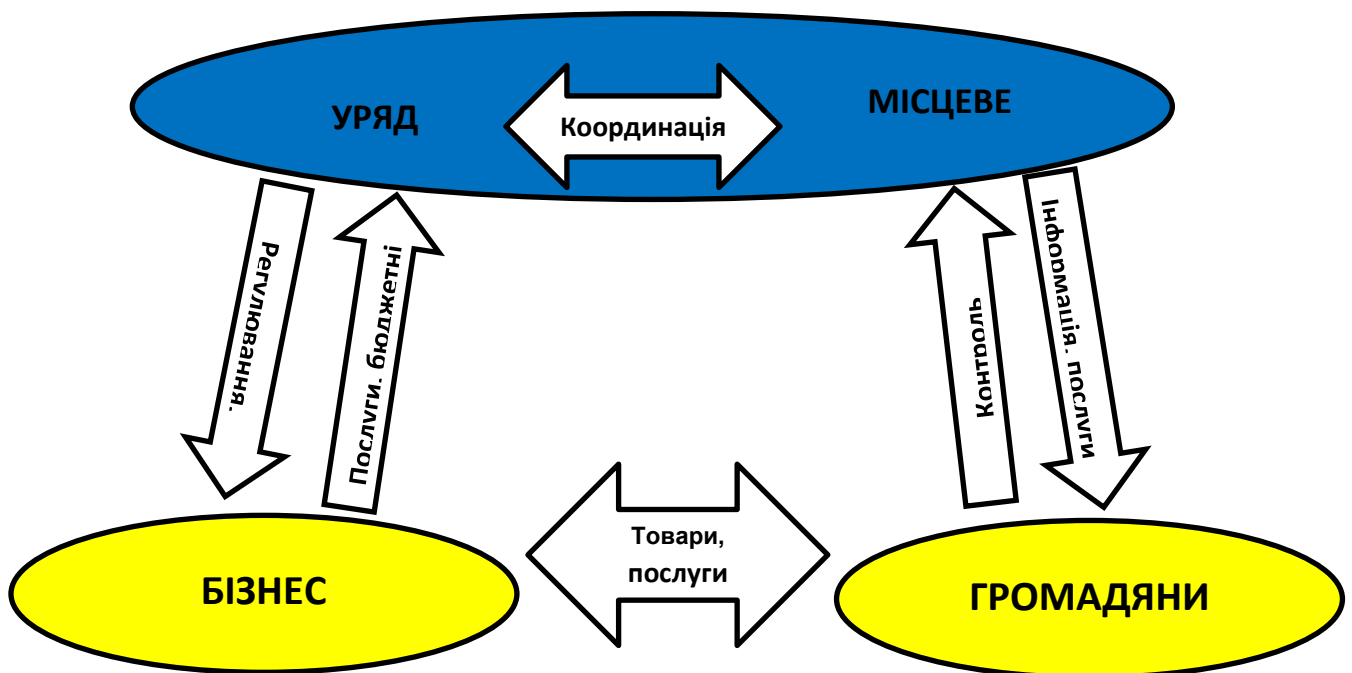
СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОГО
ТА СОЦІОКУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ
В УМОВАХ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ

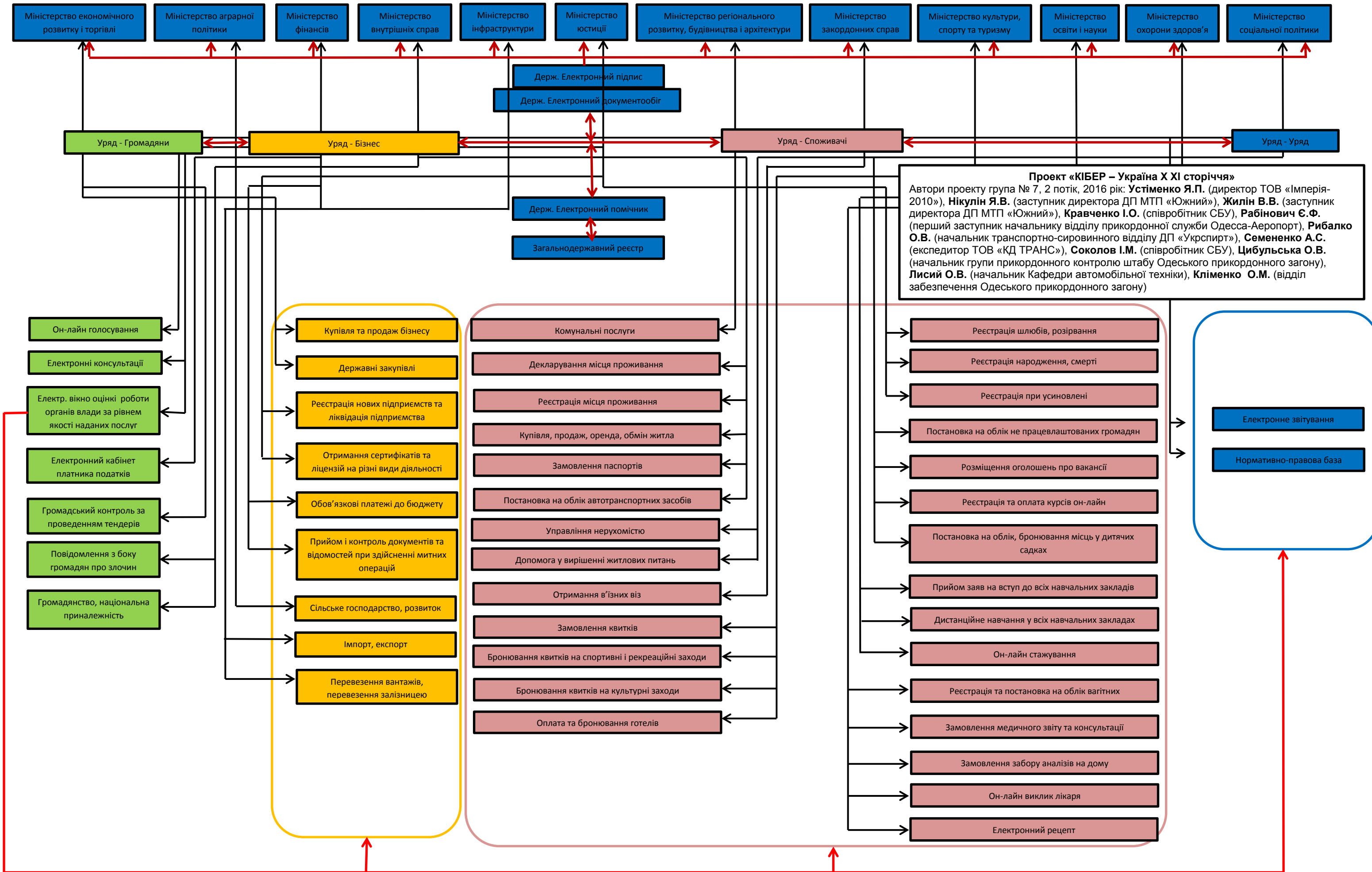
Проект «КІБЕР – Україна Х ХІ сторіччя»

Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, група № 7, 2 потік, 2016 рік: **Устіменко Я.П.** (директор ТОВ «Імперія-2010»), **Нікулін Я.В.** (заступник директора ДП МТП «Южний»), **Жилін В.В.** (заступник директора ДП МТП «Южний»), **Кравченко І.О.** (співробітник СБУ), **Рабінович Є.Ф.** (перший заступник начальника відділу прикордонної служби Одесса-Аеропорт), **Рибалко О.В.** (начальник транспортно-сировинного відділу ДП «Укрспирт»), **Семененко А.С.** (експедитор ТОВ «КД ТРАНС»), **Соколов І.М.** (співробітник СБУ), **Цибульська О.В.** (начальник групи прикордонного контролю штабу Одеського прикордонного загону), **Лисий О.В.** (начальник Кафедри автомобільної техніки), **Кліменко О.М.** (відділ забезпечення Одеського прикордонного загону)

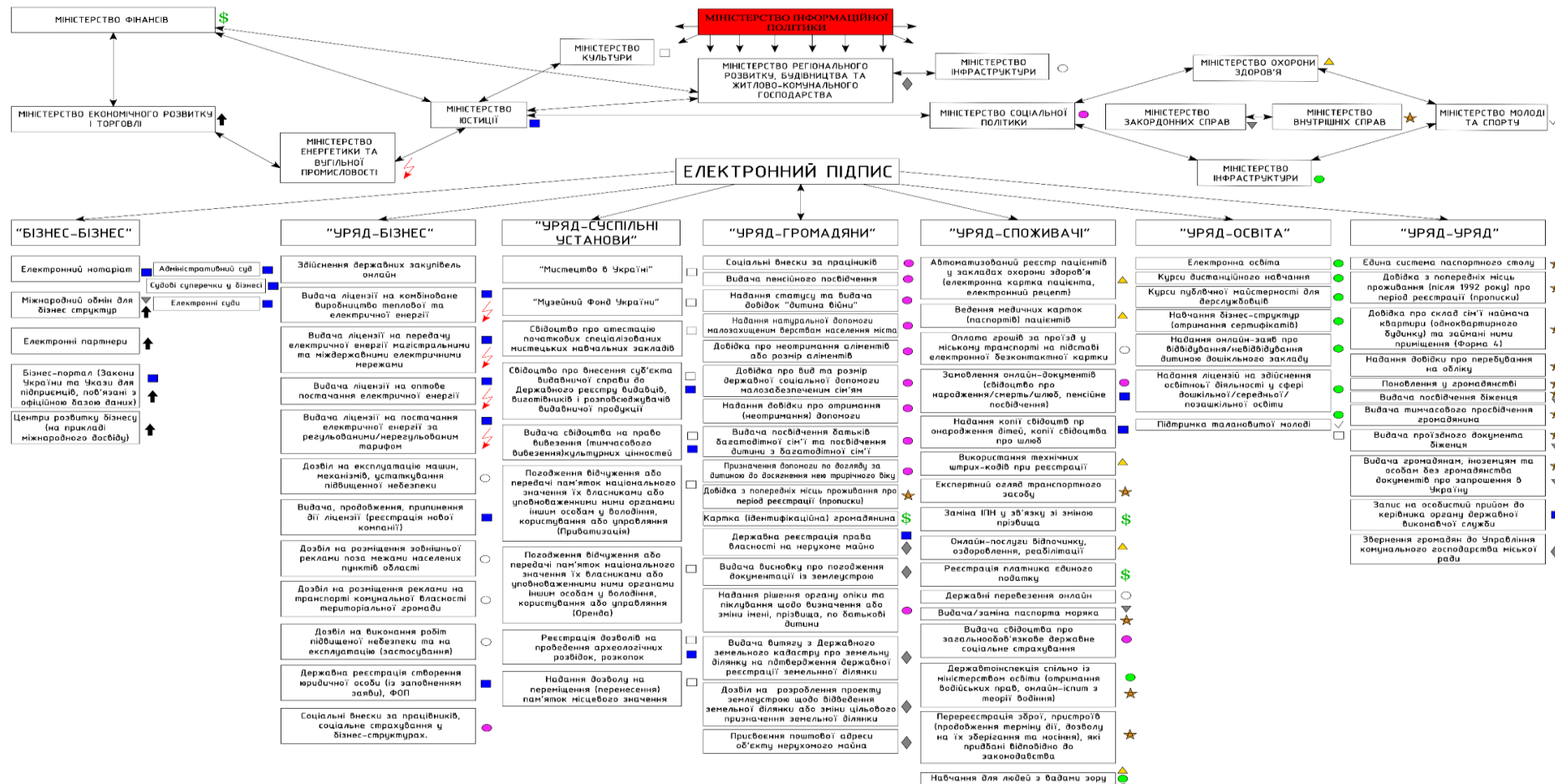
Іноземний досвід впровадження принципів Е-урядування

- На прикладі США ми виходили з положення, що е-уряд – являється елементом «відкритого уряду». Пропонується видавати в електронному виді всю інформацію, яка стосується багатьох сторін діяльності уряду. А саме: максимальне використання інформації зацікавленими організаціями і громадянами; використання принципу розкриття даних, що в свою чергу, означає - вся інформація доступна для суспільства.
- Однією з стратегічних цілей е-уряду Сінгапура являлась електронна доставка послуг. Всі урядові послуги, які технічно можуть бути здійснені в е-виді, чи для поліпшення їх якості можуть бути використані е-канали повинні бути здійснені та задіяні.
- В ході розробки моделей «уряд – споживач», «уряд-громадянин» та «уряд – бізнес» ми використовували досвід єдиного порталу державних та муніципальних послуг в е-уряді Латвії та досвід роботи порталу «Електронний громадянин» Сінгапура, який отримав міжнародне визнання.



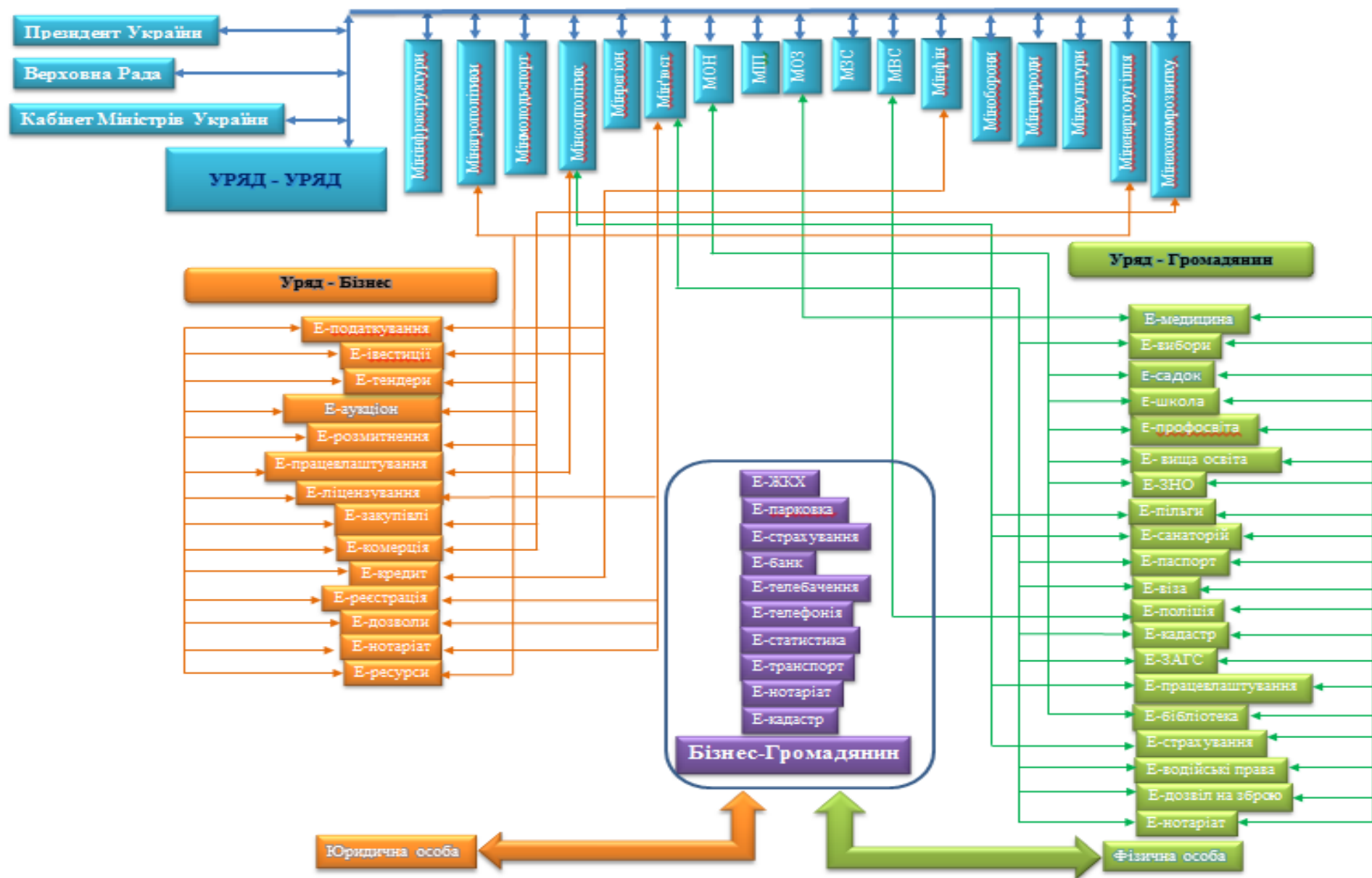


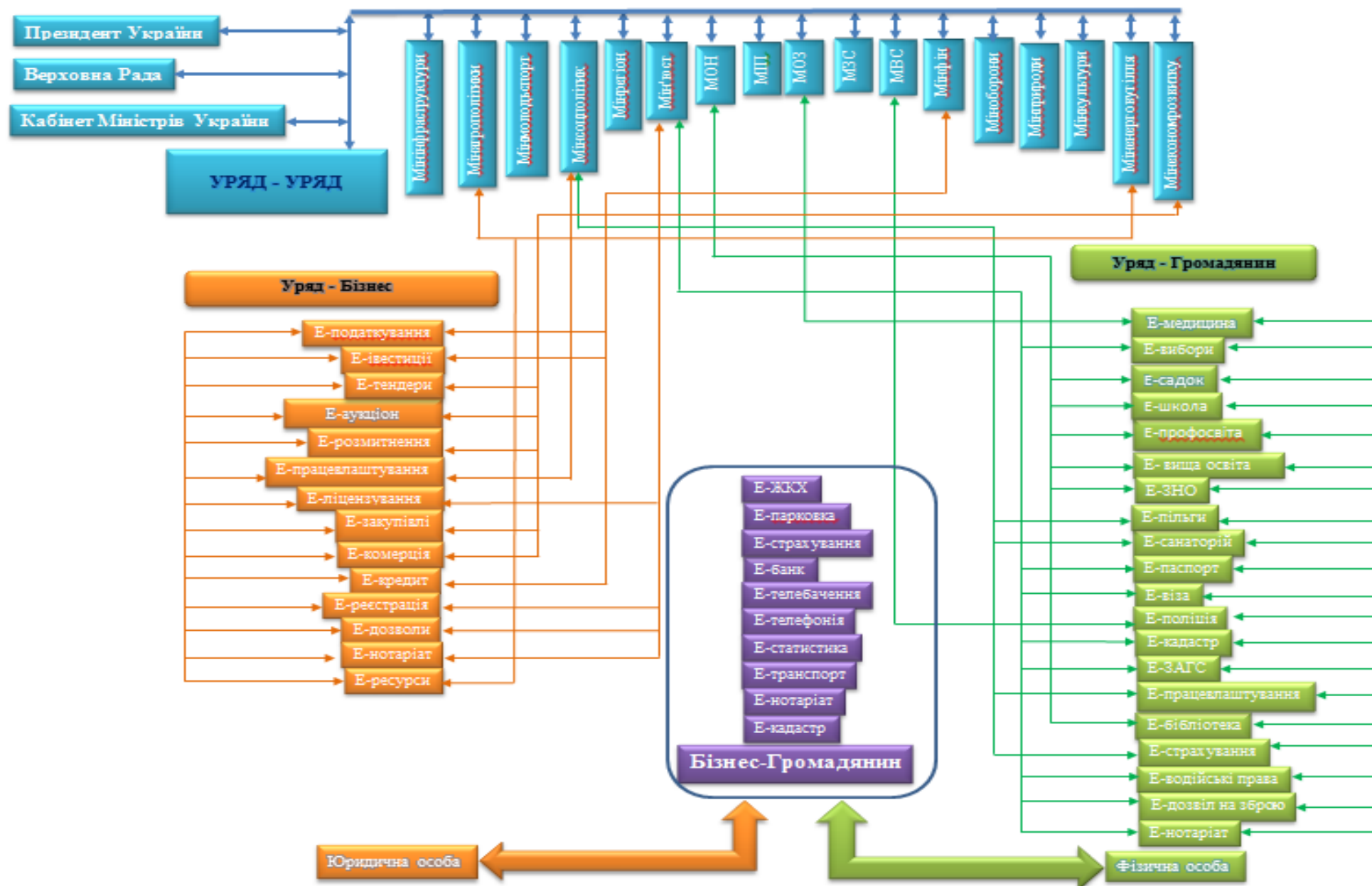
Проект «КРАЇНА ЕЛЕКТРОННИХ МРІЙ ХХІ СТОЛІТТЯ». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курсу 7 групи, заочної форми навчання: **Мартінова Т.О.**(державний інспектор Інспекції Держенергонагляду в Одеській області), **Ткач Г.І.**(завідувач сектору землеустрою та ринку земель Відділу Держгоспкадастру у Сторожинецькому районі Чернівецької області), **Іванова М.С.**(начальник відділу організаційно-кадрової роботи апарату Тарутинської РДА), **Дзей Ю.В.,** **Беляев Д.О.**



— Міністерство інформаційної політики (регулює усі вказані послуги)

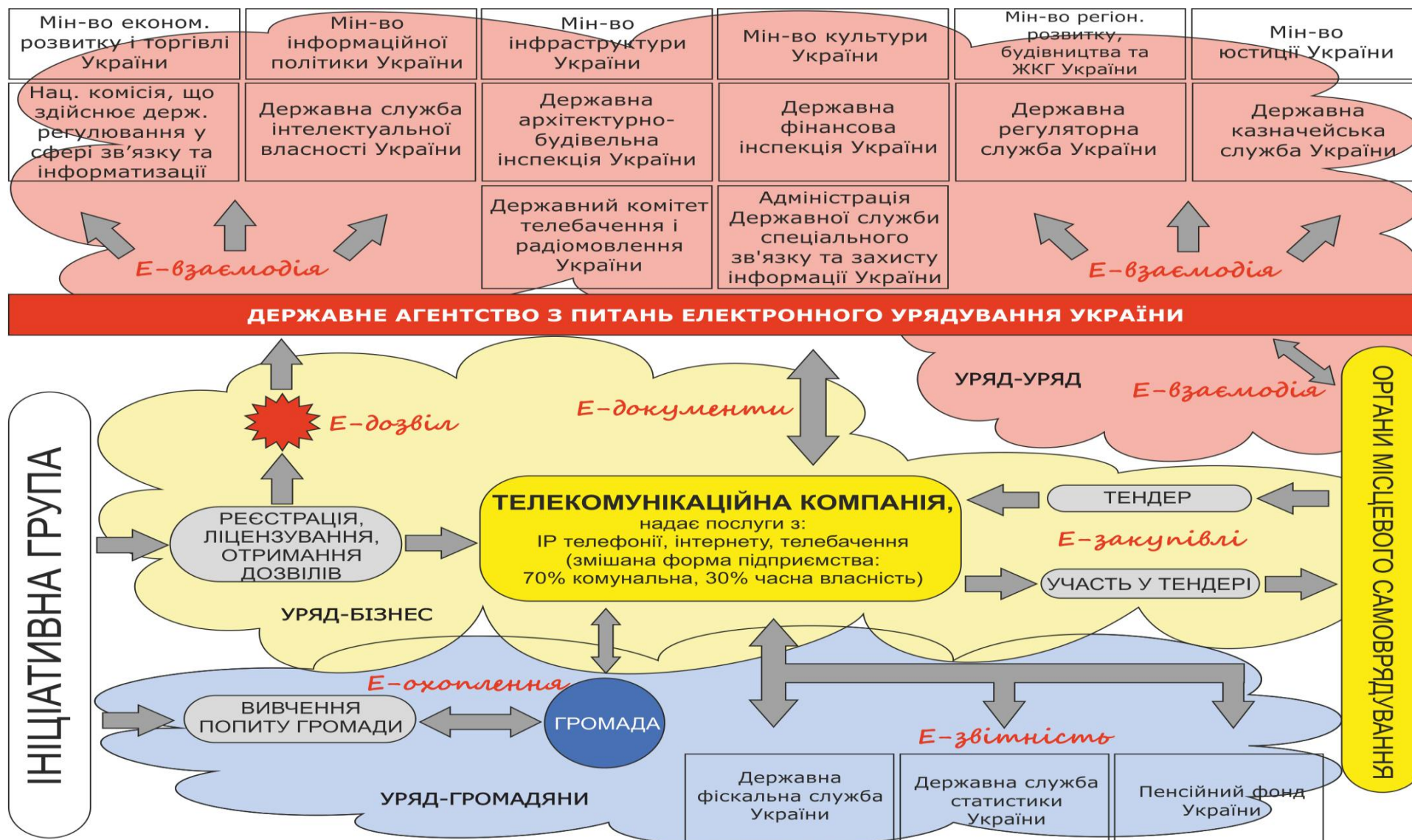
The diagram illustrates the structure of the Ukrainian government and the digital transformation process. At the top, the **Верхня Рада** (Verkhna Rada), **Президент України** (President of Ukraine), and **Кабінет Міністрів України** (Cabinet of Ministers of Ukraine) are shown. Below them is the **УРАД - УРАД** (Ukraine - Ukraine) block. A large purple oval encircles the central part of the diagram. Inside this oval, a horizontal line connects to a row of 15 ministry boxes: **Міністерство внутрішніх справ**, **Міністерство закордонних справ**, **Міністерство оборони**, **Міністерство економіки**, **Міністерство енергетики**, **Міністерство освіти і науки**, **Міністерство охорони здоров'я**, **Міністерство соціальної політики**, **Міністерство юстиції**, **Міністерство регіонального розвитку**, **Міністерство транспорту**, **Міністерство культури**, **Міністерство молодіжної політики**, **Міністерство праці та соціального захисту**, and **Міністерство цифрової трансформації**. Below these ministries is a row of boxes for **Саморегулюючі організації** (Self-regulating organizations), **Уряд - Бізнес** (Government - Business), and **Уряд - Промисловість** (Government - Industry). A red 'X' is drawn over the **Саморегулюючі організації** box. Below these are three boxes: **Е-подписання**, **Е-ідентифікація**, **Е-стандарт**, **Е-аудит**; **Е-кредит**, **Е-розширення**, **Е-поліція**, **Е-працевлаштування**; and **Е-медицина**, **Е-освіта**, **Е-парковка**, **Е-вибори**. Below these are **Юридична особа** (Legal entity) and **Фізична особа** (Physical entity). A large purple oval encircles the central part of the diagram, including the ministries and the **Уряд - Бізнес** and **Уряд - Промисловість** blocks.





Проект «Е-держава: громадянину, підприємцю, уряду». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курс, 2016 рік: Грабовський Я.О. , Паламарчук С.А., Паламарчук Н.А., Полинєнко О.О., Сосонович О.А., Шульга В.П.





Проект «Електронний громадський контроль за діяльністю органів військового управління України». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2 курс, 5 група, 2016 рік: Баталін Іван, ЗС України; Бойко Володимир, ВМС ЗС України; Боярський Андрій, ЗС України; Гадімов Ісмаїл, ДПС України; Гоголь Михайло, ДС України з НС; Гришак Андрій, ВМС ЗС України; Долженко Юлія, МВС України; Леонов Олексій, ДС України з НС; Петраковський Олександр, МВС України.



Запровадження проекту

увага суспільства до проблеми або позитивного явища вимушує владу реагувати, тобто вживати заходів для усунення проблеми або впровадження досягнення

популяризація та поширення інформації про позитивні приклади, досягнення, успішні втілення

резонансний рівень

популяризація та поширення інформації про негативні явища, порушення законодавства, події



ПЕРІОДИЧНИЙ ЗВІТ

Інформаційна підтримка

форум

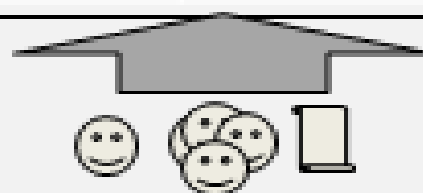
новини

анонси



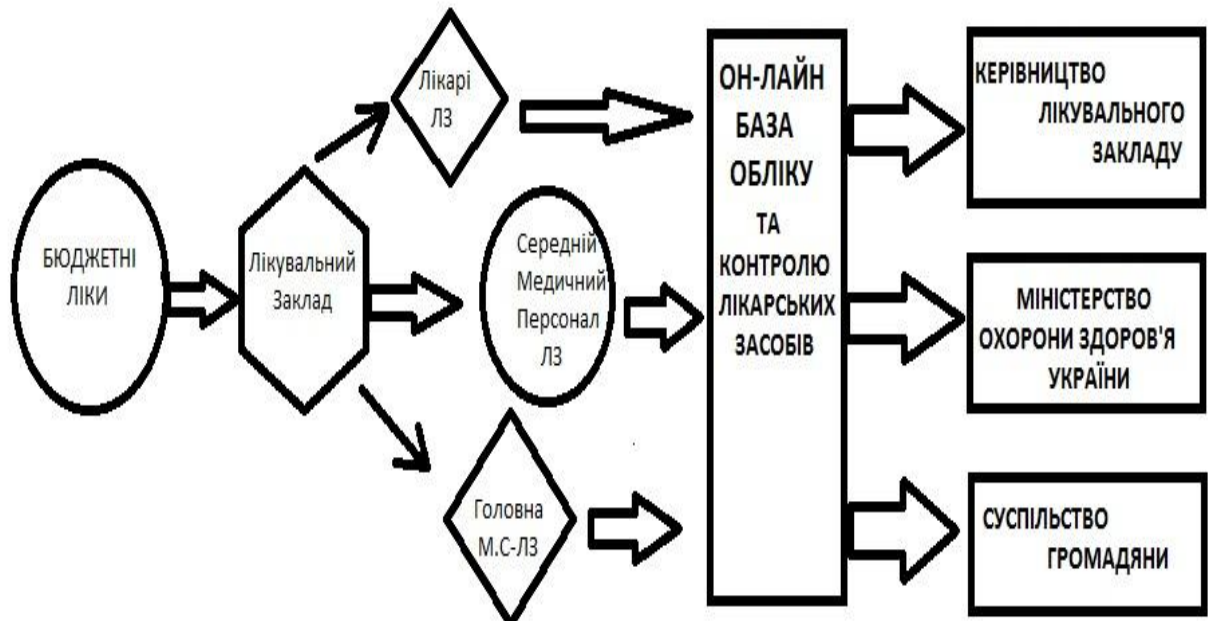
статистика, аналітика, моніторинг, контролінг

Інформація, яка надається ОБУ	Діяльність	Результат діяльності
Річні плани закупівель, потреби в послугах, роботах	Закупівлі	Укладення договорів
Реєстри списаного майна, продуктів утилізації, рухомого та нерухомого майна, земельних ділянок	Відчуження, реалізація	Укладення договорів
Вакансії	Комплектування	Укладення контрактів
Реєстр військовозобов'язаних	Комплектування	Мобілізація



Проект «МОДЕЛЬ <<Уряд-Організації>>(G20) - Стосунки між Урядом і Організаціями». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 6 група: **Пінчук Н.О** - лікар-анестезіолог(КУ МКЛІ №3-м.Одеса); **Великодна О.В.** - лікар-анестезіолог(ДЗ СБЛ №1-м.Дніпропетровськ); **Капталан А.М.** - лікар-кардіохірург(НПНЦДКК МОЗ України-м.Київ); **Капталан А.О.** - лікар-невролог(КЛ-Феофанія-м.Київ); **Прутіян Р.А.** - лікар-ортопед-травматолог(ООЦЕМДіМК-м.Одеса).

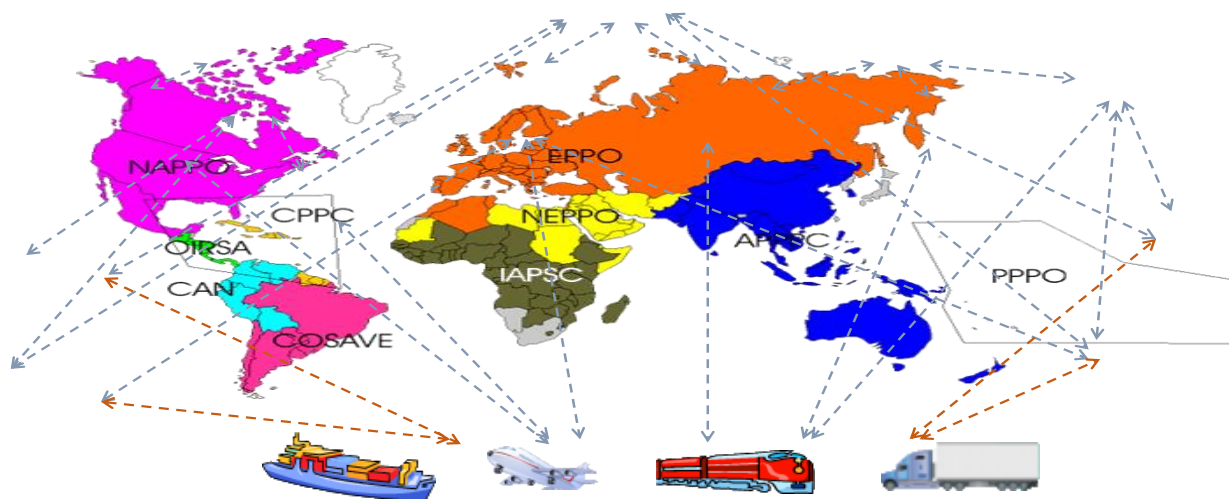
МАПА КОНЦЕПЦІЇ



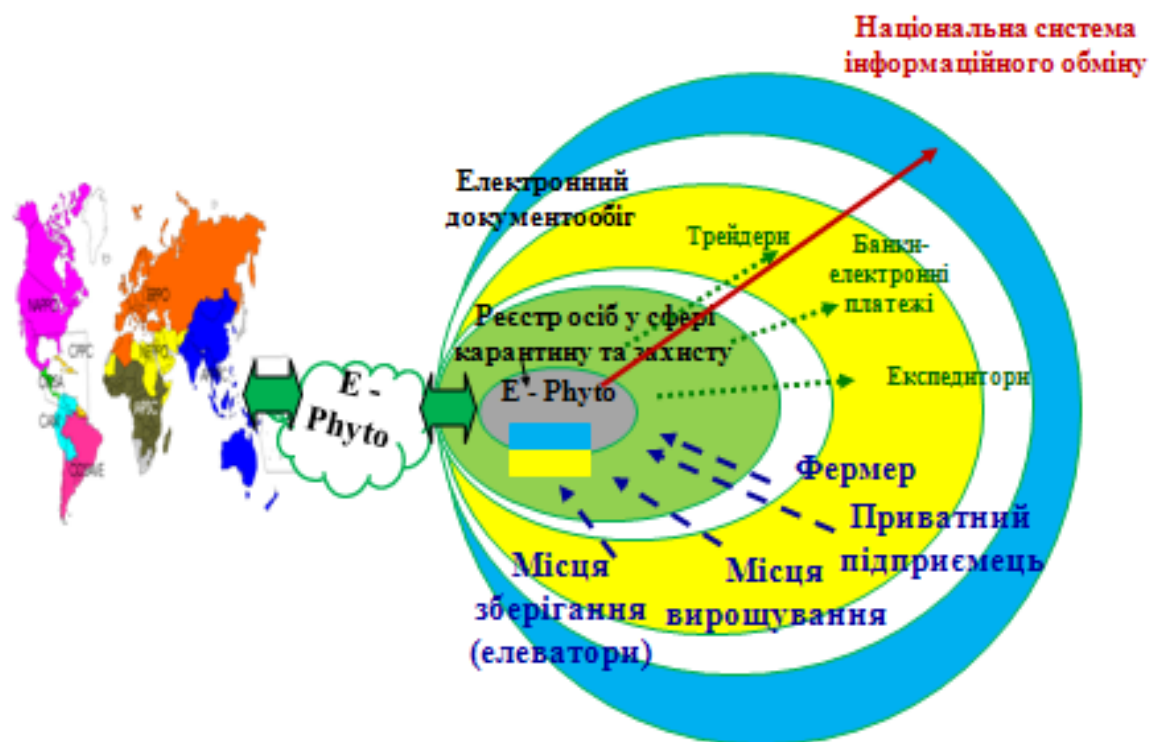
МАПА ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ



Проект «Створення національної електронної системи сертифікації e-phyto». Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 рік: Денісенко О.А., Кіцило В.В., Назарна О.А., Новицька О.М., Тронько О.В.



Вантажі у супроводі фітосанітарного сертифікату



Мапа концепції

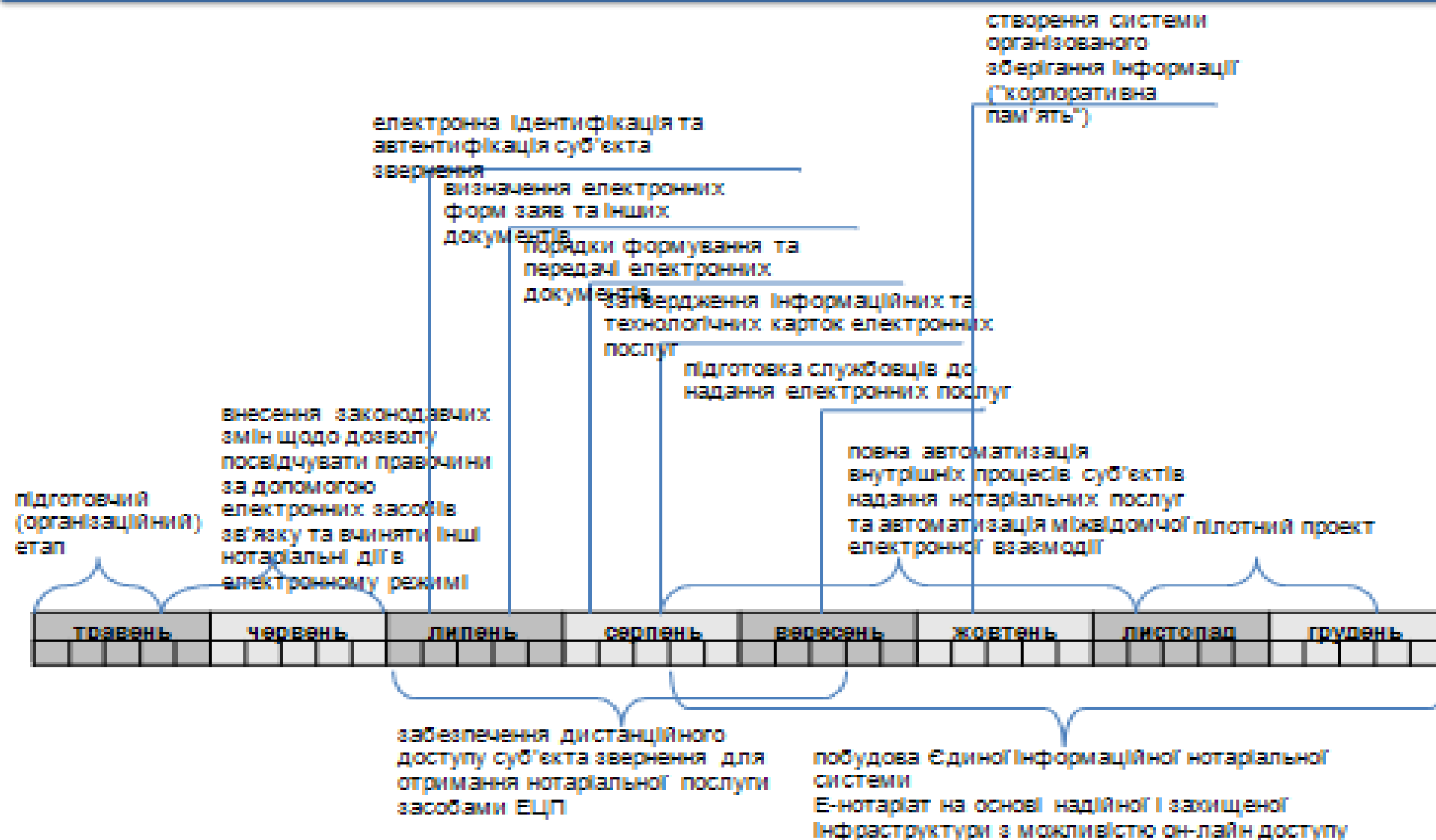


Проект «Е-нотаріат». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 р.: **Ігор ДОРОШ** – Святошинська районна в м. Києві державна адміністрація; **Зоя МАЛАЙ** – ПАТ “Одесагаз”; **Михайло КАСАТКІН** – ТОВ “Дельта Вілмар СНД”; **Михайло МАЛАЙ** – ФОП; **Лілія ЦИМБАЛИСТА** – Березнегуватська районна державна адміністрація; **Зоя ШЕВЕЛЬОВА** – Очаківська районна державна адміністрація.

2. Стислий зміст концепції (модуль, його визначення, основні складові):



8. Мапа запровадження концепції:

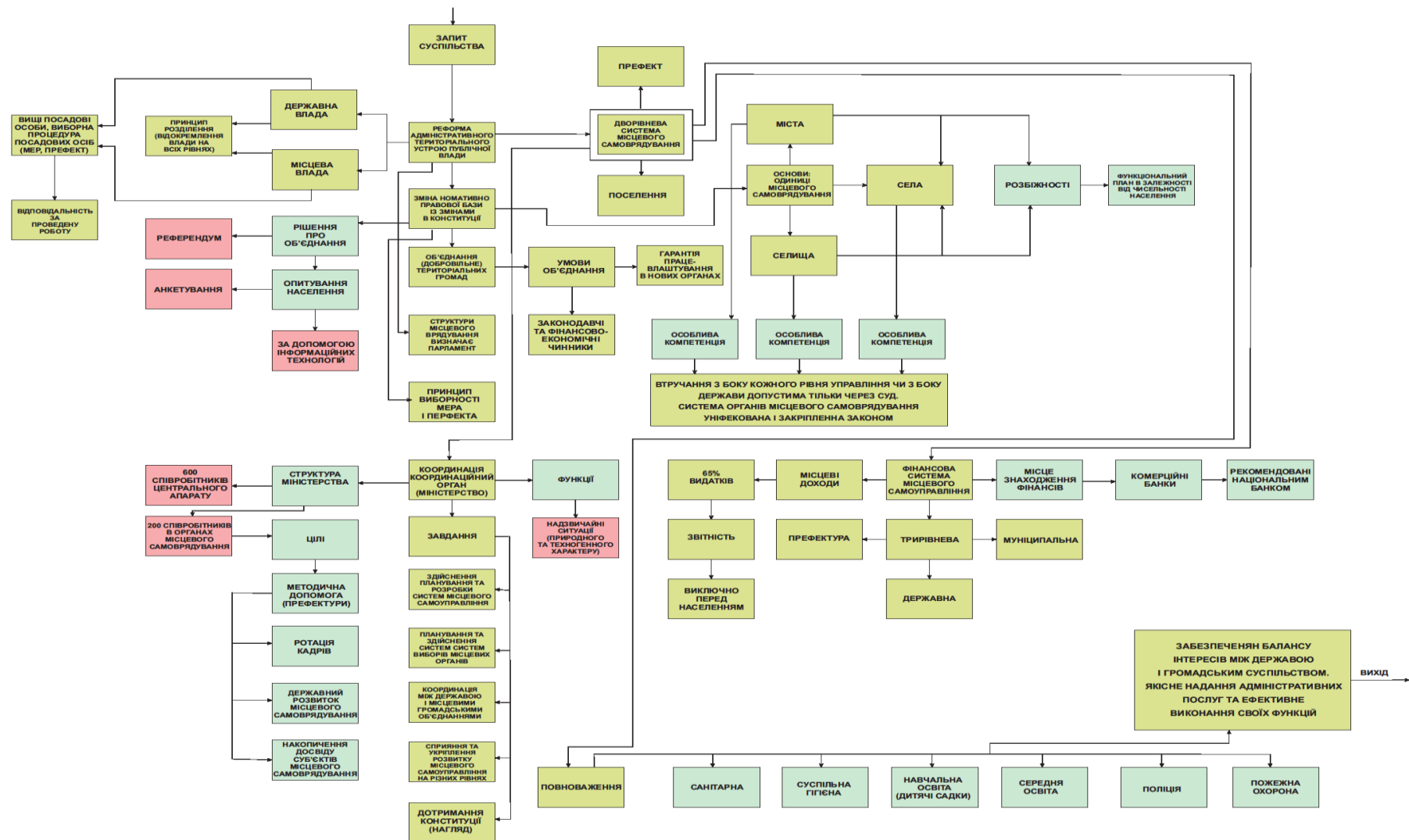


Проект «Уряд-Споживачі» (G2C, GOVERNMENT-TO-CITIZENS): Концепція прозорості та доступності операцій з землею в Україні. Автори проекту слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2 курс, 2 група, 2016 р.: Архипова І., Дьомін Р., Максютенко О., Ліпська І., Прокіпець О., Рузанкіна В., Кісе М., Шлюшкін С.

ЗМІСТ КОНЦЕПЦІЇ



Модель формування територіальної громади. Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група: Люшенко В.В., Фасоля В.В., Фасоля В.В. (2 брата), Урянський Ю.Г., Бальжик М.М, Комедєв О.И.



**Трифонов Ю.И., Чернявская В.А., Ефремов В.Ю.,
Осадчук И.С., Соловйов В.А.**

слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група

Система формування органів територіальних громад

Актуальність реформування адміністративно територіального устрою України назріла давно, адже на законодавчому і практичному рівні система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-командний устрій стає на заваді демократичним перетворенням, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового елемента демократії-місцевої громади.

Аргументом на користь проведення реформи місцевого самоврядування є також те, що інтегрування України до Європейського Співтовариства вимагає приведення адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації управління регіональним розвитком, місцевим самоврядування.

Проаналізувавши адміністративно-територіальний устрій України, правове забезпечення, ризики і перешкоди, що можуть виникнути на шляху реформ пропонуємо систему заходів із забезпечення системного підходу до вирішення проблеми реформування адміністративно-територіального устрою.

Вихідним з позицій системного підходу є поняття мети. Наявність конкретної цілі - перша і найважливіша ознака громади, за яким дана система відрізняється від інших оточуючих її систем. Завдання управління в цих умовах - забезпечити комплексний процес досягнення цілей, що стоять перед системою.

Системний підхід припускає, що кожний з елементів, що складають систему, що має певні власні цілі. Однак суть системного підходу - забезпечити підвищення ефективності роботи територіальної громади в цілому.

Особливості системного підходу зводяться до наступного:

- чітке визначення цілей і встановлення їх ієрархії;
- досягнення найкращих результатів при найменших витратах шляхом використання інструментів порівняльного аналізу і вибору способів досягнення поставлених цілей;
- широка всебічна оцінка всіх можливих результатів діяльності з використанням кількісної інтерпретації цілей, визначенням методів і засобів їх досягнення.

Система - це деяка цілісність, що складається з взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого. Порушення будь-якої частини системи призводить до порушення роботи в цілому.

Система формування органів територіальної громади, яка представлена на малюнку за своєю структурою є відкрита (має вхід та вихід), складною (складається з 4 підсистем), ієрархічною, динамічною, стійкою.

На вході системи ми маємо проблему, а саме потреби територіальної

громади в об'єднанні для забезпечення фінансової спроможності та розбудови інфраструктури.

Для вивчення цієї проблеми пропонуємо залучити експертів, громадські організації та органи публічної влади використавши при цьому методи проблемного аналізу, системного аналізу, інформаційного аналізу.

Проаналізувавши всі чинники, що дадуть можливість створення територіальної громади, нормативно-правове забезпечення використавши метод сценарію моделюємо можливий напрямок розвитку територіальної громади. Тут слід зазначити, що процес створення громади необхідно розпочинати маючи на руках, як мінімум 4 сценарії розбудови територіальної громади. Для вироблення сценаріїв нам необхідно буде знову залучати експертів, громадські організації, місцеву інтелігенцію, працівників різних сфер діяльності в межах територій, що прагнуть об'єднатись.

Після вироблення можливих сценаріїв створюється друга підсистема – територіальна громада. Для цього використано методи: синтезу, моделювання, «дерева цілей», SWOT, структурно-функціонального-аналізу.

Слід зазначити, що саме на цьому етапі проявляється стійкість системи, адже вихід однієї з територіальних громад не зруйнує цілісності системи.

Третьою підсистемою є формування ради об'єднаної територіальної громади. Починається формування органів влади шляхом прямих виборів до ради, шляхом яких обираються депутати ради та старости територіальних громад. Використовуючи методи «результат-витрати», «користь витрати», інформаційний, структурно-функціонального аналізу, метод сценаріїв, мозкового штурму створюємо орган влади та необхідні структурні елементи, що будуть визначати напрямки розвитку територіальної громади та її функціонування. Рада обирає голову та секретаря із числа депутатів.

Як це не парадоксально, але децентралізація стоїть на межі з федералізацією. І щоб не перейти цю межу окремо створюється інститут префектури, який зобов'язаний слідкувати за відповідністю рішень ради об'єднаної громади нормам Конституційного права.

Для управління об'єднаною територіальною громадою радою наймається на договірній основі менеджер, якій зобов'язаний виконувати функції управління.

Голова ради, секретар, старости та управляючий менеджер утворюють раду територіальної громади, які в міжсесійний період здійснюють функцію управління та втілення в життя рішень ради.

Управляючий менеджер формує орган виконавчої влади (четверта підсистема). Приймає на роботу заступників по визначених напрямках. Для створення органів виконавчої влади використано метод імітаційного моделювання, структурно-функціонального аналізу.

Орган виконавчої влади може змінюватись відповідно до фінансових можливостей та соціально- господарських потреб.

Враховуючи побудову системи створення об'єднаної територіальної громади та методи її побудови на виході очікуваний результат це –

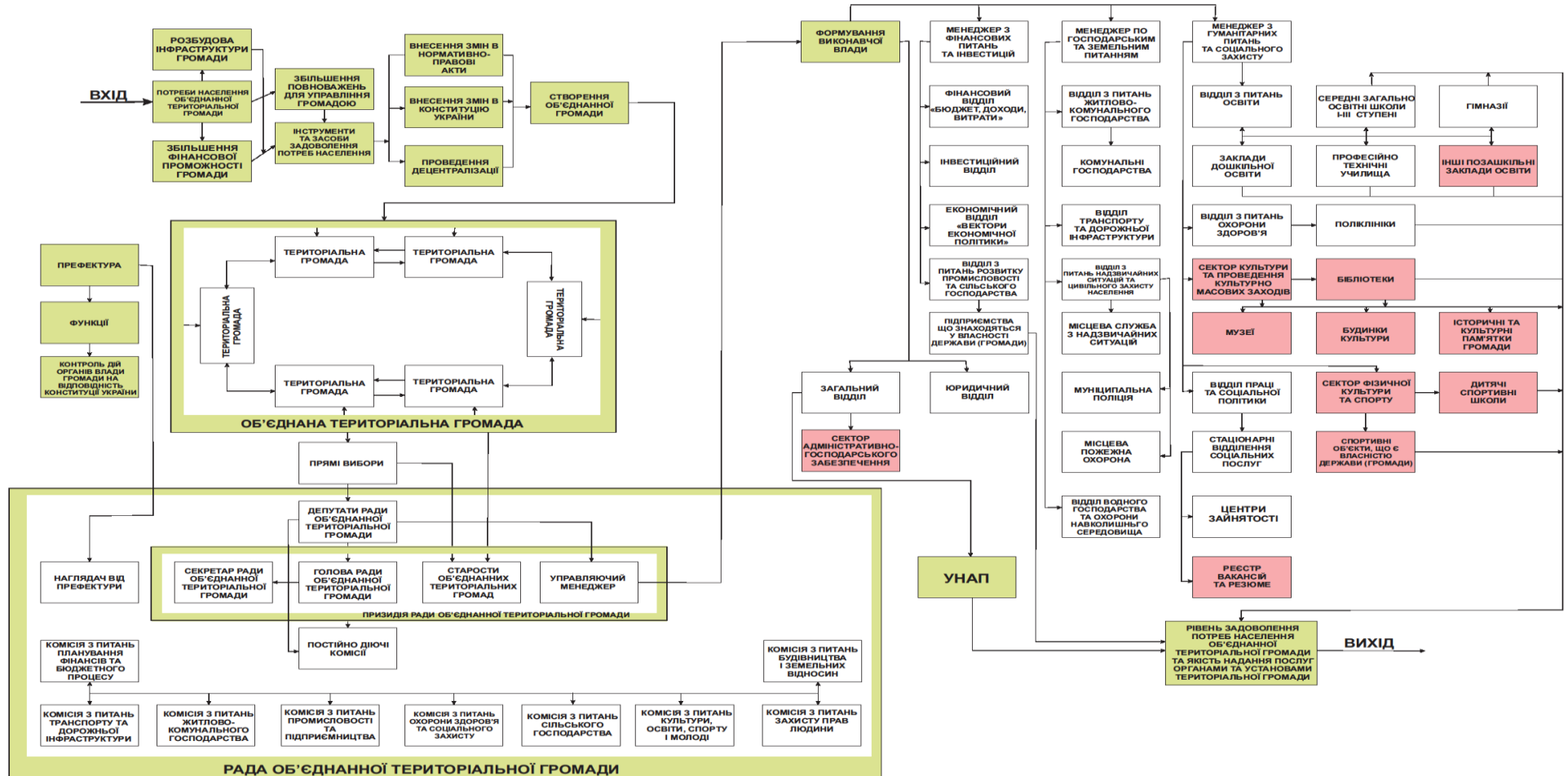
можливість управління збоку громад надходжень до бюджету. Дасть змогу переходу з дотаційного ведення господарства до більш ефективних ринкових способів управління. Ефективність процесів управління економічним, соціальним розвитком громад буде фундаментально посилено після передачі до юрисдикції громад функції реєстрації, архітектурно-будівельного контролю, інших функцій, передбачених до передачі громадам в результаті децентралізації.

Слід зазначити, що організація та нормальне функціонування цих органів можливе лише тільки за умовою масштабного об'єднання громад.

Рівень задоволення потреб населення потреб населення об'єднаної громади та якість надання послуг органами та установами територіальної громади.

Схема формування органів територіальної громади. Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 1 курс, 2 група: Трифонов Ю.И., Чернявская В.А., Ефремов В.Ю., Осадчук И.С., Соловійов В.А.

СИСТЕМА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ



ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ПОЗИТИВНИЙ ЕФЕКТ ВІД ВПЛИВУ ПРОЦЕСУ ОБ'ЄДНАННЯ

Територіальна громада як сукупність місцевих жителів, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці. У цьому значенні територіальні громади існували завжди, бо в містах і селах завжди проживали люди. Саме в цьому значенні традиційно використовують цей термін українські чиновники.

Територіальна громада як публічний власник – це об'єднання всіх громадян адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста, району в місті), які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної публічної власності (тому її ще називають "конституційна територіальна громада").

Основні причини необхідності об'єднання громад та безпосередньо позитивні наслідки цього процесу:

ПОРЯДОК ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

Проблеми, які виникають та можуть виникнути при зміні адміністративно-територіального устрою та шляхи їх вирішення:

Причини необхідності об'єднання громад	Можливий позитивний ефект впливу процесів об'єднання громад
Більшість сільських громад дотаційні і лише 5% з них можна вважати самодостатніми. Адаже за вкрай обмеженої компетенції сільських рад щодо розпорядження локальними ресурсами, зокрема землею і то лише в межах населеного пункту, та джерелами наповнення сільського бюджету, іншого чекати не доводиться. За таких умов місцево-самоврядування практично втрачає саморозвиток і значення свого функціонування – розпоряджатися усіма наявними на своїй території ресурсами на користь громади, формувати такий бюджет, який би дозволяв вирішувати основні громадські справи та забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своєї громади.	Спрощення механізму управління процесами життєдіяльності місцевих територіальних громад в усіх сферах, починаючи від забезпечення населення життєво необхідними аспектами життєдіяльності (водопостачання, створення та управління об'єктами територіальних громад, і т.к. інше) та закінчуючи державними заходами в сфері соціального захисту певних груп населення. Це надасть можливість формування бюджету, спроможного до вирішення проблем громади, в наслідок чого буде можливо забезпечення поступального соціально-економічного розвитку громади.
Деякі сільські ради не спроможні навіть виплатити зарплатню платі своїм працівникам, бо доходи не покривають видатки.	Після об'єднання громади матимуть прямі бюджетні відносини з держбюджетом. Їм повернуть кошти, що передбачені закладам освіти, медицини, культури, тобто дохідна частина формуватиметься так, як нині в містах обласного підпорядкування.
Для створення та нормального функціонування органів, що в результаті початку дії Закону України «Про децентралізацію влади», повинні бути сформовані та почати діяти на місцевому рівні, необхідно певні матеріальні та людські ресурси. Приклад: створення місцевих органів архітектурно-будівельного контролю, місцевих органів державної реєстрації відповідно до законодавства потребує створення додаткових підділів, забезпечення їх необхідною матеріально-технічною базою, працевлаштування кваліфікованих кадрів, що тягне за собою чималі витрати, які можуть бути забезпечені тільки на рівні укріплених в наслідок об'єднання територіальних громад	Лише в укріплених територіальних громадах з певними надходженнями до бюджету, що може мати місце лише у великих об'єднаних громадах, можливе створення власних органів, що мають організуватися в результаті дії Закону України «Про децентралізацію влади», та потребують відповідні матеріально-технічні та кадрові резерви.
Сьогодні більшість сільських рад незадоволені тим, що в них забрали податок на доходи фізичних осіб (25%) і передали на більш вищі рівні бюджету.	Однак, якщо громади об'єднуються, вони зможуть отримувати податок на доходи фізичних осіб на рівні 80%, як це зараз записано у Бюджетному кодексі 2016 року для районних бюджетів.

Стаття 5. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад

1. Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова;

2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;

3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;

4) органи самоврядування населених відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

2. Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

3. Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подается до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

4. Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою.

Стаття 6. Порядок підготовки проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад

1. Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові сумішньої територіальної громади.

2. Сільський, селищний, міський голова сумішньої територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подается до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

3. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

Спільна робоча група формується з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднується. Утворення спільної робочої групи є початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад.

4. Спільна робоча група готує проєкт відповідних рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Стаття 7. Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад

1. Проєкти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити:

1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;

3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Сільський, селищний, міський голова забезпечує протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільський, селищний, міський голова вносить питання про його обговорення на розгляд сільської, селищної, міської ради.

Питання про схвалення проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядається сільською, селищною, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на їх розгляд та з врахуванням результатів громадського обговорення.

3. Схвалені сільськими, селищними, міськими радами проєкти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проєкту Конституції та законам України.

4. Обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

5. У разі відповідності проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільський, селищний, міський голова приймає рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

6. У разі встановлення невідповідності проєкту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України обласна державна адміністрація повертає його на доопрацювання у порядку, встановленому цим Законом.

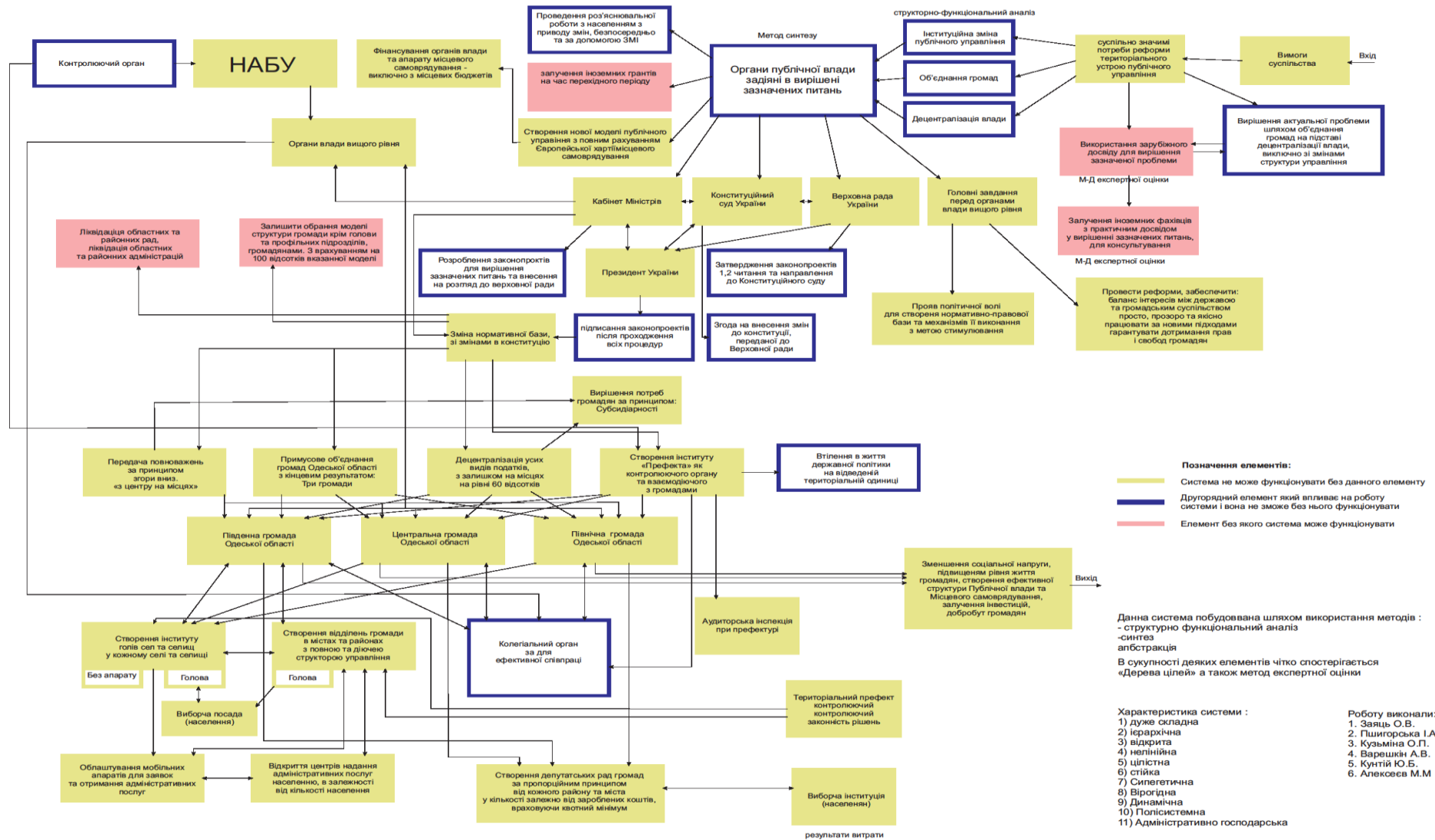
7. У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі сільський, селищний, міський голова територіальної громади в явній ініціативі питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертається до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Ймовірний соціальний ефект, що виникає в результаті масштабних процесів об'єднання громад:

- Можливість управління з боку громад надходжень до бюджету надасть змогу переходу з тулікового дотаційного ведення господарства до більш ефективних ринкових способів управління;
- Ефективність процесів управління економічним, соціальним розвитком громад буде фундаментально посилено після передачі до юрисдикції громад функцій реєстрації, архітектурно-будівельного контролю, інших функцій, передбачених до передачі громадам в результаті децентралізації. Слід зазначити, що організація та нормальне функціонування цих органів можливе лише тільки за умовою масштабного об'єднання громад;
- Практична можливість участі кожного індивіда в економічному, соціальному та культурному житті громади. Як наслідок – можливість формування індивідів нового складу мислення, спроможних до більш творчих дій щодо покращення стану всіх сфер життя суспільства.

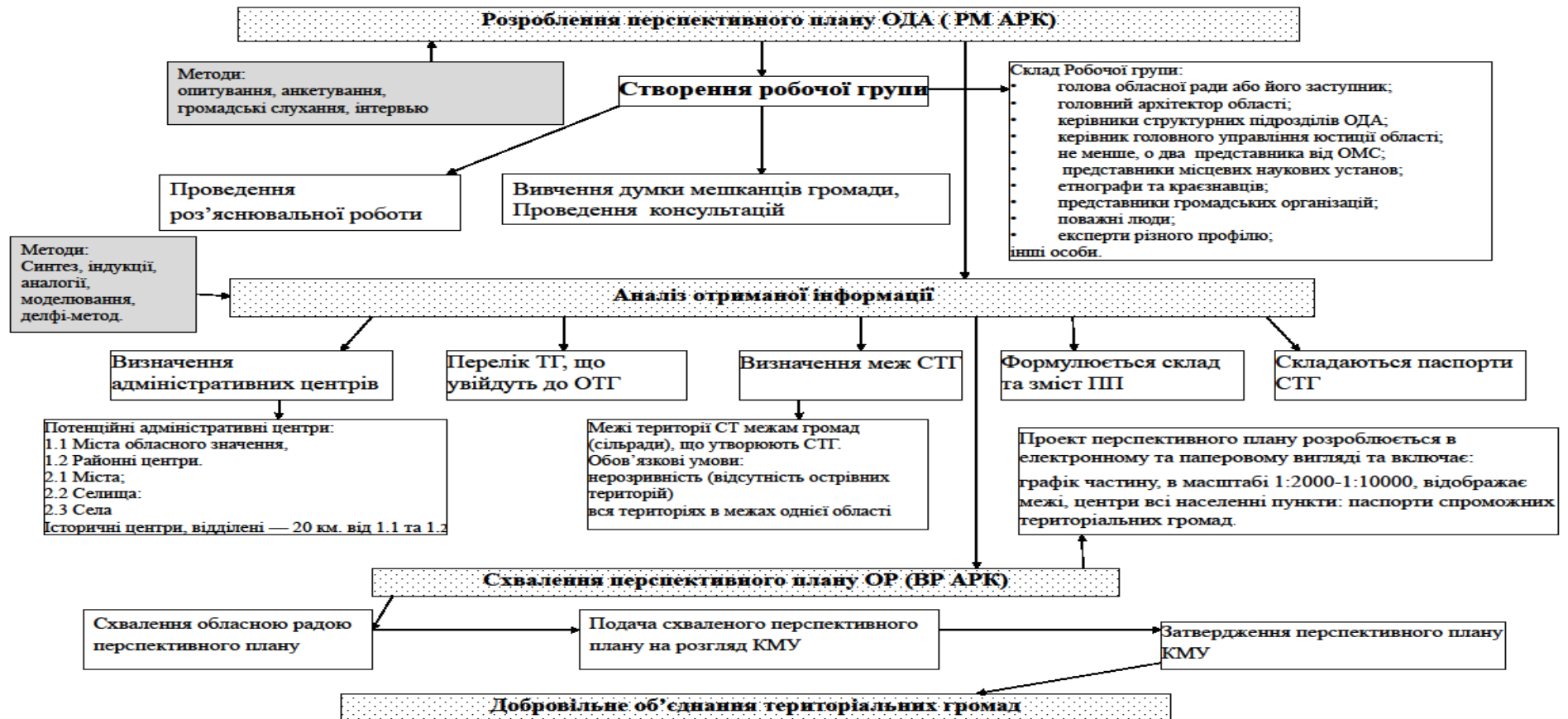
Якщо ТИ сам не робиш для себе щось, то чому хтось повинен це робити для ТЕБЕ ?!

**Проект «Методологія роботи по об'єднанню громад». Автори слухачі ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,
1 курс, 2 група, 2016 р.: Пшегорська І.А., Кузьміна О.П., Варешкін І.І., Кунтій Ю.Б., Алексєєнко Н.Н., Заяць О.В.**

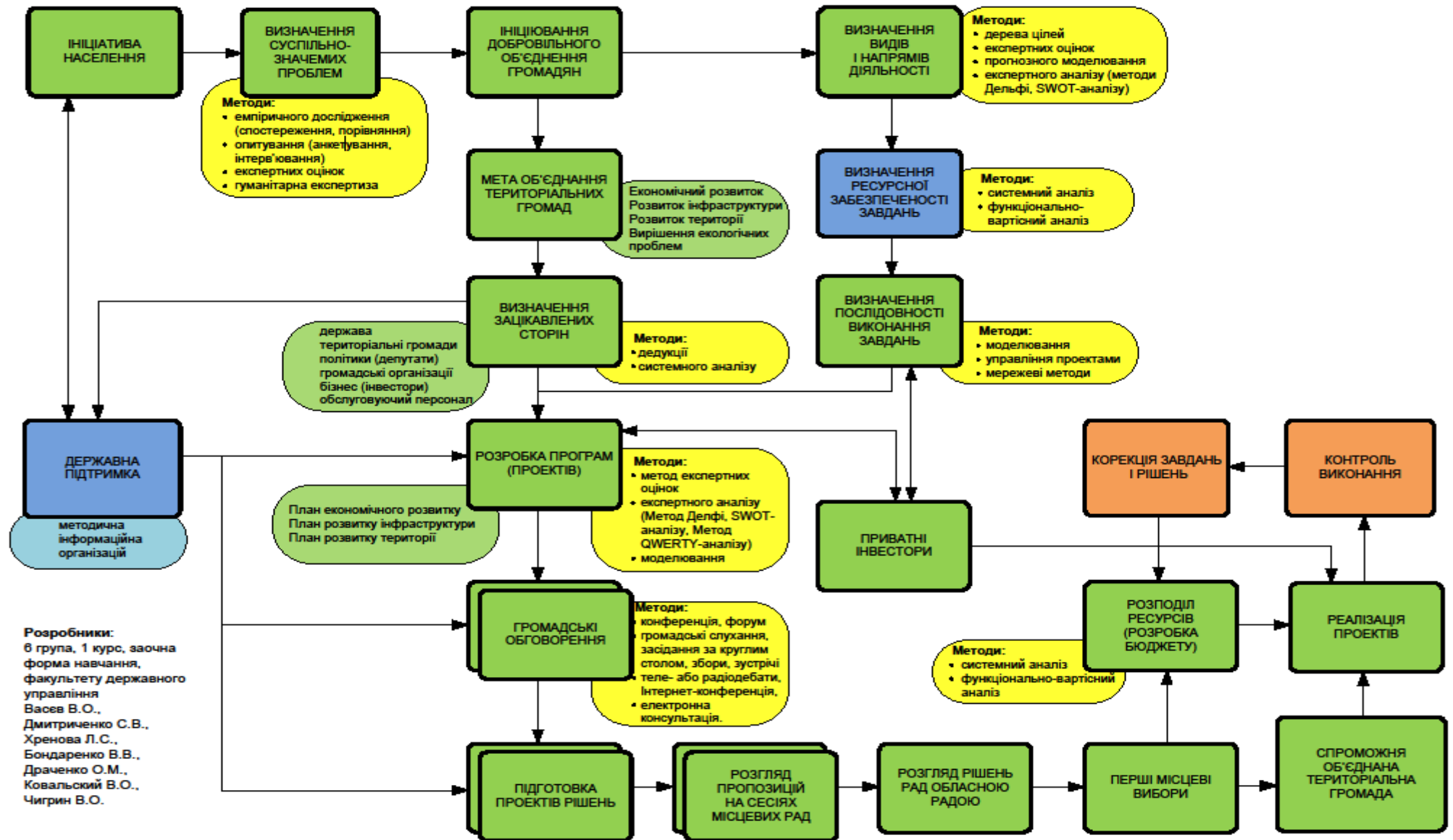


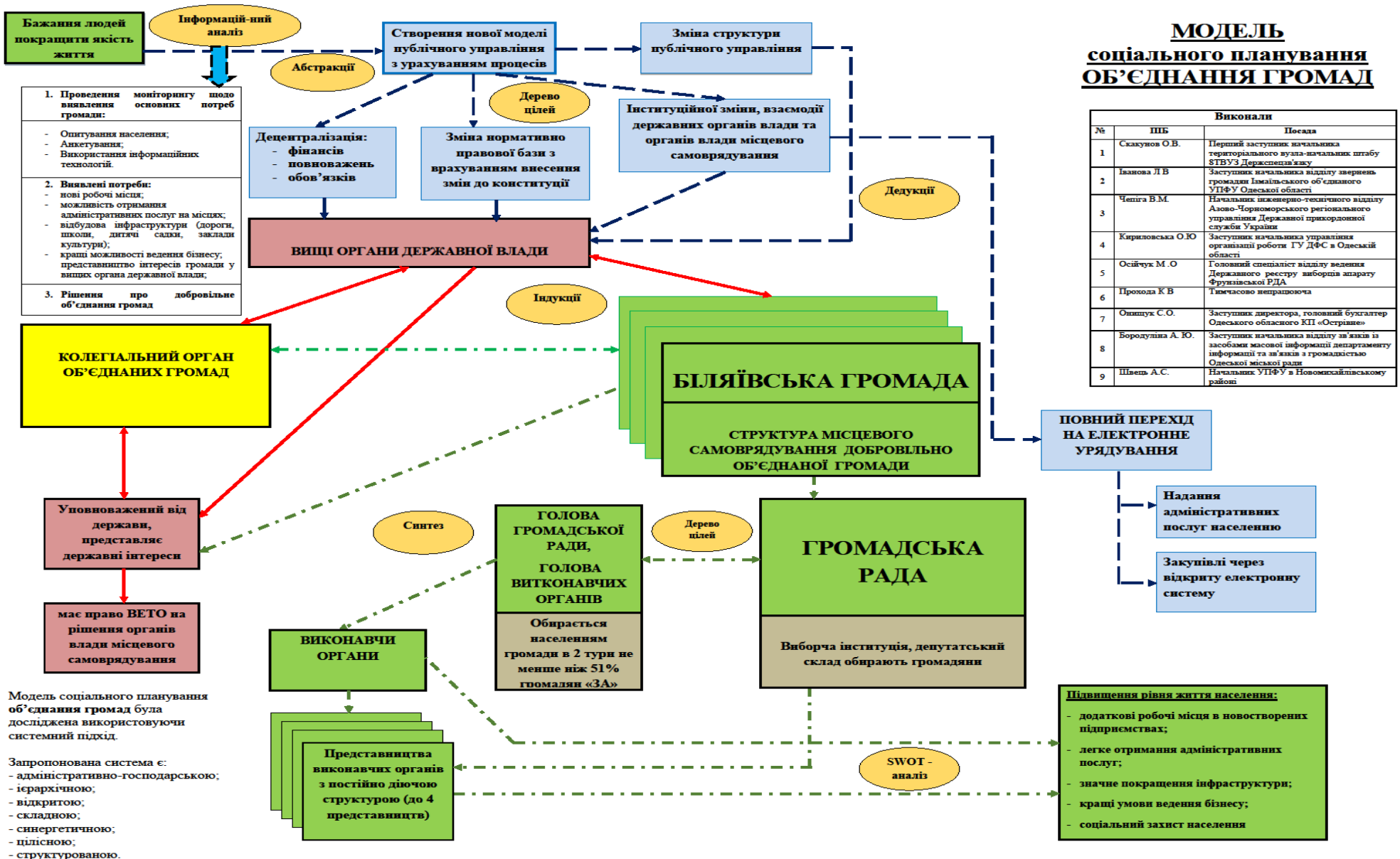
Методика формування спроможних територіальних громад. Автори – слухачі 1 курсу ОРІДУ НАДУ: Буяклу Н., Величко О., Іскандарова А., Колесніков І., Ладуба А., Макарчук Н., Ткаченко К., Шека О.

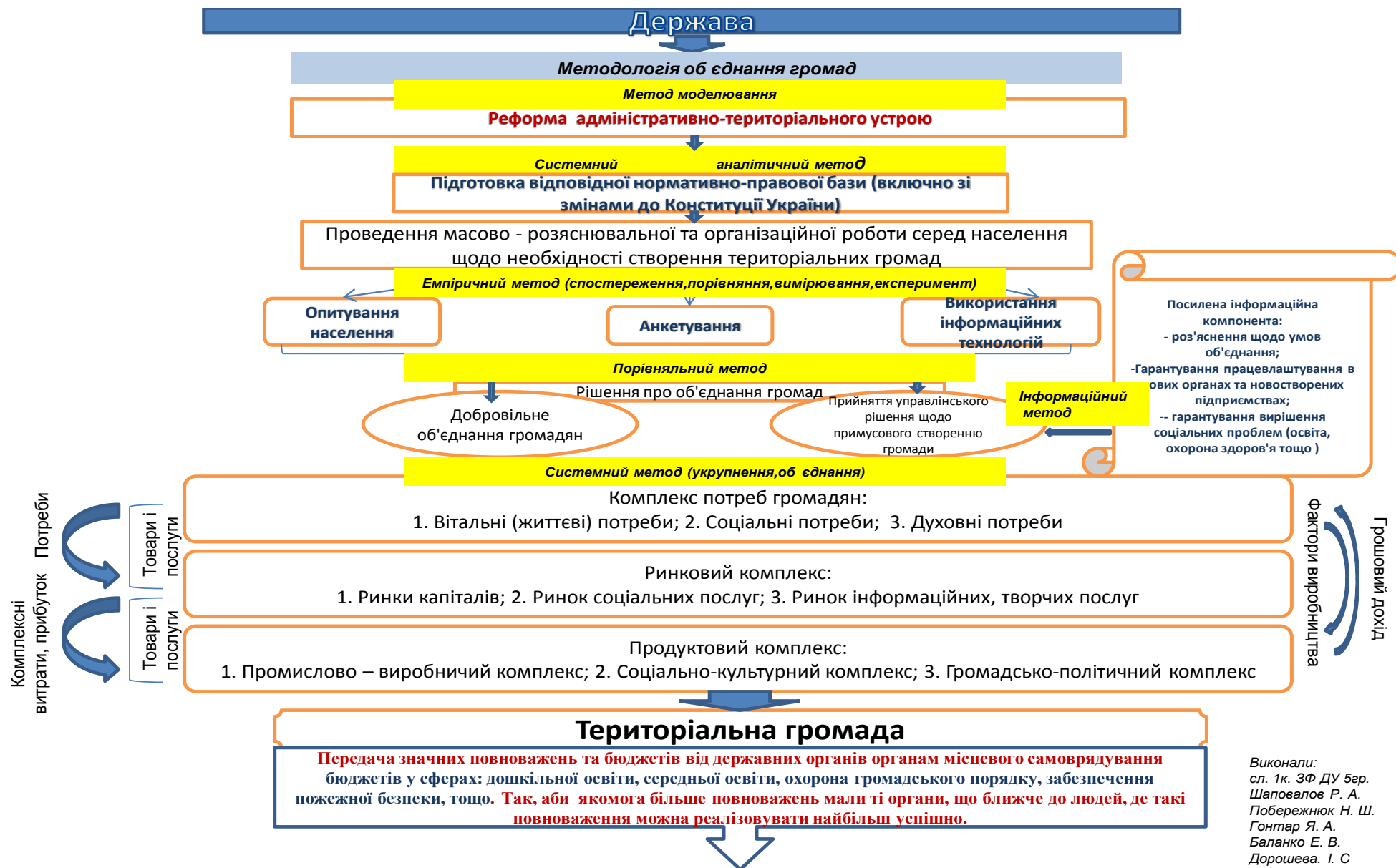
МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



МОДЕЛЬ СОЦІАЛЬНОГО ПЛАНУ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

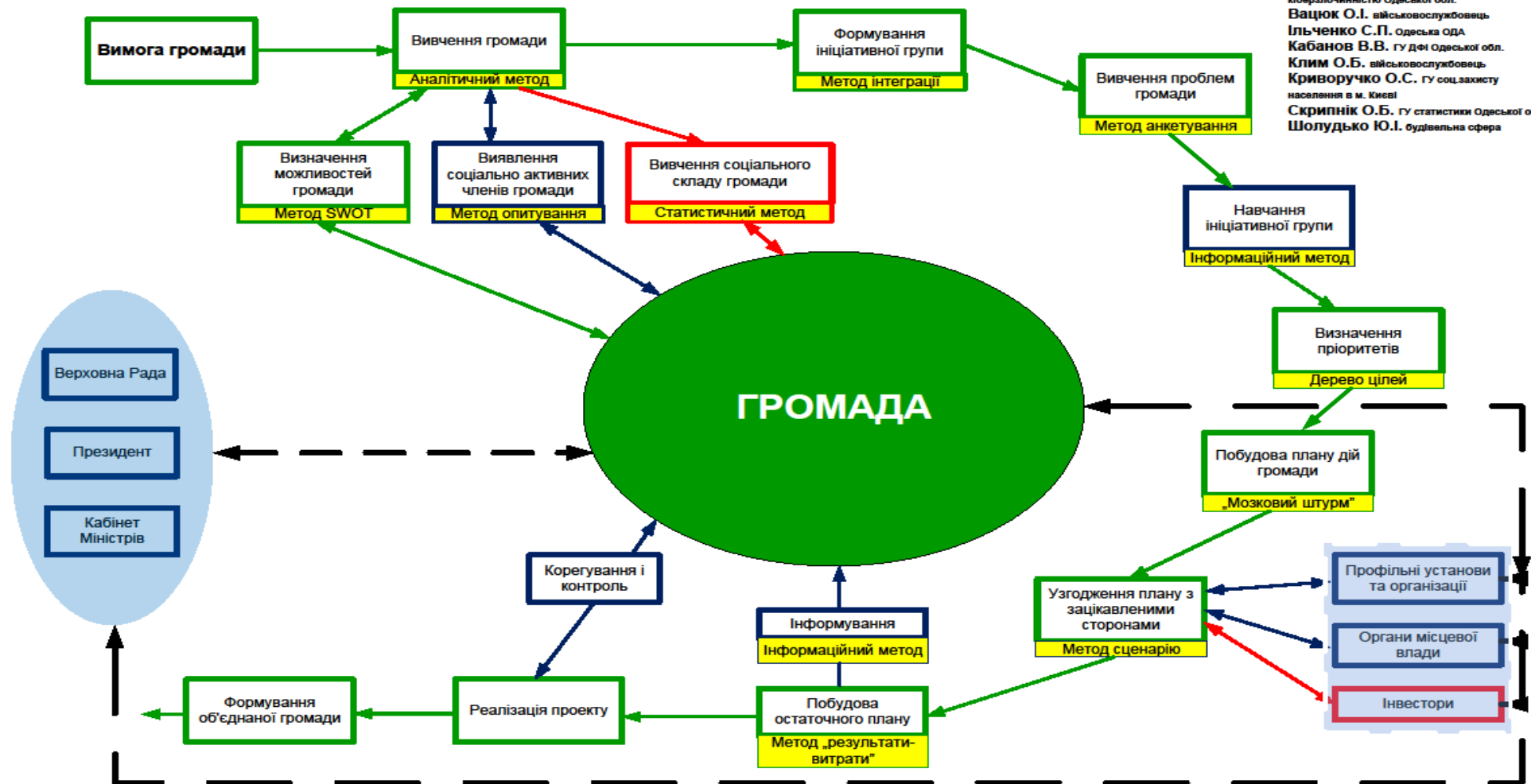




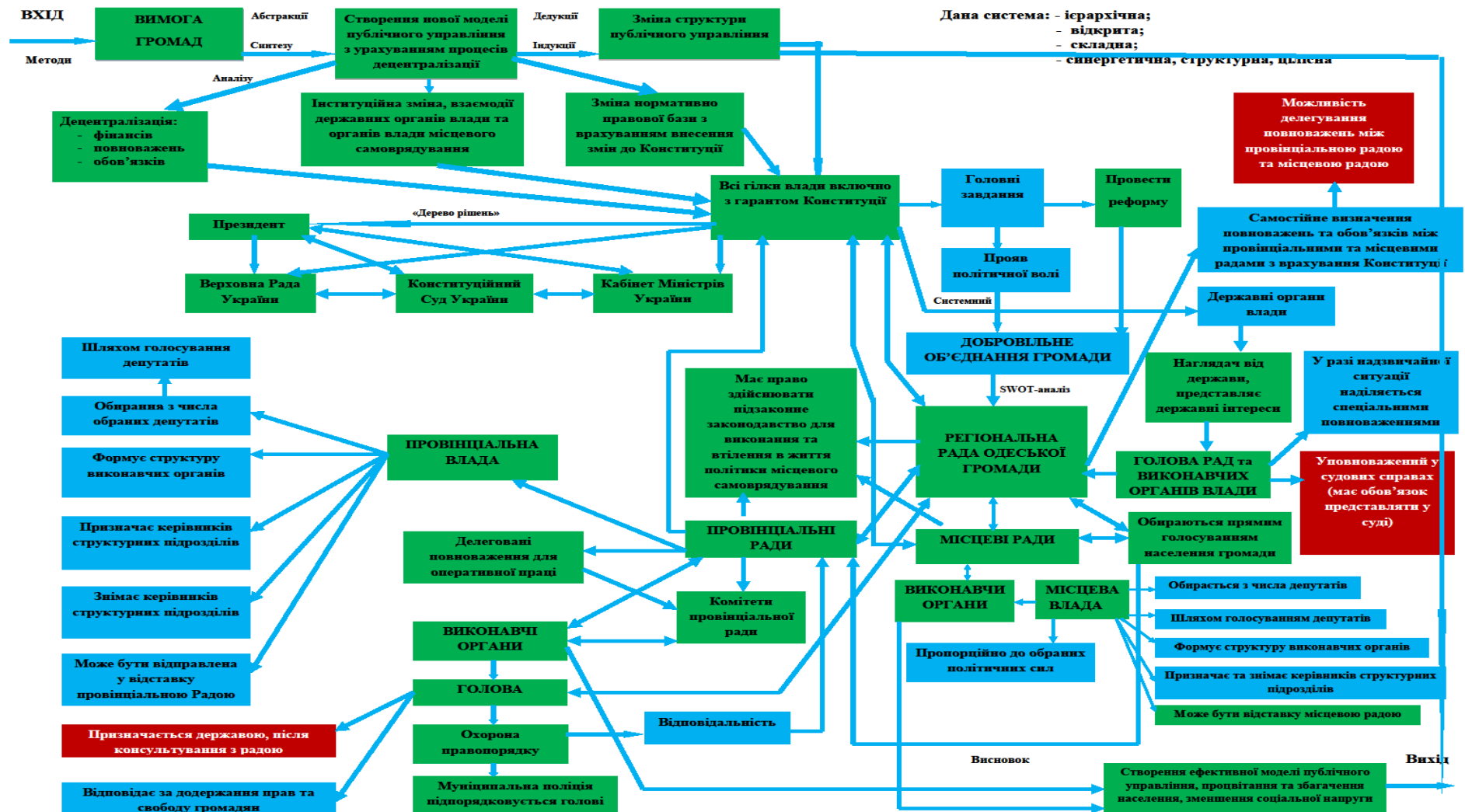


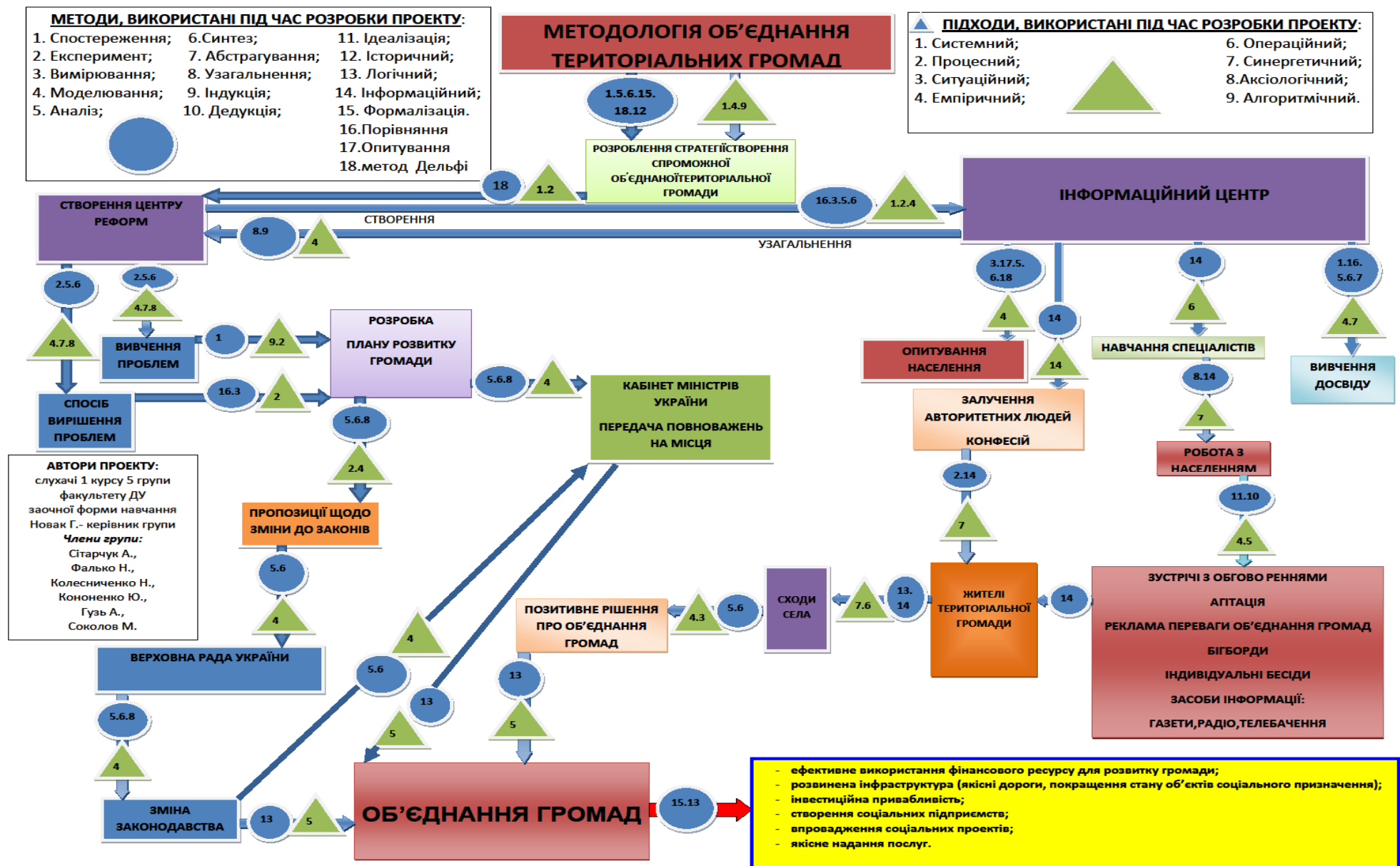
Модель соціального планування об'єднаних громад

Група 6 ЗФН факультету ДУ
Бейлін С.О. управління боротьби з
кіберзлочинністю Одеської обл.
Вацюк О.І. військовослужбовець
Ільченко С.П. Одеська ОДА
Кабанов В.В. г.у д.ф.н Одеської обл.
Клим О.Б. військовослужбовець
Криворучко О.С. г.у соц.захисту
населення в м. Києві
Скрипник О.Б. г.у статистики Одеської обл.
Шолудько Ю.І. будівельна сфера



Виконали слухачі 1 к., 5 гр. : Рябененко А., Табан Т., Капелюх О., Медвецька Т., Троцький А., Мензатул О., Гасаненко Т.





Наукове видання

**СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ
ТА СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ РОЗВИТОК
ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ:
ІСТОРИЧНІ ТРАДИЦІЇ І СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

[Електронний ресурс]

*Збірник статей
для проведення
I Всеукраїнської науково-практичної конференції
20 травня 2016 року*

Електронне наукове видання

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 22.06.2016.
Формат 60x84/16. Гарнітура «Times».
Обл. – вид.арк. 15,3. Зам. № 23/06.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48, 705-97-49
www.oridu.odessa.ua