

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

[Електронний ресурс]

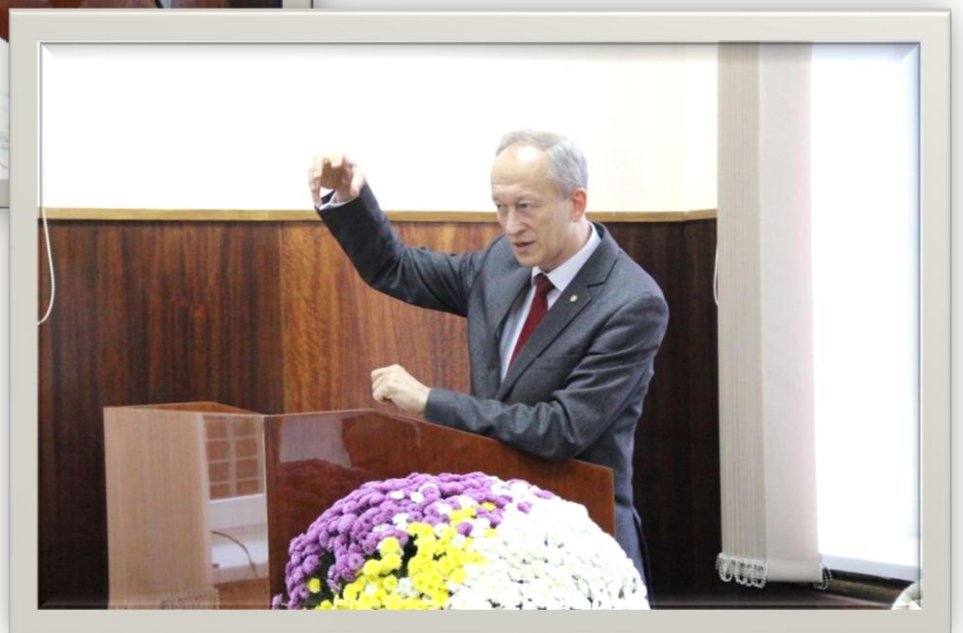
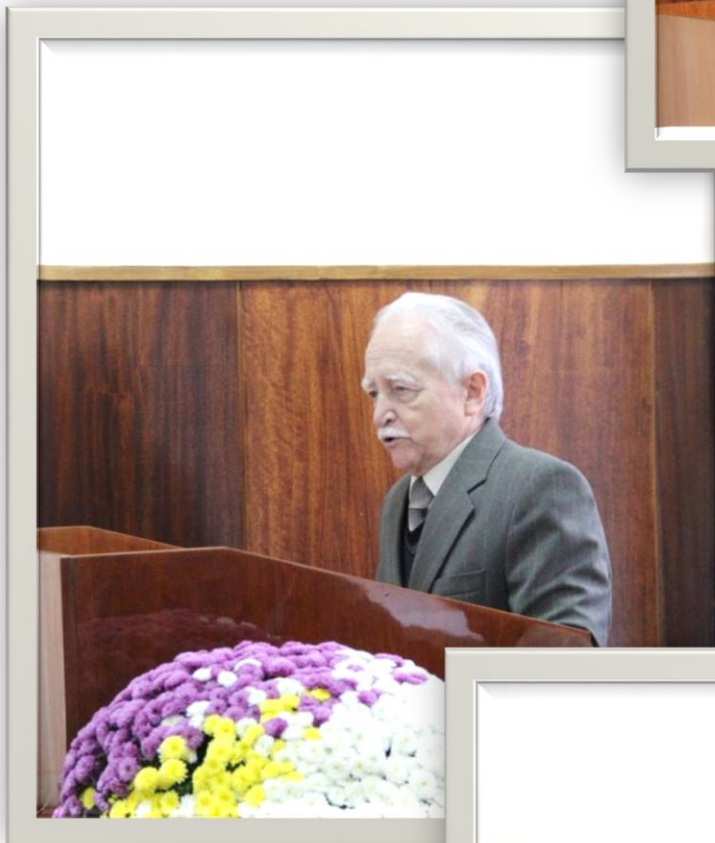
*Матеріали симпозиуму з нагоди 15-річчя
утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування*

**Одеса
2016**

Рекомендовано до друку науково-експертною радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
Протокол № 5 від 6 грудня 2016 року

П 88 **Публічне** управління: від теорії до практики [Електронний ресурс] : матеріали симпозіуму до 15-річчя утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування 25 лист. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 132 с.

Матеріали публікуються в авторській редакції.



***Привітання директора ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
доктора політичних наук, професора,
Заслуженого працівника освіти України***

Іжі Миколи Михайловича



Шановні учасники симпозиуму, колеги, гості!

Симпозиум «Публічне управління: від теорії до практики» є чудовою нагодою для професійного обговорення актуальних проблемних питань сучасного етапу реформування системи публічного управління та обміну досвідом, напрацюваннями, досягненнями. І, водночас, відсвяткувати 15-річчя з дня утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування. Кафедра за цей час стала потужним центром, джерелом енергії для розвитку науки і, безперечно, культури, зі стін якого вийшли магістранти, кандидати та доктори наук, професіонали, шановані не

тільки в межах нашого інституту, а й органах влади Південного регіону, і не тільки.

Щонайперше, хочу висловити слова щирої подяки першому завідувачу кафедри Петру Івановичу Надолішньому за створення такої синергетичної кафедри, якій притаманний дух творчості, критичне сприйняття реалій та ставлення з гумором (як справжніх одеситів) до всіх, в тому числі і серйозних речей. Також дякую всім, хто в різні роки очолював кафедру – М.Г.Свіріну, Т.І.Пахомовій, Л.Л. Приходченко, яка нині є не тільки достойним продовжувачем традицій, започаткованих з перших років становлення колективу, а й примножувачем нових.

Так, нинішнього навчального року на спеціалізацію «Регіональне управління» ми отримали найбільшу кількість заяв від слухачів, професорсько-викладацький колектив є переможцем огляду-конкурсу на кращу кафедру, ініціатором нових форм співпраці з органами публічної влади, громадськими організаціями, декілька років поспіль проводить фестиваль науки. Це свідчить як про лідерські позиції, так і впевненість у правильності обраної місії та шляхів її досягнення.

За час свого існування кафедра пройшла цікавий шлях становлення і нині маємо органічне поєднання досвіду та мудрості (експерти, консультанти, аналітики – Л.Л.Приходченко, С.Є.Саханенко, А.С.Крупник, Н.В.Піроженко, С.Г.Давтян) із

новими обличчями, тими, хто щойно розпочав свій шлях у науці, але вже достатньо впевнено крокує: О.Ф.Толпиго, О.Л.Тодорова, А.О.Панченко, І.В.Матвеєнко.

В цілому характеризуючи професорсько-викладацький склад кафедри варто сказати, що їм притаманні: креативність, працелюбність, емоційний інтелект, когнітивна гнучкість, здатність критично оцінювати ситуацію і приймати рішення, вміння комплексно розв'язувати проблеми, вести переговори та досягати бажаного результату. І ці якості є надзвичайно важливими в той складний час, в якому ми живемо, працюємо, ініціюємо зміни, роблячи свій внесок у розбудову державності. Впевнений, що Стратегія реформування Національної академії державного управління при Президентові України на 2017 – 2021 роки трансформує у провідний освітньо-науковий заклад, який зробить вагомий внесок у забезпечення ефективності системи публічного управління в Україні!

Бажаю всім учасникам симпозіуму дискусійних виступів, творчого натхнення та задоволення, позитивної енергії від професійного спілкування!

***Привітання від завідувача кафедри
державного управління і місцевого самоврядування,
доктора наук з державного управління, професора***

Приходченко Людмили Леонідівни



*Шановні колеги, друзі!
Раді вітати всіх на сьогоднішньому зібранні!*

Ми вперше проводимо симпозіум і для нас це, певною мірою, новий формат наукової дискусії, але він повною мірою відповідає тій нагоді, з приводу якої ми всі зібралися.

Кафедра! А що таке кафедра? Маленька структура будь-якого вищого навчального закладу, яка, в залежності від своєї діяльності, водночас може бути і величною. Історію кафедри творять люди своєю копіткою повсякденною навчально-методичною, виховною, науково-дослідною та експертно-аналітичною працею, яка вимагає повної відданості справі, наполегливості, подолання

труднощів, високого професіоналізму.

Кафедрі державного управління і місцевого самоврядування 15 років! Так, це не ювілей, але, безперечно, знакова дата і подія в історії розвитку кафедри, інституту в цілому. І, водночас, гарна нагода для роздумів про наше минуле і сьогодення, привід не просто підсумувати результати діяльності, а й оглянутися на пройдені етапи, оцінити зроблене і накреслити подальші кроки. Цей короткий період був насичений бурхливими подіями. Однак, говорити про свої здобутки ми не будемо. Певною мірою вони висвітлені в буклеті, який ми підготували і поширили.

Погодьтеся, що найкраще про надбання свідчать конкретні справи, той внесок, який робить професорсько-викладацький склад кафедри у процес державотворення. Про це свідчать і відгуки наших слухачів, керівників органів публічної влади Південного регіону, з якими тісно співпрацює кафедра. Це не тільки підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, але і консультативно-експертний супровід їх діяльності. Зі словами щирої вдячності звертаюся до науково-педагогічних працівників, які завдяки своїм глибоким знанням, безцінному практичному досвіду та наполегливій праці забезпечують нашій кафедрі визнання й авторитет! Ваша творча, самовіддана й подвижницька праця заслуговує щирої поваги та зміцнює віру в те, що кафедра й надалі зберігатиме лідерські позиції.

Ми розпочали сьогоднішнє святкування із захисту дисертаційних досліджень аспірантів, випускників денної форми навчання, а продовжимо науковою дискусією з проблемних питань розвитку науки державного управління, органічного поєднання теоретичних засад із практичною діяльністю.

Бажаю всім учасникам симпозіуму міцного здоров'я, творчого натхнення, мудрості й терпіння в нелегкій повсякденній праці та благо нашої незалежної суверенної України та в ім'я нашої української науки!

**Народний депутат України,
випускник кафедри Сергій Кудласенко**



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, м. Київ, вул. Грушевського, 5

23 листопада 2016 р.

№ 127/14/16-429

Шановна Людмила Леонідовно!

Щиро вітаю Вас та очолюваний Вами колектив з прекрасною датою – 15-річчям утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Я пишаюсь тим, що мені випала велика честь здобувати освіту у Вашому інституті, який виховав не одне покоління державних службовців.

З нагоди свята прийміть найщиріші вітання та побажання творчої наснаги та успіхів! Нехай Ваш досвід і професіоналізм, величезний творчий та інтелектуальний потенціал у справі підготовки фахівців та виховання молоді і надалі служитиме зміцненню нашої української держави.

Бажаю Вам міцного здоров'я, щастя, добробуту та нових звершень в ім'я України.

З повагою

Сергій Кудласенко

Шановний колектив
кафедри державного управління і місцевого
самоврядування Одеського регіонального інституту
державного управління НАДУ
при Президентові України

Від імені державних службовців органів публічної влади Вінницької області щиро вітаю Вас із 15 річним ювілеєм кафедри.

Зміни, які відбуваються сьогодні в суспільно-політичному житті України, потребують побудови ефективного, прозорого та зрозумілого публічного управління.

Перекоаний, що Ваша кафедра – це команда одностудців, зусилля якої поєднані для розвитку науки державного управління, зміцнення кадрового потенціалу державної служби і органів місцевого самоврядування та задоволення потреб держави у підготовці високоінтелектуальних фахівців у галузі державного управління.

Бажаю Вам плідної та творчої праці, наснаги в науково-дослідній і практичній діяльності в ім'я розбудови української держави.

З повагою

Керівник апарату Вінницької
обласної державної адміністрації **Валерій БОЙКО**





Шановні викладачі!

Щиро вітаю кафедру державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України з 15-річчям!

За роки плідної роботи зусиллями кожного з вас підготовлено сотні висококваліфікованих фахівців у галузі державного управління. Завдяки вашій професійній та педагогічній майстерності студенти отримують ґрунтовні знання, а також стимул для подальшої активної діяльності на державній службі.

Нехай вагомі здобутки кафедри й надалі примножуються та зміцнюють авторитет і славу вашого навчального закладу заради розвитку національної освіти та науки.

Від усієї душі бажаю вам добробуту та щастя, родинної злагоди і міцного здоров'я, творчої наснаги, невичерпного натхнення та нових наукових досягнень!

З повагою

Голова Херсонської
обласної державної адміністрації

 А.Гордєєв

**Шановні організатори, учасники та гості
симпозіуму з нагоди 15-річчя утворення
кафедри державного управління і місцевого самоврядування
«ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ»!**

Прийміть найщиріші привітання від працівників Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій з нагоди 15-річчя утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування **«Публічне управління: від теорії до практики»**.

Симпозіум відбувається у час, коли Україна наполегливо крокує до європейського співтовариства, у якому утвердження демократії, соціальної справедливості є реальними чинниками, що визначають міць нашої держави та закладають підґрунтя для її незалежності. Одним із найнеобхідніших умов побудови нової європейської держави є реформування публічного управління.

Переконаний, що актуальність проблематики симпозіуму та результати його роботи сприятимуть виробленню конкретних пропозицій, які в подальшому успішно впроваджуватимуться у процес реформування публічного управління.

Ми пишаємося багатолітніми діловими стосунками з ОРІДУ НАДУ загалом та кафедрою державного управління і місцевого самоврядування зокрема, що є нашим спільним добутком. Протягом багатьох років між науковцями Інституту й кафедри державного управління і місцевого самоврядування та органами публічної влади Херсонщини здійснюється плідна співпраця. Це і організація та проведення спільних науково-комунікативних заходів на базі Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації: короткотермінові семінари («Ефективна управлінська діяльність та управлінські технології в органах влади», «Сучасні підходи до регіональної політики та публічного адміністрування», «Реформування публічного управління шляхом забезпечення децентралізації, субсидіарності та самодостатності»), «круглі столи» («Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: механізми децентралізації влади», «Конкурентоспроможний лідер в управлінні реформами на сучасному етапі»), і виконання науково-дослідницьких робіт на замовлення Херсонського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації «Сучасні підходи до використання ресурсного потенціалу регіонального управління», «Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід», «Пріоритети Стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області» та інші.

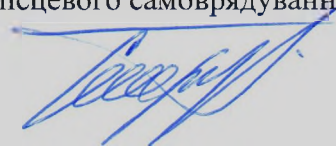
Впевнений, що така плідна взаємодія є яскравим підтвердженням готовності науковців ОРІДУ НАДУ при Президентові України до відкритого, науково-обґрунтованого діалогу з органами публічної влади щодо розвитку сучасного бачення в реалізації реформування системи публічного управління.

Від усієї душі бажаю творчості, наснаги, конструктивної дискусії та наукових здобутків!

З щирою повагою

Директор

Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування,
державних підприємств, установ і організацій



С.Г. Білорусов



МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ГОЛОВНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ЮСТИЦІЇ В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ

вул. Б.Хмельницького, 34, м. Одеса, 65007, тел (048) 705-18-00, факс (048) 705-18-01

<http://just.odessa.gov.ua> e-mail: info@od.minjust.gov.ua Код ЄДРПОУ 34929741

23.11.2016 № 06-54/9086
на № _____ від _____

Колективу кафедри
державного управління
і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту
державного управління НАДУ при
Президентіві України

Вітаємо професорсько-викладацький склад, співробітників та слухачів зі знаменною подією у житті Інституту – 15 річницею від дня заснування кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

Державна служба є визначальною складовою системи державного управління, від результативного та ефективного функціонування якого залежить належне дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни, тому ваша робота вкрай необхідна й корисна для нас.

Цінуємо вашу здатність швидко реагувати на наші потреби, які пов'язані зі змінами та нововведеннями в законодавстві і запровадженням антикорупційної реформи в державі.

Висловлюємо своє захоплення методикою вашого викладання та маємо надію, що наша успішна співпраця в майбутньому ще не раз допоможе нам у справі підготовки кваліфікованих кадрів, отримання теоретичних та практичних знань в процесі навчання.

Бажаємо колективу кафедри добробуту, наснаги, високих досягнень, безмежних і творчих ідей та високих оцінок вашої плідної праці.

З повагою,
Начальник управління

М.В. Станіщук



Шановна Людмило Леонідівно!

**Колектив Південного офісу Держаудитслужби вітає
кафедру державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного
управління НАДУ при Президентіві України
з 15-річчям з дня її створення.**

**Південний офіс Держаудитслужби щиро вдячний
викладацькому складу кафедри за тісну співпрацю, яка
надає можливість систематично поновлювати знання
державних службовців та переймати неоціненний досвід
викладачів. Завдяки постійному співробітництву з
Одеським регіональним інститутом державного
управління НАДУ при Президентіві України працівники
Південного офісу Держаудитслужби підвищують рівень
компетенції, професіоналізму та відкривають для себе
бажання постійно самовдосконалюватись.**

**Бажаємо продовжувати наукові дослідження та надалі
зміцнювати кадровий потенціал державної служби та
органів місцевого самоврядування задля процвітання
української держави.**

**З повагою
Начальник**

Південного офісу Держаудитслужби

О.М. Муратов





ПОЧЕСНА ГРАМОТА

ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

НАГОРОДЖУЄТЬСЯ

*колектив кафедри державного управління і
місцевого самоврядування Одеського регіонального
інституту державного управління Національної
академії державного управління при
Президентіві України*

*За багаторічну сумлінну працю, вагомий внесок у
підготовку, перепідготовку, підвищення
кваліфікації управлінських кадрів для органів
місцевого самоврядування і виконавчої влади та з
нагоди 15-річчя утворення кафедри державного
управління і місцевого самоврядування Одеського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при
Президентіві України.*

Голова обласної ради



А.І. Урбанський

ДІАЛЕКТИЧНА ЄДНІСТЬ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Можна навести чимало фактів, що свідчать про реальні кроки, здійснювані Одеським регіональним інститутом НАДУ при Президентіві України, його підрозділами і конкретними працівниками з метою зміцнення зв'язку науки і управлінської практики. Однак нещодавно прийняті важливі документи, – Концепція реформування та стратегія розвитку НАДУ на 2017–2021 роки і Проект Стратегії її розвитку на 2017–2027 рр., – спонукають зупинитися на таких двох проблемах.

Перша.

Коли заходить мова про теорію і практику ми часто виголошуємо: *«Практика без теорії сліпа...»* і забуваємо про другу половину формули, що відображає діалектику взаємозв'язку теорії і практики, і яка звучить так: *«Практика без теорії сліпа, а теорія без практики – мертва!»* Але й це ще не все. Випадає одна ланка, без якої теза «Публічне управління: від теорії до практики» втрачає усякий смисл, а саме – *освіта*.

Особливість сучасного моменту полягає в тому, що галузі знань «Публічне управління і адміністрування» і однойменній спеціальності виповнюється лише два місяці. Вони введені Постановою Кабінету Міністрів України № 674 від 27.09.2016 р. [5], якою внесено відповідні зміни до урядової постанови № 266 від 29 квітня 2015 р. «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти». З 31 грудня 2019 р. втрачає чинність відома Постанова Кабінету Міністрів України N1328 від 29 листопада 1997 р., якою «Державне управління» було внесено до переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь.

У вже названих документах, окрім поняття «державне управління», широко використовуються поняття «публічне управління і адміністрування», «публічне управління», «публічне адміністрування», «публічне врядування»... Виникають

запитання: Як співвідносяться за змістом ці поняття? Яка логіка переходу окремих категорій однієї в іншу, насамперед – «державного управління» в «публічне управління».

Спроби дати на них відповідь у навчальному посібнику «Особливості публічного управління та адміністрування», підготовленому в Київському національному університеті культури і мистецтв, заслуговують на серйозну увагу, але навряд чи їх можна вважати вичерпними, а подеколи й коректними.[3] А без цього важко досягнути сутності парадигмальних змін в соціальному управлінні, неможлива й реалізація ключового пункту візії Стратегії реформування Академії, а саме: «формування професійних компетентностей публічних службовців, необхідних на конкретних посадах»...

Друга.

В Енциклопедії державного управління наукова галузь «Державне управління» визначається як «відносно самостійна сфера наукових досліджень, яка має своїм об'єктом державне управління як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні виміри...». [1, с. 111] Тобто мова не тільки про науку, а й про філософію, не тільки про технологічний, а й про ціннісний вимір результатів державно-управлінської діяльності.

Якщо ми проаналізуємо будь-який напрям реформ, то неминуче дійдемо висновку, що причина невдач, не тільки, а часто і не стільки в технології, скільки у лінійному стилі мислення, у теоретичному і філософському невігластві реформаторів.

Так, сутність проблеми переходу України до концепції сталого розвитку, а базовим документом реформ є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [8], не в технологічній площині, а в світоглядній. Наприклад, сьогодні немає відчуття, що еліти, й суспільство в цілому, усвідомлюють, що Грибовицька трагедія – це дзвоник, серйозне попередження, що ми послідовно і прискореними темпами рухаємося до екологічної катастрофи.

Загалом, якщо земна цивілізація усе-таки виживе, то з часом нащадки назвуть наші покоління не інакше як варварами.

Отже, є достатньо підстав для того, аби поставити під сумнів коректність загальноприйнятого тлумачення принципу практичної спрямованості навчального процесу в Академії, особливо з огляду на сучасні цивілізаційні виклики.

Наразі здійснюються перші реальні кроки з децентралізації, принаймні бюджетної, розгорнуто роботу з формування об'єднаних громад. Труднощі на цьому шляху належало б розділити на дві групи: складні для вирішення питання і проблеми. До проблем слід віднести об'єднавчий процес у таких поліетнічних регіонах, як Закарпатська, Одеська і Чернівецька області.

Візьмемо Одеську область. У 10 районах компактно проживає більшість українських болгар, гагаузів, молдован. Тільки в трьох районах з восьми, що складають внутрішньо обласний субрегіон (Буджак), українці становлять більшість (відносно у Кілійському і Саратському і понад 70% – у Татарбунарському). У п'яти районах домінують болгари, молдавани і гагаузи. Ареал розселення болгарської меншини охоплює Болградський район і прилеглі території Ізмайльського, Тарутинського, Арцизького і далі суміжних з Арцизьким районом – Саратського і Татарбунарського районів. Розселення в межах Болградського району ілюструють такі дані. У 13 адміністративних одиницях переважає болгарське населення (у 12 – від 75 до 96%, і в одній – 62%), у трьох – гагаузьке (86 – 96%), в одній – албанське (49%) і в одній – російське (приблизно 55%). Ця етнічна ситуація склалася і зберігається уже впродовж двох століть.

Як бачимо, на базовому рівні для розселення меншин в Одеській області характерна одночасно компактність (болгарські, молдавські, гагаузькі і т. д. села) і спільне проживання двох в окремих випадках трьох національностей в межах однієї громади. Історично склався фактично єдиний територіальний масив розселення болгар, гагаузів і молдован у межах двох сусідніх держав – України і Республіки Молдова. Зокрема, на початок 90-х років у Республіці Молдова проживало 153,5 тис. гагаузів і 88,5 тис. болгар, а в Одеській області – 27,5 тис. гагаузів і 165,8 тис. болгар.

На цій території об'єктивно впродовж століть сформувалися фактично неукраїнські національні територіальні громади. 1 грудня 1991 р. 82,8% мешканців Болградського району (понад 40 тис. осіб) на місцевому референдумі

проголосували за створення у межах району «Болградського національного округу в складі України». [2, с. 171-174]

Наприкінці 90-х років минулого століття і на початку нинішнього було захищено низку кандидатських і докторських дисертацій з питань адміністративної реформи. В окремих працях йшлося про врахування загального і особливого, у т. ч. історико-культурної специфіки регіонів у процесі реформування адміністративно-територіального устрою і відповідно територіальної організації влади. Реалізовані дослідницькі проекти. Та півтора десятка років отримані наукові результати лежали мертвим вантажем, на них не було запиту з боку практики і їх істинність не перевірялася практикою.

Які з них заслуговують на увагу сьогодні? Насамперед:

- при реформуванні адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в названих областях необхідно враховувати, крім інших чинників, просторову організацію етнічного життя, горизонтальні взаємодії етнічних спільнот у певних географічних межах;
- забезпечити не просто належну економічну, а соціально-економічну, демографічну, культурну, загалом самоврядну самодостатність об'єднаних громад;
- створити систему територіальної організації публічної влади, здатну враховувати специфічні потреби кожної етнічної спільноти і проводити адресну державну етнонаціональну політику.

Тобто йдеться про збереження життєвого середовища національних меншин і забезпечення умов їх вільного розвитку в місцях компактного проживання, реалізацію права на національно-культурну автономію, закріпленого Законом України «Про національні меншини в Україні». [7]

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про «створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств...; забезпечення в межах наданих повноважень ... можливості отримання освіти державною мовою, а в межах території, на якій поширена

регіональна мова, – цією регіональною мовою або мовою меншини...» [6]. З огляду на бюджетну децентралізацію наведені функції сформульовані в аж надто абстрактній формі. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» залишає поза увагою принцип врахування загального і особливого [4], а Методика формування спроможних територіальних громад обмежується загальним положенням про те, що процес об'єднання здійснюється з урахуванням *«історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць»*.

Тим часом, належить мати на увазі, що особливості етнонаціональних процесів як об'єкта регулювання обумовлюють необхідність дотримання правил, які визначає синергетика, зокрема:

- врахування вимог так званих *“еволюційних заборон”*. Не слід прагнути всіма способами реалізувати те, можливість для чого не закладена в даній етнічній системі;
- визначення відповідної архітектури і топології впливу, зокрема врахування *“порогу чутливості”* – межі, за якою об'єкт просто виходить з-під контролю регулятора.

Приблизно 100 років тому Пітирим Сорокін сформулював так звані канони щодо реконструкції соціальної організації. Серед них і такий: «Кожний реконструктивний експеримент спочатку слід тестувати на малому соціальному масштабі...» [9, с. 149]

Отже з огляду на етнонаціональну структуру населення України для успішного проведення об'єднання територіальних громад, здійснення децентралізації і запровадження нового адміністративно-територіального устрою таке «тестування» в місцях компактного проживання національних меншин постає як необхідність. Його результати мали б важливе значення і для практики, і для теорії. По-перше, вони показали б, які корективи належить невідкладно внести в організацію процесу об'єднання територіальних громад в багатоетнічних регіонах. По-друге, наука публічного управління, етнополітологія, ін. отримали б нові дані і більше – соціальне замовлення для теоретичного обґрунтування шляхів переведення загальних конституційних положень про права національних меншин і корінних

народів у площину політико-правової і управлінської практики в контексті сучасних інституційних трансформацій.

Література.

1. *Енциклопедія державного управління* : у. 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
2. *Надолішній, П. І.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К.; Одеса : Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.
3. *Особливості* публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
4. *Про* добровільне об'єднання територіальних громад: закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. *Про* затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова КМ № 674 від 27.09.2016 р. / [поточна редакція — Редакція від 04.10.2016, підстава [674-2016-п](#) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF/page>]
6. *Про* місцеве самоврядування в Україні: закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Редакція від 16.08.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. *Про* національні меншини в Україні: закон України № 2494-XII від 25.06.1992 р./ поточна редакція — Редакція від 12.12.2012, підстава [5461-17](#) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>
8. *Про* Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>
9. *Соціологія: Хрестоматія* / Авт.-сост. О. Н. Козлова, Э. И. Комарова, В. В. Панферова. – М.: Соц.-полит. журн., 1993. – 256 с.

Анжела ЛЕВЧЕНКО

*головний спеціаліст управління фундаментальних
і прикладних досліджень НАДУ при Президентіві України,*

Світлана МОСКАЛЕНКО,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління національним господарством
та економічної політики НАДУ при Президентіві України,*

ПІДГОТОВКА ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ФРН

Реалізація державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя потребує високопрофесійних фахівців, здатних застосовувати новітні підходи та методи, приймати рішення з використанням інструментарію сучасного менеджменту.

Нова спеціальність “публічне управління та адміністрування” націлена на підготовку фахівців, які повинні мати необхідні знання і вміння для роботи в державних та самоврядних органах публічної влади, а також для управління у громадській сфері (установах та організаціях громадянського суспільства) [1].

Публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб’єктів, пов’язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Науковці, зазначаючи, що така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, наголошують на необхідності розрізняти втручальне, сприяльне, забезпечувальне, делеговане, виконавче, розпорядче публічне управління [2, с.97–98]. У цьому контексті цікавим є досвід підготовки фахівців з публічного управління у європейських країнах, зокрема, у ФРН.

Підвищення кваліфікації федеральних службовців у цій країні покладається на Федеральну академію державного управління при Федеральному міністерстві внутрішніх справ *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Inneren* BAkoV, яка має шість кампусів. Усі курси в Академії побудовані згідно з потребами органів влади, а кількість місць на курсах визначається за заявками

установ, при цьому враховується, за якою програмою необхідно пройти підвищення кваліфікації (для кожної програми є свої передумови) [3]. Спеціалізовані навчальні заклади (підпорядковані різним відомствам, а також урядам земель) та державні і приватні університети також готують магістрів державного управління і пропонують програми підготовки публічних управлінців.

Німецька Школа управління Херті *HSG* пропонує дві основні програми підготовки: магістр публічної політики (MPP) та освіта керівників (executive education). MPP (денна програма навчання для випускників та молодих спеціалістів) об'єднує студентів із 40 країн світу. Програма готує спеціалістів на керівні посади в уряді, бізнесі та громадянському суспільстві. Пропонуються такі аналітично складні і орієнтовані на практику курси в галузі управління, аналізу політики, управління та керівництва як глобальна публічна політика, європейське врядування, управління організаційними змінами, партнерство публічного та приватного сектору, стратегічне управління тощо [4].

Магістрів європейських студій урядування та правового регулювання (Master of European Studies – Governance and Regulation) готує один із провідних закладів Німеччини та Європи – Рейнський Боннський університет ім. Фрідріха-Вільгельма, *Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*. Зміст навчального плану факультету громадсько-політичних наук і права, де і готують магістрів за названою спеціальністю, включає базові модулі з урядування та права, а також модулі обраної спеціалізації [5].

Німецький університет адміністративних наук *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer* м. Шпайєр, є спеціалізованим закладом у сфері публічного адміністрування від муніципального до світового рівня. Навчання тут здійснюється за трьома основними напрямками: магістерська освіта, підвищення кваліфікації та наука. Магістр публічного права – однорічна програма, яка дає майбутнім управлінцям знання для вирішення сучасних адміністративних проблем. Програма складається з двох семестрів навчання, восьми тижнів службової практики та трьох місяців екзаменаційних робіт. Пропонуються напрямки навчання за вибором, за якими студенти мають відвідати один семінар та одну навчальну групу кожної чверті. Магістр адміністративних наук – програма, що пропонує

міждисциплінарні знання з адміністративних, юридичних, соціальних та економічних питань, які необхідні для прийняття та впровадження рішень в публічному секторі. Курси викладаються німецькою та англійською мовою. На курс набирається лише 25 студентів, які повинні мати навички з юридичних, адміністративних, економічних або соціальних наук. Навчання складається з 12 обов'язкових модулів, 4 з 6 модулів за вибором, магістерської дипломної роботи та обов'язкового стажування.

Магістр публічної економіки – програма, що пропонує знання публічного економічного сектору в міждисциплінарній перспективі. Курс складається з 16 обов'язкових модулів, 1-2 модулів за вибором, магістерської дипломної роботи та обов'язкового стажування.

Магістр публічного адміністрування “Вища освіта та управління дослідженнями” – унікальна дворічна програма з навчання управлінню закладами вищої освіти та науково-дослідними центрами. Під час першого та другого семестру студенти вивчають базові курси та курси з управління, під час третього семестру – курси за спеціалізацією. Частково третій та четвертий семестри відведені практиці, магістерська дипломна робота є заключним компонентом програми.

Університет пропонує докторські програми з адміністративних наук, права, політики та економіки. Також Університет пропонує програму порівняння публічної політики та державного управління в країнах Європейського Союзу, США та Німеччині під час Літньої школи з публічної політики та державного управління у м. Шпайер [6].

Університет прикладних наук з публічного адміністрування та менеджменту Північної Рейн-Вестфалії *Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen*, м. Гельзенкірхен, готує магістрів публічного менеджменту; у співробітництві з університетом Дортмунду – магістрів бізнес-менеджменту нового публічного управління, а у співробітництві з Академією рурського університету та Рурким університетом в Бохумі – магістрів управління персоналом. Всі спеціальності Університету розроблені як подвійні у співробітництві з агенціями та організаціями-роботодавцями, в яких студенти проходять практику. Навчання в університеті можливе лише за умови погодження проходження стажування в

одному з закладів поліції, регіональних чи місцевих урядів, агенції пенсійного страхування [7].

Магістрів світової державної політики (Master of Global Public Policy) готує Потсдамський Університет *University of Potsdam*. Тривалість навчання складає 12 місяців, навчальний план поділено на 6 фаз: 4 обов'язкові курси та 1 курс на вибір. Навчання здійснюється за такими напрямками: державна політика та управління (практико-орієнтоване навчання державній політиці та управлінню); глобальна державна політика (спрямований на міждисциплінарний підхід для успішного вирішення проблем, пов'язаних із глобальною взаємозалежністю); *геоуправління* (для фахівців у галузі адміністративної та екологічної політики).

Потсдамський Університет заробив собі репутацію одного з провідних центрів в галузі управління, увійшов у трійку німецьких університетів та науково-дослідницьких установ в галузі політичних досліджень та адміністративних наук, згідно дослідження, проведеного Німецькою асоціацією політичних наук [8].

Слід наголосити, що на даний час працевлаштуватись на роботу до державних органів у ФРН можна з 16 років. Держава інвестує в молодь, забезпечує стажування, дає перше робоче місце і готує бакалаврів держслужби (стипендія 1800 євро).

Окремо готують першу, середню та вищу ланку держслужбовців. Хто пройшов професійне навчання, має відпрацювати на держслужбі мінімум шість років, і якщо бажає звільнитись раніше – відшкодовує вартість навчання.

У Німеччині шкодують, що раніше не інвестували в молодь, і навіть мали мораторій на прийняття на роботу, економили на розвитку. Зараз у них організована ціла рекламна кампанія по рекрутингу молодих людей в держустанови Берліну. Зрозуміло, що залучити молодь до держслужби – непросте завдання, проте висувуються такі аргументи як цікава робота, кар'єра, відповідальність за побудову власного життя. І це дає свої результати.

Україна у проведенні реформ у сфері публічного управління має керуватися чітко визначеними європейськими стандартами, використовуючи надбання у царині публічного управління (public management), нового публічного управління (new public management), державного управління (public administration), демократичного врядування (democracy governance) зарубіжних країн, які успішно готують

публічних управлінців високого ґатунку. Більш детальне вивчення досвіду зарубіжних країн у сфері підготовки публічних управлінців дасть можливість впроваджувати його в процес підготовки висококваліфікованих фахівців в Україні.

Література.

1. Колодій А. Про структуру і зміст спеціальності “публічне управління й адміністрування” (II. Стаття) // Думки з приводу : авторський проект Антоніни Колодій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://political-studies.com/?p=1508>
2. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Право і суспільство. – 2012. – № 6. – С. 95–98.
3. <http://www.bakoev.bund.de>
4. <https://www.hertie-school.org/home/>
5. <http://www.zei.uni-bonn.de/education/master-of-european-studies-mes/master-of-european-studies-mes>
6. <http://www.dhv-speyer.de/ENGL>
7. <http://www.fhoev.nrw.de>
8. <http://www.mgpp-potsdam.de>

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: МЕХАНІЗМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Однією з основних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні є нагальна потреба у забезпеченні ефективної взаємодії в системі органів публічної влади. За роки незалежності ми отримали чимало прикладів проблемних ситуацій у взаєминах між органами влади по лініях: центр – регіональний рівень, центр – місцевий рівень, регіональний рівень – місцевий рівень, місцевий уряд – локальний уряд, органи влади – приватний сектор, органи публічної влади – громадські організації, тріади органів публічної влади – приватний сектор – громадські організації, що призвело в деяких випадках до відкритих конфліктів між різними інституціями та органами публічної влади.

Все це є наслідком неврегульованості повноважень, відповідальності, різних основ реалізації компетенції. Діючі нормативні документи, зокрема, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», підзаконні акти не врегульовують існуючих проблем. Відтак, у програмі діяльності Уряду України, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що затверджена Кабінетом Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» наголошено на пріоритетах широкої децентралізації публічної влади, що викликає суттєву перебудову існуючих зв'язків та потребу у налагодженні взаємодії в системі публічного управління.

Закордонний досвід переконливо свідчить, що належна організація координаційних, субординаційних зв'язків та взаємодії може бути вирішена в процесі налагодження ефективної публічної адміністрації. Невипадково в структурі федеральних органів влади США, в урядах штатів, а також великих містах обов'язково представлені спеціальні підрозділи з міжурядових зв'язків (intergovernmental relations departments). Аналіз практики розвитку таких зв'язків

призвів до формування кількох підходів до аналізу взаємовідносин між органами публічної влади, зокрема, таких як «модель партнерства», «агентська модель», «модель взаємозалежності» тощо. Все це в сукупності актуалізувало виконання науково-дослідної роботи «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади» нашою кафедрою впродовж останніх двох років [2]. Вона тісно пов'язана зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», оскільки є обов'язковою умовою досягнення основної мети Стратегії – Європейських стандартів життя та гідного місця України в світі [5]. Необхідність трансформації сучасної системи державного управління, потреба в виведенні її на якісно новий рівень знаходить своє відображення і в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Зарубіжна та вітчизняна практика державотворення показує, що горизонтальні зв'язки відіграють важливу роль на усіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх особливе значення випливає уже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (Ст. 6 Конституції України), явище цілісне [1]. Фактично, вона не «поділяється», а розподіляється між органами держави, створеними за функціональною ознакою. Жоден з вищих органів державної влади і центральних органів виконавчої влади не може забезпечити досягнення цілей державної політики без конструктивної горизонтальної взаємодії з іншими. Отже на центральному рівні мають існувати механізми, які забезпечують горизонтальну взаємодію між усіма ланками державного апарату, а також їх взаємодію з громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями загальнонаціонального рівня.

На регіональному і місцевому рівнях поле горизонтальних зв'язків значно розширюється, охоплюючи функціонування не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування і весь спектр інститутів громадянського суспільства, а також певні суспільні сегменти. Причому в процесі децентралізації, запровадження нового адміністративно-територіального устрою і реформування територіальної організації влади на цих рівнях має відбутися докорінна зміна усієї системи зв'язків і взаємодій.

Насамперед йдеться про принципово нову модель організаційно-функціональної структури публічної влади як сукупності державних органів і органів місцевого самоврядування в єдності їх функцій, повноважень і організаційних (вертикальних і горизонтальних) зв'язків, що покликана забезпечувати цілісний управлінський вплив на суспільну систему на регіональному і місцевому рівнях. Організаційну структуру в органах державної влади формують такі типи організаційних зв'язків між суб'єктами управління:

- *субординаційні* (упорядкування зверху вниз), які передбачають виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом щодо органу, нижчого за статусом, відповідно підпорядкування, підконтрольність, підзвітність;
- *реординаційні* (знизу вгору) передбачають певну самостійність щодо прийняття рішень без попереднього узгодження, правозаконодавчої, нормотворчої, планово-бюджетної ініціативи тощо;
- *координаційні*, що базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в узгодженні своїх управлінських впливів на один і той же об'єкт або різні об'єкти, що передбачає регулярний обмін інформацією, насамперед плановою та обліковою.

Використовуючи досвід інших країн щодо проведення децентралізації, слід враховувати, що вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від того, як держава в особі тих політичних сил, що перебувають при владі, буде взаємовідносини: чи довіряє вона своїм громадянам та органам місцевого самоврядування в питаннях самостійного управління місцевими справами, чи готові територіальні громади до здійснення влади на тому рівні, який нині існує в розвинених країнах англосаксонського права. Самостійність необхідно вибудовувати на п'яти складових, здійснюваних територіальними громадами в межах законодавства України:

- фінансовому, заснованому на самостійному розпорядженні своїми доходами та витратами, системою оподаткування місцевого населення;

- організаційний-самостійній організації органів місцевого самоврядування та здійсненні своїх повноважень;
- кадровому, за допомогою якого матиме спроможність, самостійно, виходячи з можливостей та потреб, визначати чисельність посадових осіб, необхідних для управління територією, та вирішувати інші кадрові питання;
- просторового планування, самостійно визначаючи розвиток територій;
- правового, самостійно приймаючи локальні акти, що мають юридичну силу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ефективність функціонування публічної влади багато в чому визначається взаємодією муніципальної влади з іншими публічними інститутами. Аналіз сутності й специфічних рис екології місцевого самоврядування в Україні, існуючих моделей та механізмів свідчить про еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньо системних взаємовідносин і взаємозалежностей місцевого самоврядування на основі закріплення прямих і зворотних зв'язків. Ці взаємозв'язки утворюють комплекс стійких закономірностей, які формують системну цілісність публічного управління у цілому й місцевого самоврядування як його частини.

Проведення комплексної децентралізації влади та реформування державного управління, що відбувається на часі в Україні, базується на запровадженні нової моделі управління регіональним розвитком, побудованій із використанням сучасних теоретико-методологічних підходів у вивченні системи регіонального управління [4]. Зокрема, аналіз основних нормативно-правових документів, що визначають концептуальні засади регіональної політики в Україні, переконливо свідчить про розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку. Мова про формування інституційних механізмів, адекватних потребам та інтересам місцевої спільноти, загальнодержавним пріоритетам розвитку та запровадження в практику діяльності інструментів і технологій, накопичених зарубіжними країнами. Саме їх запровадження сприятиме врегулюванню питань взаємовідносин органів місцевого самоврядування регіонів і громад з органами влади, бізнесом та громадськими організаціями, а також спрощенню процедури доступу до ресурсів фінансової підтримки.

Вивчення зарубіжного досвіду переконливо свідчить про те, що агенції регіонального розвитку можуть бути ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень. Вони вже успішно функціонують в таких провідних країнах, як Німеччина, Франція, Великобританія, Польща, Австралія, Канада. Діяльність таких агенцій у країнах, членах Європейського Союзу, побудована на засадах партнерства, вони володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні. Крім того, протягом 2014–2016 рр. була започаткована або кардинально модифікована низка таких інструментів та інституцій, Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), офіси реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку [3].

Проведений комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ горизонтальної взаємодії у системі публічного управління, дослідження вітчизняного та європейського досвіду в процесі виконання науково-дослідної теми показали, що ефективна взаємодія є процесом об'єктивним і закономірним. В ході її здійснення необхідно враховувати як найкращі європейські практики у галузі публічного управління, так і вітчизняні традиції, підґрунтям яких є багаторічний пошук найбільш вдалої системи управлінських відносин.

Механізми горизонтальної взаємодії (інституційні механізми регіонального розвитку, міжсекторне партнерство, кластерний підхід та ін.) покладені в основу розробленої моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади. Він будується на принципах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, самоорганізації, субсидіарності, відкритості і прозорості, звітності, стратегічного мислення, участі громадян і партнерстві. Сутність моделі становлять теорії і концепції, підходи науки державного управління, які в сукупності із зазначеними принципами якісно змінюють горизонтальну взаємодію в системі публічного управління.

Модель складається із трьох різновекторних складових, що є взаємодоповнюючими та взаємозалежними: концептуальної (визначає напрямки та пріоритети державної політики, засади діяльності органів публічної влади), інституційної (слугує основою взаємодії між формальними та неформальними інститутами) та функціональної (презентує способи цілісних управляючих впливів держави: координаційного та регулятивного). Функціонування всіх трьох складових як єдиного організму досягається шляхом налагодження горизонтальної взаємодії в процесі узгодження дій всіх підсистем системи публічного управління.

Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації наукового дослідження мають практичне застосування і вже використано: Департаментом «Агентство з питань інвестицій та розвитку» Одеської облдержадміністрації при актуалізації Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року; Голопристанською міською радою Херсонської області при розробленні та реалізації низки соціальних проектів за участю громадськості; Асоціацією дослідників державного управління при виконанні проекту «Створення єдиного соціально-економічного та управлінського простору в модельних об'єднаних територіальних громадах Півдня України».

За результатами наукового дослідження підготовлено та захищено кандидатські дисертації:

- Герасимюка Костянтина Харитоновича на тему: «Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду», в якій обґрунтовано оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні та механізми її впровадження;
- Тодорової Ольги Леонтіївни на тему: «Кластерний підхід як публічний інструмент реалізації державної політики регіонального розвитку», в якій обґрунтовано теоретичні положення і концептуальні засади використання кластерного підходу як публічного інструменту.

А також опубліковано 8 навчально-методичних праць, 5 монографій, 32 статті у фахових журналах та 67 тез – апробацій на міжнародних науково-практичних конференціях.

Література.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show> – Заголовок з екрана.
2. Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади // Звіт про виконання НДР : ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – О. – 2016. – 353 с.
3. Приходченко Л. Інституційне забезпечення регіонального розвитку в контексті децентралізації влади та реформування публічного управління /Л.Приходченко // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 127 – 129
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> – Заголовок з екрана
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> – Заголовок з екрана.

ЗАСТОСУВАННЯ КОНТЕКСТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК ДІЄВИЙ ШЛЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Одним з дієвих шляхів ефективної трансформації системи державного управління є перетворення її з використанням уже перевірених, апробованих механізмів, методів, інструментів та засобів. Саме це спричиняє високу популярність вивчення, дослідження, імплементації, адаптації та екстраполяції зарубіжного досвіду у різні сфери суспільного буття, а особливо у державне управління. Враховуючи той факт, що зарубіжний досвід апробований закордоном на вітчизняних теренах не завжди приносить очікувані результати, все більшої актуальності набирає пошук максимально ефективних шляхів його адаптації та імплементації.

Дослідженню універсальних принципів реформування державного управління присвячено праці Д. Осборна і Т. Геблера [3] . К.Політт та Г. Буккерт, Е. Лоуренс, В. Костакіс, Р. Міклос, Ю. Немец, Дж. Ларбі та інші вчені досліджують шляхи вдосконалення моделей публічного управління [2]. Значна частина вітчизняних вчених досліджує різні аспекти зарубіжного досвіду, однак комплексному його розгляду та обґрунтуванню моделі його впровадження увага не приділялася.

У сучасному світі уже усталеним є поняття того, що «добрим» державним управлінням є прозахідне державне управління, тоді як інші країни так чи інакше повинні прагнути до ідеалів, які задає англо-американське та західноєвропейське суспільство, однак в науці існують і антитези до цього твердження.

Аргументами на користь проведення дослідження досвіду країн Азії є:

- слабка дослідженість досвіду країн Сходу, пов'язана з тривалим лобіюванням західної моделі державного управління, що значно впливало на сферу інтересів дослідників, подекуди відхилення від традиційного курсу навіть переслідувалось;

- пошук альтернативи моделі NPM, «смерть» якої здебільшого визнають у сучасній західній науковій думці

В. Дречслер визначає три основні траєкторії руху до доброго державного управління [1]:

- західну – традиційно зрозумілу траєкторію, згідно якої продовжуватиметься прозахідний вектор руху, так звана «вестернізація», яку буде перенесено і на країни сходу, відстоювання постулату, що хороше державне управління – це державне управління західних країн;

- мультикультурну – траєкторію руху, яка опирається не лише на західний досвід, а й на кращі напрацювання досвіду інших країн;

- контекстуальну – найактуальнішу, з позиції автора траєкторію, згідно якої рішення щодо того елементи якої з систем є актуальним приймається, виходячи з ситуації, обставин, які її утворюють, іншими словами з контексту, який обумовлює необхідність прийняття рішень.



Рис. 3. Контекстуальна модель хорошого державного управління (В. Дречслер) * - *добре врядування – на перетині трьох кіл*

Основними причинами обрання саме досвіду ісламського світу та китайського, а не інших є:

- значне теоретичне підґрунтя;
- сторічна практика;
- висока актуальність;
- дискусійна, але унікальна за своєю суттю та історичним тлом непохідна від інших система.

Окреслимо лише кілька аспектів, які стосуються державного управління в Китаї. Попри наявність корупційних схем, ще в 1904 році в Китаї було впроваджено іспити для вступу на державну службу, які передбачали перевірку різних груп професійних компетенцій та досвіду. Важливим штрихом в цій системі є особливе ставлення до державних службовців, так як посада державного службовця була запорукою благополуччя не лише самої особи, а й усіх членів її родини, хоча й супроводжувалась широким колом обов'язків.

Географічна близькість ісламських країн до європейських та широкий вплив на країни Центральної та Східної Європи досить часто призводить до конфронтації її з системою державного управління Західної Європи, однак актуальним для вивчення є досвід Османської імперії, підвищений інтерес він становить саме для країн Центральної та Східної Європи [1], та буде предметом подальших наукових розвідок.

Багато в чому ефективною Західну систему державного управління вважають тому, що більшість розвинених країн – це саме країни Західної Європи та Америки, однак і серед Ісламських та Азіатських країн є приклади достойні наслідування та актуальні для вивчення та ґрунтового дослідження.

Таким чином, оптимальним є використання не лише західноєвропейського досвіду, який попри свою високу популярність не є «панацеєю» від усіх проблем. Поряд з ним потрібно також дослідити і досвід інших – східних – країн. Останні за роки свого існування також напрацювали чималий досвід у сфері державного управління, який може стати у пригоді у процесі здійснення реформування вітчизняної системи державного управління. Тому, на наш погляд, доречним є впровадження контекстуальної моделі імплементації зарубіжного досвіду, яка передбачає вибір найбільш підходящих до конкретних умов засобів та аспектів зарубіжного досвіду, що дозволить значно спростити процес реалізації реформ. Однак, разом з тим, імплементація зарубіжного досвіду саме за контекстуальною моделлю потребує значного наукового супроводу процесу реформ.

Література.

1. Wolfgang Drechsler. Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic [Електронний ресурс]/Wolfgang Drechsler // Three

Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western, and Islamic. Society and Economy. – 2013. - vol. 35, no. 3. – Режим доступу до журн. : technologygovernance.eu/.../20130501125015. – Назва з екрану.

2. Osborne, D and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading, Mass., Adison Wesley. – 1992. – 427 pp.

3. Pollitt C. And Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., NewYork. – 2011. – 367 pp.

*доктор наук з державного управління, доцент,
Координатор Офісу реформ з питань
децентралізації в Одеській області,*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ НА ОДЕЩИНІ: ПОПЕРЕДНІ ПІДСУМКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД

Затвердження у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - Концепція) залишилося майже непомітним для більшості органів влади місцевого рівня [1]. А навіть ті, що помітили, поставилися до цього документу як до чергового декларативного папірця, на який не треба звертати увагу. Проте, 2015 рік підтвердив серйозність намірів Уряду втілити заплановане у життя, що було продемонстровано прийняттям низки нормативно-правових актів, які поклали початок процесу децентралізації. Місцеві вибори 2015 року вивели на поле реформи нових гравців – об'єднані територіальні громади, які ставили перед собою амбітні цілі – стати незалежними від примх районної влади та довести можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, використовуючи наявні місцеві та залучені ресурси.

Серед регіонів України за кількістю створених у 2015 році об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Одещина посіла 8 місце. У минулому році досить часто під час зустрічей в районах з сільськими головами лунали гасла « Реформа не на часі!», «Не треба нікуди поспішати!», «Треба провести експеримент – створити пілотні громади і подивитись, що буде!». Тому всі вісім громад фактично стали певними пілотними проектами, оскільки представляють собою дуже різні за критеріями територіальні утворення – від великої Балтської міської громади з чисельністю населення майже 33 тис. мешканців, до маленьких Тузлівської та Новокалчевської з населенням менше 3,0 тис. осіб. (Табл. 1). Саме спостерігаючи за діяльністю новостворених громад можна зробити висновки, наскільки вдалими виявилися добровільні об'єднання, оскільки деякі з цих громад не відповідають первинному варіанту перспективного плану, запропонованого обласною державною адміністрацією.

Характеристика об'єднаних територіальних громад Одещини

№	Назва ОТГ	Кількість місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ	Кількість населених пунктів	Площа громади, км.кв	Чисельність населення станом на 01.01.2015 р.
1	Балтська міська	17	28	854,6	32943
2	Біляївська міська	2	3	193,0	13546
3	Великомихайлівська селищна	9	25	494,4	12788
4	Красносільська сільська	2	7	246,6	10932
5	Маразлівська сільська	3	8	252,1	6018
6	Розквітівська сільська	3	14	236,8	4315
7	Тузлівська сільська	2	7	101,0	2593
8	Новокалчевська сільська	2	6	207,8	2315

Що вдалося зробити громадам за неповний рік свого функціонування? Чи дотримала держава свої обіцянки щодо надання допомоги громадам? На ці запитання ми спробуємо надати відповіді. Процес об'єднання територіальних громад, перш за все, ставить за мету створення спроможних громад. Враховуючи те, що на теперішній час процес об'єднання йде за принципом добровільності та процедурою, прописаною у відповідному законі [3] можна спостерігати ситуацію, коли після об'єднання громади стикаються з тим, що не можуть належним чином організувати свою власну діяльність, не говорячи вже про прийняття всього переліку повноважень від держави. І тут мова йде не тільки про фінансовий ресурс заради якого більшість громад прагне об'єднатися, а про цілий комплекс критеріїв, які визначають реальну спроможність громади.

Загальне визначення спроможності громади наведено у постанові Кабінету Міністрів України: спроможна територіальна громада - територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту,

житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4]. І тут виникає низка питань, оскільки, отримавши бажаний фінансовий ресурс, чи зможе новостворений орган влади їм раціонально розпорядитися за відсутності не те що кваліфікованих кадрів, а навіть фізичної кількості працівників? Бюджетна децентралізація знайшла своє відображення у змінах, які були внесені до Бюджетного кодексу, зокрема в частині передачі суттєвої частини податків та бюджетних повноважень на рівень ОТГ [2]. Що стосується фінансових ресурсів, то дані про їх надходження в ОТГ представлені у таблиці 2 і свідчать про суттєве наповнення місцевих бюджетів.

Таблиця 2

**Власні доходи бюджетів об'єднаних громад Одещини
за 9 місяців 2015-2016 р [5]**

Назва ОТГ	Затвердже но доходів на 2016 рік	Факт надходже нь на 1.10.2015	Факт надходже нь на 01.10.2016	Темп рост у, %	% виконан ня річного плану	Фінансов а залежніст ь від державно го бюджету , %
Балтська	48238,3	27142,6	45562,1	167,9	94,5	16
Біляївська	39026,1	20951,1	32302,0	154,2	82,8	0, донор
Великомихайлівська	20900,0	9780,3	18163,2	185,7	86,9	15
Красносільська	32532,9	17629,7	30262,6	171,7	93,0	7
Маразліївська	9555,9	4313,8	6968,4	161,5	72,9	18
Розквітівська	4082,5	2437,5	4088,4	167,7	100,1	24
Тузлівська	4886,0	2450,6	4781,2	195,1	97,9	16
Новокалчевська	3275,9	2006,2	3264,9	162,7	99,7	7
Всього	162 497,5	86711,8	145 392,8	167,7	89,5	x

Надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зросли більше ніж у 3 рази (на 99 млн. грн.) порівняно з 9 місяцями 2015 року (з 46 млн. грн. до 145 млн. грн.). Надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ області (з

урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 312 млн. грн., що більше майже у 7 разів порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ [5].

Відповідно до чинного законодавства Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 200 було визначено порядок розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, де враховувалися, переважно, інтереси сільських територій, тобто найбільше грошей отримали громади, де після об'єднання переважала кількість сільського населення [6]. На об'єднані громади Одеської області було виділено 63,2 млн .грн, розподіл яких представлений у таблиці 3.

Таблиця 3

Обсяги державної субвенції на формування інфраструктури ОТГ [6]

Назва ОТГ	Площа громади, км.кв	Чисельність населення станом на 01.01.2015 р., осіб	у тому числі сільське, осіб	Субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ, тис. грн
Балтська міська	854,6	32943	13950	19652,6
Біляївська міська	193,0	13546	1655	3610,8
Великомихайлівська	494,4	12788	7150	10860,1
Красносільська	246,6	10932	10932	9492,7
Маразліївська	252,1	6018	6018	6850,3
Розквітівська	236,8	4315	4315	5694,3
Тузлівська	101,0	2593	2593	2845,2
Новокалчевська	207,8	2315	2315	4182,7

За станом на 01.10 2016 року Кабінетом Міністрів України для громад області було погоджено проектних заявок на освоєння субвенції на суму 62,8 млн. грн. основні напрямки спрямування коштів субвенції були використані громадами на ремонт закладів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, придбання

комунальної техніки, благоустрій територій. Водночас об'єднані громади намагаються формувати виконавчі органи відповідно до потреб громади та з урахуванням можливостей місцевих бюджетів (рис.1). Попри значну кількість штатних посад в окремих громадах, вони зіткаються з проблемою їх заповнення, зокрема це характерно для сільської місцевості.

Впродовж року відбулися також певні кроки в реформуванні системи управління закладами соціальної сфери, зокрема освітою, медициною та культурою. В більшості ОТГ створені власні підрозділи щодо управління закладами освіти та охорони здоров'я, розпочато процес формування опорних шкіл (Маразліївська ОТГ), відкриті Центри надання адміністративних послуг (Красносільська ОТГ).

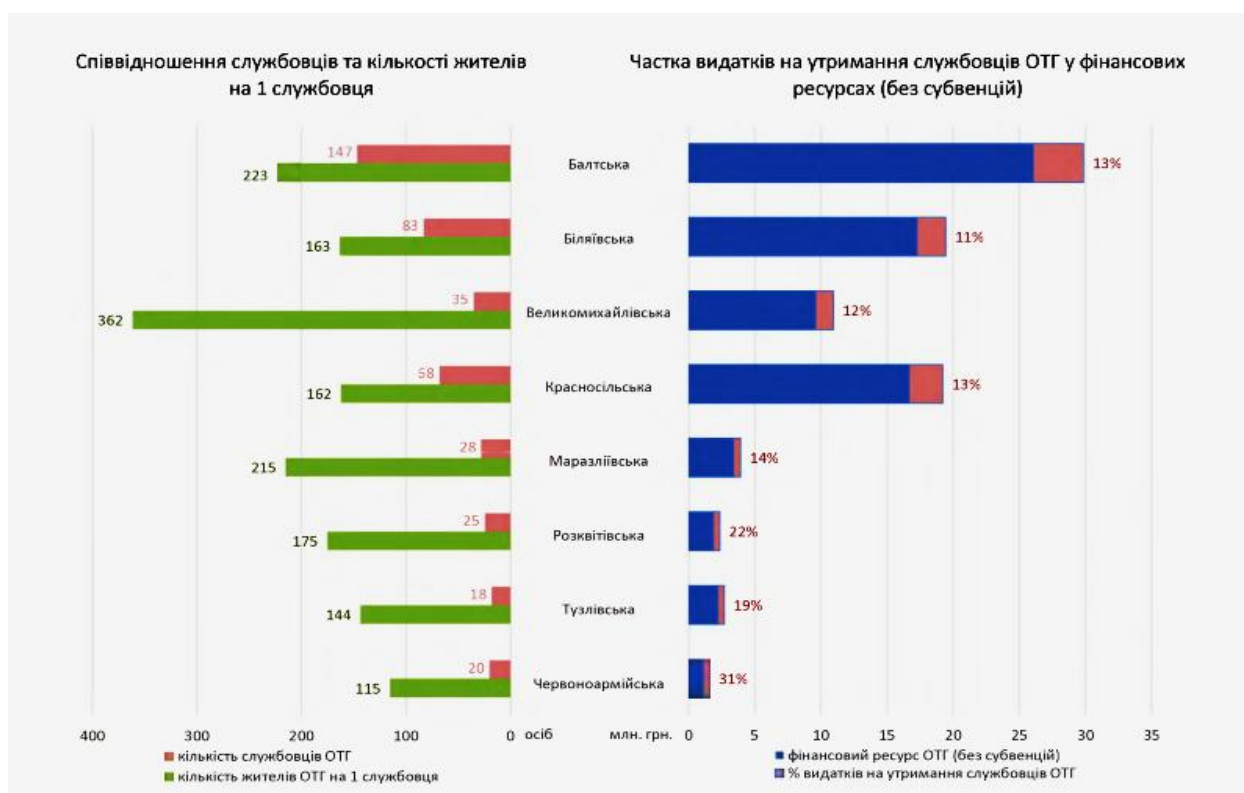


Рис. 1. Навантаження та витрати на утримання працівників виконкомів в ОТГ

У грудні 2016 року під час перших місцевих виборів ми отримуємо в області ще 3 об'єднані громади : Коноплянську сільську в Іванівському районі, Ширяївську та Затишанську селищні громади відповідно у Ширяївському та Захарівському районах.

Аналізуючи ситуацію, яка склалася в області з процесом об'єднання громад, можна зазначити, що у порівнянні з минулим роком відбувається більша активність

сільських рад у напрямку обговорення можливих моделей об'єднання. На жаль, процес гальмується відсутністю в регіоні повноцінного перспективного плану, через що виникає багато суперечок стосовно формування спроможних громад. Але попри всі, чинники, які гальмують реформу в регіоні, рівень активності населення та місцевих органів влади значно підвищився, що дає можливість прогнозувати пік цієї активності у 2017 році.

Література.

1. Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 року №157-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

4. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

5. Довідка департаменту фінансів Одеської обласної державної адміністрації про виконання доходів бюджетів на 01.10 2016 року, Одеса, 21 с.

6. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. №200 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

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

**МЕРЕЖА УПРАВЛІНСЬКИХ КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ
АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В УКРАЇНІ**

Правильне визначення і адекватне законодавче закріплення компетенції місцевого самоврядування мають велике значення у розмежуванні компетенції органів державної виконавчої влади загальної компетенції та місцевого самоврядування. Однак факт прийняття відповідного законодавства про компетенцію тих чи інших суб'єктів публічної влади ще не є запорукою її здійснення, ефективності управлінської діяльності в цілому. Це, по-перше, обґрунтовується тим, що прийняті Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»[5] і Закон України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» [6] не вирішили у повній мірі питання розмежування компетенції і не створили дієвого законодавчого підґрунтя для ефективної взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, не менш важливою є діяльність суб'єктів місцевого самоврядування і виконавчої влади щодо практичного здійснення закріплених у нормативних актах повноважень, на які впливає велика кількість обставин.

Саме у процесі реалізації компетенції проявляються об'єктивні та суб'єктивні фактори, які сприяють, або, навпаки протидіють реалізації у життя нормативних положень, що дозволяє адекватно оцінити якість нормативного матеріалу про компетенцію. Тому питання про розмежування компетенції є необхідною складовою комплексного підходу до проблем, пов'язаних з компетенцією того чи іншого суб'єкта, у тому числі компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Важливими аспектами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є диференціація повноважень органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) і делеговані (за природою – повноваження державної виконавчої влади), що в принципі відповідає приписам Європейської хартії місцевого

самоврядування [4] про необхідність здійснення за принципом субсидіарності державних повноважень органами «найбільш близькими до громадян».

Також на місцевому рівні основами для взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій виступають, окрім вищезазначених положень, ще два нормативні блоки. По-перше, конституційні норми про те, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ст. 143 Конституції України), а місцеві державні адміністрації в частині делегованих їм повноважень обласними та районними радами – відповідним радам (ст. 118 Конституції України), а по-друге, конституційний обов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати «взаємодію з органами місцевого самоврядування» (ст. 119 Конституції України). Ці норми також виступають підставою для розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Особливістю даної сфери розмежування компетенції є те, що вона здійснюється на місцевому рівні, де виконавчі повноваження є як у органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування і вони відповідно мають майже однаковий статус і можуть виступати рівноправними суб'єктами правовідносин взаємодії щодо вирішення сумісних питань на місцях.

На сьогодні модель адміністративно-територіального устрою України, яка складалася десятиліттями не вважається вченими ідеальною і такою, що у повній мірі відповідає сучасному стану розвитку держави [2, с. 13]. Тому в спеціальній літературі підкреслюється, що серед завдань, які мають першочергове значення для успішної реалізації поточних і стратегічних цілей державно-регіональної політики, є реформа існуючої системи територіальної організації влади в Україні, без якої не можна розраховувати на успіх будь-якої реформи, у тому числі і регіональної [1, с. 21].

Особливість виконавчої влади в Україні полягає в тому, що на території адміністративно-територіальних одиниць діють дві різні за формою, структурою, принципами формування й механізмом функціонування гілки влади – місцеві державні адміністрації, що здійснюють державну виконавчу владу та місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад [3, с. 31]. У цьому і

полягає природність питання щодо розмежування компетенції між цими двома гілками місцевої публічної влади.

Розмежування компетенції між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування повинно здійснюватися за допомогою механізму розмежування повноважень, де критеріями розмежування виступатимуть: предмет відання, задачі та функції, завдання і повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто склад компетенції як юридичного явища. Одночасно говорити про наявність у нормах Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» всіх критеріїв, які повинні бути для повноти та чіткості розмежування компетенції даних органів неможливо. Законодавець безсистемно здійснює розподіл повноважень у даних нормативних актах, що призводить до компетенційних конфліктів.

Аналіз чинного законодавства показує, що Конституція України наділила місцеві державні адміністрації поряд з контрольно-наглядовими функціями щодо органів місцевого самоврядування також функціями з безпосереднього управління територіями. Порівняння компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дає підставу говорити про те, що у них багато спільного. В першу чергу, це стосується об'єкту управління, яким виступає населення певної території; цілей та завдань, якими є соціально-економічний розвиток території та задоволення потреб місцевого населення; єдиного правового регулювання – у межах Конституції та законів України. Тому однією із складних та актуальних проблем є проблема оптимального розмежування компетенції на законодавчому рівні між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. У зв'язку з цим актуальними вбачається внесення змін до базових законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» передусім щодо розмежування предметів відання, завдань, повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, усунення існуючих суперечностей, нечіткості та недосконалості окремих правових норм.

Отже, проблема законодавчого визначення розмежування компетенції місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади включає

декілька аспектів. По-перше, розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. По-друге, визначення власних і делегованих повноважень.

Першим критерієм розмежування компетенції органів місцевих органів публічної влади виступає предмет відання. Аналіз законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» не конкретизують окремо предмети відання ані тих, ані інших органів. Відсутність конкретизації будь-якого з елементів компетенції тягне за собою компетенційні колізії.

Стосовно предметів відання можна говорити при розгляді повноважень, які визначені у окреслених законах. Згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації» предметами відання місцевої державної адміністрації є забезпечення: 1) законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) бюджету, фінансів та обліку; 3) управління майном, приватизації та підприємництва; 4) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання земель, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [6].

Угода про асоціацію України з Європейським Союзом, визначення стратегічного курсу на вступ до ЄС актуалізує необхідність нового розуміння і трактування ролі та значення публічної влади як способу функціонування демократичного ладу. В умовах сучасного державотворення України процес пострадянської трансформаційної еволюції представницьких органів місцевого самоврядування потребує об'єктивного аналізу й осмислення соціальних, економічних, культурних, історичних та інших джерел, побудови ефективної системи місцевого самоврядування й робить актуальним дослідження основ його організації, особливо в єдності з процесами розбудови системи державного управління. Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про

Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [9]. Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [7], Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] безумовно є нормативно – правовими актами, що сприяють здійсненню на нинішньому етапі розвитку України динамічного і складного демократичного переходу до нової якості політично організованого, відповідального громадянського суспільства, в якому поступово підвищується рівень політичної участі громадян, ступінь забезпечення їх прав і свобод.

Успішність започаткованих процесів суспільного реформування, які відбуваються у складних умовах економічної, соціальної кризи і військових дій на сході України, залежить від ефективності скерованості суспільних трансформацій. Звідси формуються імперативи розбудови нової системи державного управління на європейських принципах належного врядування, а саме – відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Кожен із цих принципів має важливе значення для утвердження демократичного врядування через проведення державно-управлінських реформ, включаючи модернізацію системи державного управління.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до предметів відання органів місцевого самоврядування відносяться питання: 1) бюджету, фінансів і цін; 2) управління комунальною власністю; 3) житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, 4) транспорту і зв'язку; 5) будівництва; 6) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; 7) регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; 8) соціального захисту населення; 9) зовнішньоекономічної діяльності; 10) оборонної роботи; 11) адміністративно-територіального устрою; 12) надання безоплатної первинної правової допомоги [5].

Значна частина предметів відання і у місцевих органів виконавчої влади збігається із предметами відання органів місцевого самоврядування. Сюди можна віднести соціальний захист населення, зовнішньоекономічну діяльність, будівництво, транспорт, зв'язок, охорона громадського порядку, охорона навколишнього природного середовища. Збіг предметів відання обумовлює й те,

що значна частина повноважень місцевих державних адміністрацій співпадає із повноваженнями органів місцевого самоврядування (маємо на увазі виконавчі органи сільських, селищних та міських рад). Виконкоми рад як і місцеві державні адміністрації є органами загальної компетенції та здійснюють свої функції та повноваження за галузевим принципом. Закони «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають повноваження цих органів у всіх сферах діяльності: соціально-економічного та культурного розвитку, управління майном, у галузі бюджету й фінансів, житлово-комунального господарства, торгівельного й побутового обслуговування, будівництва, транспорту, охорони здоров'я, науки, освіти тощо. Як у складі місцевих державних адміністрацій, так і у складі виконавчих органів рад створюються спеціальні органи галузевої компетенції, що здійснюють управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами діяльності.

Навіть за назвою більшість структурних підрозділів Одеської міської ради та Одеської облдержадміністрації збігаються. Слід також зазначити, що Положення про управління (департаменти, управління, відділи) міської ради визначають їх в якості окремих виконавчих органів зі статусом юридичної особи.

У структурних підрозділів Одеської обласної держадміністрації та Одеської міської ради, які займаються однаковими напрямками діяльності, майже співпадають завдання. Так, основними завданнями Департаменту освіти та науки Одеської обласної державної адміністрації є: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності; 2) забезпечення розвитку системи освіти з метою формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості; 3) створення в межах своїх повноважень умов для реалізації рівних прав громадян України на освіту, соціального захисту дітей дошкільного та шкільного віку, студентської молоді, педагогічних, наукових, інших працівників закладів та установ освіти і науки; 4) створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти відповідно до освітніх потреб особистості та її індивідуальних здібностей і можливостей, реалізації їх

права відповідно до законів України на здобуття вищої освіти; 5) забезпечення розвитку освітнього, творчого (інтелектуального), наукового та науково-технічного потенціалу з урахуванням національно-культурних, соціально-економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей області; 6) здійснення контролю за дотриманням актів законодавства з питань освіти і науки, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних вимог щодо змісту, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної освіти, а також за дотриманням актів законодавства у сфері трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності; 7) координація діяльності навчальних закладів та наукових установ, що належать до сфери управління обласної державної адміністрації, організація роботи з їх кадрового, матеріально-технічного і науково-методичного забезпечення; 8) забезпечення моніторингу у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності, сприяння захисту прав інтелектуальної власності в області; 9) формування регіональної наукової та науково-технічної політики, впровадження інноваційних заходів, здійснення трансферу технологій, спрямованих на соціально-економічний розвиток області; 10) сприяння розробленню і використанню технологій та їх складових частин згідно з потребами області; 11) сприяння функціонуванню і розвитку системи науково-технічної та економічної інформації в області, місті, формуванню баз даних і фондів науково-технічної інформації про технології та їх складові частини, що відповідають потребам області; 12) сприяння інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із забезпеченням збереження і захисту прав інтелектуальної власності та національних інтересів [10].

Відповідно до Положення про Департамент освіти і науки Одеської міської ради завданнями є: 1) участь у забезпеченні реалізації державної політики в галузі освіти, наукової, інноваційної діяльності на території міста Одеси; 2) координація реалізації державної молодіжної політики на місцевому рівні; 3) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти, можливості навчання в школах державною та рідною мовами, вивчення рідної мови у

комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства; 4) забезпечення розвитку системи освіти з метою формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості; 5) створення в межах своїх повноважень умов для реалізації рівних прав громадян України на освіту, соціального захисту дітей дошкільного та шкільного віку, молоді, педагогічних, наукових, інших працівників закладів та установ освіти і науки; 6) створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти відповідно до освітніх потреб особистості та її індивідуальних здібностей, реалізації їхнього права відповідно до законодавства України на здобуття освіти; 7) координація діяльності навчальних закладів та наукових установ з питань підбору, підготовки та навчання молоді; 8) сприяння функціонуванню системи науково-технічної інформації; 9) координація роботи підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування і форм власності з навчання й виховання дітей дошкільного, шкільного віку та молоді; 10) контроль за дотриманням актів законодавства в галузі освіти, забезпечення закладами освіти міста державних вимог щодо змісту, рівня та обсягу освіти; 11) прогнозування у межах компетенції розвитку мережі закладів освіти у місті, його реалізація на основі чинного законодавства та здійснення міжнародного співробітництва; 12) управління закладами освіти, що належать до комунальної власності, організація їхнього матеріально-фінансового, кадрового і науково-методичного забезпечення; 13) координація діяльності з оперативного та організаційно-методичного управління дитячо-підлітковими клубами за місцем проживання комунальної установи «Міський підлітково-молодіжний центр»; 14) забезпечення належних умов соціального розвитку молодіжної верстви територіальної громади м. Одеси; 15) сприяння реалізації суспільних ініціатив громадських організацій, статутні цілі яких відповідають завданням державної молодіжної політики; 16) організація оздоровлення, відпочинку та дозвілля дітей та молоді [11] .

Як бачимо, діяльність структурних підрозділів освіти міськради та облдержадміністрації спрямована на вирішення фактично однакових завдань.

Аналіз повноважень, якими наділені ці структури також показує, що вони в повній мірі чи частково збігаються. Це такі, як: 1) впровадження в практику

освітніх та наукових програми відродження та розвитку національної культури, національних традицій українського народу і національних меншин України; 2) підготовка в установленому порядку і надання статичних звітів про стан і розвиток освіти; 3) розгляд звернень громадян з питань, що належать до їх компетенції; 4) вживання заходів щодо захисту прав і інтересів неповнолітніх, у тому числі дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, що виховуються в родинних опікунів, школах-інтернатах, дитячих будинках незалежно від форм власності; 5) здійснення контролю за охороною здоров'я дітей і проведення оздоровчих заходів, організацією харчування дітей, створення безпечних умов для навчання і роботи учасників навчально-виховного процесу; 6) розробка регіональних програм розвитку освіти та науки, а також науково – технічної та інноваційної діяльності, організація та контроль за виконанням цих програм на місцях та інші. Із 60 повноважень, що належать Департаменту освіти міськради та 40 повноважень, належних управлінню освіти облдержадміністрації, 18 співпадають повністю, 3 - частково.

Таким чином, ми можемо говорити про значне дублювання повноважень органів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У відповідності до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», компетенцію належну місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування можна розділити на два види: а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, контроль); б) суміжну компетенцію, коли місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Більшість цих повноважень обох гілок місцевої влади, потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі реалізації.

Розгляд питань розмежування функцій і повноважень між структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування доводить важливість проблем в теоретичному та практичному аспектах. В умовах самоврядування без чіткого розмежування функцій і повноважень двох місцевих гілок публічної влади не обійтися. Кожна з них має

вирішувати свої питання, не допускати втручання в повноваження іншої, уникати паралелізму та дублювання, які згубно впливають на ефективність управління. Виконання одних і тих же функцій, дублювання повноважень призводять до надмірних управлінських витрат, не сприяють підвищенню відповідальності владних структур за доручену справу, розвитку самоврядування, зростанню правової культури населення. Оптимальне розмежування функцій між відділами і управлінням облдержадміністрації та органами місцевого самоврядування можливо шляхом чіткого визначення в нормативно-правових актах об'єктів управлінської діяльності цих органів. Тому, під час підготовки положень про ці органи, потрібно докладно розмежовувати об'єкти державного та місцевого управління, що призведе до структуризації компетенції органів самоврядування та держави, виключення з практики елементів дублювання компетенційних повноважень.

На місцевому рівні основами для взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій виступають два нормативні блоки. По-перше, конституційні норми про те, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» (ст. 143 Конституції України), а місцеві державні адміністрації в частині делегованих їм повноважень обласними та районними радами – відповідним радам (ст. 118 Конституції України), а по-друге, конституційний обов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати «взаємодію з органами місцевого самоврядування» (ст. 119 Конституції України). Ці норми також виступають підставою для розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розмежування компетенції між місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування повинно здійснюватися за допомогою механізму розмежування повноважень, де критеріями розмежування виступатимуть: предмет відання, задачі та функції, завдання і повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто склад компетенції як юридичного явища. Законодавець безсистемно здійснює розподіл повноважень у даних нормативних актах, що призводить до компетенційних конфліктів.

Література.

1. Борденюк В. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державно-регіональної політики /Василь Борденюк// Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 18– 25.
2. Державне управління: теорія та практика / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
3. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і протиріччя/ Н. Боса // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. В 2-х ч. Ч.2. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 29– 31.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
8. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
10. Положення про управління освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]//Управління освіти і науки Одеської обласної

державної адміністрації (сайт). – Режим доступу до ресурсу:
<http://osvita.odessa.gov.ua/info/about/>

11. Положення про департамент освіти та науки Одеської міської ради [Електронний ресурс]// Офіційний сайт м. Одеса (сайт). – Режим доступу до ресурсу: <http://www.odessa.ua/ru/acts/committee/33412>

**МОДЕЛЬ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ:
ДОСВІД ОДЕСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ**

Горизонтальні зв'язки покладені в основу формування моделі сучасної системи надання адміністративних послуг за принципом організаційної єдності. Так, у Положенні про Департамент надання адміністративних послуг Одеської міської ради (далі – Департамент) визначено:

«3. Цілі діяльності Департаменту:

3.1. Забезпечення надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг;

3.2. Забезпечення видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру шляхом взаємодії з регіональними та місцевими дозвільними органами за принципом організаційної єдності...»

«4. Основні завдання Департаменту.

4.1. Для досягнення цілей своєї діяльності Департамент вирішує наступні завдання:

4.1.1. Участь у реалізації державної політики щодо надання адміністративних послуг, а також стосовно дозвільної системи у сфері господарської діяльності, ефективної організації видачі документів дозвільного характеру....;

4.1.2. Забезпечення взаємодії виконавчих органів Одеської міської ради, структурних підрозділів Одеської обласної державної адміністрації, а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг;

4.1.3. Вжиття заходів до реалізації ефективної політики щодо організації якісного обслуговування членів територіальної громади та суб'єктів господарювання органами місцевого самоврядування та місцевими дозвільними органами...»

Департамент покликаний також вносити пропозиції міській раді та її виконавчому комітету з питань удосконалення взаємодії виконавчих органів міської

ради, місцевих органів державної влади, установ та організацій у сфері надання адміністративних послуг, спрощення процедур та процесів надання адміністративних послуг, забезпечення необхідного рівня та якості надання послуг членам територіальної громади та суб'єктам господарювання, вжиття заходів щодо реалізації рішень із вказаних питань.

До складу Департаменту як його структурний підрозділ входить Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. З метою наближення до місця проживання заявників найбільш масових адміністративних послуг, які надаються винятково територіальними підрозділами Державної міграційної служби України в Одеській області, а також Департаментом надання адміністративних послуг Одеської міської ради (послуги з реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб), у місті утворено чотири структурних підрозділи – відділи державних адміністративних послуг ЦНАП, що територіально розташовані у будинках районних адміністрацій.

Впродовж 2014 – 2016 рр. міською радою, її відповідними структурними підрозділами прийнято низку документів, що встановлюють порядок такої взаємодії. Зокрема, підписані меморандуми між Департаментом і рядом суб'єктів надання адміністративних послуг. Це документи, що засвідчують зобов'язання сторін створити ефективний механізм передачі документів для отримання адміністративних послуг та їх надання, а також визначають процедуру взаємодії сторін. Ще у 2014 р. було підписано Меморандум про порядок передачі документів між Управлінням надання адміністративних послуг Одеської міської ради (тепер – Департаментом) і Головним управлінням державної міграційної служби України в Одеській області.

Меморандумом між Департаментом і Головним територіальним управлінням юстиції в Одеській області (2015 р.) визначено процедуру взаємодії ЦНАП і нотаріусів м. Одеси та Одеської області під час надання нотаріусам відомостей у формі витягів з Державного земельного кадастру про об'єкт Державного земельного

кадастру та/або здійснення нотаріусами державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

З метою спрощення процедури надання адміністративних послуг, пов'язаних з розміщенням тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, у 2015 р. узгоджено та підписано Регламент взаємодії виконавчих органів Одеської міської ради (Департаменту надання адміністративних послуг, Управління споживчого ринку та захисту прав споживачів і Управління архітектури та містобудування). Регламент врегульовує питання взаємодії ЦНАП та уповноважених виконавчих органів міської ради, визначає порядок і терміни розгляду поданих документів, передбачаючи мінімізацію участі суб'єкта звернення в даному процесі. Він ґрунтується на принципах ефективності, справедливості, публічності, відкритості та прозорості процедур надання адміністративних послуг з метою сприяння розвитку підприємницької діяльності.

Вперше через ЦНАП був впроваджений одночасний прийом усіх документів, передбачених Порядком розміщення тимчасових споруд для зазначеної мети за принципом взаємодії «організація – організація». Як результат, термін отримання даної адміністративної послуги скоротився втричі – з 30 робочих днів до десяти.

У цілому відповідно до Положення про Департамент та Положення про ЦНАП надаються послуги, які умовно можна розділити на три групи:

- адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади;
- адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування;
- документи дозвільного характеру.

Їх номенклатура налічує понад 260 назв, а обсяги зростають з кожним роком. Так, за 12 місяців 2015 р. було прийнято від суб'єктів звернення 132 455 заяв на надання адміністративних послуг та оформлення документів дозвільного характеру, у той час як за 2014 р. цей показник становив лише 38 428 заяв. Така тенденція збереглася і в 2016 р. Цьому сприяло прийняття Одеською міською радою рішення від 10.06.2015 р. № 6703-VI із змінами «Про затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються через Центр надання адміністративних послуг Одеської міської ради, в новій редакції», яким було розширено перелік місцевих адміністративних послуг.

Розширення переліку місцевих адміністративних послуг відбувалося у два етапи. *На першому етапі*, з 10 червня 2015 р., на п'ять назв було збільшено кількість послуг, що надаються Управлінням розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради; на десять – послуг, що надаються Управлінням архітектури та містобудування Одеської міської ради; на п'ять – послуг, що надаються Департаментом муніципальної безпеки Одеської міської ради; на чотири назви – послуг, що надаються Управлінням реклами Одеської міської ради.

На другому етапі, з 10.09.2015 р., розширено перелік послуг, що надаються Службою у справах дітей Одеської міської ради (Видача посвідчень батькам та дітям з багатодітних сімей), Управлінням з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради (Реєстрація створення органу самоорганізації населення) і на чотири послуги – Управлінням з питань охорони об'єктів культурної спадщини Одеської міської ради.

Обсяг наданих нових місцевих адміністративних послуг протягом 2015-2016 рр. наведено нижче (Таблиця 1).

Таблиця 1.

Найменування суб'єкта надання адміністративних послуг	Роки	
	2015	2016 (10 місяців)
Управління розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради	3 502	5 932
Управління архітектури та містобудівництва Одеської міської ради	4 535	6 840
Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради	2 827	3 676
Управління реклами Одеської міської ради	2 225	6 203
Служба у справах дітей Одеської міської ради	346	1 107
Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	2	0
Управління з питань охорони об'єктів культурної спадщини Одеської міської ради	5	91
Усього	13 442	23 849

З метою підвищення якості та вдосконалення системи надання адміністративних послуг Міністерства юстиції України, пов'язаних з реєстрацією бізнесу та нерухомості, Одеським міським головою, головою Одеської обласної державної адміністрації, Міністром юстиції України та президентом Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа» 29 червня 2015 р. було підписано Меморандум про взаємодію і співпрацю. У жовтні того ж року відбулося відкриття 6-го структурного підрозділу Департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради під брендовою назвою «Центр обслуговування громадян», в якому розпочалося надання названих послуг, а саме: послуги з державної реєстрації права власності на нерухоме майно, інших майнових прав (крім державної реєстрації іпотеки нерухомого майна) і видачі витягу, інформаційної довідки, та виписки з Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Зрозуміло, що досягнення поставленої мети обумовлювало необхідність максимальної консолідації зусиль сторін. Відповідно керівництвом Одеської міської ради для реалізації Меморандуму в якості бази було визначено ЦНАП міськради. За рахунок міського бюджету спільно з Департаментом інформації та зв'язків з громадськістю міської ради в межах програми «Відкрите електронне місто» було розроблено і впроваджено електронну систему документообігу. Система повністю автоматизувала роботу Головного управління державної міграційної служби в Одеській області та дозволила включити в єдину систему документообігу послуги Міністерства юстиції. Під проект було виділено додатково 65 штатних одиниць, організовано отримання електронних ключів і цифрових підписів для роботи в реєстрі майнових прав, ін. Департаментом надання адміністративних послуг підготовлені методичні та навчальні матеріали для претендентів на посади адміністраторів.

Однак майже одразу при виконанні Меморандуму про взаємодію і співпрацю виникли ускладнення, що, як невдовзі виявилось, були породжені, головним чином, суб'єктивними причинами. Почали надходити скарги на те, що для отримання послуги у «Центрі обслуговування громадян» заявники змушені займати місце в черзі з 6-7 годин ранку, а також на некоректність персоналу, на недотримання графіка роботи і т. д. За перші півроку роботи було проведено близько десяти

службових розслідувань стосовно адміністраторів. Одесити скаржилися також на некомпетентність працівників, необґрунтованість відмов і неможливість правовими методами отримати бажану послугу. Заявлені раніше стандарти не знайшли відображення у відповідних відомчих нормативних актах і не дотримувалися на практиці. Експертами та аналітиками своєчасно не були підготовлені і представлені інформаційні та технологічні картки на кожну послугу, через що одесити не мали можливості самостійно підготувати і подати документи.

Зрештою, проект виявився гарною обгорткою при відсутності належного змісту. Це сталося тому, що в якості експертів були залучені люди, які не мали достатніх знань ні про адміністративні послуги, ні про українське законодавство. Залучений HR-координатор був негативно налаштований по відношенню до Центру надання адміністративних послуг Одеської міської ради. Як наслідок, до зарахування на посади адміністраторів були рекомендовані люди без вищої освіти. При підборі інструментів не було враховано стартові умови, не проаналізовано наявний в Одесі досвід організації надання послуг..

Отже, вже перші кроки на шляху реалізації даного Меморандуму ще раз засвідчили необхідність виключати вплив політичних і популістських чинників у процесі реформ. Як і на інших напрямках інституційних перетворень, проекти з надання адміністративних послуг спроможні реалізовувати кадри, які: мають необхідні фахові знання, досвід адміністративної та аналітичної роботи; готові нести юридичну відповідальність за свої дії та вчинки; усі свої ідеї та пропозиції співвідносять з державною політикою і заданою стратегією розвитку міста та області.

За останні роки Одеса накопичила значний позитивний досвід реформування сфери надання адміністративних послуг: автоматизація процесу документообігу, організація позмінної шестиденної роботи з двома днями роботи до 20:00, унікальна система добору та підготовки кадрів (навчання протягом місяця, детальна система оцінки якості знань і навичок, компетентності, психологічної придатності і т. д.), поєднання спеціалізації і універсальності персоналу, розмежування потоків на прийом і видачу документів, особлива система організації черги (відвідувач записується на конкретний час). Відкрито сучасний районний відділ ЦНАП.

3 вересня 2015 року почав роботу кол-центр Департаменту, який був створений шляхом розширення функціональності Єдиного центру звернення громадян «15-35». Як результат, для отримання консультацій з питань отримання адміністративних послуг, а також для запису на прийом в будь-який з відділів ЦНАП достатньо зателефонувати в Єдиний центр звернень громадян. За допомогою системи електронного документообігу автоматизований процес оповіщення заявників про готовність результату надання адміністративної послуги шляхом автоматичної відправки СМС-повідомлення.

Завдяки цим та іншим заходам уже до кінця 2015 р. було повністю ліквідовано чергу як таку. Запис відвідувачів на прийом дозволив рівномірно протягом робочого дня розподіляти людські потоки, а також максимально ефективно використовувати робочий час адміністраторів Центру. За десять місяців 2016 р. роботи в кол-центр звернулися 27 260 осіб для отримання консультацій та запису на прийом.

Для забезпечення якісного надання адміністративних послуг з урахуванням збільшення їх кількості протягом 2015 – 2016 рр. реалізовано ряд заходів із зміцнення матеріальної бази ЦНАП і його районних відділів.

На кінець 2016 р. упорядковано надання адміністративних послуг як у районах міста, так і в ЦНАП. Зокрема:

- у кожному приміщенні районної адміністрації виділено додаткові кабінети, організовані зони очікування та інформування, здійснюється консультивання суб'єктів звернення, розділені зони прийому та видачі документів;

- оснащені додаткові робочі місця в районних підрозділах Департаменту для прийому громадян, які звертаються для отримання адміністративних послуг, що надаються територіальними підрозділами Державної міграційної служби України в Одеській області, а також Департаментом надання адміністративних послуг безпосередньо як суб'єктом надання адміністративних послуг. Збільшено чисельність штатних працівників районних підрозділів.

Одеський міський Департамент надає методичну і практичну допомогу в розбудові системи адміністративних послуг за принципом організаційної єдності в інших містах і районах області. Серед перших її отримали Балтська міська об'єднана територіальній громада і Овідіопольська райдержадміністрація. Досвід Одеси з

організації роботи ЦНАП, а також Міську програму «Відкрите електронне місто» вивчала Херсонська міська рада. З практикою роботи Департаменту і ЦНАП знайомилися працівники сфери адміністративних послуг із Львівської, Івано-Франківської та Волинської областей. Тобто напрацьований в м. Одесі досвід поширюється не лише за межами міста, а й області.

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Питання прозорості та інформаційної відкритості процесу використання публічних фінансів є дуже актуальними. Фактична реалізація такої відкритості втілена в офіційному порталі публічних фінансів України «Є-data» - платформі, що надає можливість отримати дані щодо ефективності управління державними коштами та вийти на якісно новий рівень відкритого функціонування.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок розкриття інформації на порталі Є-Data є Закон України «Про відкритість використання публічних коштів»[1]. Закон встановлює: перелік інформації, що має бути розкрита на порталі;- порядок та строки розкриття інформації; суб'єкти, що мають розкривати інформацію; відповідальність за порушення вимог цього закону. Під час розкриття інформації на порталі Є-Data необхідно також враховувати положення ряду інших нормативно-правових актів, до яких відносяться: Конституція України; Бюджетний кодекс України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про захист персональних даних»; Закон України «Про державну таємницю»; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 694; Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 911-р «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» [2]; Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 676 [3].

Конституція України, Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних» встановлюють загальні вимоги до розкриття інформації та визначають види інформації, до якої може застосовуватись обмеження доступу. Зазначені нормативні акти, зокрема, встановлюють вимоги щодо:

- захисту інформації про особу (стаття 32 Конституції України, статті 5-15 Закону України «Про захист персональних даних», стаття 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації», стаття 11 Закону України «Про інформацію»);

- поділу інформації з обмеженим доступом на таємну, конфіденційну та службову (стаття 21 Закону України «Про інформацію», статті 6-9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

- інформації, доступ до якої не може бути обмежено (стаття 6 України «Про доступ до публічної інформації», стаття 21 Закону України «Про інформацію», стаття 50 Конституції України).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає: поняття та систему органів місцевого самоврядування (статті 2, 5, 6, 25-44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); повноваження органів місцевого самоврядування щодо користування публічними коштами та управління комунальною власністю (статті 28, 29, 60, 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів (статті 61-68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Бюджетний кодекс України встановлює загальні засади функціонування бюджетної системи України, зокрема: визначає перелік суб'єктів, що можуть бути головними розпорядниками, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів (статті 2, 22 Бюджетного кодексу України); дає визначення понять бюджетних призначень, бюджетних асигнувань, бюджетної програми, місцевого та державних бюджетів (статті 2, 5, 63 Бюджетного кодексу України); встановлює вимоги щодо формування та використання коштів місцевих бюджетів (статті 63-80 Бюджетного кодексу України).

Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015

р. № 694 встановлює загальні вимоги до адміністрування порталу Є-Data, зокрема вимоги щодо:

- забезпечення вільного та безоплатного доступу користувачів до інформації про використання публічних коштів, можливість анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації;
- забезпечення розміщення інформації у вигляді електронних документів, її автоматичної обробки, систематизації та пошуку інформації за різними критеріями;
- захисту інформації від несанкціонованого доступу, ідентифікації, та перевірки повноважень суб'єктів надання інформації про використання публічних коштів.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 911-р «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» уповноважує адмініструвати портал Є-Data державне підприємство «Головний проектно-виробничий і сервісний центр комп'ютерних технологій», що належить до сфери управління Міністерства фінансів.

Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 676 визначає загальні вимоги до організаційних і технічних заходів з оприлюднення Казначейством на порталі Є-Data інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, зокрема щодо:

- оприлюднення інформації про трансакції на порталі у режимі реального часу після закриття операційного дня з використанням відповідних сервісів інтеграції порталу;
- обов'язку Казначейства контролювати достовірність, повноту та цілісність інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку;
- вимоги оприлюднювати інформацію про проведені органами Казначейства платіжні трансакції, у спосіб, що надає можливість користувачам здійснювати пошук даних про операції щодо руху коштів на рахунках державного та місцевих бюджетів;

- обов'язку власників рахунків (розпорядників, одержувачів бюджетних коштів) надавати роз'яснення щодо суті платіжних трансакцій, що розміщені на порталі.

В даний час портал «Є-data» функціонує в тестовому режимі. Безумовно, започаткування процесу оприлюднення інформації про використання публічних коштів сприяє підвищенню відкритості та прозорості, більш ефективному державному адмініструванню.

Література.

1. Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII «Про відкритість використання публічних коштів» // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 № 911-р «Деякі питання створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів» // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/911-2015-p>

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 676 Порядок оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-2015-p>

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Питання розвитку сільських територій залишається актуальним вже протягом більше двадцяти років. Лише нещодавно воно віднесено до числа пріоритетних. Цьому сприяли ряд негативних чинників, які характеризують сучасний стан села в Україні [2]:

- низька якість та доступність публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;

- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Один зі шляхів забезпечення життєздатності сільських територій, поліпшення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамічності їх розвитку становить децентралізація влади, невід'ємною частиною якої є проведення адміністративно - територіальної реформи.

Сьогодні в Україні вже активно впроваджується перший етап реформи, який спрямований на подолання надмірної подрібненості адміністративно – територіального устрою. За попередніми даними існує близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Тому логічним вирішенням цієї проблеми було прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Метою даного Закону є [4] :

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Об'єднання громад дозволяє концентрувати кошти та можливість їх використання на місцях для власних потреб, спрямованих на розвиток життєдіяльності сільських територій.

Об'єднана територіальна громада фінансуватиметься на таких самих засадах, як і нинішні міста обласного значення. Це значно зменшить показники нерівності між сільськими територіями та містом. Оскільки за ними закріплюється 60 % податку на доходи фізичних осіб. Це кошти на утримання дошкільних навчальних закладів, шкіл, фельдшерсько-акушерських пунктів, клубів, бібліотек, спортивних споруд тощо. Держава надаватиме субвенції на освіту, медицину, а за нестачі коштів – дотацію вирівнювання. Окрім цього, держава ще стимулюватиме громади, які вирішили добровільно об'єднатися, додатково виділятиме кошти та сприятиме залученню міжнародних фінансів для проектів із реконструкції закладів бюджетної сфери.

Започаткована реформа дає можливість для консолідації громад, розвитку громадянського суспільства на місцях. Основною умовою об'єднання громад є забезпечення якості та доступності публічних послуг в об'єднаних громадах на не гіршому рівні, ніж до об'єднання, акумуляція місцевих податків та створення кращих інвестиційних умов для бізнесу. Переваги для об'єднаних територіальних громад: територіальна громада уже напряду отримуватиме субвенції із держбюджету, 5 % акцизного збору, 60 % податку на доходи від фізичних осіб, 25% екологічного податку, 100 % податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100 % єдиного податку. На місцях у повному обсязі залишатиметься державне мито, туристичний збір, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця для паркування, плата за місцеві ліцензії та сертифікати, орендна плата за користування комунальним майном, рентна плата за користування надрами місцевого значення і орендна плата за користування водними об'єктами.

Проте децентралізація, як фактор трансформації суспільних відносин має ряд свої переваг та недоліків.

Національним інститутом стратегічних досліджень було проаналізовано можливі ризики, пов'язані з впровадженням децентралізації. До них віднесено:

- недостатність механізмів, передбачених Законом «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, добровільний характер такого об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм.

- політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості. Соціальна база спротиву може розширитися через побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги.

- активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання. Передбачувані цілі політичних кампаній: як мінімум – боротьба проти укрупнення районів, в яких відповідні етнічні групи складають більшість населення, як максимум – утворення національно-територіальних автономій.

- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

- загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування. Зокрема, на це вказує їх середній рівень освіти. Так, частка службовців місцевого самоврядування, що мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в деяких переважно аграрних областях – лише дещо більше половини[1]

Отже, процес децентралізації в Україні вже дав свої перші результати та значно вплинув на розвиток сільських територій. Минуло трохи більше року, а ми вже на порозі тих змін, які Литва, Латвія та Польща впроваджували протягом десятиліття.

Література.

1. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка/ Г.В. Макаров/ Національний інститут стратегічних досліджень. Електронний ресурс. Режим доступу <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. Електронний ресурс. Режим доступу. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад/ Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII// Електронний ресурс. Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

4. Пояснювальна записка до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»// Електронний ресурс. Режим доступу rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id49447.

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

ПОНЯТТЯ «ЗДОРОВИЙ ГЛУЗД» ТА ЙОГО ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

*«Велика політика – це лише здоровий глузд,
застосований до великих справ»*

Наполеон Бонапарт

Мені випала честь і одночасно велике задоволення виступити на ювілейному для нашої кафедри симпозіумі. Тема, яка заявлена для виступу, не притягнута «за вуха», як може кому здається. І це точно не епатаж. Тема – не випадкова, не висмоктана з пальця. І, на наш погляд, дуже актуальна.

Аналіз відповідного контенту, який ми зробили разом з колегою проф. Броніковою С.А., спостереження за реакцією суспільства недвозначно вказує, що як пересічні люди, так і експертне середовище номінують багато державно управлінських рішень чинної влади як таких, що протирічать здоровому глузду. Ось, наприклад, цитата з блогу члена Венеціанської комісії від України, Заслуженого юриста України, кандидата юридичних наук Марини Ставнічук: «Будь-який владний рух, рішення і дія повинні мати логіку, зрозумілу суспільству. Це є аксіомою державного управління. Тим більше у кризові часи. Влада, здійснюючи непопулярні кроки, зобов'язана роз'яснювати свою позицію всебічно, аби отримати якщо не підтримку, то бодай розуміння суспільства». Автор статті констатує, що вищезазначені принципи спеціальної комунікації не беруться до уваги високопосадовцями нашої держави: «Тож виникає питання: чому вони так діють – попри здоровий глузд». («Українська правда», 28 жовтня 2016 р.).

Таких вигуків про втрачений здоровий глузд можна навести сотні і пошукати разом з авторами змістовні відповіді. Але в цьому виступі я лише зроблю спробу розкрити значення поняття «здоровий глузд», зрозуміти про що йде мова, коли

оперують цим терміном. А також, чи може здоровий глузд виступати критерієм при оцінюванні правильності як державно управлінських рішень, так і їх результатів.

Глибинна сутність і присутність цього явища на поверхні людської буттєвості репрезентована низкою відомих прізвищ, серед яких Аристотель, Кант, Гегель, Локк, Юм, Шефстбері, Рид, Мур, Гольбах, Гельвецій, Руссо, Маркс; і це далеко не повний перелік. Дослідження поняття «здоровий глузд» виявило декілька історій походження та розвитку цього терміну, а велика кількість укладених у нього смислів потребує подальшого розширеного вивчення, тому головним завданням бачимо контурне окреслення семантичного поля поняття «здоровий глузд».

Звернемось до спеціалізованого словника «Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей», цього, на мій погляд, неперевершеного надбання філософської науки в останні 2-3 десятиліття, до написання якого долучилася, на нашу радість і гордість, і філософська спільнота України.

У латинській мові відповідником конструкції «здоровий глузд» є *sensus communis*, в англійській – *common sense*. Спектр значень англійського *sense* є настільки багатим, що усі його контексти важко піддаються відтворенню в одному українському відповіднику. Хоч яке б із найпоширеніших значень «глузд», «сенс» або «чуття» було обрано за основу перекладу в якомусь конкретному контексті, воно затьмарить решту значень, які англومовець відчуває в цьому слові одночасно. «Здоровий глузд», «спільний сенс», «спільне чуття» – не три альтернативні поняття, не синоніми, а різні сторони одного багатогранного англійського концепту:

- спільний сенс – це і здоровий глузд, і спільне чуття;
- здоровий глузд – це і спільний сенс, і спільне чуття;
- спільне чуття – це і здоровий глузд, і спільний сенс.

Сенс також означає для носія англійської мови загальноприйнятну думку: коли хтось каже: *just use your common sense!* – «просто застосуй свій здоровий глузд», він посилається на можливість застосування практичної мудрості, узвичаєного розуміння речей. Зрозуміло, що вислів про невідповідність думки, чи дії здоровому глузду – це досить нищівна негативна конотація.

Заклики звертати увагу на загальну думку людей ми зустрічаємо вже у античних філософів, які вважали, що це не дозволяє філософії збитися зі шляху. В

18-ому сторіччі англійський філософ Давид Юм, якого несамовито критикував В.І Ленін в роботі «Матеріалізм і емпіріокритицизм», стверджував, що загальна думка людства має певну вагу в усіх випадках, але, наприклад, в питаннях моралі вона взагалі абсолютна. Саме британська філософія обґрунтувала і зробила спробу перейти від простого посилання на common sense до поняття «common sense». Однак англійська філософія мови обстоює також можливість розуміння common sense як джерела істинного судження чи погляду, що є засадою філософії. Під таким кутом зору філософський дискурс спирається на принципи, які є очевидними для здорового глузду і є передумовою всякого пізнання. Рефлексія з приводу common sense передбачає розпізнавання значення істинності в повсякденному житті. Після цього common sense стає предметом визначення й тлумачиться як *сукупність очевидних істин з тих питань, щодо яких погоджуються усі люди*.

Шефтсбері, великий прихильник стоїків, цікавився вживанням common sense у значенні sensus communis. У текстах М.Аврелія цей вислів позначає чуття спільності, соціальність. Шефтсбері підхопив цю спадщину й віддав першість common (те, що є спільним для спільноти; суспільне благо) перед sense (чуттєва чи когнітивна здатність). Отож common sense позначає *критичну обробку наших уявлень для узгодження їх із суспільним благом*. «Спільне чуття» виражає «чуття суспільного блага та спільного інтересу, любов до спільноти чи суспільства; природну відданість, людяність, послужливість яка існує між представниками того самого виду. Саме досліджуючи ці питання Шефтсбері формулює свій знаменитий вислів: *«чесність – найкраща політика»*.

Окрім того, common sense є також засадничим поняттям філософії пізнання. Думка Т. Ріда («Нариси про інтелектуальні сили людини») передбачає раціональне розуміння sense: «У звичайній мові «сенса» завжди передбачає судження... Добрий сенс – це добре судження... Спільний сенс – це той ступінь судження, що є спільним для тих людей, з якими ми можемо спілкуватися й вести справи» [Thomas Reid, Essays on the Intellectual Powers of Man, p. 330-331].

Цього разу «спільний сенс» наближається до «доброго сенсу» (good sense). Спільний сенс, як і добрий сенс є судженням; він позначає *ту частину розуму, яка містить первинні й природні судження, спільні для всього людства*. Це певний рід

спільної тямущості (*intelligence commune*), яка спонтанно сягає певної кількості об'єктів пізнання. У цьому плані подібні активність розуму чи застосування судження більш-менш розвинені в кожному, залежно від того, наскільки людина має більше чи менше практики подібних суджень, є більше чи менше обдарованою. Спільний сенс визначає попередній матеріал усього пізнання, сукупність попередніх знань, які розвиваються самі по собі та які шкідливо ставити під сумнів.

Отже, *common sense* є складовою філософії та епістемології знання, за допомоги яких, згідно з словом Мура, можна розглянути *common sensical view of the world* «світогляд здорового глузду» [Moore]. Цей вислів вживається ним неодноразово. Ми знаємо напевно, що багато цілком звичайних тверджень є істинними. Не йдеться про те, що здоровий глузд начебто взагалі не містить хибних тверджень, але він містить засадничі певності, які разом складають істинність «світогляду здорового глузду». У певний спосіб, згідно з філософією Т. Рида, розум може мати безпосереднє знання про існування об'єктів, матерії та інших розумів, що визначає набір його істинних переконань (*beliefs*), для яких марно було би шукати обґрунтування. *Common sense і є тією складовою розуму, завдяки якій ми знаємо з певністю, що багато цілком звичайних тверджень є істинними, які поділяють всі особи, здатні виносити судження.* Існує певна спільність суджень, що можуть примирити нас усіх, попри доктринальні чи якісь інші розбіжності. Тож спільний сенс відкриває можливості вищої комунікабельності. У тому, щоб ставити питання з позиції здорового глузду, є та перевага, що вказана позиція так чи інакше наявна у свідомості нас усіх.

Українською поняття «здоровий глузд» вживається в досить звуженому варіанті, щонайперше, коли йдеться про загальне значення вислову *common sense*. Вживання цього виразу у нашій мові може й відрізняється від англійської, та не спростовним є те, що об'єктивно здоровий глузд є ґрунтовною частиною розуму кожної людини незалежно від її національності та соціальної приналежності. Але, мабуть, ми відчуваємо певний скепсис відносно спроможності здорового глузду, коли мова йде, про серйозні справи (реформи, економіка тощо). Ми звикли до його другорядності й іронічного сприйняття.

Здається ця традиція йде від марксизму, послідовниками і вихованцями якого ми були не так давно. Ф. Енгельс не випадково принижує здоровий глузд як такий, що їм безпечно користуватися можливо тільки у чотирьох стінах власної кухні: по-перше, саме у 18-му сторіччі склалося системне уявлення про Common sense, завдяки працям Шефстбері і Рида, по-друге, оскільки Common sense – це імунна система людського світогляду, а марксизм претендував на те, щоб максимально оволодіти людською свідомістю, включно зі зміною корінневих потреб, то треба було знищити, або суттєво понизити поріг несприйняття марксистського вчення, яке і на той час визивало відразу здорового глузду більшості людей.

Традиція іронічного сприйняття здорового глузду пройшла з нами майже ціле сторіччя і в певній мірі залишилася в якості пережитку, як тепер говорять, «совка». Раніше людям, які задавали питання до влади з точки зору здорового глузду, навішували ярлик «ворога народу», а зараз називають «популістом». Наприклад, нового американського президента Д. Трампа називають популістом, хоча він ще нічого суттєвого не зробив, а лише за те, що називає деякі речі своїми іменами, виступає проти гвалтування здорового глузду через політкоректність та толерантність «без берегів».

Здоровий глузд не вважають науковим критерієм виміру суспільних феноменів, але неврахування його під час ухвалення й узгодження з громадськістю напрямів суспільного розвитку, на нашу думку, є перешкодою у втіленні надважливих реформ держави. Ігнорування здорового глузду знижує довіру до пропонованих державно управлінських стратегій, що ставить під сумнів їхню успішну реалізацію. Здоровий глузд – це духовно-практичний досвід повсякденного життя людей. Результат особливого способу пізнання світу. Тому, приймаючи будь-яке рішення, яке стосується громади, треба не забувати потурбуватись про комунікацію з нею саме на зрозумілому здоровому глузду рівні. Якщо не переконати здорового глузду громадян, то вони будуть вважати, що їх або обдурюють, або керманичі геть дурні, бо не розуміють простих істин. І так, і так це втрата довіри – основного ресурсу влади.

Отже, згідно вищевикладеного, маємо:

- з повагою відноситись до здорового глузду народу, вивчати цей феномен;

- враховувати його в комунікаціях системи публічного управління;
- в програму підготовки кадрів публічного управління ввести спеціальний розділ PR.

Література.

1. Длугач Т.Б. Подвиг здравого смысла, или Рождение идеи суверенной личности (Гольбах, Гельвеций, Руссо). – М.: «Канон» РООИ «Реабилитация», 2008. – 336 с.
2. Європейський словник філософій: Лексикон неперекладностей. Пер.з фр. – Том третій. – К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2013. – 328 с.



РОЛЬ ТРАДИЦІЙНИХ ЗМІ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У широкому розумінні інформаційне суспільство – це суспільство, для якого інформація та знання перетворюються на головний ресурс панування. Інструментом панування через встановлення та контроль над політичними комунікаціями на горизонтальному та вертикальному рівнях у такому суспільстві стають різноманітні за своєю природою ЗМІ: друковані, електронні, мережеві. І хоча останні поступово починають зміщати пресу та телебачення з лідерських позицій «організаторів, вихователів та натхненників мас», все ж таки занадто рано говорити про усунення традиційних ЗМІ з дискурсивного поля політики.

Як комунікативна практика політика потребує опосередкованих форм спілкування та спеціальних засобів комунікації між різними носіями влади, державою та громадянами. У межах комунікативного підходу політична влада інтерпретується не просто як обмежена часом та простором певна субстанція впливу, підпорядкування, домінування та інструмент встановлення політичного порядку. Напроти, вона сприймається як особливий різновид соціальної взаємодії політичних суб'єктів. У цьому контексті політичну владу можна трактувати як специфічну форму соціальної комунікації між суб'єктами та об'єктами політичної діяльності з приводу отримання, зберігання, відтворення та трансформації політичної інформації з метою вироблення адекватних або неадекватних до політичних цінностей суспільних рішень.

Будь-яка діяльність, пов'язана із владою та управлінням, має інформаційну природу. Саме через отримання, селекцію, тлумачення, компонування, розповсюдження інформації суб'єкт влади й управління здатен спрямовувати дії об'єкта у конструктивне (або деструктивне) русло, впливати на формування у його свідомості заданої картини світу, а, значить, й визначати траєкторії розвитку всього суспільства.

Прагнучі уникнути монополізації влади у руках одного суб'єкту, європейська спільнота, пройшовши через драматичні події громадянських конфліктів, революцій, терору, ще кілька століть тому зусиллями інтелектуалів та практиків від політики виробила дієвий рецепт: державна влада повинна бути поділеною на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Втім, розвиток подальших подій показав, що часто за фасадом такого конструкту розквітають авторитарні режими різного ступеню свавілля. Єдиним засобом протистояти формалізації демократичних процедур та вихолощенню самої ідеї демократії стала поява т. зв. «четвертої влади» - влади ЗМІ.

Історично першою із засобів масової інформації з'явилися преса. Якщо говорити про владний потенціал ЗМІ, то він може бути реалізований лише за умови її свободи. Проблема свободи преси виникла з появою перших газет та загострилася під час Французької буржуазної революції. Саме у фарватері її подій була сформульована буржуазна концепція свободи преси, яка включає три положення: 1) відокремлення новин від коментарів; 2) відсутність цензури; 3) відкритість урядової інформації.

Дані установки не втратили своєї актуальності й сьогодні у добу глобальної інформатизації, коли є всі підстави говорити про трансформацію «четвертої» влади у владу «інформаційну». Під інформаційною владою можна розуміти спроможність власників інформації впливати на формування суспільної свідомості через задання смислів буття, визначати стратегічні цілі суспільного розвитку та мобілізувати громаду на їх досягнення.

Інформаційна влада реалізується через спеціальні засоби передання інформації (пресу, радіо, телебачення, комп'ютерні мережі, аудіо- та відео-системи), які забезпечують єдність волі, цілісність і цілеспрямованість дій великої кількості людей. Враховуючи могутній маніпулятивний потенціал ЗМІ, їх свобода стає визначальною при побудові правової держави та громадянського суспільства.

Отже, ЗМІ є невід'ємною складовою механізму функціонування демократії, її ціннісних і нормативних засад. Саме засоби масової інформації та комунікації можуть допомогти індивіду вийти за межі його безпосереднього життєвого досвіду і

включитися в політичну діяльність. Але це стане можливим лише за умов гарантування вільного отримання громадянами інформації.

Як показує практика, свобода преси забезпечується механізмом обмеження впливу влади на ЗМІ та контролем над їх діяльністю з боку суспільства.

Це органічно випливає із функціонального навантаження ЗМІ як суб'єктів політики в цілому та політичної комунікації зокрема.

Так, до чільних функцій ЗМІ належить інформування суспільства про актуальні для нього і влади явища і події.

Не менш важливими завданнями ЗМІ є артикуляція інтересів окремих громадян, соціальних груп та суспільства в цілому, а також їх інтеграція, що сприяє, з одного боку, об'єднанню та згуртуванню суспільних інтересів, а, з іншого, стає умовою для формування впливової опозиції.

Із цієї функції ЗМІ випливає органічно пов'язана з нею функція мобілізації, що спонукає людей до певних політичних дій, або свідомої бездіяльності.

Однією з провідних функцій ЗМІ є формування громадської думки з ключових питань суспільного життя.

В свою чергу на громадську думку та закон спирається реалізації таких функцій ЗМІ, як критика та контроль. Без їх здійснення усі демократичні процедури будуть мати лише формалізований характер.

Ще однією важливою функцією ЗМІ, що забезпечує динаміку політичного процесу в суспільствах інформаційного типу, є функція інновації. Вона полягає в ініціюванні політичних змін шляхом постановки важливих проблем перед владою й громадськістю.

Остання не може бути реалізована, якщо вичленити її із прикладного (оперативного) контексту: ЗМІ завжди обслуговують політики певних партій, громадських рухів, соціальних груп.

В інформаційному суспільстві, яке ще називають суспільством знання, вкрай підвищилася ще одна функція сучасних ЗМІ, пов'язана із освітянською діяльністю. Сьогодні учбовий процес неможливо представити без використання різноманітних інформаційних технологій.

Отже, вищенаведений перелік свідчить про надзвичайно важливу роль ЗМІ, не залежно від їхньої природи, технічних характеристик, джерел фінансування у житті суспільства та політиці.

У цьому контексті структура інформаційного простору країни може бути різною. Головне, для збереження демократичних стандартів, полягає у тому, щоб усі ЗМІ – державні, приватні, партійні, незалежні, мали рівні права, а інформаційний простір не був надмірно монополізований [1]. Ця умова є запорукою незалежності та дієвості «четвертої влади».

Відомі американські дослідники Д. Галлін та П. Манчіні, виходячи з того, що положення та роль ЗМІ у політичному процесі належить до системоутворюючих факторів політичної організації суспільства, у монографії «Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики» [2] проаналізували на матеріалі 18 західноєвропейських і північноамериканських демократій схожості і відмінності їхніх медіасистем, політичних, соціальних та економічних чинників, що визначають їх розвиток.

Відштовхуючись від класичної нормативної праці Ф. Сіберта, У. Пітерсона і Т. Шрамма «Чотири теорії преси», де описуються чотири моделі функціонування ЗМІ – авторитарна, лібертаріанська, радянська комуністична (тоталітарна) та модель соціальної відповідальності [3] (робота вийшла друком у 1956 р.), вчені виділили три ключові варіанти розвитку ЗМІ та організації громадського мовлення у демократичних країнах через пояснення їх ролі у політичному і соціальному житті.

Д. Галлін і П. Манчіні аналізують медіасистеми за чотирма основними параметрами, що стосуються економічних і політичних аспектів діяльності ЗМІ: 1) ступінь розвитку медіаринків і розвитку масової преси; 2) політичний паралелізм – зв'язок між медіа і політичними партіями та групами, ступінь відображення у ЗМІ ліній соціального і політичного поділу в суспільствах; 3) ступінь професіоналізації ЗМІ у сенсі розвитку автономної професійної медіаспільноти; 4) зв'язок медіасистеми з державою та ступінь втручання держави у діяльність засобів масової інформації. Як відзначають автори «Сучасних медіасистем», за зразком економічних і соціологічних студій, всі чотири параметри можна наповнити конкретним кількісним змістом [2].

На основі чотирьох параметрів автори виділяють три головні моделі взаємозв'язків між медіасистемами і соціально-політичними системами.

1. Модель поляризованого плюралізму, що розвинулася у Середземноморському регіоні (Іспанія, Італія, Греція, Португалія), відзначається низьким рівнем тиражів газет і професіоналізації медіаспільноти та високим рівнем політичного паралелізму (ступеня пов'язаності ЗМІ з політичними партіями та фінансово-промисловими групами, в тому числі регіональними).

2. Демократична корпоративістська модель, притаманна переважно країнам Північної та Центральної Європи (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Бельгія, Голландія, Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція), характеризується високими рівнями усіх чотирьох виділених параметрів - розвитку масової преси, політичного паралелізму, журналістської професіоналізації та втручання держави у діяльність ЗМІ.

3. Ліберальна, притаманна кільком державам Північно-Атлантичного регіону (США, Канада, Великобританія, Ірландія), відзначається середнім рівнем тиражів масових газет, низьким рівнем політичного паралелізму (за винятком Великобританії) і державного втручання та високим ступенем розвитку професіоналізації медіаспільноти [2].

На нашу думку, Україні здебільшого притаманні риси першої середземноморської моделі поляризованого плюралізму. У цьому зв'язку варто нагадати слова авторів «Чотирьох теорій преси»: «Преса завжди приймає форму і забарвлення тих соціальних і політичних структур, в рамках яких вона функціонує. Зокрема преса відображає систему соціального контролю, за допомогою якої регулюються відносини між окремими людьми і громадськими установами. На нашу думку, розуміння цих аспектів суспільства є основою для будь-якого системного розуміння проблеми преси» [3, с. 15-16].

Наприкінці зазначимо, що саме преса та її місто і роль у політичному та культурному житті суспільства і сьогодні у інформаційну добу є індикатором зрілості громадянського суспільства та стану забезпечення прав людини та демократичних свобод в країні.

Література.

1. Бебик В.М Політологія для політика і громадянина: Монографія / В.М Бебик. - Київ: МАУП, 2003. – 424 с.
2. Галлін Д. С., Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Деніел С.Галлін, Паоло Манчіні. Переклад з англ. О. Насика. — К.: Наука, 2008. — 320 с.
3. Сиберт Ф. Четыре теории прессы / Ф.Сиберт, У.Шрамм, Т. Питерсон; пер. з англ. - М.: Вагриус, 1998.- 222с.

*кандидат політичних наук, доцент,
директор Одеського інституту соціальних технологій,
керівник Аналітичного центру ВГО
«Асоціація сприяння самоорганізації населення»*

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] передбачає участь громадян та інститутів громадянського суспільства (тобто, об'єднаної та необ'єднаної громадськості) у процесах ініціювання та добровільного об'єднання територіальних громад. Державна стратегія регіонального розвитку, затверджена постановою КМУ від 06.08.2014 № 385 [3], також передбачає підвищення ролі громадських об'єднань у формуванні пріоритетних напрямків розвитку регіонів, реалізації цих напрямків та здійсненні контролю за реалізацією державної політики у цій сфері.

Для оцінки реального стану залучення громадськості до вказаних процесів і з метою удосконалення механізмів громадської участі коаліція громадських організацій (ГО) на чолі з Одеським інститутом соціальних технологій та за участі фахівців Всеукраїнської ГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» провели комплексне міжрегіональне дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад (ТГ) [1]. Дослідження проводилось в шести регіонах України: у Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Луганській, Миколаївській та Одеській областях в межах проекту «Соціальний діалог задля розвитку громад в Україні в контексті реформи децентралізації» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

У вказаних регіонах було досліджено 46 ТГ, включаючи: 20 громад, що вже об'єднались (далі – ОТГ), 13 ТГ, що планують об'єднатись, і 13 ТГ, що спробували об'єднатись, але зазнали при першій спробі невдачу.

При оцінці участі громадськості у вказаних процесах вивчались такі питання: 1) чи створено органами влади умови для участі громадськості у добровільному об'єднанні ТГ; 2) чи брали участь члени ТГ у процесах ініціювання, об'єднання та

розвитку ОТГ; 3) які механізми владно-громадської взаємодії застосовувались в ході реформи. В ході дослідження зроблено:

- аналіз 12 видів локальних НПА на наявність механізмів громадської участі,
- аналіз результатів експертного опитування 597 активістів та посадовців;
- аналіз результатів 69 інтерв'ю з керівниками громад;
- аналіз сайтів і місцевих ЗМІ (78 джерел, 226 публікацій).

Аналіз локальних нормативно-правових актів

В більшості проаналізованих Статутів ОТГ передбачені такі форми участі громадськості, як: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори, конференції членів громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, створення і діяльність ОСНів, участь у роботі координаційних органів МСВ, у складі тимчасових комісій, робочих груп, консультативно-дорадчих органів при місцевих органах влади.

Аналіз регламентів рад ОТГ на предмет наявності норм щодо участі громадськості у процесах підготовки та прийняття рішень показав:

1) *Збір інформації про потреби громади* здійснюється через депутата селищної ради на закріпленому виборчому окрузі, який формує рейтинг потреб виборців. Ці потреби враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку ТГ.

2) *Планування роботи ради* здійснюється з урахуванням пропозицій трудових колективів, громадських організацій, об'єднань, рухів, громадян тощо.

3) *Розроблення та подання проектів рішень* від громадськості (крім місцевих ініціатив), її участь в розгляді проектів у досліджених Регламентах не врегульовано.

4) *Обговорення проектів рішень* які підлягають обговоренню, здійснюється через їх оприлюднення на дошках оголошень, офіційних Інтернет-сайтах.

5) *Формування порядку денного ради*. Більшість Регламентів надають загальним зборам мешканців, а окремі – ОСНам право вносити пропозиції щодо включення питань до проекту порядку денного сесій ради.

6) *Участь громадськості у пленарних засіданнях ради* (представників об'єднань громадян, трудових колективів) передбачена за рішенням ради та запрошенням голови або заступника голови ради.

7) *Участь громадськості у голосуванні.* Якщо по проекту проводилась громадська експертиза, громадські слухання або консультації, то після проголошення змісту питання головуючий оголошує текст їх висновку.

8) *Участь громадськості у роботі постійних комісії ради.* Проаналізовані Регламенти рад ОТГ *не містять норм*, які б вказували на участь громадськості у роботі постійних комісій, хоча за законом постійна комісія може залучати представників громадськості.

Приблизно 30% Регламентів виконавчих органів рад ОТГ передбачають можливість громадськості подавати пропозиції до проектів розпоряджень голови, рішень виконкому та актів інших виконавчих органів ради ОТГ. Проте вони *не містять* порядку подачі цих питань, що заважає реалізувати цю можливість.

Регламентами виконавчих органів передбачено три основні форми *відкритості і прозорості цих органів*: оприлюднення проектів рішень виконкому; відкритість і гласність засідань; публічне звітування.

Більшість досліджених *Положень про старосту* містять певні механізми його взаємодії з громадою, яку він представляє, та з її громадськими структурами, зокрема: прийом жителів та допомога їм у підготовці документів; прийом від мешканців заяв для передачі керівництву ОТГ; участь в організації та проведенні зборів мешканців; моніторинг стану дотримання прав і законних інтересів членів громади; взаємодія з ОСНами, облік та узагальнення пропозиції мешканців з питань якості послуг, звітування перед зборами мешканців про свою роботу.

Програма розвитку громадянського суспільства є лише у Балтській міській об'єднаній громаді Одеської області. За цією програмою для проведення конкурсу мікрорайонів передбачено кошторис у сумі 30 тис. грн, участь ОСНів – 8 тис грн, громадських організацій – 12 тис. грн.

Станом на вересень 2016 року *Стратегія розвитку ОТГ* розроблена або розробляється більше ніж у половини об'єднаних громад. В деяких громадах (Голобська селищна об'єднана громада Волинської області) представники ініціативної громадськості включені до складу робочої групи, відбулось опитування громадськості (більше 600 осіб), проводились фокус-групи. Часто у розробці

Стратегії допомагають незалежні експерти регіональних *Ресурсних центрів*, що діють в мережі Асоціації.

В ході дослідження виявлено *проблеми із доступом до публічної інформації в ОТГ*. Адже на перший запит надали відповіді лише близько третини громад. На повторні запити і телефонні дзвінки отримано у підсумку близько **60%** необхідної для дослідження інформації. Крім того, свої Інтернет-сайти має лише дві третини ОТГ.

Аналіз результатів експертного опитування

Опитування проводилось шляхом анкетування місцевих експертів, серед яких було 50,3% представників органів влади та 49,7% – громадськості).

За даними опитування, в об'єднаних ТГ при розробці Перспективного плану формування спроможних ТГ обласна адміністрація залучала переважно представників місцевої влади (66,1%) та громадських активістів (24,5%).

Ініціаторами об'єднання ТГ також виступали представники влади – сільські, селищні, міські голови (72,9%) та депутати місцевої ради (35,7%).

Громадські обговорення щодо об'єднання ТГ проводились досить активно за масовою участю мешканців у формі загальних зборів (70,5%) та громадських слухань (35,2%).

До об'єднання ТГ мешканців найбільше спонукала, в першу чергу, перспектива отримати більш потужний бюджет (78,7%), перспективи покращити соціальні послуги (59,6%) та сподівання на більш багату громаду (22,5%).

Більшість експертів зазначили, що мешканці все ж таки чули про реформу, але не зовсім розуміють її суті (50,1%). Разом із тим 37,2% опитаних вважають, що мешканці громади були достатньо поінформовані про реформу.

Під час інформаційних зустрічей з представниками Офісу реформ, місцевими органами влади та громадськими структурами мешканці найчастіше задавали запитання, для чого потрібна ця реформа і яка вигода від об'єднання громад.

За оцінками більшості експертів (62,3%), у процесі об'єднання громад були враховані їх історичні, природні, етнічні, культурні та інші особливості мешканців.

Серед опитаних 41,5% вже зверталися до новообраних старост з питань організації благоустрою та комунальних послуг. В цілому, більше половини

громадських експертів вважають, що староста ефективно відстоює інтереси своїх мікрогромад.

На даний момент у громадах триває розробка *Стратегій* їх розвитку. Третина експертів зазначили, що мешканці у цілому достатньо активно брали участь в обговоренні проекту Стратегії та її окремих складових.

В цілому, опитані на даному етапі досить позитивно оцінюють наслідки реформи: покращилась якість та доступність послуг, що надаються в громаді після об'єднання (71,5%); бюджет ОТГ збільшився в декілька разів (67,8%); додаткові кошти активно використовуються на ремонт соціальних об'єктів та роботи з благоустрою (60,4% та 56,7%).

Експерти вважають, що при розподілі коштів у цілому були враховані інтереси периферійних населених пунктів та їх громад (64,9%). Ці потреби визначались через подання депутатів (48,0%), через сходи мешканців периферійних громад (36,9%) та через дослідження громадської думки мешканців периферійних громад (24,0%).

На думку більшості представників влади (65,9%), місцева влада має вести постійний діалог із мешканцями. Хоча 17,0% опитаних вважає, що із мешканцями потрібно проводити консультації періодично та лише при необхідності.

Аналіз опитування експертів дозволив виявити *певні тенденції*:

- ініціаторами об'єднання громад виступали, в першу чергу, представники влади; до розробки Перспективного плану формування спроможних територіальних залучались також, в основному, представники місцевої ради;

- у громадах досить активно проводились громадські обговорення, а найбільш розповсюдженою формою обговорень були загальні збори мешканців;

- основним джерелом інформації щодо реформи децентралізації виступає місцева влада: голова громади та місцеві депутати, в другу чергу – ЗМІ;

- у громадах, що зазнали невдачі при спробі об'єднатися, та у громадах, що планують об'єднатись, спротив спостерігався саме *зі сторони мешканців*. Крім того, вдалося виявити, що іноді тиск на прийняття рішень чиниться районною владою та навіть окремими народними депутатами.

Проти об'єднання висловлювались такі аргументи: небезпека закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрата робочих місць; всі кошти залишаються в центрі громади, а периферійні села чекає занепад; недовіра реформі та центральній владі, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

Аналіз інтерв'ю

В рамках дослідження були проведені напівструктуровані інтерв'ю з керівниками органів місцевого самоврядування громад, які об'єднались, планують об'єднатись та які зазнали невдачі при першій спробі об'єднатись.

Частина опитаних (23%) зауважила, що реформа йде важко і гальмується на рівні держави та районної влади через слабкі кадрові ресурси ОТГ, недостатню інформаційно-просвітницьку роботу, неготовність самих громад об'єднуватись.

До недоліків, які заважають успішному реформуванню, також були віднесені: недосконале законодавство та ускладнення використання коштів місцевих бюджетів через введення системи «PROZORRO».

41% опитаних керівників виділили низьку активність мешканців, їх недостатню поінформованість щодо реформи, зневіру у владі. Респонденти з Луганської області зауважили, що на негативну позицію жителів їх громад щодо реформи вплинула і безпосередня *близькість воєнних дій*.

Більшість опитаних керівників ОТГ (57%) вважають, що мешканці їх громад зацікавлені в об'єднанні з іншими громадами. Адже вони хочуть змін на краще, вбачають в децентралізації можливість для розвитку бізнесу та модернізації інфраструктури, підвищення якості послуг, наближення влади до громадян.

Найбільш активними учасниками громадського обговорення реформ на селі, за словами опитаних керівників, були: представники місцевого бізнесу, фермери (29%), місцеві депутати (28%), представники бюджетних установ та соціальної сфери (16%), молодь (13%), громадські організації та місцеві активісти (13%).

На думку переважної більшості опитаних (58%), *інтереси жителів периферійних громад ОТГ* враховуються повною мірою: в них реалізується інфраструктурні проекти, ремонт шкіл, проводиться благоустрій.

Більше половини керівників громад (57%) вважають конструктивними та необхідними *консультації із мешканцями громади з питань об'єднання*.

Переважна більшість опитаних (59%) *зацікавлені в розвитку* самоорганізації та вбачають в ній перспективи для розвитку громади.

Переважна більшість респондентів (64%) вважає, що *ухвалення Статуту* повною мірою сприятиме консолідації ТГ. В Статуті має бути *закріплений механізм співпраці члені ОТГ, населення і влади в межах ОТГ*. Але більшість мешканців не знають про існування Статуту і не беруть участі у вирішенні питань місцевого значення.

Аналіз сайтів і місцевих ЗМІ

У процесі виконання проекту в кожному із зазначених вище регіонів експерти проаналізували публікації, які протягом 2015-2016 років були розміщені на сайтах ОДА, облради, Офісів реформ, ОТГ, а також в друкованих газетах облради та ОДА, інших обласних та районних газетах – загалом досліджено 226 публікацій в 78 джерелах.

Аналіз публікацій показав, що саме *сайти облрад, ОДА та Офісів реформ є основним інформаційним ресурсом* із висвітлення тематики про участь громадськості у процесах реформування місцевого самоврядування.

Найбільша кількість публікацій з числа досліджених присвячена питанням інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ (30,6%). Разом із тим недостатньо уваги приділяється питанням нормативного забезпечення участі громадськості.

Сайти органів влади більшістю рівномірно приділяють увагу усім питанням щодо участі громадськості в об'єднанні ТГ, однак недостатньо висвітлюють питання захисту прав та інтересів периферійних громад і здійсненню громадського контролю за діяльністю влади ОТГ і ТГ.

Сайти ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань щодо участі громадськості у процесах реформування і розвитку ТГ.

Офіційні газети обласних рад та ОДА, крім Одеської і Миколаївської областей, не використовують повною мірою свій інформаційний потенціал для сприяння проведенню реформи місцевого самоврядування.

Натомість, проблеми створення ОТГ та їхнього життя широко висвітлюються на сторінках інших газет районного і обласного рівня, де приділяється увага всім питанням, які аналізувалися під час реалізації проекту.

Моніторинг сайтів і ЗМІ щодо залучення громадськості до процесів об'єднання громад виявив, що спектр засобів інформування про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ розширився та поповнився такими новими ефективними формами, як: веб-конференції, «Бібліотеки реформування місцевого самоврядування», он-лайн Школа місцевого самоврядування, засідання Громадських рад, курси лекцій, практикуми, стратегічні сесії, скайп-конференції, засідання прес-клубів.

Аналіз критичних публікацій щодо реформи виявив, що більшість людей не поінформовані про процеси, які відбуваються, а це свідчить про недостатню інформаційно-роз'яснювальну роботу, у тому числі через ЗМІ та Інтернет-ресурси.

Висновки. За зведеною оцінкою участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку ОТГ виявлено, що найвищі рівні участі громадськості на усіх етапах цього процесу були досягнуті у Маразліївській сільській ОТГ (Одеська область), у Білокуракинській селищній ОТГ (Луганська область) та у Великомихайлівській селищній ОТГ (Одеська область).

- В ході дослідження виявлено такі основні проблеми:
 - *відсутність комплексного нормативно-правового забезпечення* реформи місцевого самоврядування в Україні;
 - *відсутність механізмів та процедур проведення громадських обговорень* реформи на локальному рівні. В більшості громад Статуту та Положення відсутні;
 - *необізнаність жителів* територіальних громад щодо перспектив реформи місцевого самоврядування в Україні.
 - *спротив об'єднанню* з боку окремих представників місцевої влади.
- Ініціаторами об'єднання виступали переважно представники влади – сільський (селищний, міський) голова та депутати місцевої ради.
- У громадах досить активно проводились громадські обговорення.
- Мешканці чули про реформу, але все ще не до кінця розуміють її суть.

- Головним стимулом підтримати об'єднання була перспектива отримати більш потужний місцевий бюджет.

- У громадах, що зазнали невдачі у спробі об'єднатися, спротив спостерігався саме зі сторони мешканців – через небезпеку закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрату робочих місць. Люди побоюються, що всі кошти залишаться в центрі громади, а периферійні села чекає занепад. Спрацьовує і традиційна недовіра до центральної влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

- Місце старост у системі управління функціонуванням та розвитком ТГ поки що чітко не визначено.

- В цілому, експерти з об'єднаних громад на даному етапі досить позитивно оцінюють наслідки реформи. Адже покращилась якість та доступність послуг, що надаються в громаді після об'єднання, бюджет ОТГ помітно збільшився, додаткові кошти зазвичай використовуються на ремонт соціальних об'єктів та роботи з благоустрою.

- Важливо, що більшість керівників ОТГ мають намір активізувати процес формування сільських, селищних комітетів на периферійних територіях і включити їх у процеси розвитку громад.

На основі отриманих результатів громадські експерти надали такі рекомендації.

Верховній Раді України:

- зосередитись на створенні комплексного законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування, зокрема, ухвалити запропоновані Асоціацією, КМУ та РПР законопроекти щодо удосконалення процесу реформування системи МСВ у сфері децентралізації та добровільного об'єднання громад.

- Зокрема, слід ухвалити законопроекти № 2466 «Про органи самоорганізації населення» та № 2467 «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», зареєстровані у ВРУ 24.03.2015. Прийняття цих законів допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень з питань об'єднання та розвитку громад, дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері.

- Системно долучати громадських експертів, у тому числі представників регіональних аналітичних центрів до розробки і обговорення децентралізаційних законопроектів в Комітеті ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Кабінету Міністрів України:

- розробити та реалізувати комплексну інформаційну кампанію, спрямовану на детальне роз'яснення громадянам цілей і змісту реформи. Особливе значення в цій кампанії варто приділити належному оприлюдненню історій успіху перших ОТГ.

- Забезпечити розробку і впровадження у навчальний процес закладів системи НАДУ та під їхнім методичним керівництвом – регіональних центрів підвищення кваліфікації освітніх програми для посадових осіб місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади з питань децентралізації та об'єднання ТГ в ході реформи місцевого самоврядування.

Обласним державним адміністрація та обласним радам:

- при розробці Перспективних планів формування спроможних територіальних громад проводити широкі консультації із представниками територіальних громад окремо в кожному районі. Запрошувати на консультації представників влади та громадянського суспільства.

- обласним радам, ОДА за участі Офісів реформ (Центрів розвитку місцевого самоврядування) та громадських експертів розробити Методичні рекомендації для територіальних громад (як об'єднаних, так і необ'єднаних), а також для районних рад, районних державних адміністрацій та інших суб'єктів, що беруть участь у процесах реформування МСВ, щодо оптимальної організації та координації процесів підготовки і проведення об'єднання ТГ та їх подальшого розвитку.

Органам місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад:

- розробити і прийняти за участю громадських експертів Статут територіальної громади, де передбачити, зокрема, процедури захисту прав та представлення інтересів мешканців периферійних громад, механізми узгодження їх інтересів із інтересами ОТГ.

- При розробці нового Статуту або доопрацюванні чинного необхідно:

- визначити основні процедури розробки та публічного обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ із широким залученням громадськості.

- визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування їх потреб при формуванні планів і програм.

- У регламентах діяльності ради ОТГ та її виконавчих органів окремими статтями визначати та деталізувати процедури громадської участі на всіх етапах розробки та реалізації управлінських рішень.

- З числа інших видів локальних НПА органам ОТГ пропонується прийняти: Порядок проведення консультацій з громадськістю, Положення про порядок створення та діяльності ОСНів (сільських комітетів) і Типове Положення про ОСН; Програму сприяння розвитку ОСНів та інших форм громадської участі, Програму розвитку громадянського суспільства, Положення про консультативно-дорадчі органи.

- Сприяти створенню ОСНів в периферійних громадах для забезпечення належного представництва інтересів цих громад в органах місцевого самоврядування ОТГ. Чітко визначити завдання спільної діяльності ОСНів зі старостами та депутатами місцевої ради.

- Створити офіційний сайт ради ОТГ, на якому, в тому числі, в обов'язковому порядку оприлюднювати проекти та прийняті рішення.

Рекомендації інститутам громадянського суспільства і ЗМІ:

- Запланувати і проводити в ТГ та ОТГ просвітницькі заходи з інформування представників місцевої влади та громадських активістів щодо існуючих форм самоорганізації та участі громадськості у процесах прийняття рішень щодо об'єднання.

- Надавати методичну допомогу органам та посадовим особам місцевого самоврядування у розробці локальних НПА, в організації консультацій з мешканцями, у виявленні громадської думки щодо проблем та перспектив розвитку громади при формуванні та актуалізації місцевих Стратегій соціально-економічного розвитку.

- Проводити в громадах навчальні семінари для активістів та працівників органів МСВ з питань налагодження діалогу, участі громадськості у бюджетному

процесі, у здійсненні моніторингу якості послуг, включення додаткових ресурсів мешканців у вирішення місцевих проблем та ін.

Література.

1. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад / Крупник А.С., Калашнікова О.Є., Дзюпин М.О., Орлова А.І. та ін. – Одеса, 2016. – 104 с. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова КМУ від 06.08.2014 № 385. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Побудова високорозвиненої, демократичної держави неможлива без ефективного контролю в системі державного управління, який є неодмінним атрибутом суспільних відносин та функціонування суспільних систем. В цьому переконує як досвід розвинутих країн світу, так і вітчизняні реалії. Контроль є не тільки повсякденною всеохоплюючою творчою діяльністю, а й одним із основних та найважливіших способів отримання об'єктивної інформації про життя суспільства в цілому та про окремі політичні, економічні і соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Організація спільної та індивідуальної діяльності різних суб'єктів управлінського процесу потребує запровадження саме внутрішнього контролю, який має місце в найрізноманітніших сферах – у державному управлінні, місцевому самоврядуванні, приватному секторі господарювання. Ефективне функціонування системи внутрішнього контролю надає змогу вирішувати низку проблем управлінської діяльності, серед яких – забезпечення прийняття адекватних об'єктивним потребам суспільства державно-управлінських рішень, оптимізація процесів надання послуг населенню, попередження, виявлення та усунення відхилень в інформації, що надається зацікавленим особам.

Реальність свідчить про те, що управлінці у своїй практичній діяльності постають перед дилемою: як підтримувати контроль над процесом і водночас давати простір для динаміки позитивних змін? Адже в умовах децентралізації влади, що відбувається на часі у державі, контроль набуваючи інформаційно-аналітичного характеру, перетворюється у чинник розвитку та прогресу. Поширюючись на всі напрями діяльності органів публічної влади, контроль є джерелом інформації про соціальні процеси для адаптації програм і моделей або вибору програм і моделей подальшого розвитку. А також одним із основних та найважливіших способів

отримання об'єктивної інформації про життєдіяльність суспільства в цілому та про окремі політичні, економічні і соціальні процеси, що відбуваються в державі.

Сутність та призначення контролю в системі органів публічної влади місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративно-територіального реформування полягає у запобіганні та усуненні негативних управлінських дій та їх наслідків. В цілому – це система спостереження, оцінювання та моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, результативності прийнятих управлінських рішень та якості наданих послуг, реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затracеним ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства.

Внутрішній контроль і внутрішній аудит – це взаємодоповнюючі, а не тотожні одна одній, процедури, оскільки між ними існує принципова відмінність. Так, процедура внутрішнього контролю спрямована на виявлення помилок та відхилень. Однак, вона потребує своєї ефективності як з точки зору досягнення поставлених цілей, так і з точки зору економічності. Внутрішній контроль забезпечує лише достатню гарантію, оптимальне співвідношення витрат із здійснення внутрішнього контролю з вигодою, що він приносить, запобігає дублюванню або змішуванню функцій і не перешкоджає управлінню.

Щодо внутрішнього аудиту, то він покликаний оцінити вплив допущених помилок існуючих проблемних питань при досягненні поставлених цілей і надати незалежні та об'єктивні рекомендації щодо їх усунення. Крім того, внутрішній аудит оцінює економічність, ефективність та результативність діяльності, в тому числі і організацію та проведення внутрішнього контролю (ознайомлення, документування, оцінка та тестування), незалежна експертиза управлінських функцій.

Для організації ефективної системи внутрішнього контролю в органах публічної влади потрібно створити передбачувану модель процесу, що контролюється, визначити завдання та показники їх вимірювання стосовно кожного процесу, який контролюється та конкретизувати заходи. І, звичайно ж, забезпечити суб'єктам системи внутрішнього контролю безперешкодний доступ до інформації та

документів, наділити їх відповідними правами та можливістю оприлюднювати через засоби масової інформації результати контрольних заходів, що сприятиме формуванню особистої відповідальності управлінців. Для цього в Україні створена належна нормативно-правова база, наявним є методологічне забезпечення, однак це потребує визначення і формалізації критеріїв оцінювання ефективності.

Відповідно до великого тлумачного словника сучасної української мови [1] критерій це підстава для оцінки, визначення кваліфікації чогось; мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об'єктивній дійсності; ознака чи сукупність ознак [с.588]. Тобто, по-суті, критерії є ознакою чи сукупністю ознак, на основі яких «оцінюється факт, визначення, класифікація, мірило» [2, с.112], вони надають підставу для здійснення оцінки показників, характеризують якості, за допомогою яких явища, процеси, дії можна відрізнити чи порівнювати між собою.

Критерії оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю поділяються на загальні (характерні для всіх систем) та спеціальні (залежать від особливостей роботи публічного сектору). Вони пов'язуються з конкретною діяльністю та очікуваними результатами: якість, кількість, своєчасність результатів роботи або інтегровані показники діяльності. Разом з тим, слід цілком погодитися з Л.Приходченко в тому, що базовими /основоположними критеріями будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) слід визнати ті критерії, які логічно випливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування і складають основу забезпечення системи публічного управління [4, с.110]. Зокрема, рівень і стан законності виступають головними критеріями: оцінки свободи і реалізації прав громадян, а також реальної можливості використовувати та виконувати комплекс покладених обов'язків; утворення й існування громадянського суспільства; забезпечення демократії; науково обгрунтованої побудови та діяльності органів влади.

Якщо ж конкретизувати критерії оцінювання ефективності саме системи внутрішнього контролю, то міжнародними експертами застосовуються дві групи таких показників:

- оцінювання внутрішніх механізмів контролю: розподіл обов'язків, відповідність механізмів контролю за здійсненням платежів, зобов'язань за видатками тощо;
- оцінювання ефективності функції внутрішнього аудиту: сфера охоплення внутрішнього аудиту; характер аудиту і стандартів, діяльність з внутрішнього аудиту та звітування за її результатами, реагування на внутрішні аудити та ін.

Разом з тим, при оцінюванні ефективності системи внутрішнього контролю слід враховувати такий критерій, як ступінь складності організації суб'єкта публічного управління, затрати часу на здійснення операцій контрольної та аудиторської діяльності. Вони ж, в свою чергу, перебувають у прямій залежності як від управління, організації та координації роботи контролерів і аудиторів, так і їх професіоналізму та компетентності, вмінь і навичок, здатності комунікувати, налагоджувати співпрацю з тими, чия діяльність підлягає перевірці.

Стосовно методологічних засад здійснення оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю, то підґрунтям для них слугують принципи, на яких вона вибудовується та функції, виконання яких покликана забезпечувати. Зокрема, основними функціями внутрішнього контролю науковці визнають наступні [3]:

- інформаційну: забезпечення, збір та обробка інформації;
- діагностичну: вивчення, оцінка та систематизація знань про стан досліджуваних явищ і процесів;
- превентивну, що полягає у запобіганні негативних наслідків та виявленні небажаних відхилень;
- комунікаційну, яка уможливорює зворотній зв'язок;
- корегувальну: надання пропозицій щодо усунення виявлених помилок та відхилень від попередження їх появи у майбутньому;
- координаційну – забезпечує злагодженість у роботі, єдність та узгодження діяльності на всіх етапах;
- функцію оцінки щодо визначення ефективності всієї системи внутрішнього контролю.

Відтак, маємо зазначити, що критеріями ефективності системи внутрішнього контролю можуть і повинні виступати здатність реалізації вищезазначених функцій.

Адже якщо система внутрішнього контролю не має можливості реалізовувати функції попередження, виявлення та усунення відхилень, то відповідно, вона не може вважатися ефективною.

Система внутрішнього контролю це політика і процедури внутрішнього контролю, які прийняті та застосовуються органами публічної влади для досягнення цілей щодо впорядкованості та забезпечення ефективності управлінської та адміністративної діяльності, що включає в себе не тільки систему спостережень і перевірки за розробкою, прийняттям та реалізацією виважених управлінських рішень, а й надання послуг населенню, контроль за наявністю та використанням, збереженням ресурсів та розвиток потенціалу, забезпечення своєчасної підготовки та оприлюднення достовірної інформації, відкритості та прозорості діяльності. Відповідно, за кожним із цих напрямків діяльності має бути розроблена сукупність критеріїв оцінювання контрольної та аудиторської діяльності із врахуванням специфіки органу публічної влади.

Література.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD)/ Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
2. Марков М. Технологизация и эффективность социального управления / Марков М. - М. : Мысль, 1982. – 180 с.
3. Новікова Х.К. Внутрішній контроль як основна складова управління діяльністю підприємства / Х. Новікова // Економічний аналіз. – 2015. – Том 19. - № 2. – С.109 – 116
4. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л.Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і
місцевого самоуправління
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,*

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ДОСВІД ГРУЗІЇ

Результатами анексії Криму та військового конфлікту на Донбасі стали не тільки руйнування української економіки та інфраструктури, загибель людей та крах більшості інституцій, але й поява внутрішньої та зовнішньої вимушеної міграції. За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2016 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни 1 785 740 громадян. Істотна частина вимушених переселенців соціально вразливі особи: 61% пенсіонерів; 12% дітей; 4% інвалідів .

Питання забезпечення житлом – одне з найболючіших для внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Та, хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. На практиці це виливається в те, що на місцях переселенцям відмовляють у наданні житла через начебто його відсутність. Іншою проблемою є компенсація (відшкодування) вартості зруйнованого житла.

Незважаючи на те, що у недавній українській історії були прецеденти масових вимушених переміщень населення через аварію на Чорнобильській АЕС у 1986 р., у країні відсутній досвід, пов'язаний із реєстрацією ВПО, належною міжвідомчою

координацією, ефективною взаємодією між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами, міжнародними організаціями, із розробкою та впровадженням комплексних державних програм. ВПО отримують допомогу переважно від місцевих органів влади та громадських організацій. Міжнародна спільнота надає помірну допомогу ВПО в Україні. Завдяки цій підтримці ВПО мають житло та їжу, а також отримують іншу допомогу. Однак організації, задіяні в процесі надання допомоги ВПО, вичерпують свої можливості.

Нинішня ситуація в Україні характеризується значним ризиком збільшення вимушених переселенців, але не в результаті війни. Причини такого потенційного збільшення є: зруйнована інфраструктура; відсутність роботи і низька економічна активність в регіоні Донбасу. Вирішуватись воно має диференційовано залежно від планів та намірів переселенців, а також різними шляхами – від будівництва нового житла до тимчасового розміщення.

Наразі вкрай необхідно вдосконалення державної політики, формування механізмів її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги.

Світовий досвід показує, що державно-приватне партнерство (ДПП), враховуючи нестачу ресурсів, а також довго строківість та капіталомісткість будівельних проектів, в цьому зв'язку набуває принципово важливого значення. Необхідність його розвитку підкреслюється в багатьох нормативних документах, що визначають напрями державної політики у згаданій сфері. Така політика має забезпечити об'єднання зусиль органів державного управління всіх рівнів й підприємницького сектора в інтересах забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло.

Проте, наразі відчувається недостатність вітчизняного досвіду в здійсненні ефективної взаємодії між державним і приватним бізнесом в даній сфері, що вимагає ретельного вивчення досвіду зарубіжних країн з урахуванням можливостей практичної реалізації тих чи інших форм державно-приватного партнерства. Для розробки заходів вирішення цієї проблеми потрібно здійснити порівняльний аналіз

підходів до організації державно-приватного партнерства в різних країнах у житловій сфері, а також дослідити можливості адаптації їх досвіду до умов України.

За кордоном останнє десятиліття XX ст. ознаменувалося глобальним розвитком ДПП в комунальному господарстві, енергетиці, транспорті та зв'язку. Але не завжди залучення приватного бізнесу до управління комунальною інфраструктурою виявлялося вдалим чи навіть можливим.

На думку багатьох вчених, найбільш успішний досвід державно-приватного партнерства напрацьовано у Великобританії, де суть державно-приватного партнерства полягає в тому, що в рамках договорів про державно-приватне партнерство приватному сектору передаються функції фінансування (у сфері будівництва, реконструкції, експлуатації, управління і т.д.) об'єктів соціально-культурної і виробничої інфраструктури, які перебували в державній власності [2].

У країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою в період з 2000 по 2003 рр. в комунальній галузі між органами публічної влади та приватним бізнесом було укладено приблизно 2500 партнерських угод, які включали інвестиційні зобов'язання на суму більше 750 млрд. доларів США. Але якщо до 2007 р. спостерігалось постійне зростання приватних інвестицій в інфраструктурні проекти, то після фінансових криз 2008–2009 рр. спостерігається їх скорочення. Зокрема, в регіоні Європи і Центральної Азії в 2008 р. мало місце різке падіння приватних інвестицій в інфраструктуру – до 6,5 млрд. доларів США, що в 3,5 рази менше рівня попереднього року! [3].

Зазначене пояснюється тим, що подібні проекти є занадто витратними і якщо перекладати їх фінансування виключно на приватний сектор, це вимагатиме збільшення відповідних тарифів для населення. За умов низького рівня життя населення такі країни, як Індія, на подібні кроки не готові. З іншого боку, фінансування цих проектів переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів є виправданим, оскільки, по-перше, дає змогу забезпечити належну якість життя для населення та умови для розвитку бізнесу на певних територіях, а по-друге, є вигідним з макроекономічної точки зору, оскільки внаслідок реалізації подібних проектів буде забезпечена стійкість державних фінансів, оптимізована структура державних видатків тощо.

З цього приводу може виникнути питання - навіщо за таких умов залучати до реалізації інфраструктурних проектів приватного власника?

Перш за все, приватний сектор майже завжди здійснює фінансовий вклад у реалізацію цих проектів. Іноді цей вклад не є визначальним, але він дає змогу збільшити кількість інфраструктурних проектів, які можуть реалізовуватися із залученням коштів держави. І головне - приватний сектор визнається набагато ефективнішим менеджером проектів, вносить у їх реалізацію знання, нові технології, забезпечує гнучкість та оптимізацію рішень, що схвалюються в рамках їх реалізації. Крім того, як доводить світовий досвід, реалізація проектів на засадах публічно-приватного партнерства прискорює процеси удосконалення регуляторної бази в країні, робить процес підвищення прозорості бізнесу та зниження рівня корупції незворотним. Розширення участі приватного бізнесу в економіці також створює конкурентні умови в сфері управління державної та комунальної власності.

Ще одна форма державно-приватного партнерства є участь приватного сектора в капіталі державного (комунального) підприємства, яке походить від аукціону або створення змішаних підприємств на основі загальної участі сторін.

Підприємницька діяльність акціонерних компаній відбувається шляхом інвестицій акціонерів, які можуть бути суб'єктами держави. Ступінь свободи приватного сектора в утвердженні адміністративних та управлінських рішень визначається його частиною в статутному капіталі. Чим менше частина приватних інвесторів у порівнянні з державними, тим вужче спектр незалежних рішень, які вони можуть приймати без державного втручання. Ризик сторін розподіляється пропорційно їх часткам в капіталі.

Наявність значної кількості внутрішньо переміщених осіб є головною міграційною проблемою *Грузії*. На квітень 2014 р. за даними уряду у країні налічувалося 253574 тис. ВПО, або майже 6 % населення, серед яких приблизно 230 тис. зазнали переміщень ще на початку 1990-х рр. внаслідок конфліктів в Абхазії та Південній Осетії. Ще 26 тис. перетворилися на ВПО у результаті російсько-грузинської війни 2008 р., три тисячі зазнали вимушених переміщень двічі [3]. Люди, які змушені були залишити місця постійного проживання через воєнні дії, оселилися переважно у великих містах (наприклад, у Тбілісі проживає майже 40 % з

них), а також у прикордонних з Абхазією районах. Понад половину з них (54 %) становлять жінки, 25 % – діти, 17 % – особи похилого віку.

2007 р. урядовою постановою було затверджено Державну стратегію щодо внутрішніх переміщених осіб. Операційним документом із реалізації Стратегії з розв'язання проблем ВПО є План дій. Перший його варіант було розроблено у 2008 р., після того він оновлювався. Нині чинний документ прийнято у 2012 р. на період 2012-2017 рр. [3]. У ньому передбачено заходи щодо пошуку довготривалих рішень житлової проблеми, забезпечення для ВПО гідних умов життя та припинення залежності від держави, включення найбільш вразливих осіб з числа ВПО до єдиної державної програми соціального захисту. План передбачає розробку координаційного механізму для його реалізації, створення Керівного комітету.

Передбачено також систему контролю за програмами в інтересах ВПО за участі громадянського суспільства та міжнародних організацій.

На думку спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, який відвідав Грузію 2013 р., загальний підхід уряду до цієї категорії громадян засновано на тимчасовості переселення. Таким чином й допомога ВПО також трактується як тимчасова. Заходів, спрямованих на досягнення тривалого рішення, все ще замало.

Отже, питання забезпечення житлом – одне з найболючіших для ВПО. Тому розвиток житлового будівництва для внутрішньо переміщених осіб є одним із ключових факторів, що визначають матеріальну основу підвищення їх якості життя через забезпечення сприятливого середовища існування. Сьогодні в Україні та регіонах не створено адекватних потребам механізмів регулювання сфери забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. розв'язання проблеми модернізації дорожньо-транспортної інфраструктури країни вимагає залучення значних інвестиційних ресурсів та їх спрямування в інноваційні проекти.

Світовий досвід показує, що реалізація масштабних інноваційних проектів неможлива без взаємодії держави та бізнесу. Принципово важливого значення набуває в цьому зв'язку використання партнерських відносин. Саме цей механізм дозволяє оптимально об'єднати наявні ресурси з відповідним розподілом ризиків інвестування й досягти ефекту синергії при реалізації спільних інноваційно-інвестиційних проектів. Отже, виникає необхідність у поглибленні теоретичних

підходів та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення інституціональних передумов інвестиційного забезпечення сфери забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб через формування механізмів взаємодії держави та бізнесу.

Література.

1. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території повідомляє : Новини : (станом на 1 верес. 2015 р.) // Офіц. сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>.

2. Надолішній П. І. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціалізації / П. І.Надолішній, Н.В. Піроженко http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10.pdf

3. Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення [http: \[Електронний ресурс\]](http://www.mra.gov.ge/eng/static/55). – Режим доступу: www.mra.gov.ge/eng/static/55

4. Пильтай О. Державно-приватне партнерство як складова національної стратегії розвитку [Електронний ресурс] / О. Пильтай / Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу: http://www.ukrppp.com/images/stories/PPP_Strategy_2011.pdf

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри державного управління і місцевого
самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

КЛАСТЕРНА ІНІЦІАТИВА ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ФОРМА ПУБЛІЧНОГО ІНСТРУМЕНТУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Виявлення інституціональних форм існування кластерного підходу як публічного інструменту реалізації державної політики регіонального розвитку, її атрибутів, структурних складових, ресурсів і факторів, на наш погляд, є важливою частиною раніше невирішеної проблеми теорії публічного управління. Під інституціональною формою, наслідуючи визначені відомим ученим К. Поланьї її характеристики, ми розуміємо форму прояву та певний соціально-економічний зміст інституцій деякої моделі регіонального розвитку, що визначає стан суб'єктів соціально-економічних відносин в середині такої моделі. Крім того, опираючись на дослідження Бризгалова М. А. [2] під змістом інституціональної форми можемо розуміти дії кластерних суб'єктів стосовно виникнення, розвитку, збереження, ліквідації, наслідування, запозичення інститутів, призначенням яких є створення інституціональних правил, що регламентують поведінку учасників кластера.

З позиції існуючих у царині державно-управлінської, економічної та технічної наук, досліджень, говорячи про кластери як про вже сформованому явище, їх варто розглядати за межами звичної виробничої діяльності. З одного боку, це об'єднання підприємств, які розташовуються на відносно компактній території, що само по собі забезпечує виникнення синергетичного ефекту. З іншого боку, кластер є утворенням неформальним, що об'єднує на добровільній основі великі лідируючі компанії, середні і малі підприємства, науково-дослідні та навчальні організації тощо. Складність реалізації кластерної політики полягає в тому, що вона знаходиться на стику політики промислової, економічної та регіональної, за які відповідають різні міністерства і відомства, оскільки ринкова економіка не передбачає прямого управління секторами промисловості і галузями, як це було при плановій економіці. У зв'язку з цим сьогодні необхідно вміти поєднувати сучасні вітчизняні розробки і

дослідницький досвід, і, надавши їм державний статус, чітко виділяти в окремі напрямки в розвитку.

Держава може використовувати різні заходи підтримки малого і середнього бізнесу для стимулювання кластерних ініціатив в регіонах. Кластерний підхід надає регіональним органам публічної влади інструментарій ефективної взаємодії з бізнесом, більш глибокого розуміння його характерних показників і тактичних завдань, що закладає основу для цілеспрямованого і мотивованого стратегічного планування. При цьому, кластерний підхід, у залежності від стратегічних пріоритетів регіонального розвитку може запроваджуватися за трьома функціонально-структурними підходами як особливий тип: виробничих агломерацій, мережових структур, кластерних ініціатив. А кластерна політика повинна відповідати двом цільовим процесам розвитку економічних систем регіону [3]. Перше – це стимулювання появи кластерів, формування передумов їх активізації, розвиток та підтримка діяльності вже наявних кластерних утворень. Це специфічна кластерна політика. Друге – стимулювання появи та реалізації саме кластерних ініціатив, як передумови появи кластерів та кластерних утворень.

Поняття «кластерна ініціатива» в 2003 році ввели в ужиток шведські вчені К. Кетельс, Г. Ліндквіст і О. Солвелл [5], маючи на увазі роботу над підвищенням конкурентоспроможності та темпів зростання кластера. Такі ініціативи проводяться в різних регіонах і втягують в процес дослідні інститути, державні організації та кластерні фірми. Цими ж ученими було визначено, що найчастіше кластерні ініціативи включають в себе: кластерну компанію, у якій є офіс, веб-сайт, персонал і т.д.; різні організації та фірми (наукові, приватні, державні); управління ініціативами (загальне керівництво процесом); фінансування ініціатив на основі затвердженого бюджету.

Науково-дослідницька рада Канади розглядає кластерні ініціативи як механізм, що забезпечує зростання нових кластерів [1]. Канадські фахівці вважають, що кластерні ініціативи дозволяють досягти наступних цілей: заручитися підтримкою місцевої влади і розробити довгострокові стратегії, засновані на актуальній інформації; організувати проведення наукових досліджень, створити технологічну базу для зростання кластерів в регіонах; проводити роботу по залученню нових джерел інвестицій до діяльності місцевих кластерів; стимулювання створення нових робочих

місць, підвищення відсотка експортної продукції, створення нових компанії і отримання інвестицій.

В основному кластерні ініціативи мають на увазі здійснення проектно-орієнтованих заходів, мета яких – розвиток кластерів. Можуть бути визначені й інші цілі, що досягатимуться у зв'язку з розвитком кластера (синергетичний ефект). Дані заходи є ефективним інструментом політики регіонального розвитку.

Отже, якщо узагальнити все вищесказане, то кластерні ініціативи - це система заходів, які спрямовані на появу і подальший розвиток кластера в будь-якому регіоні. Весь комплекс заходів реалізується через прописання у стратегіях регіонального розвитку, спільними зусиллями учасників кластера: органами державної влади та компаніями, що входять в кластер.

Відтак, з позиції державно-управлінської категорії, кластерна ініціатива використовується як інструмент узгодження цілей та інтересів суб'єктів регіонального розвитку на всіх етапах реалізації публічної політики: розробка і реалізація стратегій розвитку, визначення основних завдань і цілей, створення спільної інфраструктурної бази, контроль за проведенням науково-дослідних робіт, координація участі в можливих програмах фінансування тощо. Таким чином, вважаємо, що кластерна ініціатива є своєрідною інформаційно-комунікативною платформою координації взаємодії та консолідації ресурсів влади, бізнесу, науки, освіти, громадських організацій для вироблення «суспільного блага» і реалізації місцевих публічних інтересів. Саме тому важливою умовою ефективності кластерної ініціативи є інституціоналізація складної системи взаємодій та партнерських (договірних) відносин між її учасниками: специфіка інституціональної взаємодії суб'єктів регіонального розвитку, обумовлена, як ієрархічністю владних відносин, так і виконанням інституціональних функцій (консолідація дій, узгодження інтересів, мобілізація ресурсів, інтеграція інформації тощо).

До того ж, доцільним є визначення основних засад формування кластерної ініціативи як інституціональної форми публічного інструменту реалізації державної політики регіонального розвитку. Можемо визначити, що це формалізація (створення системи норм і правил, що регламентують формат, процеси, процедури) взаємовідносин між ініціаторами кластеру і зацікавленими сторонами регіонального

розвитку на основі договорів (угод, контрактів) стосовно здійснення спільної діяльності, направленої на досягнення конкретної цілі.

Як зазначає Катуків Д. Д. [4], кластерна ініціатива є найбільш оптимальною формою інституту підтримки колаборації, оскільки її цілі поставлені набагато чіткіше цілей інших бізнес-мереж, а завдання кластерної організації – ширше, ніж завдання, що стоять перед більш спеціалізованими організаціями-посередниками, такими як, наприклад, бізнес інкубатори. Успішні кластерні ініціативи зароджуються тільки в сприятливому інституційному середовищі.

Найефективнішою формою кластерної ініціативи є інтерактивна мережева кооперація представників трьох провідних інституціональних секторів (влада, бізнес, наука), що й обумовлює формат кластерної ініціативи як інституціональної форми публічного інструменту реалізації державної політики регіонального розвитку. При цьому, кластерні ініціативи наділені особливою специфікою і надзвичайно відрізняються від традиційних виробничих або інфраструктурних проєктів.

Враховуючи те, що ми розглядаємо кластерні ініціативи з позиції інституціональної форми кластерного підходу до реалізації завдань державної політики регіонального розвитку, фасилітатором кластерної ініціативи є орган публічної влади, що ініціює процес кластерного розвитку й здійснює організаційну та інформаційну підтримку. Роль влади полягає не в створенні кластерів, а в постановці завдання й ініціюванні появи кластерів, формуванні спонукальних мотивів і механізмів, законодавчому забезпеченні процесу. Перетворення кластерної ініціативи в дієвий публічний інструмент державної політики регіонального розвитку відбувається через розроблення його учасниками стратегії кластерного розвитку та програми її реалізації, з визначенням органу координації взаємодії між суб'єктами. Розроблена стратегія у вигляді документа є інституціональним підґрунтям для вироблення заходів державної (регіональної) підтримки кластерної ініціативи.

Кластерні стратегії використовуються в якості ефективних програм, які орієнтовані на прискорення розвитку малого й середнього бізнесу, технологічну модернізацію, зростання зайнятості, стимулювання високотехнологічного виробництва, стимулювання інноваційного розвитку, підвищення інвестиційної

активності та привабливості, а отже досягнення основної спільної мети – вироблення «суспільного блага» і загального розвитку регіону через стимулювання «точки зростання» – мережі кластеру. Обов'язковою умовою реалізації даних стратегій є застосування моделі державно-приватного партнерства (ДПП), що на сьогодні визнана найбільш ефективним напрямом інвестування, в якій застосовується механізм співпраці між державним і приватним секторами, а ресурси обох партнерів (державного і приватного сектору) об'єднуються з відповідним розподілом ризиків та відповідальності.

Література.

1. Афонина А. Г. Кластерные инициативы и проекты / А. Г. Афонина // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2012. – № 4. – С. 35-39.
2. Брызгалов М. А. Развитие институциональной формы экономических отношений : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.01 / Брызгалов Михаил Аркадьевич; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2008.- 194 с.: ил. РГБ ОД, 61 08- 8/828.
3. Журба І. О. Оцінювання результативності реалізації кластерних ініціатив регіону / І. О. Журба // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2015. – №2 (2). – С. 91-100.
4. Катуков Д. Д. Кластерная инициатива как особый экономический проект: европейская и российская практика / Д. Д. Катуков // Инновации : журнал об инновационной деятельности, № 7 (184). – 2014 – С.47-52.
5. Solvell O. Clusters. Balancing Evolutionary and Constructive Forces / Silvell I. – 2009 - P.63, 70.

*завідувач відділенням профілактичних, наркологічних оглядів
КУ «Одеський обласний наркологічний диспансер»,
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАРКОМАНІЇ: НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ

Досвід розвинутих зарубіжних країн переконливо свідчить, що повністю наркоманію подолати не можливо, ні лікування, ні досконале законодавство не розв'яже даної проблеми, відтак всі зусилля мають бути спрямовані на зменшення кількості наркозалежних. Успіху можна домогтися за умови відповідної виховної роботи, широкої інформатизації населення, включення у процес протидії та запобігання наркоманії якомога більшої кількості населення, використовуючи для цього весь арсенал доступних заходів.

Світовими лідерами за поширенням наркоманії є країни СНД, в тому числі й Україна. Тільки за офіційними даними Міністерства охорони здоров'я України кожен рік 10 тисяч молодих людей помирають від наркотиків. Наркозалежність стала для України загрозливим викликом нації й державі. Сьогодні це захворювання з окремих, рідкісних випадків перетворилося на справжню епідемію. Причому спостерігається тенденція не тільки до подальшого збільшення випадків наркоманії, а й до їх значного «омолодження».

На стан наркоситуації в Україні та тенденції її розвитку впливає низка чинників, до яких в останні роки долучився ще один: вплив збройного конфлікту на сході країни та окупація АР Крим. Саме останній чинник призводить до суттєвого зміщення каналів контрабанди наркотиків, що відразу позначається не лише на національному, але й на регіональному рівні також. Внаслідок цього ситуація на окупованих територіях розвивається відповідно до тенденцій, характерних для наркоринку Російської Федерації. Мова про: широке розповсюдження героїну афганського походження та інших сильнодіючих речовин (як один із чинників ведення гібридної війни); ускладнення отримання відповідної медичної допомоги

тим, хто проживає на окупованих територіях, що фактично повертає їх до незаконного ринку підконтрольних речовин.

Боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидія зловживанню наркотичними засобами та психотропними речовинами є важливою складовою частиною діяльності держави. Відповідно, це потребує координації зусиль центральних та місцевих органів виконавчої влади, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, налагодження тісного співробітництва з відповідними державними органами і громадськими об'єднаннями зарубіжних країн, міжнародними організаціями, визначення основних напрямів державної політики у цій сфері.

Необхідність визначення напрямків державної політики щодо запобігання подальшому поширенню наркоманії та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів спонукали до розробки та прийняття низки нормативно-правових актів. Зокрема, питання щодо профілактики та боротьби з розповсюдженням наркоманії регламентуються відповідними законодавчими та нормативними документами:

- Законами України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», «Про лікарські засоби», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» та ін.;
- Постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України;
- Наказами Міністерства охорони здоров'я України (як одноосібними, так і спільно з іншими міністерствами).

Новітня ж державна політика України щодо запобігання та протидії наркотикам активно формується і втілюється у низці нещодавно прийнятих нормативно-правових актів:

- Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки та плані заходів щодо її виконання [3];

- Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [2];
- Стратегії державної політики щодо наркотиків (на період до 2020 року) [4].

Основою запропонованих документів є парадигма, зміст якої полягає у необхідності об'єднання зусиль усіх суб'єктів спільноти щодо формування та реалізації виваженої єдиної політики, спрямованої на прогнозування та попередження негативних явищ, що сприятиме не тільки сповільненню темпів поширення наркоманії, психотропних речовин та прекурсорів, а також боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів.

Новий стратегічний вектор наркополітики передбачає в своїй основі професійний підхід до розв'язання проблем і подолання наявної у сфері обігу наркотиків міжвідомчої розпорошеності: дає відповіді на актуальні питання профілактики, лікування, реабілітації, доступу хворих до наркотиків та соціальних послуг, запровадження замісної підтримувальної терапії. Це означає, що пріоритет надається лікуванню (перед кримінальним переслідуванням), що є достатньо складним завданням, бо здебільшого наркозалежні потребують одночасно кваліфікованої наркологічної, венерологічної, психіатричної, психологічної допомоги, проходження курсу післялікувальної реабілітації, соціального супроводу, щоб уникнути рецидиву.

Слід зазначити, що формування нормативно-правової бази державної політики протидії наркоманії як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях базується на використанні міжнародних рекомендацій та передбачає узгодженість основних механізмів державного управління, а саме: нормативно-правового, інституційного, інформаційного та фінансового.

Так, на 58-ій сесії Комісії з наркотичних засобів Економічної та Соціальної Ради ООН, на якій обговорювалися питання резолюції 30-ої Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН, акцент було зроблено на фокусуванні наркополітики держав щодо [1]:

- пріоритетності галузей забезпечення громадського здоров'я і громадської безпеки у контексті розроблення та реалізації національної наркополітики;

- забезпеченні доступу населення до необхідних лікарських засобів, зокрема і тих, до складу яких входять наркотичні засоби та психотропні речовини;
- гуманізації кримінальної політики у сфері протидії та запобігання наркоманії;
- розробленні, затвердженні на законодавчому рівні програм цільової профілактики й лікування наркозалежних;
- спрямуванні діяльності правоохоронних органів на виявлення та припинення функціонування організованих злочинних угруповань, що діють у цій сфері, в першу чергу структур транснаціонального характеру.

З огляду на вищезазначене, у контексті практичної реалізації державної політики щодо протидії та запобігання наркоманії це означає, що за кожною із сфер (реалізації наркополітики, обігу нарковмісних медичних препаратів, лікування наркотичної залежності та скорочення немедичного споживання наркотичних засобів та психотропних речовин, протидії їх незаконній пропозиції) мають бути визначені не лише напрямки, а й конкретні заходи стосовно їх реалізації. Наприклад, мова про запровадження системи моніторингу підконтрольних речовин, що перебувають у незаконному обігу, що надало б змогу не тільки оптимізувати діяльність правоохоронних органів з протидії та запобігання наркоманії, але й налагодити систему їх забезпечення відповідними стандартами щодо визначення нових речовин, що стають предметом зловживання. Взагалі, система збору та узагальнення даних, виявлення причин, умов, а також пошуку шляхів запобігання витоку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у незаконний обіг потребує вдосконалення. Зокрема, в частині запровадження європейської структури моніторингу наркоситуації, її відповідності європейським індикаторам тощо.

Крім того, стосовно правоохоронної сфери, то перспективним напрямком розвитку наркополітики є зміщення акцентів з боротьби із незаконними поставками наркотиків на забезпечення суспільства щодо впливу організованої злочинності, що діє у сфері наркобізнесу. По-суті, це передбачає не стільки посилення уваги до незаконних ринків збуту, скільки впровадження заходів із профілактики наркозлочинності, забезпечення законності функціонування державної системи з контролю за наркотиками, протидію корупції у цій сфері і, звичайно ж, розширення міжнародного співробітництва.

Особливо це є важливим з огляду на підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Адже це передбачає впровадження принципів всебічного, інтегрованого та збалансованого підходу з акцентом на зменшення попиту на підконтрольні речовини, що перебувають у незаконному обігу. А відтак, подальша інтеграція України до європейських структур, що діють у цій сфері, ратифікація відповідних угод про взаємопорозуміння, виконання Плану дій тощо.

А також на законодавчому рівні потребує регламентації система лікування хворих на наркотичну залежність, оскільки це передбачає необхідність вилучення із низки нормативно-правових актів статей, що відносяться до лікування наркозалежних осіб, їх розподілу між законами України «Основи законодавства про охорону здоров'я» та «Про психіатричну допомогу». І, як наслідок, створення окремого закону про реабілітацію наркозалежних, у якому б було чітко виписано стандарти лікування таких осіб.

Проблема наркоманії сьогодні є не лише медичною, а й серйозною соціально-правовою проблемою українського загалу, яку зусиллями медиків не подолати. Тому в протидії подальшому поширенню наркоманії в Україні має застосовуватися принцип комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики. Це актуалізує необхідність запровадження нових підходів до боротьби з наркоманією, включаючи й запобігання наркотичній злочинності у широкому значенні слова, в основу яких має покладатися ідея комплексності.

Таким чином, державна політика щодо запобігання та протидії наркоманії має формуватися як на збалансованих підходах і чітко визначених цільових установках, спрямованих на істотне скорочення немедичного вживання наркотиків, так і на усунення фінансових, організаційних, технічних, інформаційних та інших передумов функціонування наркозлочинності. І найголовнішим чинником при цьому є саме усвідомлення населенням суспільної значущості зазначеної проблеми, налагодження соціального партнерства між владою і громадянським суспільством, що в сукупності об'єднаних зусиль надасть змогу подолати кризу недовіри до влади в цілому і правоохоронної системи зокрема.

Література.

1. Національний звіт за 2016 рік щодо наркотичної ситуації в Україні (за даними 2015 року) / Поглиблений огляд наркоситуації в Україні для Європейського моніторингового центру з наркотиків та наркотичної залежності : К. – 2016. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/zorrgelviv/2016-69207345> - Заголовок з екрану
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2011 р. N 1193-р «Про схвалення Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» // <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 р. N 2140-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 роки» // <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року // Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 735-р : Режим доступу – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80> – Заголовок з екрану
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820 – Заголовок з екрана.



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

МІСІЯ КАФЕДРИ:

Кафедра державного управління і місцевого самоврядування – це команда одностудентів, прагненням якої є поєднання зусиль у справі розвитку науки державного управління, зміцнення кадрового потенціалу державної служби та органів місцевого самоврядування задля процвітання української держави.

ЗАВДАННЯ КАФЕДРИ:

- задовольняти потреби держави у підготовці високоінтелектуальних фахівців у галузі державного управління шляхом підвищення соціальних, управлінських та особистісних якостей слухачів, аспірантів та докторантів кафедри;
- сприяти формуванню нової вітчизняної моделі системи публічного управління;
- формувати умови, що забезпечують повне розкриття здібностей кожного члена кафедри, стимулювати індивідуальне та колективне творче мислення.

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ КАФЕДРИ

Кафедра державного управління і місцевого самоврядування була створена у 2001 році. Її організатором та першим завідувачем був д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України – Надолішній Петро Іванович.

Протягом певного періоду кафедрою завідували доценти Приходченко Людмила Леонідівна та Свірін Михайло Геннадійович, професор Пахомова Тетяна Іванівна.

З 2013 року кафедру очолює д.держ.упр., професор Л.Л. Приходченко.

КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Регіональне управління – це:

- 27 навчальних дисциплін, викладання яких забезпечують 14 висококваліфікованих викладачів



НАУКОВІ ШКОЛИ КАФЕДРИ

На кафедрі державного управління і місцевого самоврядування фактично сформовано низку науково-освітніх, науково-виробничих та науково-дослідницьких шкіл, які виконують функції продукування та поширення нових знань, володіють спроможністю до самовідтворення та характеризується єдиною науковою традицією:

- науково-освітня школа П.І. Надолішнього з демократичного врядування, в межах якої існує унікальна система підготовки державних службовців та майбутніх дослідників, охоплює кілька навчальних закладів України та набула високого авторитету у науковому співтоваристві;
- науково-дослідні школи-інкубатори, що дають можливість розвитку наукових особистостей, занурених в атмосферу наукового спілкування та творчості, зокрема, Л. Л. Приходченко – з ефективності публічного сектору, С.Є. Саханенка – з міжкурядових зв'язків;
- Ю.Б. Молодожен – дослідження системи місцевого самоврядування.

КАФЕДРА – «КУЗНЯ КАДРІВ»

В межах наукових шкіл кафедри державного управління і місцевого самоврядування відбувається активна підготовка аспірантів та докторантів. Загалом із часу утворення кафедри було підготовлено 9 докторів та 28 кандидатів наук з державного управління.

По праву кафедру можна назвати «кузнем кадрів».

Так, А.П. Савков закінчив аспірантуру, докторантуру, захистив дисертації і нині працює першим Віце-президентом НАДУ при Президентові України; доцент кафедри М.П. Попов спочатку працював деканом факультету «державного управління», а нині є першим заступником директора інституту; доцент кафедри Т.М. Безверхнюк після закінчення докторантури очолила кафедру управління проектами; із сумісника Ю.Б. Молодожен стала доцентом, доктором наук, очолила Офіс реформ в Одеській області; Давтян С.Г., захистивши дисертацію, працює доцентом кафедри, очолює громадську організацію «Нова еліта нації» – асоціації випускників програм державного управління, менеджменту та керівників проектів».

НАВЧАЛЬНІ ДИСЦИПЛІНИ

За кафедрою закріплено 27 навчальних дисциплін, що викладаються 14 викладачами, серед яких: 3 доктори та 10 кандидатів наук, зокрема 8 – кандидати наук з державного управління. З 2016 року запроваджено викладання 10 нових дисциплін спеціалізації «Регіональне управління».

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Основні аспекти:

- Які питання вирішуються на рівні регіону?
- Хто здійснює управління регіоном?
- До компетенції яких органів влади належить вирішення тих чи інших питань?

Політична регіоналістика

Організація публічної влади в
розвинених країнах світу

Політичні процеси на рівні регіону

Місце Чорноморського регіону в
Україні та світі



Політична регіоналістика

Система публічного
управління на
регіональному та
місцевому рівнях

Вас цікавить
система
організації
публічної
влади в Україні
на всіх рівнях?

Які виклики
та можливості
зумовлює
процес
децентраліза-
ції?

Що забезпечить
ефективну
взаємодію в
системі
регіонального
управління?

Способи
впливу
громадян на
розвиток
свого регіону

Міжсекторні
відносини –
основа
регіонального
розвитку

Можливості,
які відкриває
публічно-
приватне
партнерство

Правильна
організація
публічних
закупівель



Регіональна економічна політика



Що прискорить проходження регіоном шляху від депресивного до процвітаючого?



Як ефективно управляти регіоном в умовах обмежених ресурсів?



Чи можуть місцеві бюджети бути не дотаційними?



Ти є справжнім лідером у своєму колективі?



Вмієш організувати свій час так, щоб встигнути все заплановане і навіть більше?



Знаєш якою повинна бути поведінка сучасного публічного управлінця? Як підвищити рівень довіри громадян до влади?



Якщо відповідаєш на ці питання "Ні" або прагнеш вдосконалити ці вміння, тоді цей курс для тебе!



Управління людськими ресурсами

Моніторинг та оцінювання в регіональному управлінні

Що гальмує розвиток регіону?

Проекти, програми, адміністративна діяльність... Як їх оцінити?

Все про контроль: Що? Хто? Як? Коли?

Управління регіональною інфраструктурою

Чи може громадськість впливати на прийняття управлінських рішень?

Як забезпечити зв'язок органів влади з громадськістю?

Що сприятиме розбудові соціальної інфраструктури села, селища, міста?

Все це, а також знання про види та методи оцінювання якості громадських послуг

Ви дізнаєтесь з курсу

«Управління регіональною інфраструктурою»



Планування та прогнозування розвитку територій – ЦЕ ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ!

Дас відповіді на питання:

Чи знаєте ви як спланувати розвиток вашого району, міста, села?

Як спрогнозувати кількість мешканців та їх потреби на кілька років вперед?

Хто приймає рішення про розвиток території у майбутньому?

Що таке бенчмаркінг і маркетинг території?!

Скористайтесь можливістю
отримати ці знання.



ІННОВАЦІЙНІ ТА АНТИКРИЗОВІ ТЕХНОЛОГІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Основні аспекти дисципліни :

- Що треба робити для того аби управління регіоном відповідало сучасним викликам?
- Як оптимально використати можливості інноваційних технологій?
- Криза підприємства... організації ... регіону.. Що робити?

КОМУНІКАТИВНІ ЗАХОДИ



На базі кафедри формується одна із ключових та найбільш великих секцій щорічних науково-практичних конференцій за міжнародною участю, у яких постійно беруть участь викладачі, здобувачі, аспіранти та докторанти. Науковці кафедри також активно залучаються в якості основних доповідачів на наукові конференції у НАДУ та її регіональних інститутах, інших навчальних закладах, що опікуються питаннями державного управління і місцевого самоврядування. Активною є участь викладачів кафедри у науково-комунікативних заходах за кордоном, що надає змогу не лише представляти наукові здобутки нашого інституту, але й зміцнювати зв'язки з колегами з метою розвитку науки державного управління.

ЩОРІЧНА МІЖНАРОДНА ІНТЕРНЕТ-КОНФЕРЕНЦІЯ ДЛЯ АСПІРАНТІВ ТА ДОКТОРАНТІВ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ»



Викладачами кафедри в 2010 р. вперше в Інституті було започатковано проведення щорічної міжнародної інтернет-конференції для аспірантів та докторантів «Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи». На цьому майданчику для наукових комунікацій отримали змогу апробувати результати своїх наукових досліджень десятки молодих науковців з різних регіонів України та закордону. Саме тут публічно були представлені результати дисертаційних досліджень О. Гордєєва, С. Запорожця, А. Калініченка, А. Савкова, Т. Сивак, О. Толпиги, С. Чижової, Ю. Хромової та інших аспірантів і докторантів.

Учасниками Інтернет-конференції є аспіранти, докторанти, слухачі, науковці, викладачі, практичні фахівці нашого Інституту, зацікавлені у вирішенні запропонованих суспільних проблем сучасного українського суспільства. Статус міжнародної конференції підтвердили публікації молодих науковців Великобританії, Румунії, Польщі та Молдови.

Практичний результат конференції – її матеріали видані у електронному збірнику тез доповідей I–VII Міжнародних наукової Інтернет-конференцій (Див. детальніше: www.oridu.odessa.ua/?fil=7/1/3).

ФЕСТИВАЛЬ НАУКИ ОРИДУ НАДУ при ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ



У низці комунікативних заходів Інституту до Дня науки нововведенням став Фестиваль науки, започаткований 12 травня 2014 року кафедрою державного управління і місцевого самоврядування. Нині ж він став традиційним у різнобарвній палітрі наукового життя інституту.

Метою заходу є створення наукового середовища для інформаційного обміну між провідними науковцями та громадськістю, інтеграції наукових досліджень із практикою державного управління.

Фестиваль науки – широкомасштабний захід. Загалом протягом 2014-2016 років у межах Фестивалю науки було проведено 33 заходи, різноманітних за напрямками та формою, але об'єднаних спільною тематикою:

- «круглих столів» (3);
- бібліотечних виставок на базі Одеської національної наукової бібліотеки (2);
- відкритих лекцій (3);
- конкурсів творів школярів на тему «Якби селищним головою був (була) я» (2);
- лекцій-диспутів (2);
- майстер-класів (2);
- методологічних семінарів (4);
- Міжнародних Інтернет-конференцій (3);
- Оксфордських дебатів (2);
- панельних дискусій (2);
- презентацій монографій (4);
- семінарів-тренінгів (2);

а також:

- виїзне практичне заняття;
- ділову гру;
- консультативну нараду з органами публічної влади.

Відкриття Фестивалю наук традиційно супроводжується тематичною бібліотечною виставкою, яка презентує наукові здобутки науковців кафедри: монографії, посібники, навчальні підручники, статті у наукових періодичних виданнях, що порушують актуальні питання сфери публічного адміністрування (Див. детальніше: www.oridu.odessa.ua/?fil=7/1/8).



СПІВРОБІТНИЦТВО

Викладачі кафедри входять до складу робочих груп, тимчасових творчих колективів та консультативно-дорадчих органів.

Зокрема, Приходченко Л.Л. є членом експертної ради при Департаменті ате-стації кадрів вищої кваліфікації МОН України. Крупник А.С. є директором Одеського суспільного інституту соціальних технологій, головою Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», членом Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, членом громадських рад при Міністерстві юстиції України та при Одеській облдержадміністрації. Піроженко Н.В. – експерт Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення з питань державних закупівель. Саханенко С.Є. – член експертної ради з державного управління Державної акредитаційної комісії України, Науково-методичної ради МОН України, Науково-експертної ради, Асоціації дослідників державного управління.

Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є., Оганісян М.С., Піроженко Н.В. і Крупник А.С. увійшли до складу робочих фокус-груп з розробки Стратегії економічного та соціального розвитку міста Одеси на період до 2022 року.

Яскравим прикладом співробітництва є спільні комунікативні заходи.

Лекція-диспут на тему:

**«СТРАТЕГІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ «УКРАЇНА – 2020»:
МОЖЛИВОСТІ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ»**

Модератор заходу – професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Саханенко С.Є.



Лекція-диспут відбулася в залі засідань Державної фінансової інспекції в Одеській області.

Основна цільова аудиторія – державні службовці-працівники фінансової інспекції. Крім того, були присутні слухачі, аспіранти, працівники інституту.

***Виїзне практичне заняття для аспірантів
«ІСТОРИЧНІ ТА РЕТРОСПЕКТИВНІ МЕТОДИ
У НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»***

Модератор заходу – докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування, кандидата історичних наук Мануїлова К.В.

Практичне заняття відбулося на базі Державного архіву Одеської області (далі ДАОО).



Мета заходу: набуття практичних навичок у роботі з архівними документами та ознайомленням з діяльністю державних органів влади і місцевого самоврядування у минулому.

У заході взяли участь науковці інституту, аспіранти, слухачі інституту.

*Семінар-тренінг
для членів комітетів
конкурсних торгів на тему:
«НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ»*

Семінар відбувся на базі Управління підвищення кваліфікації кадрів ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Модератори заходу – доценти кафедри державного управління і місцевого самоврядування: Піроженко Н.В. і Толпиги О.Ф.

У семінарі взяли участь представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування: департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради, Комінтернівської районної ради, Авангардівської селищної ради, КП «Одесконцертсервіс», КП електричних мереж зовнішнього освітлення «Одесміськсвітло», Одеського обласного комунального підприємства «Острівне» та ін.

Мета проведення тренінгу – ознайомлення учасників із новелами законодавства щодо здійснення процедур публічних закупівель, державного регулювання та контролю у сфері закупівель, основних вимог щодо укладання та виконання договору про закупівлю, відповідальності за порушення вимог Закону тощо.



*Підведення підсумків
конкурсу творів школярів
смт. Комінтернівське на тему:
«ЯКБИ СЕЛИЩНИМ ГОЛОВОЮ
БУВ (БУЛА) Я»*

Ініціатор організації та проведення заходу – доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Крупник А.С.

Мета проведення конкурсу – виховання патріотизму у молодого покоління та виявлення творчої молоді, яка дбає про своє селище та може запропонувати цікаві ідеї щодо удосконалення та розвитку свого населеного пункту.

Твори учасників конкурсу підкреслюють проблеми та потреби рідного селища: проблеми ЖКГ та благоустрою; забруднення території, водоймищ, погане освітлення вулиць, неналежне водопостачання та водовідведення. Також молодь висловила необхідність у оснащенні місць для відпочинку та цікавого дозвілля, а саме: будинку культури, кінотеатру, спортивного майданчика.

НАУКОВА ПРОДУКЦІЯ



Різноманітними є види наукової продукції, що підготовлені на кафедрі – монографії, статті, доповіді, рецензії, наукові огляди, тези доповідей тощо. Актуальним проблемам державного управління присвячені більшість з монографій, що видані на кафедрі. Подією в науці стали такі монографії як: «Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади» (Л.Л. Приходченко), «Європейські стандарти врядування на регіональному рівні» (Т.М. Безверхнюк,

С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова), «Самодостатність територіальних громад: системний підхід» (Ю.Б. Молодожен), «Розвиток організаційно-правового механізму державних закупівель на конкурсних засадах» (М.М. Іжа, Н.В. Піроженко, Н.Г. Дроздова, В.Й. Тещук), «Територіальна організація влади в Україні» (С.Є. Саханенко, М.П. Попов) тощо. Всі вони характеризуються багатоаспектним змістом, що включають до себе чітку постановку проблеми, визначення та диференціацію основних понять, експлікацію ідей та гіпотез, демонстрацію емпіричного матеріалу, підкріплюючи достовірність нового знання тощо. Основними відмінностями навчальних підручників та інших видів навчальної літератури, яка підготовлена на кафедрі є «зжата повнота» інформації, доступність викладення, активізація уваги слухачів.



Колективна монографія **«ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ»** *Співавтори: Н. Піроженко, Ю. Хромова*

Монографія вийшла друком у 2016 р.

В монографії науково обґрунтовано підходи до вирішення актуальної проблеми підготовки та проведення виборів, зокрема вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу через забезпечення якісного функціонування Державного реєстру виборців, належне та підконтрольне здійснення фінансування виборів суб'єктами виборчого процесу, підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу, запровадження моніторингу виборчого процесу.

Колективна монографія
**«МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ»**

Вийшла друком в травні 2016 року.

Автори наукової праці: професор, д.держ.упр., Саханенко С.Є., доцент, д.держ.упр., Молодожен Ю.Б., доцент, к.держ.упр., Давтян С.Г., Гуненкова О.В., аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування.



Колективна монографія
**«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
З УРАХУВАННЯМ НАЦІОНАЛЬНИХ
ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ»**
(співавтори: В. М. Віліжінський, М. П. Попов).



Монографія вийшла друком у 2016 р.

У монографії розглядаються теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій; здійснено аналіз витоків управлінських особливостей та визначено їх поняття; проаналізовано сучасний стан місцевого самоврядування в Україні крізь призму його вітчизняних проблем і досвіду європейських країн – як спільного історичного та сучасного підґрунтя розвитку національного врядування; розроблено Західноукраїнську та Наддніпрянську моделі місцевого самоврядування, що можуть бути впроваджені в окремих регіонах України.



ЗМІСТ

<i>Привітання симпозіуму з нагоди 15-річчя утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування</i>	4
<i>Надолішній Петро.</i> Діалектична єдність теорії і практики	15
<i>Левченко Анжела, Москаленко Світлана.</i> Підготовка фахівців у сфері публічного управління: досвід ФРН	21
<i>Приходченко Людмила.</i> Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії	26
<i>Лесик Олена.</i> Застосування контекстуальної моделі імплементації зарубіжного досвіду як дієвий шлях вдосконалення вітчизняної системи державного управління	33
<i>Молодожен Юлія.</i> Децентралізація на Одещині: попередні підсумки функціонування об'єднаних громад	37
<i>Давтян Степан.</i> Мережа управлінських компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у контексті політики модернізації публічної влади в Україні	43
<i>Абрамова Євгенія.</i> Модель сучасної системи надання адміністративних послуг: досвід одеської міської рад	55
<i>Осадчук Світлана.</i> Аналіз нормативно-правового забезпечення відкритості використання публічних фінансів	63
<i>Данилюк Сергій.</i> Розвиток сільських територій в умовах децентралізації	67
<i>Оганісян Михайло.</i> Поняття «здоровий глузд» та його практичне значення в публічному управлінні	72

Мамонтова Ела.

Роль традиційних ЗМІ в інформаційному суспільстві:
політико-управлінський аспект

78

Крупник Андрій.

Участь громадськості у процесах об'єднання
та розвитку територіальних громад

84

Дуліна Оксана.

Критерії оцінювання ефективності системи внутрішнього контролю
в органах публічної влади

96

Піроженко Наталія.

Державно-приватне партнерство у сфері забезпечення
житлом внутрішньо переміщених осіб: досвід Грузії

101

Тодорова Ольга.

Кластерна ініціатива як інституціональна форма
публічного інструменту реалізації державної регіональної політики

107

Лужецька Надія.

Державна політика щодо запобігання та протидії наркоманії:
напрямки розвитку

112

*Історія становлення кафедри державного управління
і місцевого самоврядування в цифрах і фактах*

118



Навчальне видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

[Електронний ресурс]

*Матеріали симпозіуму з нагоди 15-річчя
утворення кафедри державного управління і місцевого самоврядування*

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 16.12.2016.
Формат 60х84/16. Гарнітура «Times».
Обл.-вид.арк. 7,1 Зам. № 54/12.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48, 705-97-49
www.oridu.odessa.ua