

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

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

*(14 червня 2013 року)*

*[Електронний ресурс]*



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

**Державне** управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали IV-ої Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління (14 червня 2013 р). – [Електронний ресурс]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 222 с.

**ББК 67.9(4Укр)301**

*Матеріали публікуються в авторській редакції*

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України, 2013.

**ПРИВІТАННЯ  
УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ**

## **Шановні учасники конференції!**

Ефективне публічне управління є одним із найважливіших чинників проведення політичних, економічних та соціальних реформ. Тому сьогодні в умовах доленосних державницьких перетворень особливої витребуваності вимагає майстерність публічних управлінців. Саме це вимагає дослідження публічного управління як системного явища, тобто його змісту, мети, структури, елементів та зв'язків, механізмів функціонування і розвитку. Пріоритетними стають питання покращення функціонування системи публічного управління шляхом удосконалення механізмів мотивації, інновацій, комунікації, організаційних перетворень, управління якістю, управління людськими ресурсами тощо.

З огляду на це зростає необхідність в науковому забезпеченні системи державного управління. Якісна підготовка аспірантів та докторантів в галузі державного управління відіграє суттєву роль у формуванні наукового підґрунтя суспільних реформ, підвищення ефективності функціонування та розвитку держави. Саме інноваційні науковці є одним із ключових факторів успіху модернізації публічної влади, підвищення її динамізму, що особливо важливо в період входження нашої держави в європейський адміністративний простір.

Тому дозвольте привітати вас з початком роботи IV Міжнародної наукової конференції та побажати вагомих результатів. Щиро сподіваюсь, що під час конференції будуть вироблені змістовні рекомендації, які істотно доповнять існуючі напрацювання в галузі публічного управління і стануть корисними при використанні в широкій управлінській практиці.

***Іжа Микола Михайлович,***

*Заслужений працівник освіти України,  
доктор політичних наук,  
директор Одеського регіонального інституту  
державного управління НАДУ  
при Президентові України,*

## **Шановні учасники конференції!**

Щиро вітаю вас з початком роботи IV Міжнародної наукової конференції аспірантів та докторантів з державного управління «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи».

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

Варто відмітити, що започаткована молодими науковцями в галузі державного управління конференція в цьому році проводиться вчетверте. Це свідчить про небайдуже ставлення молодого покоління наукової еліти до сучасних проблем суспільного розвитку.

Тому бажаю творчих успіхів у науковій діяльності та маю надію, що на конференції будуть висвітлені цікаві доповіді, які в подальшому матимуть корисні практичні впровадження.

***Тетяна Пахомова,***  
*Голова оргкомітету конференції,  
д.держ.упр., професор,  
завідувач кафедри державного  
управління і місцевого самоврядування  
Одеського регіонального інституту  
державного управління НАДУ  
при Президентові України*

**Секція № 1**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Бугло Олена Леонідівна,  
заступник начальника управління  
внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю  
Харківської облдержадміністрації*

## **ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ВІДКРИТОСТІ УРЯДУВАННЯ: ОБ'ЄКТИВНІ ТА СУБ'ЄКТИВНІ**

Україна перебуває у пошуку оптимальної системи організації роботи виконавчої гілки влади, яка має стати більш ефективною. Чи не найголовнішим чинником оптимізації політико-управлінських відносин виступає відкритість державної влади: себто transparency (перебування під публічним контролем); accessibility (доступність кожному, у будь-який час, всюди); responsiveness (чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати) [1].

Чинна модель good governance, про нагальність впровадження якої в сучасну практику українського врядування говорять все більше експертів, як теоретиків, так і практиків [2] переорієнтовує діяльність державних службовців, вимагаючи від них більшої чутливості до викликів сучасності.

Україна перебуває на етапі цілеспрямованого руху до нової якості публічної політики, коли все більшої ваги набувають пріоритети демократичного врядування. Водночас молода українська держава як складова сучасного комунікаційного простору не може стояти осторонь від тенденцій інформаційного суспільства ХХІ століття. Активно продовжується співпраця практиків державного управління і теоретиків комунікації з представниками міжнародної спільноти. [3]

У 2012 році було суттєво модернізовано урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», нова версія якого спрощує доступ громадян до обговорення суспільно важливих державних рішень та інформації про заходи, що здійснюються Урядом і органами виконавчої влади у напрямку налагодження взаємодії з громадськістю. Продовжується удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців з питань комунікації з громадськістю.

З метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади Україна розпочала активну реалізацію міжнародної Ініціативи «Партнерство

«Відкритий Уряд». Вже перший рік впровадження Ініціативи дозволив реалізувати ряд заходів, важливих для підвищення рівня публічності та прозорості діяльності Уряду. Водночас було виявлено і проблемні питання, що вплинули на результативність виконання запланованих заходів.

За останні кілька десятиліть світ суттєво змінився: Інтернет і його інструменти стали найпотужнішими організаційними інструментами в історії, його вплив на політичні кампанії все зростає. Тож політики вже зрозуміли, що невикористання нових сучасних інструментів комунікацій означає повну відірваність від народу. І навпаки, технології можуть допомогти в удосконаленні процесу ухвалення і реалізації рішень, у відкритті коридорів влади, у посиленні відповідальності виборних посадовців і в залученні громадян до демократичного політичного процесу.

По всьому світові громадяни і державні службовці перебувають під впливом соціальних медіа. [4] В умовах стрімкого розвитку Інтернету, всепроникності мобільних пристроїв і, як здається, доступності людей в усіх куточках світу, президент США Б. Обама розпочав своє президентство з історичної можливості більш прямого спілкування з американським суспільством – і з усім світом. Світ, в свою чергу, мав нагоду стежити за діями адміністрації президента і впливати на її роботу і політику. Це багато в чому посилює позиції Обами, даючи йому змогу легше залучати громадян до керівництва країною. Уперше в історії сотні, тисячі і навіть мільйони людей дістали можливість брати участь у одній розмові. Але Інтернет – це набагато більше за просто інструмент збору коштів чи мобілізація прихильників. Це засіб скорочення відстані між людьми та політиками. Проте ця нова ера для лідерства і участі громадян несе за собою багато перешкод, як суб'єктивних, так і об'єктивних.

З 1 по 20 березня 2013 року Інститут Горшеніна провів всеукраїнське соціологічне дослідження на тему «Сучасна молодь України». Більшість молодих українців (72,3%) в якості основного джерела інформації про події воліють Інтернет. Кожен п'ятий (19,3%) опитаний виходить в Інтернет кілька разів на тиждень, більшість української молоді (71,9%) користується Інтернетом щодня. Для роботи та навчання використовують всесвітню мережу 58,7% опитаних; для спілкування в чатах, на форумах, в соціальних мережах – 47,6%; для



прослуховування музики, перегляду фільмів, читання книг – 41,1%. Використовують Інтернет для того, щоб бути в курсі подій в країні і в світі 39,6% респондентів; користуються електронною поштою – 33,1%; грають в ігри он-лайн – 24,6%; шукають в Інтернеті нових друзів, людей, близьких за інтересами – 23,4%.

Використання інструментів соціальних медіа серед українських урядовців та політиків лише на первинній стадії. Серед найбільш активних користувачів, звісно, молоді амбітні депутати. Для членів Уряду чи інших органів виконавчої влади така практика є менш звичною. Чи не першим високий рівень сучасної комунікації продемонстрував прем'єр-міністр України, який з 27 травня 2011 року активно спілкується із дописувачами на власній сторінці в соціальній мережі Фейсбук. Наразі, станом на кінець травня 2013 року, в нього близько 30 тисяч послідовників або за термінологією цієї соцмережі тих, кому подобається сторінка М. Азарова.

Починаючи своє спілкування, прем'єр-міністр слушно зазначив, що для його покоління Інтернет є новим та невідомим способом спілкування. Але сучасність диктує нові правила комунікацій, коли для того, що тебе почули чи побачили, вже непотрібно виходити на вулицю, бо є більш простий та прогресивний спосіб. М. Азаров був свідомий того, що подібний його «вихід» у Всесвітню мережу може стати підставою для підозр та навіть знущань або посмішок, проте, якщо подібна практика має на меті стати ближчим для людей, він був готовий їй слідкувати. Собі за завдання він поставив конструктивний діалог.

Проте через деякий час виявилось, що думками та ідеями на сторінці прем'єра обмінюються здебільшого штучно створені профайли, які з частотою в декілька разів на день протягом довгого часу залишали коментарі та посилання виключно на сторінці Миколи Азарова, а по історії повідомлень на їхніх сторінках видно, що цікавить їх тільки профайл прем'єра. Неодноразово траплялися випадки, коли прем'єр-міністра свідомо вводили в оману.

Однак на своїй прес-конференції в березні 2013 р. М. Азаров ще раз підтвердив свою прихильність спілкуватися в соціальних мережах й, більше того, закликав інших членів Уряду до свого прикладу. Наразі, на Урядовому порталі <http://www.kmu.gov.ua> усі члени українського Уряду мають можливість вести власні блоги, хоча користуються нею лише одиниці.

Окрім суб'єктивних факторів, що стоять на перешкоді більш активного спілкування урядовців в соціальних мережах, не менш суттєвими є й об'єктивні причини. Зокрема, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У жодному законі немає слова «Фейсбук». Лише у кількох законах є згадки про веб-сайти органів влади. Тому треба розуміти, що участь чиновників у соцмедіа – це виключно їх добра воля та приватна ініціатива. А якщо вони це роблять в робочий час – це взагалі суперечить чинному законодавству – жоден чиновник не зобов'язаний читати блоги та форуми, і тим більше якось на них реагувати.

Прийняття Закону України «Про публічну інформацію», безумовно, стало важливим кроком на шляху відкритості української влади, але лише першим, бо інформаційне суспільство та технічний прогрес щодня продукують нові інструменти для поліпшення комунікацій, в тому числі між владою та громадянським суспільством.

#### **Список використаних джерел**

1. Модернізація державного сектора: відкритість влади. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2005. – 8 с.
2. Публічне управління: виклики XXI століття. Збірник тез XIII міжнародного наукового конгресу. – Х.: Видавництво ХарPI НАДУ «Магістр», 2013.– 367 с.
3. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2010. – 400 с.
4. Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / За ред. Деніела Латропа і Лорел Руми / Переклад з англ.. Андрія Іщенко. – К.: Наука, 2011. – 536 с.

*Булгаков Ігор Миколайович,  
аспірант ОРІДУ НАДУ,  
перший заступник начальника територіального управління  
Державної служби гірничого нагляду  
та промислової безпеки України в Одеській області,  
магістр державного управління*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ ТА ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

Останнім часом різко зросла чисельність аварій, катастроф, дорожньо-транспортних пригод, у яких гине або втрачає здоров'я і працездатність велика кількість людей. Тому набувають актуальності дослідження моделей безпеки, що дозволило б оцінити ступінь впливу факторів на показники стану охорони праці та одержати обґрунтовані рекомендації щодо планування працезохоронних заходів. Загальну структуру моделі управління наглядовою діяльністю можна представити як складну багатомірну систему, у якій вхідними є різні параметри, що характеризують стан охорони праці і наглядової діяльності в Україні. На виході моделі присутні розраховані значення показників, що характеризують ефективність наглядової діяльності і стан травматизму. Слід зазначити, що при моделюванні досить чітко прослідковується взаємозалежність вхідних параметрів (факторів) з вихідними параметрами (показниками).

Впровадження національної концепції розвитку в галузі управління охороною праці вимагає, в першу чергу, подальшого ефективного розвитку галузі управління охороною праці з метою максимального підвищення її ефективності як на державному, так і на регіональному, галузевому та виробничому рівнях. Це дозволить суттєво знизити рівень травматизму, профзахворювань, аварій та пожеж на виробництві, і в першу чергу, дозволить максимально зменшити вплив так званого «людського фактору» на прийняття рішень в діючих системах управління охороною праці, що, безумовно, призведе до зменшення виробничих ризиків [1].

У літературі з питань охорони праці й техніки безпеки викладаються різні теорії й методи охорони праці, засновані на взаємодії правових, організаційних,

мотиваційних факторів. З них дві моделі довели свою здатність поліпшувати показники охорони роботи. Одна модель – організаційні заходи управління поведінкою, зосереджує увагу на закономірностях змін у поведінці й застосуванні методів контролю, розроблених Б. Скіннером. Інша модель – методи тотального контролю якості – висуває проблему зміни процесів і застосування принципів управління якістю, запропонованих У. Деммінгом.

Перша модель передбачає чітку діяльність з управління в межах відповідної правової бази. Проте, на сьогодні актуальною є тема невідповідності деяких вітчизняних законодавчих норм міжнародному праву, зокрема конвенціям Міжнародної організації праці (МОП), до яких приєдналася Україна. Ці суперечності істотно заважають виконанню Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд України) її основних завдань. Нормами Конвенцій № 81 і № 129 передбачено, що інспектори мають право безперешкодно відвідувати без попереднього повідомлення у будь-який час доби будь-яке підприємство. Під час інспекційних перевірок інспектор повідомляє про свою присутність працедавця або його представника, якщо тільки не порахує, що таке повідомлення може завдати збитку ефективності контролю. Підприємства інспектуються так часто і так ретельно, як це необхідно. В той же час наглядова діяльність в Україні здійснюється відповідно до Закону «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Ним передбачено повідомляти суб'єкта господарювання про проведення планового заходу не пізніше ніж за 10 днів до його проведення. А рішення про зупинку виробництва, виконання робіт і надання послуг допускається на основі письмового рішення керівника органу державного нагляду. Таким чином, норми закону про нагляд не узгоджуються і не відповідають вимогам міжнародних конвенцій. Тут виникає ще одне питання: закон про нагляд працює на користь працедавців, яких в Україні налічується близько 870 тис., чи працівників, безпечні умови праці яких гарантуються Конституцією, – майже 15 млн. Ще коли цей закон набув чинності, виникла проблема, коли багато працедавців, будучи інформованими про перевірку, або припиняли роботу, або іншим способом не допускали інспекторів до огляду виробничих об'єктів. У свою чергу, посадові особи підприємств, відчувши послабшення, не приділяли належної уваги питанням охорони праці. Як наслідок,

зріс рівень травматизму в небезпечних вугільній і металургійній галузях, на об'єктах підвищеної небезпеки. Зрозуміло, що необхідно розробити вимоги і безпосередньо до експертів. Це стосується їх кваліфікації, підготовки. І, знову-таки, можливість дії при неякісному виконанні ними своїх обов'язків – усунення від роботи, заборона експертної діяльності і так далі. На сьогодні Держгірпромнагляд працює над оптимізацією системи своїх експертно-технічних центрів, розширенням їх матеріально-технічної бази. Головна мета таких змін – це підвищення якості і розширення спектру експертних послуг.

Щодо другої моделі, заснованої на системі управління якістю, зазначимо таке. Згідно з ДСТУ-П OHSAS 18001 «Системи управління безпекою та гігієною праці», OHSAS 18001 «Системи менеджменту охорони здоров'я та безпеки персоналу», ILO-OSH 2001 «Керівництва з систем управління охороною праці» та «Рекомендаціями щодо побудови, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці», затверджених Держгірпромнаглядом, система управління охороною праці повинна передбачати:

- планування заходів з охорони праці;
- контроль виконання поточного та оперативних планів;
- можливість здійснення корегувальних та попереджувальних дій;
- можливість адаптації до обставин, що змінилися;
- можливість інтеграції в загальну систему управління.

На сьогодні найбільш ефективно усі ці функції можуть бути реалізовані поперше, із застосуванням комп'ютеризованих систем управління охороною праці, що дозволяє вже зараз використовувати їх для підвищення рівня охоронної та пожежної безпеки промислових об'єктів, покращення умов і безпеки праці на виробництві та вирішення питань гігієни праці, виробничої санітарії, зменшення рівня виробничого травматизму і професійних захворювань, а також для покращення соціальної захищеності працюючих.

По-друге, можливе більш ефективне використання і такої складової інтегрованих систем комплексної безпеки, як охоронні системи, які можуть не тільки виконувати свої основні охоронні функції (особливо на об'єктах з підвищеною небезпекою), а і додаткові функції, наприклад, контролю відповідності санітарним нормам рівнів освітлення, шуму і вібрацій на робочих місцях, наявності

в повітрі робочої зони шкідливих та небезпечних речовин або підвищеного рівня електромагнітного та іонізуючого випромінювань тощо. Як бачимо, це теж дозволяє значно підвищити ефективність роботи сучасних систем управління охороною праці.

Використання зазначених систем комплексної безпеки дозволяє максимально зменшити вплив так званого «людського чинника» на прийняття рішень в діючих системах управління охороною праці та значно підвищує ефективність роботи останніх. Їх застосування дає можливість не тільки фіксувати і вести відповідний облік та аналіз нещасних випадків, профзахворювань і аварій, а і здійснювати оперативне втручання безпосередньо в процес управління охороною праці на виробництві.

Таким чином, реалізація державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, охорони надр, промислової безпеки у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, а також внесення пропозицій щодо її формування потребує свого вдосконалення. Необхідної уваги потребують питання організації та здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань: промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами, які відповідно до законодавства використовують найману працю; геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання і переробки мінеральної сировини; безпеки робіт у сфері поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення; безпечного проведення робіт з утилізації звичайних видів боєприпасів, ракетного палива та вибухових матеріалів військового призначення, тощо.

### **Список використаних джерел**

1.Ткачук К.Н., Зацарний В.В., Сабарно Р.В. та ін. Охорона праці та промислова безпека: Навчальний посібник – Київ: Лібра, 2010. – 560 С.

*Віліжінський Віктор Миколайович,  
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК ПРОДУКТ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ**

Історією розвитку українського соціуму визначено автентичну основу національного врядування. Вона сягає глибинних пластів народної мудрості, не допускає фальшування вироблених досвідом часу етнічних постулатів. Гармонія відносин з природою забезпечувала повноцінну культурно-ціннісну насиченість людської цивілізації. Звідси очевидною виступає первинність людських потреб, що викликані специфікою умов їхнього існування. Така формула наштовхує нас на думку про першоджерело прав людини, що було природнім дарунком, а не вибореним привілеєм.

Унікальність давньоукраїнської суспільної організації полягала у слабкому вираженні приватної власності та не достатньому осмисленні особистісних прав. Людина виступала невід'ємною часточкою певної спільноти, тому першооснова вираження її сутності мала далеко не індивідуальну природу.

Відстоювання прав відбувалося колективно: вічевим сходом чи військовим ополченням. Враховуючи природну рівність всіх членів громади, індивідуальний характер інтересів був виражений слабо. Тому значного розвитку набули колективні цінності. Наслідком боротьби міських та сільських громад за свої права стала поява писемних правових пам'яток, що слугували своєрідним суспільним регулятором [1, с. 26].

Давнє українське суспільство цінувало насамперед людину, її право на життя та честь. Це ілюструється правовими актами Київської Русі, де, наприклад, значно більшим був штраф за вирвану бороду, а ніж за знівечений палець. Здійснення судочинства над злочинцями відбувалися публічно, тобто у слов'ян вже існували своєрідні суди присяжних, де рішення суддів просто не могло бути сфальшованим.

Повертаючись до колективних цінностей, варто зазначити, що характерною рисою українського національного характеру є здатність до постійного творення

соціальних груп різного спрямування та виду діяльності, незалежно від державного ладу чи суспільного устрою. І взагалі, відповідно до своєї етнічної природи, українець є категоричним противником будь-якого насильства й при цьому має здатність створювати громадські організації, що засновані на взаємній згоді та гідності їх членів. Кожна із цих груп (освітніх та військових організацій, братств) є оптимальним середовищем для визрівання певних традицій [5, с. 35]. Такі об'єднання помітно вирізняються своєю малою чисельністю і рівноправністю товаришів. В тих асоціаціях, де потрібен голова або отаман, його обирають і слухаються, адже саме йому довірили. За кращу компетентність та обізнаність в тій чи іншій справі, нагородою є шана і повага а не більший пайок із заробітку [2, с. 97]. Асоціація мала спільну касу і всі прибутки ділила порівну [3, с. 86]. Тут, як бачимо, достатньо влучно показано відсутність зневаги лідера до простих членів товариства. Він ні в якому разі не зловживає їхньою довірою і виступає простим громадським слугою.

Подібні українські асоціації стали засобом досягнення професійної солідарності, адже діяли для підтримки своїх побратимів-співвітчизників. Достатньо влучно описав їхню діяльність І. Франко: «Ті робітницькі громади і спілки вже й тепер роблять добра для робучих людей: вони скликають робучих на спільні наради, видають газети для навчання і забави робітників, видають також потрібні книжечки, уділюють своїм товаришам-робітникам грошові або другі заповоги, щоби рятувати їх в разях слабості і безроботиці, еднають для своїх товаришів-робітників безплатних лікарів у недугах і адвокатів у справах судових, працюють над тим щоби переводити своїх заступників у ради громадські, повітові, крайові сейми та державні, а вкінці дбають і то, щоби товариші-робітники самі своєю волею сходилися в спілки господарські та ремісничі, склалися своїми знаряддями, ґрунтами, худобою і грішми і таким способом, працюючи при купі, рятували одні одних і привикали до спільності та дружності» [6, с. 151-152].

Ілюстрована І. Франком взаємодія ставала можливою в умовах співпереживання (емпатії), толерантності, поваги та довіри, що стали мотивом та причиною розвитку та збереження українських традицій суспільної організації, що насамперед цінували людську гідність.



Також продовжуючи тему, не можна обійти стороною козацтво, що виступило у формі захисної реакції цілої нації, а Запорозька Січ уособила твердиню національної справедливості. Її міліарний характер означав особливу потребу в організації життя козацького товариства, адже на думку українського правознавця А. П. Ткача «особливого значення норми звичаєвого права набули на Січі, яка була центром виникнення великої кількості звичаїв, що перетворилися згодом в норми права» [4, с. 29]. Такі норми склали сприятливе середовище для зародження та особливо визрівання автентичних управлінських традицій. Саме Запорозька Січ стала тим «дітищем» вибору та здійснення єдино вірного рішення, спосіб прийняття якого задовольняв усіх.

Отже, вирощена у вічевих та січових умовах адміністративна організація, в майбутньому склала основу владного інституту Гетьманщини і таким чином відстояла, зберегла та примножила непорушну традицію рівноправності. Саме в основу рівноправності закладено міжособистісну толерантність та український патерналізм. Такі цінності склали автентичний фундамент індивідуальної значимості людини, її місця та ролі в суспільстві, де на передній план вийшли права як незаперечний результат національної самоорганізації.

#### **Список використаних джерел**

1. Алексєєв В.М., Андрущенко А.В. Основи місцевого самоврядування : науково-практичний посібник / В.М. Алексєєв, А.В. Андрущенко. За заг. ред.. В.М. Олуйка. – Хмельницький : ЦППК, 2008. – 730 с.
2. Антонович В.Б. Три національні типи народні. Моя сповідь. Вибрані історичні та публіцистичні твори / В.Б. Антонович – К.: «Либідь». 1995 – 814 с.
3. Липа Ю. Призначення України / Ю. Липа. – К. 1997 – 267 с.
4. Ткач А. П. Історія кодифікації дореволюційного права України. – К. – 1968. – 170 с.
5. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення. Монографія. / За заг. ред. В.М. Князева – К., 2010. – 219 с.
6. Франко І. Я. Чого хоче галицька робітника громада? / І. Я. Франко Зібр. Творів : у 50 Т. 45. – Кн. 2. – 605 с.

*Ганєва Ірина Еммануїлівна,  
здобувач кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇЇ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО КУРСУ**

Процес державотворення будь-якої країни досить довготривалий процес, до якого входять різноманітні чинники, такі як політичні, історичні, культурні, релігійні та ін. У процесі державотворення України науковці схильні виділяти два великих етапи розвитку країни. Перший етап формування тривав з часів появи перших державних утворень на території України у Північному Причорномор'ї і Приазов'ї, який закінчується часом, що передував Лютневій демократичній революції 1917 року в Росії. В межах цього першого етапу досить чітко виділяються такі періоди: перші державні утворення на території Північного Причорномор'я і Приазов'я; становлення і розвиток держави і права Київської Русі; держава і право феодально-роздробленої Русі; суспільно-політичний лад і право в українських землях під владою іноземних загарбників; формування Української національної держави та її розвиток у період народно-визвольної війни 1648-1654 рр., автономія України у складі Росії у другій половині XVII ст.; суспільно-політичний лад і право України в період обмеження її автономії царатом у першій половині XVIII ст.; кінцева ліквідація царатом автономного устрою України у другій половині XVIII ст.; суспільно-політичний лад і право України у складі Російської імперії; суспільно-політичний лад і право України в період проведення в Росії буржуазних реформ у другій половині XIX ст.; суспільно-політичний лад і право України на початку XX ст. [3].

Другий етап історії держави і права України починається з найважливіших історичних періодів формування української державності та містить такі періоди: суспільно-політичний лад України після перемоги Лютневої демократичної революції 1917 року в Росії; українська національна державність; утворення Української радянської республіки, держава і право УСРР в роки громадянської війни і воєнної інтервенції; держава і право України в умовах нової економічної

політики у 1921-1929 рр.; в період тоталітарно-репресивного режиму у 1929-1941 рр.; в роки Великої Вітчизняної війни; у перші повоєнні роки; в період десталінізації; у «Брежнєвський період» неосталінізму; в період «перебудови» (1985-1991 рр.). Другий етап закінчується сьогоднішнім, коли у політичній боротьбі справедливу перемогу здобуло одвічне прагнення народу України – створити незалежну суверенну Українську державу [3].

Проголошення незалежності стало своєрідною точкою відліку нового етапу історії України, поклато початок перехідного періоду, суть якого – у переході на якісно вищий рівень суспільного розвитку: у політичній сфері – від тоталітаризму до демократії; в економічній – від командної до ринкової економіки; у соціальній – від людини-гвинтика до активного творця власної долі; в гуманітарній – від класових до загальнолюдських цінностей; у міжнародній – від об'єкта до суб'єкта геополітики. В цілому мало бути здійснено перехід від становища «уламка імперії» [4] до власної державності, від формальної незалежності – до реального суверенітету.

Але українське суспільство було недостатньо підготовлене до державотворчого процесу. Рішуча відмова від існуючого до серпня 1991 р. зразка суспільного розвитку в умовах відсутності науково обґрунтованої моделі побудови незалежної держави зумовили на перших порах втрату орієнтирів, розгубленість, розчарування, а внаслідок цього – тривалий «урочистий марш на місці» [3] на роздоріжжі реформ.

Швидке визнання державної незалежності України десятками країн світу певною мірою породжувало ілюзію того, що труднощі, пов'язані з перехідним періодом, будуть розв'язані безболісно й у короткий термін. Але надії на те, що західні країни допоможуть, танули на очах. Політичні партії й рухи України обстоювали різні, нерідко полярні позиції в питаннях зовнішньої політики [2].

Основним документом, що визначав принципові засади розбудови державотворчих процесів, у тому числі й у сфері зовнішньої політики, став Акт проголошення незалежності України, прийнятий 24 серпня 1991 р. [2]. Виходячи з цього документу, Верховна Рада України 2 липня 1993 р. схвалила «Основні напрямки зовнішньої політики України». У них, зокрема, наголошується, що неодмінною умовою розбудови незалежної Української держави є її активне та

повномасштабне входження до світового співтовариства. Торуючи свій шлях у світ, Україна спирається на власні фундаментальні загальнонаціональні інтереси, а саме: стратегічні й геополітичні, пов'язані з національною безпекою України та захистом її політичної незалежності; економічні, пов'язані з інтегруванням економіки України у світове господарство; регіональні, субрегіональні, локальні.

Зовнішня політика України має спрямовуватися на її утвердження й розвиток як незалежної демократичної держави, на збереження її територіальної цілісності та недоторканності кордонів, на включення національного господарства у світову економічну систему, на поширення у світі образу України як надійного й передбачуваного партнера.

Конституція України, прийнята у 1996 році, як вищий законодавчий акт визначила базові принципи організації вищих органів держави і місцевого самоврядування, їх відносини і компетенцію, а також права, свободи і обов'язки громадян. Затвердження основного закону держави створило юридичну основу для ефективної і раціональної перебудови політичних структур, стабілізації економіки, формування розвиненого громадянського суспільства, органічного входження України у світове співтовариство.

З моменту проголошення незалежності України попри всі негаразди та проблеми було досягнуто вагомих результатів. Головним з них, безумовно, є те, що Україна відбулася як незалежна держава, як загальновизнаний суб'єкт міжнародних відносин. У політичному сенсі наша держава користується авторитетом ініціативного, самодостатнього і конструктивного учасника міжнародного життя. Свідченням цього, зокрема, є членство України в таких міжнародних організаціях як ООН, СОТ, Рада Європи, ОЧЕС, ОБСЄ (де вона виступає головною країною у 2013 році); активна участь у Центральноєвропейській ініціативі, Раді держав Балтійського моря, а також участь у миротворчих операціях під егідою ООН.

Говорячи про проблеми та перспективи української зовнішньої політики, слід насамперед наголосити, що сприяння формуванню позитивного міжнародного іміджу України – справа й завдання не тільки зовнішньої політики. Остання не може існувати відірвано від політики внутрішньої. Не лише зовнішня політика має ефективно працювати на внутрішню, але й остання має працювати на зовнішню політику. Це одна з головних передумов її ефективності, а, отже, й зміцнення

міжнародного авторитету нашої держави. Прикладом цьому є прийняття Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» 2010 р., яким визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України [1].

Зокрема, серед основних засад зовнішньої політики нашої держави є забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі [1]. Європейська інтеграція України вимагає глибокої модернізації всіх сфер життєдіяльності країни аби в повній мірі відповідати вимогам Копенгагенських критеріїв, що висуваються до країн, які прагнуть набути членства в ЄС. З цією метою Україна виступатиме як надійний та конструктивний партнер для поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва з Європейським Союзом, а також з усіма зацікавленими у взаємовигідному співробітництві членами світового співтовариства.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. №2411-17 :[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
2. Зовнішня політика незалежної України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://histua.com/knigi/istoriya-ukraini-zaruba-vaskovskij/zovnishnya-politika-nezalezno-ukraini>
3. Розвиток української державності. Основні етапи її становлення : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://spogad.at.ua/publ/z\\_knig/rozvitok\\_ukrajinskoji\\_erzhavnosti\\_osnovni\\_etapi\\_jiji\\_stanovlennja/6-1-0-103](http://spogad.at.ua/publ/z_knig/rozvitok_ukrajinskoji_erzhavnosti_osnovni_etapi_jiji_stanovlennja/6-1-0-103)
4. Стартові умови розгортання державотворчого процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.biglibrary.com.ua/book/37\\_Istoriya\\_Ukraini/3073\\_191\\_Startovi\\_ymovi\\_rozgortannya\\_derjavotvorchogo\\_procesy](http://www.biglibrary.com.ua/book/37_Istoriya_Ukraini/3073_191_Startovi_ymovi_rozgortannya_derjavotvorchogo_procesy)

*Джигар Віктор Олександрович,  
аспірант кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОДОЛАННЯ ЕКОЛОГО-ТЕХНОГЕННИХ КАТАСТРОФ (НА ПРИКЛАДІ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЯПОНІЄЮ)**

Останні десятиліття характеризуються підвищенням екологічної свідомості громадян розвинутих країн світу. Причинами цього стали, з одного боку, збільшення рівня екологічної небезпеки та трагічні наслідки еколого-техногенних катастроф, а з іншого – краща поінформованість суспільства про потенційні загрози, що несуть наслідки таких трагедій. Окрім аварії на Чорнобильській АЕС, людство має ряд інших жорстоких уроків – (комбінат «Маяк» у Челябінській області СРСР, 1957 рік), пожежа на реакторі АЕС «Віндскейл» (Велика Британія, 1957 рік), розплавлення активної зони реактора АЕС «Тримайл – Айленд» (США, 1979 рік), розплавлення активної зони реакторів 1,2,3 АЕС «Фукусіма-1» (Японія 2011 рік). У результаті, було завдано гігантський збиток біосфері і людині, величезні площі територій багатьох країн зазнали небезпечного радіаційного впливу[1]. Сьогодні цілком очевидно: Фукусіма за своїми руйнівними масштабами, поза всяким сумнівом, повторила Чорнобиль. Ця катастрофа, як і Чорнобильська, оцінена по сьомому рівню Міжнародної шкали ядерних процесів. Радіоактивний цезій Фукусіми покрив всю територію країни, включаючи і найвіддаленіші населені пункти, розташовані в 1700 км від аварійної станції. Після цієї трагедії, в Японії на державному рівні було прийнято дуже важливе організаційне рішення – у серпні 2011 р. Кабінет Міністрів перевів Агентство з атомної енергії з Міністерства торгівлі в структуру Міністерства охорони навколишнього середовища. Тим самим пріоритетні завдання уряду країни спрямовуються на захист навколишнього середовища, а не на амбіційні проекти енергетичних компаній. Саме такий вистражданий досвід і розуміння того, що яким би досконалим в технологічному виконанні не був той чи інший ядерний об'єкт, не можна стверджувати, що він повністю застрахований від аварії – дуже корисний як для країн, які тільки

заявляють про розробку проектів будівництва нових атомних електростанцій, так і для інших країн світу, у тому числі і для України.

Зупинимось на результатах нещодавнього наукового візиту делегації японських фахівців на чолі з Міністром з питань реконструкції, міністром з питань координації політики щодо ліквідації наслідків ядерної аварії на Фукусімі, Головою Агентства з реконструкції Японії паном Такумі Немото, який проходив з 3 по 5 травня ц.р. в рамках співробітництва Фукусіма-Чорнобиль. Це перший візит в Україну чиновника такого рівня через більше ніж два роки після аварії на АЕС «Фукусіма-1», коли Міністр нового уряду країни прийняв рішення наочно ознайомитися з тим, які наслідки некерованого «мирного атому» можуть спостерігатися навіть через 27 років. Японські фахівці відвідали Чорнобильську станцію і прилеглу територію, де детально ознайомилися з подіями, що трапилася 27 років тому на четвертому енергоблоці, з героїчним подвигом ліквідаторів в перші місяці катастрофи, зусиллями уряду та вчених вже незалежної української держави щодо дезактивації значно постраждалих територій, забезпечення поводження з ядерним паливом Чорнобильської АЕС, а також механізмом управління зоною відчуження і зоною відселення. Окрему увагу було приділено питанням вивчення досвіду України із нормативного забезпечення та регулювання зон радіоактивного забруднення, встановлення безпечних рівнів радіації для можливого повернення евакуйованого населення, а також забезпечення життєдіяльності, підтримки психологічного стану, вирішення побутових та медичних проблем українських громадян, які були евакуйовані з зони обов'язкового відселення, а також тих, хто проживає навколо зони відчуження.[2] Крім цього, було відзначено, що Україна вже має спеціалізовані установи, які активно і ефективно надають допомогу постраждалим громадянам, особливо у контексті їх інформування про наслідки атомної аварії, і цей досвід є корисним для японської сторони.[3]

Узагальнюючи, слід зазначити, що маючи схожу трагедію і її наслідки, головне завдання для двох країн – об'єднати зусилля у справі мінімізації наслідків техногенних аварій та працювати разом задля запобігання подібних аварій. Україні слід продовжувати підтримувати контакти з представниками Агентства з реконструкції Японії та посилити співробітництво з центральною і муніципальною

владою префектури Фукусіма. Для Японії дуже важливо вивчити досвід України, щодо зусиль по відновленню постраждалих територій, що зазнали радіаційного впливу, стратегії проведення дезактивації та застосувати ці уроки і досвід у справі реконструкції та відродження префектури Фукусіма.

### **Список використаних джерел**

1. Дутчак В.Ф. Зарубіжний досвід вирішення проблеми правового регулювання господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи / Вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана» // Електронний ресурс – Режим доступу: <http://intkonf.org/dutchak-v-f-zarubizhniy-dosvid-virishennya-problemi-pravovogo-regulyuvannya-gospodarskoyi-diyalnosti-na-teritoriyi-chornobilskoyi-katastrofi>.

2. Последствия аварии на "Фукусима-1" устранят по опыту украинских коллег // Електронний ресурс – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2013/05/05/chernobl-anons.html>.

3. Япония решила изучить опыт Украины в устранении последствий аварии на АЭС // Електронний ресурс – Режим доступу: <http://www.vz.ru/news/2013/5/5/631390.html>.



*Дутчак Галина Онуфрївна,  
докторант кафедри державного управління і менеджменту  
НАДУ при Президентіві України*

## **УКРАЇНО-ФРАНЦУЗЬКІ МІЖДЕРЖАВНІ ВІДНОСИНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК (1920-1950 рр.)**

В існуванні УРСР треба виділити три етапи, які мають безпосереднє відношення до української зовнішньої політичної проблеми. Перший етап припадає на 1920-1923 рр., коли УРСР зберігала до певної міри політичну відокремленість від РСФСР. І тому на відносно короткому періоді уряд УРСР мав деяку змогу проводити власну зовнішню політику, мати безпосередні зв'язки із іноземними державами і бути активною стороною у різних міжнародних договорах, що мали пряме чи опосередковане відношення до України.

Другий період в існуванні УРСР припадає на 1923-1944 рр. коли Україна цілком зникла з міжнародної арени. Функції ліквідованих окремих дипломатичних представництв УРСР в інших державах перебрав на себе Народний комісаріат закордонних справ СРСР.

Третій етап почався з 1944 р., коли на доручення Й.Сталіна частково питання компетенції союзних республік поновлюються: повертається їм право мати власні міністерства закордонних справ, вступати в безпосередні дипломатичні зносини із іноземними державами і мати також власні збройні сили, але без права вести власну зовнішню торгівлю.

Отримавши право мати власне Міністерство закордонних справ, уряд УРСР не дістав ніякого права вести власну зовнішню політику і не дістав теж права мати фактичні зносини із закордонними державами. У контексті цього найновіший етап в існуванні УРСР не на багато відрізняється від періоду 1923-1944 рр.

Кожна дискусія на тему української зовнішньої політики мусить, насамперед торкатися питання про те, чи взагалі існувала українська зовнішня політика у розумінні загальнознаному в цілому світі і теж, чи нація з таким політико-державним статусом, як українська мала і вела власну зовнішню політику.

Як знаємо, протягом кількох останніх років АН УРСР (сектор держави і права) і Міністерство закордонних справ УРСР опублікували три збірника документів, що стосується діяльності Української РСР на міжнародній арені, починаючи від 1945 р. Крім того, окремі радянські видавництва в Україні опублікували додатково кілька книжок і брошур українською та російськими мовами, у яких висвітлюється питання зовнішньої політики Української РСР та її зв'язки із іноземними державами.

Усі ці документи і праці (до речі, дуже незначні щодо кількості) розкривають характер зовнішньополітичної діяльності уряду УРСР. Ці документи свідчать про те, якою була позиція і роль УРСР у загальнорадянській системі і на міжнародній арені.

Питання української зовнішньої діяльності далеко не вичерпувалося тим, що робив уряд Української РСР, який претендував бути, як би справжнім і дійсно суверенним речником всього українського народу. Знаємо, що незалежно від цього уряду і у протигагу до нього на зовнішньополітичному просторі діяли українські самостійницькі чинники, які змагалися за повну незалежність України і теж за те, щоб Україна являлася предметом міжнародного права не тільки з формальних причин (так, як було написано в Конституції), але діяла як активний співучасник міжнародного життя та була реальною силою на міжнародній арені з власною зовнішньою політикою. Розмірковуючи над різними аспектами української зовнішньої політики, потрібно теж мати на увазі і цю річ української дійсності.

Слід зауважити, що в сучасній міжнародно-політичній дійсності говорити про українську зовнішню політику, її характер, завдання та перспективи –це не проста справа. Чи взагалі існувала українська зовнішня політика у розумінні зовнішньої політики як такої? Чи могла нація з таким політико-державним статусом, як українська, вести власну зовнішню політику взагалі?

Щоб дати відповіді на ці запитання, передусім слід замислитися над формально-правовим становищем України, а також проаналізувати той фактичний стан, у якому перебував український народ.

Основою формально-правового стану в Україні на той час був той факт, що за Конституцією УРСР і згідно з постановами Конституції УРСР (і також Конституції СРСР), Українська РСР мала право бути репрезентована, як суверенна

держава, на міжнародній арені незалежно від загальносоюзної (тобто СРСР) репрезентації, може брати участь у міжнародному житті, тобто вступати у безпосередні зв'язки з іншими державами, заключати договори тощо. Органом, що мав би безпосередньо займатися зовнішньою політикою УРСР і через який уряд УРСР повинен мати безпосередні зв'язки з іноземними державами, було Міністерство закордонних справ Української РСР, створене у 1944 р. Такий формально-правовий бік цього питання. Коли брати до уваги питання справжньої суверенності Української РСР, то цілком заперечується все те, що написано у конституціях УРСР та СРСР. Це розходження між формально-правовим станом, згідно з яким УРСР виступає як існуюча державна форма на Українській території під сучасний стан і між фактичною позицією та роллю тієї ж УРСР і її уряду стає очевидним, якщо аналізувати цю позицію і роль УРСР у загально-радянській державній системі, а зокрема на міжнародному рівні.

Яскравим свідченням цієї політики додаємо документ: «4. VIII. 1945. Посольство ССРСР во Франції. Уполномоченому ВОКС. В целях установления культурной связи с французскими прогрессивными организациями и отдельными деятелями науки, культуры, искусства, литературы, направляем Вам, по согласованию с Народным Комиссариатом Иностранных Дел Украины тов. Тов. Мануильским Д.З. первую посылку материалов по Украине и просил Вас передать ее Ассоциации «Франция-СССР».

Одновременно обращаемся к Вам со следующей просьбой:

Президент Академии Наук УССР академик Богомолец А.А., состоящий до войны в переписке с издательством Массои в Париже, выразил желание возобновить обмен научными трудами с указанным издательством. Ввиду отсутствия у них данных, необходимых для оказания содействия академику Богомольцу А.А., просим Вас сообщить нам, существует ли издательство Массои в настоящее время, считаете ли Вы целесообразным возобновить с ним обмен научными трудами, и, в случае возможности возобновления такой связи, передать издательству Массои от академика Богомольца литературу.

Мы будем Вам очень признательны за все советы и указания, которые помогут нам в деле развития культурных связей УССР с Францией... Председатель украинского общества культурной связи с заграницей

/підпис/ К. Янчев»[1].

Тому також, коли ми хочемо обміркувати питання УРСР і української зовнішньої політики, ми ніяк не можемо обмежуватися до формально-правової сторони справи (як це, до речі, постійно робили, з метою приховати фактичний стан, радянські автори), а ми повинні порівнювати цю формально-правову сторінку проблеми з тією дійсністю, в якій Україна перебувала, а також з питанням дійсної позиції і ролі УРСР та її уряду у системі СРСР і на міжнародній арені. Тільки в такій площині і при такому підході ми реально зможемо оцінити, що позитивного було в україно-французьких відносинах, зокрема у сфері культури і науки.

#### **Список використаних джерел**

1. ЦДАВОВ Ф. 5110, оп.1, справа 48, арк.76.

*Архівний документ друкується із збереженням стилістики оригінала у відповідності із сучасними нормами орфографії і пунктуації (але із збереженням особливостей, що відображають індивідуальну авторську манеру).*

**Красіловська Зоя Валеріївна,**  
*аспірант кафедри права і законотворчого процесу,*  
*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕДІАЦІЯ ЯК НОВА СФЕРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Медіація, як метод і процес урегулювання конфліктів за допомогою посередника, на перший погляд, є досить новим явищем для України. Водночас, перші медіатори в рамках різноманітних міжнародних проектів пройшли підготовку понад 10 років тому. За приблизними підрахунками, бо точної статистики на жаль немає, в Україні було підготовлено до 2000 медіаторів. Виникає запитання – чому про них мало хто знає?

Актуальність інституту медіації пов'язаний із критичним станом довіри громадян та суб'єктів господарювання до системи державного управління, до судової системи, що не виправдовує та не забезпечує їх інтереси та права, а отже, не виступає справедливим арбітром.

Згідно з результатами досліджень, що у 2006 року проводила IFC (*International Finance Corporation*) в Україні, було констатовано, що про медіацію мало хто чув. Після пояснення сутності медіації, респонденти повідомили, що, якби була така можливість, вони із задоволенням спробували б її застосувати для вирішення спорів («так» медіації відповідали 61% із загальної кількості опитаних підприємств; найбільшу зацікавленість виявили малі підприємства (83%), великі (59%). Тому є надія, що попит може з'явитися навіть скоріше, ніж ми уявляємо [2].

Медіація (з лат. *mediatio*-посередництво) – це неформалізована, але чітко структурована процедура врегулювання спору за участі нейтрального посередника (медіатора), який підтримує сторони у досягненні ними взаємовигідного рішення. При цьому фокус зосереджено на інтересах сторін, а не на правових позиціях та договірних правах. У випадку медіації конфліктуючі сторони самі знаходять рішення, що відрізняє медіацію від інших способів урегулювання спорів, у тому числі від третейських судів (арбітражу) [3].

Успішна та результативна медіація носить характер «перемоги для всіх». Окрім прямого результату – власне, вирішення спору, медіація дійсно вирішує ще

ряд непрямих завдань. Медіатор може бути посередником у розмові, де сторони вже не можуть розмовляти одна з одною. Різні формати проведення медіації дозволяють реалізувати процедуру таким чином, що сторони взагалі не перетинаються, не бачать одна одну, можуть собі дозволити дати вихід емоціям і оцінку ситуації, не підбираючи слова. Завдання медіатора, і цьому спеціально навчають на програмах підготовки, – донести основну думку сторони, зберігаючи зміст, але змінивши форму.

Серед основних принципів медіації можна виділити такі:

- добровільність – сторони медіації самостійно приймають рішення щодо початку медіації та керують її процесом; процедура може розпочатись виключно за волею кожної із сторін. Кожен має право вийти із процедури медіації у будь-який момент до укладення медіаційної угоди;

- конфіденційність, тобто таємність самої процедури та джерела отримання інформації – сторони мають домовитися про правила конфіденційності, але така домовленість не може бути відносно дій, що передбачені законодавством держави як правопорушення. Медіатор зобов'язаний зберігати чужі таємниці незалежно від обставин, що змінюються.

- участь третьої сторони – медіатора, який займає неупереджену та нейтральну позицію; ця особа, не є учасником спору і йому забороняється схилити сторони до прийняття рішення або нав'язувати власну або певну іншу волю;

- наявність структурованої процедури проведення;

- пошук взаємовигідного рішення, тому не тільки медіатор, а й сторони спору мають пропонувати свій вихід із конфліктної ситуації;

- медіатор створює атмосферу конструктивної співпраці, спрямовує та пом'якшує дискусію та дбає про коректне ставлення сторін одна до одної.

- можливість сторін у будь-який час звернутися у державний або третейський суд для вирішення спору [1].

Безперечно, що зазначені переваги не є вичерпними. Медіація дозволяє досягти значного «економічного ефекту» як на рівні держави, так і на рівні приватних осіб, компаній. Зокрема застосування медіації як альтернативного позасудового способу вирішення конфлікту дозволяє розвантажити суди, скоротити час на вирішення спірної ситуації. У країнах, які вже запровадили

медіацію і відчули корисність цієї «ресурсозберігаючої технології» розгляду спору, держава підтримує медіацію на законодавчому рівні. Зокрема у Великобританії сторони, які не застосували медіацію як досудову процедуру, позбавляються права на відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом справи в суді, навіть у разі виграшу справи. Окрім того, держава фінансує службу державних медіаторів, вважаючи, що це є більш фінансово доцільним, ніж завантажувати судову систему малими позовами.

Схожа ситуація склалася в Ізраїлі, де створена і існує спеціальна система розгляду «малих позовів» за допомогою медіаторів. У більшості країн законодавчо встановлено, що медіація є обов'язковою процедурою, якщо суддя визнає спір таким, що може бути вирішеним за допомогою медіації.

Також відпадає необхідність залучення виконавчої служби до виконання досягнутих домовленостей. Рішення, що сторони прийняли самостійно і вважають справедливим для себе, як правило, виконуються самостійно і в добровільному порядку.

На рівні організацій (компаній) медіація дозволяє плідно вирішувати трудові спори, а також будь-які конфлікти, пов'язані з відносинами між власниками, керівниками, підлеглими, а також при залагодженні конфліктів із клієнтами. Медіація також довела свою ефективність при вирішенні спорів, пов'язаних із захистом прав споживачів. У деяких країнах Західної Європи, у Вірменії медіація застосовується як спосіб вирішення спорів, пов'язаних з оподаткуванням.

У країнах Латинської Америки медіацію визнано ефективним способом, що допомагає у боротьбі з корупцією [2].

Як не дивно може звучати, але акцент повинен ставитися саме на майбутньому – адже сьогодні у медіації є і досить непогане. Наприклад: в Україні досить ефективно працює медіація як спосіб примирення потерпілого і правопорушника, захисту прав споживачів, вирішення трудових спорів, а також сімейних спорів. Фактично тієї нормативної бази, що існує, цілком достатньо для здійснення такого роду діяльності, тому що в кожному окремому випадку послуга медіатора може бути дуже подібною до тих, що здійснюють посередники, консультанти, коучі, фасилітатори. Чого дійсно бракує, так це – законодавчо

встановленого захисту прав медіатора. Адже конфіденційність одна з головних умов успішності медіації.

Закон «Про медіацію», який необхідно розробити і прийняти може зіграти велику роль у розвитку медіації в Україні. Адже з прийняттям закону сторонам конфлікту буде спокійніше застосовувати щось для них маловідоме. Тому легітимізація ідеї є дуже важливою для встановлення довіри до неї.

#### **Список використаних джерел**

1. Козирева В.П., Гаврилішен А.П. Медіація як альтернативний спосіб вирішення господарських спорів – [Електронне джерело]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/misb/2011\\_1-2/Kozyreva\\_Gavrilishyn.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_1-2/Kozyreva_Gavrilishyn.pdf)

2. Ференц Т. Перспективи розвитку медіації в Україні - [www.esw.org.ua](http://www.esw.org.ua)

3. Що таке медіація? // Сайт Асоціації Rechtsstandort Hamburg e.V. – [Електронне джерело]. – Режим доступу: [www.dispute-resolution-](http://www.dispute-resolution-)

- -



*Купрійчук Василь Михайлович,  
кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики  
НАДУ при Президентові України*

## **ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНИМ РОЗВИТКОМ В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917-1920 рр.)**

Державне управління гуманітарним розвитком в добу національної революції 1917–1920 рр. було підготовлене самим історичним розвитком українського суспільства. Цей процес розпочався фактично уже в перші роки після ліквідації автономії козацько-гетьманської держави Російською імперією і тривав впродовж усього 19-початку 20 століття. Долаючи різні перешкоди політичного, економічного, культурного характеру, українські державні, культурні діячі, різні організації, а з появою і політичні партії, вели послідовну й настійну боротьбу за відродження державності українського народу, його вільний гуманітарний та духовний розвиток. Ця боротьба знайшла своє логічне завершення і практичне втілення в життя в ході визвольних змагань 1917–1920 рр., в процесі яких було відроджено українську державність та проголошено її незалежність.

Виразником інтересів українського громадянства стала Центральна Рада – представницький політичний орган українського народу. Важливою і невід'ємною частиною державної політики Центральної Ради було впровадження культурно-освітнього будівництва в Україні, відродження національної мови і школи.

Так, упродовж 1917 р. під керівництвом уряду Центральної Ради було відкрито 5,4 тис. українських шкіл, понад 100 українських гімназій (на Київщині, Полтавщині, Поділлі, Чернігівщині та Харківщині), запроваджено україномовне викладання у десятках медичних, агрономічних, технічних училищ і шкіл. У системі вищої освіти почали діяти новостворені народні університети у Києві, Миколаєві, Харкові, Одесі, науково-педагогічна академія та технічний інститут у Києві, ряд українських факультетів і кафедр в існуючих вузах, які водночас охоплювали навчальним процесом понад 5 тис. студентів [1].

Невід'ємною складовою частиною державно-управлінських гуманітарних перетворень уряд вважав і проблему проведення українізації судового та адміністративно-державного апарату. На весну 1918 р. близько 60 % (по регіонах) адміністративного апарату вели своє діловодство українською мовою, а у березні 1918 р. Центральна Рада надала українській мові статусу державної.

У полі зору державотворчих процесів постійно перебували питання розвитку гуманітарної політики національних меншин України. Для них було створено десятки шкіл, гімназій, факультетів у вузах, різні періодичні видання, театри, музеї тощо. Право на вільний національно-культурний розвиток національних меншин гарантувалося законодавчо [2].

Державотворчу політику уряду Центральної Ради у галузі розвитку української освіти, науки і культури продовжив уряд Української Держави гетьмана П.Скоропадського.

Ним було створено понад 150 українських гімназій. Вийшло з друку кілька мільйонів примірників українських підручників. Засновано широку мережу загальнокультурних закладів та установ: Державний український архів, у якому мали бути зосереджені документи історії України, перевезені з архівів Москви та Петрограду, Український історичний музей та Українську національну бібліотеку, фонд якої швидко зростає, а за кількістю та якістю книг Українська національна бібліотека могла конкурувати з кращими бібліотеками Європи [3].

Восени 1918 р. були одержавлені і проголошені українськими в минулому російські університети у Києві, Одесі, Харкові, а також Катеринославський гірничий, Харківський технологічний і ветеринарний та Київський політехнічний інститути. Уряд П.Скоропадського реформував Київський народний університет, перетворивши його в державний, а також, приймає закон про заснування українського університету у Кам'янець-Подільському з перспективою розвивати вищу гуманітарну науку на Поділлі і Західній Україні та налагодження наукових зв'язків з університетами Західної Європи [4].

За історично короткий період діяльності Української Держави утворилося 35 вищих навчальних закладів. Це означало, що у вищій освіті були здійснені корінні перетворення, які зміцнили основи національної вищої освіти.

У листопаді 1918 р. було засновано Українську академію наук (перший президент – В. Вернадський) і призначено перших одинадцять академіків. Окрім названих наукових установ, у Києві за підтримки уряду було засновано Державний драматичний театр, Державний народний і Молодий театри, а також Українську Державну капелу та Державний симфонічний оркестр [5].

Можна стверджувати, що системний підхід в державному управлінні гуманітарною сферою здійснювали як уряд Центральної Ради, так і Гетьманат та Директорія.

Однією з ключових ланок гуманітарного будівництва була перебудова системи державного управління народною освітою. За рішенням уряду УНР дозволялось засновувати приватні школи, українська мова стала основною в усіх державних школах, водночас за національними меншинами визнавалось «право на школу в рідній мові». Спеціальним законом було націоналізовано українські приватні гімназії і учительські жіночі семінарії. Реорганізовувалась і розширювалась мережа спеціальних і фахових шкіл. При цьому особлива увага урядом приділялась вивченню української мови, математики, історії, географії України та інших слов'янських земель [6].

Вагомим здобутком уряду УНР – був внесок у розвиток українського видавництва. В Україні і зарубіжжі лише в добу Директорії, у 1919 р. вийшло з друку 1450, а в 1920 р. 1350 найменувань навчальної, художньої, суспільно-політичної та іншої літератури загальним тиражем близько 10 млн. примірників, більшість з яких надруковані українською мовою [7].

Таким чином, можна зробити такі висновки, що глибокі державотворчі гуманітарні зміни, що були закладені різними за своєю політичною орієнтацією урядами в період національно-визвольної боротьби 1917–1920р., мали прогресивний характер. Саме у ці роки було засновано державну національну систему освіти, науки, мистецтва, кіно, видавничу та бібліотечну справу, здійснено глибокі перетворення в інших галузях культури. Все це зробило суттєвий внесок в основу повноцінного національно-культурного відродження українського народу та подальший розвиток державної гуманітарної політики в посткомуністичний час і надало можливість зробити вагомий внесок діячів української культури у розвиток

світової культури ХХ століття, перетворити Україну в активного творця загальнолюдських духовних цінностей.

### **Список використаних джерел**

1. Калініченко В.В., Рибалка І.К. Історія України. Частина III: 1917-2003 рр.: Підручник для історичних факультетів вищих навчальних закладів. – Харків: ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2004. – 628 с.

2. Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX-XX ст. / Грицак Я.- К.: Європ. у-нт 1996. – 341 с.

3. Савченко В.А. Павло Скоропадський – останній гетьман України / В.А. Савченко – Харків: Фоліо, 2008. – 380 с.

4. Закон про відкриття чотирьох кафедр українознавства в Харківському та Новоросійському державному університетах / Державний Вісник. – К., [Б.в.] 1918. – 5 жовтня.

5. Історія світової та української культури: [підруч. для вищ. закл. освіти] / Греченко В. А., Чорний І. В., Кушнерук В. А., Режко В. – К.: Літера, 2000. – 464 с.

6. Пижик А.М. Реформування системи національної освіти в добу Директорії УНР. / А.М. Пижик – К.: [Б.в.] 1998. – 44 с.

7. Пиріг Р.Я. Павло Скоропадський : Штрихи до політичного портрету / Р.Я.Пиріг, Ф.М.Проданюк // Український історичний журнал. – 1992. – №9. – С. 91 – 105.

*Лук'янов Олексій Петрович,  
кандидат історичних наук,  
доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління,  
докторант Державного закладу  
«Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»*

**ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ  
ПІД ЧАС ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ (1919 – 1921 рр.):  
АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДІВ ЗУНР ТА ПОЛЬЩІ**

Антикорупційна політика в Україні не може бути успішною без урахування історичного досвіду періоду визвольних змагань минулого століття. Сучасне державне будівництво в Україні ґрунтується на історичному досвіді багатьох століть вітчизняного державотворення.

Відродження української державності на західноукраїнських землях після розпаду Австро-Угорщини восени 1918 року вимагало створення національних органів державної влади. При тому, що пріоритетним завданням для молодій Українській державі став збройний захист свого суверенітету, питанням розбудови державних інститутів та ефективності їх функціонування також надавалося велике значення [11]. В умовах військових дій та економічної кризи серйозну суспільну небезпеку становили корупційні зловживання представників влади, що підривало авторитет новоутвореного державного апарату серед населення.

Ми ставимо мету розглянути політико-правову діяльність урядів УНР та Польщі щодо протидії корупції в західноукраїнських землях у період визвольних змагань 1919–1921 рр.

Системного дослідження з формування антикорупційної політики в досліджуваній період в Україні не здійснювалося. Цих питань торкаються лише деякі автори в межах дослідження розвитку кримінального законодавства або державних установ: Гай-Нижник П., Камлик М., Невмержицький Є., Михненко А. та інші [1; 2].

З розпадом Австро-Угорщини одними з перших кроків уряду новоутвореної Західноукраїнської народної республіки (ЗУНР) було формування національних

органів влади та законодавства про державну службу [11]. У процесі побудови нової держави і законодавства в багатьох сферах правовідносин продовжувалося використання норм австрійського імперського законодавства. Однак через півроку існування ЗУНР (ЗОУНР) поштовхом до прийняття першого національного антикорупційного акту стали народні постання проти зловживань деяких посадовців ЗУНР.

На початку 1919 року уряд ЗУНР зіштовхнувся з незадоволенням владою з боку селян та робітників Галичини. 14 – 15 квітня 1919 р. відбулося Дрогобицьке повстання робітників та селян, причиною якого стали тяжкі матеріальні умови життя, корупційні зловживання з боку місцевої адміністрації та перебування у містах району значної кількості старшин Галицької армії, що ухилялися від участі в бойових діях на захист українських земель [1, с. 152-153; 14]. Народні повстання підштовхнули керівництво ЗУНР до негайного проведення реформ. У квітні 1919 року, в умовах польського наступу на ЗУНР, було прийнято низку важливих правових актів, серед яких був Розпорядок Державного Секретаріату внутрішніх справ про поборювання хабарництва, від 22 квітня 1919 р. [10].

Заслуга у розробці першого антикорупційного правового акту в новітній історії суверенної України належить безпосередньо державному секретарю внутрішніх справ ЗОУНР – Івану Макуху, який у квітні 1919 року розпочав активну кампанію по боротьбі з корупцією та хабарництвом, що на його думку стали «однією з найгірших суспільних воєнних недуг» [11; 12; 13; 8, с. 249; 6, с.146]. За виданим ним 22 квітня 1919 р. розпорядженням стосовно «поборювання хабарництва», місцева повітова влада мала право карати за хабарництво грошовими штрафами до 10000 гривень або арештом до трьох місяців, а коли хабарник при здійсненні правопорушення застосовував погрози чи насильство, або коли здійснював хабарництво повторно, грошовим штрафом до 20000 гривень, або арештом до шести місяців [10; 6, с. 147]. Правовою основою розпорядження (як підзаконного акту) вказувався закон Австро-Угорщини від 24.07.1917 р., що був спрямований на попередження економічних збитків державі під час війни, у тому числі і проти зловживань державних службовців. Одночасно з введенням в дію Розпорядження 22.04.1919 р. призупинялася дія Розпорядку австрійського міністерства внутрішніх справ про поборювання хабарництва від 12 серпня 1918 р.

[10]. Повноваження здійснення покарання хабарника, до утворення інспекції повітової політичної влади, належало представникам Державного секретаріату внутрішніх справ. Посадовці органу внутрішніх справ повинні були повідомити про хід слідства, що велося проти хабарника, його доходи, посаду, яку він займав у тих чи інших органах влади. Хабар підлягав конфіскації на користь держави [10, с. 63; 6, с. 147].

Важливе значення для проведення ефективної антикорупційної політики мала Люстраційна комісія, утворена при Державному секретаріаті внутрішніх справ, основним завданням якої була боротьба з корупцією та хабарництвом і різного роду зловживаннями [5, с. 1; 6, с. 147]. Значний внесок у реалізацію антикорупційних заходів здійснив Михайло Воробець, який обіймав посаду окремого державного ревізора із широкими повноваженнями і проводив ревізії в Бучачі, Долині та в інших містах [6, с. 148]. Потреба в таких рішучих заходах зумовлювалася й тим, що, як зазначав громадський і політичний діяч Карло Коберський, «на фронті віра в свою молоду силу, там бадьорий дух посвяти, боротьба з дезертирством – тут заполоханість, зневіра в будучність нації – дух особистої кар'єри чи обогачення, «великодушне милосердіє» для розбишак і дезертирів» [4, с. 2]. Ставалося й так, що корупція поширювалася на Західноукраїнську область Української народної республіки разом з урядовцями-втікачами з Наддніпрянської України. Про наявність корупції в органах влади УНР в 1919-1921 рр. в спогадах наголошують багато тогочасних державних діячів: «Вища влада УНР поступово, проте неухильно деградувала. Втім, самий стан державного апарату і усіх гілок влади УНР перебував в абсолютному розкладі. Серед державних службовців були звичайним явищем корупція, зловживання службовим становищем, правопорушення, відсутність виконавчої дисципліни, фінансові махінації тощо» [1, с. 152]; «В цей час (березень – квітень 1919 р.), – згадував колишній міністр внутрішніх справ УНР Ісаак Мазепа, – на території Галичини знаходилось чимало урядовців-втікачів з Наддніпрянської України, що під час безперестанних евакуацій державного центру порозбігалися, хто куди хотів. Наприклад, з міністерства внутрішніх справ ще в Винниці зникли невідомо куди директор адміністративного департаменту Пашевський і начальник комісії для заготівлі одягу для міліції Гейман, за яким числилося 10 мільйонів гривень

державних грошей. Перед евакуацією з Кам'янця (в кінці березня 1919 р.) зник цілий кінний загін центральної державної міліції в кількості до 300 людей разом з своїм начальником Ідишевським. Немало з цих дезертирів опинилися в Галичині, де вони весело жили по ресторанах та кав'ярнях» [1, с. 153; 7, 157 ].

Діяльність державного секретаріату внутрішніх справ ЗУНР на чолі з Іваном Макухом дозволила викрити корупцію на цукроварнях, а також дрогобицьку, долинську, бучацьку нафтові афери, що нанесли великої шкоди соціально-економічному становищу та розкладали державний апарат [9, с. 1]. Великого розголосу набула справа щодо спекуляцій сіллю за участю посадовців Долинського повіту. У той час як у продажі солі відмовлялося урядовцям, представникам інших повітів, майже весь запас солі, 90 вагонів, було продано місцевим спекулянтам, які реалізовували її за ціною у два рази більшою від максимальної вартості. Також службовці «Харчевого Уряду» Долинського Державного Комісаріату займалися спекуляціями з нафтою, зерном та іншими продовольчими та промисловими товарами, у наслідок чого погіршувалася й без того тяжка соціально-економічна ситуація та наносилися збитки державі. [5, с.1; 6, с. 147]. Започаткована Іваном Макухом Люстраційна комісія навесні 1919 р. розкрила зловживання в «Харчевім Уряді» Долинського Державного Комісаріату. Багатьох винних у службових зловживаннях було заарештовано та позбавлено посад. Однак в умовах активних військових дій й наступу польської армії на українські землі забезпечити ефективне правозастосування антикорупційних норм було не можливо.

Уряд Польщі під час розбудови Другої Речі Посполитої зайнявся питаннями створення антикорупційного законодавства значно пізніше. Майже через рік після прийняття Розпорядку Державного Секретаріату внутрішніх справ ЗУНР про поборювання хабарництва, польська влада у січні 1920 року приймає перший антикорупційний акт, що у березні 1921 р. замінюється новою постановою: Постанова Ради Міністрів Польської Республіки про боротьбу зі злочинами, пов'язаними з хабарництвом урядовців [15; 16]. Польські антикорупційні акти також були спрямовані переважно на боротьбу з хабарництвом серед цивільних службовців, однак передбачали суворі покарання смертною карою за хабарництво. При цьому в постанові містилася значна кількість посилань на імперські закони, які на початку 1920-х рр. продовжували діяти поки не була сформована цілісна



система нового національного законодавства. Польський уряд зіштовхнувся з труднощами правового регулювання у різних регіонах країни й тому, що вони входили тривалий час до складу трьох різних імперій.

Отже, можемо зробити наступні висновки:

1. Майже єдиним корупційним проявом у західноукраїнських землях за законодавством ЗУНР та Польщі визнавалося хабарництво;

2. В ЗУНР акти проти хабарництва з'явилися майже на рік раніше, ніж в Польщі;

3. Характерно те, що і ЗУНР і Польща у створенні нормативних актів щодо протидії хабарництву, ґрунтувалися на нормах законодавств держав, до яких раніше належала територія України та Польщі (Австро-Угорщини, Російської імперії та Німеччини), з причин неможливості в умовах перших років відновлення державності та війни за незалежність швидко створити (розробити) власну нову систему законодавства. Таким чином, колишнє імперське законодавство продовжувало діяти і було правовою основою у питаннях регулювання відносин державної служби та відповідальності службовців за корупційні злочини;

4. В УНР та ЗОУНР навіть в умовах формального об'єднання в єдину державу продовжували у багатьох сферах діяти різні закони колишніх Російської та Австро-Угорської імперій, не було вироблено єдиного законодавства, у тому числі в питаннях боротьби з корупцією. Крім того, проблеми функціонування вищих органів влади УНР сприяли поширенню корупції з Наддніпрянської України до Західних областей;

5. У польських актах, що діяли в західноукраїнських землях на початку 1920-х рр. характерно використання більш суворої міри покарання (переважно смертної кари за хабарництво), в той час як Розпорядком Державного Секретаріату внутрішніх справ ЗУНР покарання за цей злочин обмежується переважно штрафом.

#### **Список використаних джерел**

1. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.)./ П.П. Гай-Нижник. – Київ: «ЩеК», 2010. – 304 с.

2. Камлик М., Невмержицький Є. Корупція в Україні. – К.: “Знання”, 1998. – 179 с.; Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф.

Михненко А.М. // А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. – 3-є вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, – 2012. – 529 с.

3. Кащук Р. І. Макух: відомий і невідомий (до 130-річчя від дня народження) / Р.І.Кащук // Обрії. – 2001. – № 2. – С. 72–76.

4. Коберський К. Фронт і запілля / К. Коберський // Народ. – 1919. – Ч. 15. – 4 мая. – С. 2.

5. Комунікат // Република. – 1919. – Ч. 60. – 12 цвітня. – С. 1.

6. Кульчицький Р.В. Державно-політична діяльність Івана Макуха в період ЗУНР / Р.В. Кульчицький. // Вісник Прикарпатського університету [Текст]: історія. – Вип.8. 2008. – № 14. – С.140-150.

7. Мазепа І. В огні й бурі революції. 1917-1921. / І. Мазепа– К.: Темпора, 2003. – 607 с.;

8. Макух І. На народній службі / І. Макух. – Детройт, 1960. – 565 с.

9. Національна карність // Република. – 1919. – Ч. 59. – 11 цвітня. – С. 1.

10. Розпорядок Державного Секретаріату внутрішніх справ з дня 22 цвітня 1919 р. про поборювання хабарництва // Вісник державних законів і розпорядків ЗОУНР. – 1919. – Вип. 8. – 30 цвітня. – С. 63.

11. Центральний державний історичний архів України у Львові (ЦДІАУЛ), ф. 348, оп. 1, спр. 779. – 158 арк.;

12. ЦДІАУЛ, ф. 870, оп. 1, спр. 2. – 10 арк.

13. ЦДІАУЛ, ф. 870, оп. 1, спр. 3. – 21 арк.

14. ЦДІАУЛ, – ф. 581, – оп. 1, – спр. 12. – арк. 3.

15. Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku. // Режим доступу: <http://rzeczpospolita2.blogspot.com/2011/08/kara-smierci-z-checi-zysku-urzednikow.html> .

16. Ustawa z dnia 18 marca 1921 roku o zwalczaniu przestępstw z chęci zysku, popełnionych przez urzędników. // Dziennik Ustaw. – 1921. – S. 388–391.

*Маленко Ганна Юрївна,  
аспірант кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ГЕНЕЗА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Система державного управління має властивість перманентної зміни структури, механізмів та інструментів, що забезпечують реалізацію поставлених завдань. Галузь охорони довкілля не тільки не є виключенням, а навпаки, характеризується постійним реформуванням.

Такі процеси є закономірними в умовах зміни концепції розвитку суспільства. Ми пройшли шлях від нігілістичного ставлення до природи і до усвідомлення реалістичності фізичного знищення людства внаслідок екологічної катастрофи.

На сьогоднішній день є розуміння нерозривності економічного та екологічного розвитку, а відтак суспільство звертається до запровадження принципів «зеленої економіки».

Причиною постійної зміни структури управління є також політична нестабільність в Україні. Кожний Міністр змінював структуру Мінприроди, замінював заступників Міністра та начальників провідних управлінь. При цьому щоразу подавалось на затвердження в Кабмін або Президенту начебто принципово нове Положення про Міністерство, а по суті – щоразу змінене під «свою команду». Хвиля реорганізацій та кадрових перетасовок йшла вниз, в результаті чого Міністерство було паралізовано півроку та більше, а незабаром приступав до роботи новий Міністр і конвульсії «реформування» починались знову [2].

Особливо показовою є доля одного з найважливіших підрозділів Мінприроди – Державної Екологічної Інспекції, у завдання якої входить організація й здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства на всій території України. Хаотичне реформування Мінекобезпеки-Мінекоресурсів-Мінприроди кілька разів руйнувало цілісність системи такого державного контролю. Зокрема, Указом Президента

України від 29.05.2000 № 724/2000 було затверджено «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» і скасовано Указ Президента України від 10.02.1995 № 120 «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України». З цього моменту Головна державна екологічна інспекція стала нелегітимною, бо залишалась підрозділом вже неіснуючого Міністерства. Так тривало принаймні до прийняття Камбінгом Постанови 14 березня 2001 року № 239 «Про створення урядових органів державного управління у складі Міністерства екології й природних ресурсів України», а реально – до прийняття Постанови КМУ від 17.11.2001 № 1520 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» [2].

Взагалі органи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища можна класифікувати за характером, напрямками роботи, повноваженнями. Відповідно до цієї ознаки, вони поділяються на органи загальної, міжгалузевої, галузевої і спеціальної компетенції [3].

Доцільно також зазначити, що в галузі екології види управління розподіляються, по-перше, за функціями управління на: загальне і спеціальне; по-друге, за суб'єктним складом: на державне управління (державні органи); самоврядне управління (самоврядні органи); громадське управління (громадські формування) [1].

Андрейцев В.І., розглядаючи органи управління як юридично відособлені державні, самоврядні і громадські інституції, що уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, експертні, охоронні, контрольні та інші функції в галузі екології, розподіляє їх на три блоки.

Перший блок представляють органи загального державного управління і спеціального державного управління. У свою чергу, до органів загального державного управління відносяться: а) Президент України; б) Кабінет Міністрів України; в) Уряд Автономної республіки Крим; г) органи місцевої державної виконавчої влади.

Органи спеціального державного управління в галузі екології розподіляються на: а) органи надвідомчого управління і контролю; б) органи

спеціального поресурсового управління; в) органи спеціалізованого функціонального управління; г) органи спеціалізованого відомчого управління.

До другого блоку органів управління В.І. Андрейцев відносить органи місцевого самоврядування, а до третього – органи громадського управління [1].

Система органів державного управління забезпеченням екологічної безпеки України змінювалась наступним чином.

З моменту заснування у 1946 р. до середини 1960-х рр. Українське товариство охорони природи (УкрТОП) було єдиним голосом екології у проектах рішень державного управління. Весь цей час УкрТОП та його сподвижники – серед яких були всесвітньо відомі академіки – домагалися впровадження комплексного еколого-економічного підходу до управління економікою та створення міністерства екології в структурі Уряду Української РСР. Під тиском УкрТОП у 1967 році було створено Держкомприроди, як центральний орган влади. Це сталося на три роки раніше, ніж створення Агентства охорони довкілля США та на 21 рік раніше, ніж створення подібних державних органів в Москві [4].

Держкомприроди України має статус міністерства з 1991 року. У 1991р. розпочалася реорганізація Державного комітету УРСР з екології та раціонального природокористування в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, міністром якого був Юрій Щербак [5].

Міністерство екології та природних ресурсів утворено відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 на базі колишнього Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру та Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив, які ліквідовано.

З вересня 2003 року Міністерство екології та природних ресурсів України реорганізовано у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, що 9 грудня 2010 року знову реорганізоване в Міністерство екології та природних ресурсів України.

З проведеного аналізу можна зробити висновок, що система органів державного управління в галузі забезпечення екологічної безпеки є досить нестабільною. Це перешкоджає її розвитку та вдосконаленню, що в свою чергу негативно впливає на стан навколишнього природного середовища.

#### **Список використаних джерел**

1. Андрейцев В. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-860.html>

2. Багатостраждальне Мінприроди [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.greenkit.net/Members/smf/85minpryrody>

3. Качан Є.П. Система управління екологічною безпекою в Україні [Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/1301120938664/rps/sistema\\_upravlinnya\\_ekologichnoyu\\_bezpekoju\\_ukrayini](http://pidruchniki.ws/1301120938664/rps/sistema_upravlinnya_ekologichnoyu_bezpekoju_ukrayini)

4. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України [Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Міністерство\\_охорони\\_навколишнього\\_природного\\_середовища\\_України](http://uk.wikipedia.org/wiki/Міністерство_охорони_навколишнього_природного_середовища_України)

5. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Інформаційна картка [Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://twinning.com.ua/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=71&Itemid=](http://twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=71&Itemid=)

*Халавка Тарас Богданович,  
аспірант кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РОЛЬ І. КАНТА У ФОРМУВАННІ СУЧАСНИХ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ІДЕЙ**

У сучасну епоху глобалізації, коли світ перетворюється на єдину домівку для всіх його жителів, водночас ми спостерігаємо активізацію процесів етнополітичного ренесансу, відродження націй. Актуалізація цих процесів зумовлює вивчення філософських підходів до цих питань. Особливе місце у вивченні етнополітичних процесів належить німецькій класичній філософії, одним з яскравих представників якої є І.Кант.

Спадщина І.Канта слугувала та служить і досі джерелом натхнення багатьох етнополітологів, які є прихильниками різних, а часом навіть антагоністичних теорій походження націй та націоналізмів.

Вивченню етнополітичної спадщини німецьких мислителів, і зокрема І.Канта, присвячена значна кількість праць у західній соціології. Цю проблематику досліджували відомі британські етнополітологи Е.Кедурі, Е.Сміт та Е.Гелнер. Серед українських авторів значний доробок у вивченні етнополітичних поглядів німецьких філософів часів Просвітництва має О.Картунов.

У світовій науковій літературі досі точаться палкі суперечки між прихильниками різних концепцій побудови націй. Серед них найпоширенішими течіями є примордіалістська, найвідомішим сучасним представником якої є британський соціолог Е.Сміт, та модерністська, прихильниками якої є теж британські вчені Е.Гелнер, Б.Андерсон та Е.Хобсбаум. У виступі проаналізовано інтерпретація спадщини І.Канта представниками двох найвідоміших етнополітичних течій примордіалістом Е.Смітом та конструктивістом Е.Гелнером.

Е.Сміт та Е.Гелнер приділяли велику увагу теорії «самовизначення» І.Канта, при цьому вони наводять різні інтерпретації цього кантівського положення. Е.Сміт так описує вплив І.Канта на розбудову етнополітичної думки: «І, нарешті, з ідеєю незалежності ми вступаємо в кантіанський світ «самовизначення»... у Канта незалежність стає для індивіда етичним імперативом, принципом його буття, а не

просто політичним ідеалом, до якого слід звертатися в хвилини небезпек. Застосований Фіхте, Шлегелем та рештою німецьких романтиків радше до груп, ніж індивідів, ідеал незалежності породив філософію національного самовизначення й колективної боротьби за втілення автентичної національної волі у власній державі»[4, с.80].

Якщо для Е.Сміта самовизначення індивіда є першою сходинкою до самовизначення націй, то Е.Гелнер не проводить такої чіткої кореляції. Більше того, він вважає, що не існує зв'язку, крім суто словесного, між цим терміном і поняттям самовизначення націй, яким так переймаються деякі вчені. «У І.Канта справді суверенною є за своєю природою людська особистість. Суть його «коперніківського перевороту» полягала саме у передачі цієї суверенності людській особистості, у перетворенні суверенності на спільну ознаку всіх людей. І.Кант шанував у людині саме універсальне, загальне, а не особливе і, зрозуміло, не те, що було особливе в культурному сенсі. В такій філософії немає місця для містичних заглиблень у культурну самотність. Тут взагалі немає простору для культури в антропологічному, етнографічному значенні. Ідентичність і гідність особистості, за Кантом, закорінені в її універсальній людськості або, якщо брати ширше, її розумності, а не в її культурній чи етнічній особливості», – відзначає Е.Гелнер [1, ст.220].

При цьому він вступає в дискусію, ще з одним британським істориком та етнополітологом Е.Кедрі, який в своїй книзі «Націоналізм» дуже докладно розглядає роль німецької класичної філософії в становленні і розвитку тих ідей, що склали базис націоналізму. Особливу увагу Е.Кедурі привертає І.Кант; хоча його ідеї, як визнає сам Е.Кедурі, аж ніяк не були націоналістичними, у них містилися елементи, які були використані послідовниками Канта для оформлення доктрини націоналізму. «Націоналізм – форма звичайного *millenarianism*, яка виросла з концепції Канта про автономність людських істот, що в свою чергу привело до зміни релігії як ключового фактору для самозбереження» [3].

Е.Гелнер не погоджується з твердження Е.Кедурі і закидає останньому, що Кант є людиною, яку в останню чергу можна було б звинуватити в тому, що її погляди прислужилися розвитку націоналізму. Він зауважує таке звинувачення не є простою помилкою, у нього – серйозніші підстави, про які потрібно згадати.



Е.Гелнер твердить, що спільність у негативному ставленні до традиціоналізму необов'язково означатиме спільність в іншому. Помилковий, наперед заданий висновок, підсилений омонімом «самовизначення» став основою для звинувачення на адресу Канта. Так, Кант говорив про самовизначення (автономію). Але він також приділяв не меншу увагу синтетичності, апріорності, позаідеологічності категорій.

Підсумовуючи, Е.Гелнер твердить: «Якщо взагалі існує якийсь зв'язок між Кантом і націоналізмом, то він полягає в тому, що націоналізм виникає не з нього, а всупереч йому» [1].

Цікавим виглядає взаємозв'язок поглядів І.Канта та Е.Сміта на процеси формування націй та їх взаємодію з сусідами.

Е.Сміт у праці «Національна ідентичність» описав дві моделі нації: «західну» громадянсько–територіальну та «східну» етнічно–генеалогічну. Розглядаючи громадянсько – територіальну концепцію нації, він відзначив, що «в ній рухи перед здобуттям незалежності прагнуть передусім прогнати чужоземних володарів і на місці колишньої колоніальної території створити нову державну націю – це «антиколоніальні» націоналізми.

У націях, у яких переважає етнічно–генеалогічна концепція, рухи перед здобуттям незалежності намагатимуться відколотися від більшої політичної одиниці і заснувати на її місці нову політичну «етнічну націю», це сепаратистські і діаспорні націоналізми. Рухи після здобуття незалежності в цих націях намагатимуться поширитись, приєднуючи етнічних «родичів» поза межами теперішніх кордонів «етнічної нації» та землі, населені ними»[4].

Остання етнічно– генеалогічна концепція перегукується з поглядами І.Канта, викладеними у книзі «Антропології з прагматичної точки зору». В ній він зауважує: «Кожен народ намагається посилитися, підкоряючи своїх сусідів; це відбувається від пристрасті до розширення або зі страху бути поглинутим іншими, якщо не випередити їх, внутрішні чи зовнішні війни в межах нашого роду, яким би великим злом вони не були, все ж служать причиною спонукального переходу від грубого природного стану до громадянського» [2, с.584].

Підсумовуючи, можемо відзначити, що філософська спадщина І.Канта слугувала та служить і далі основою для багатьох сучасних течій етнополітології:

від примординалістів до конструктивістів; вона популярна як серед прихильників етнічних, так і політичних концепцій побудови націй. Сучасні інтерпретації його поглядів ученими-етнополітологами пов'язані в першу чергу з різноманітним трактуванням кантівського „самовизначення”. Загалом, ці та інші погляди І.Канта, які значно випередили свій час, є величезним внеском у розвиток світової етнополітичної думки і природно перетворились на загальнолюдську цінність.

#### **Список використаних джерел**

1. Гелнер Е. Нації та націоналізм/ Е. Гелнер; [пер. з англ.]. – К.:Таксон, 2003. – 300 с.
2. Кант И. Сочинения в шести томах/И.Кант. –М.: «Мысль», 1966. – 743 с.
3. Кедури Э. Национализм /Э.Кедури; [перев. с англ. А.Новохатько]. – СПб: Алетея, 2010. – 136 с.
4. Сміт Е. Національна ідентичність/ Е. Сміт; [пер. з англ. П.Таращука]. – К.: Основи, 1994. – 224 с.

*Чорненький Микола Іванович,  
старший викладач кафедри української та іноземних мов  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД В РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ:  
ПРОБЛЕМА ВАРІАТИВНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОПISУ**

Незважаючи на те, що з моменту здобуття незалежності України вже пройшло більше двадцяти років, деякі аспекти функціонування держави не лише залишаються невирішеними, а й з часом загострюються через те, що на державному рівні питання не вирішується. Складною залишається мовна проблема, незважаючи на те, що нагальність вирішення цієї проблеми визнають всі науковці.

Загалом питання мовної політики не є новими в державноуправлінських дослідженнях, але серед різноманітних аспектів, які вивчаються в цих дослідженнях, не розглядається питання ролі українського правопису як стрижневого елементу функціонування мови у суспільстві, визначального у напрямку подальшого розвитку української мови. Так, наприклад, сучасний стан функціонування української мови в суспільстві розглядають науковці І. Дзюба, А. Загнітко, Г. Залізняк, М. Карпенко, Ю.Куц, Г. Мацюк, О. Сербенська, Н. Седнева, В. Скляр, О. Тараненко, О. Ткаченко. Здебільшого ці науковці звертають увагу на проблему двомовності, аналізують мовну ситуацію, що склалася в Україні на цей час. Історичні аспекти мовної політики вивчають Т. Ковальова, Р. Лозинський, І. Лопушинський, Л. Масенко. У працях Б. Ажнюка, Є. Плахути, А.Погрібного розглядається світова практика врегулювання мовних проблем в багатомовних державах. Таким чином, незважаючи на те, що у працях науковців висвітлюються різноманітні питання, що стосуються мовної політики, досвіду інших держав у проведенні заходів, пов'язаних з регулюванням мовної ситуації в державі, недостатньо уваги приділено основі мови – її правопису. Відповідно, не розглядається питання про те, якою є роль українського правопису, що має бути всезагальним зразком стандарту унормованої мови, прийнятного для населення всієї країни.

Цілком очевидним є те, що для подальшого розвитку держави, збереження її цілісності, необхідна єдність народу, має бути сформована національна ідея, навколо якої люди зможуть об'єднатися, мають бути спільні цінності, що сприятимуть порозумінню серед мешканців різних регіонів багатонаціональної держави. І врешті-решт, для створення всього переліченого має бути одна державна мова, знання якої забезпечуватиме будь-якому громадянину України отримання всієї потрібної йому інформації, даватиме можливість захистити його права і свободи. Однак, при цьому потрібно розуміти, що єдина державна мова на території України не обов'язково має бути єдиною рідною мовою для всього населення країни, а значить треба здійснювати заходи щодо збереження рідної мови неукраїномовного населення держави.

Проте не можна залишати поза увагою й інший аспект становлення державної мови, який полягає у виробленні, затвердженні і використанні того варіанта правопису, який буде задовольняти мешканців всієї країни, а не лише окремих регіонів. А цей складник державної мовної політики залишається малодослідженим. До того ж, на сьогодні у сфері ЗМІ склалася неоднозначна ситуація, викликана тим, що у своєму мовленні різні телеканали, газети послуговуються різними варіантами правопису: є телеканали, де все відповідає чинному правопису, а є і такі, в мовленні яких присутні ті зміни, які пропонувалося внести до українського правопису у 1999 році (проект нової редакції «Українського правопису»). І незважаючи на те, що проект так і не був прийнятий, у деяких ЗМІ використовується українська мова з тими змінами, які пропонувалося внести цим проектом. Звичайно ж, така ситуація не сприяє засвоєнню нормативного варіанта української мови населенням різних регіонів, навіть викликає суперечки серед україномовного населення. Таким чином, окрім вже існуючої проблеми двомовності, з'являється ще й проблема вибору варіанта правопису. Якщо ж в межах комплексного вирішення проблеми державного врегулювання реалізації мовної політики залишити поза увагою це питання, то тоді не вдасться досягти мети загалом.

Враховуючи вищезазначене, можемо констатувати, що без прийняття і остаточного затвердження єдиного варіанта українського правопису держава не зможе перейти до подальшого становлення державної мови, поки не буде

вирішено, якою саме має бути ця мова. З одного боку, певні кроки у цьому напрямі вже були зроблені: була створена Орфографічна комісія (пізніше перейменована в Українську національну комісію з питань правопису), завданням якої було внесення пропозицій щодо змін в українському правописі. І якщо на початку роботи комісії були пропозиції, проекти (згаданий вище проект змін 1999 року), то з часом робота комісії припинилася, питання внесення змін до правопису так і не вирішилося: «Я можу з повною відповідальністю сказати, що останні два-три роки жодної роботи в цьому плані не було здійснено. Ця комісія правописна не працює. І ніяких сьогодні серйозних кроків у цьому плані урядом не зроблено» (слова Миколи Жулинського, який очолював Українську національну комісію з питань правопису до 2002 року) [3].

Науковець І. Лопушинський, розглядаючи комплекс заходів, що мають сприяти оптимізації реалізації мовної політики, вказує на важливість Національної комісії з питань правопису та мовних норм, зазначає на необхідності постійної роботи цієї комісії: «Національна комісія з питань правопису та мовних норм (НПК) ... повинна стати постійним органом, діяльність якого триватиме й після затвердження нової сучасної редакції «Українського правопису»[1]. Проте, зараз немає ані сучасної редакції правопису, ані діяльності комісії, яка має працювати над цим правописом.

На ефективності комплексного підходу в реалізації державної мовної політики наголошує також Г. Панченко: «Успішне подальше впровадження державної мовної політики можливе за умови ефективного використання комплексного механізму її реалізації, який включає в собі такі основні складники: правовий, політичний, організаційний, інформаційний, економічний та мотиваційний»[2].

Таким чином, в Україні склалася ситуація, коли немає єдності не тільки у питанні застосування єдиної спільної мови, а й у питанні вибору варіанта мови. Відповідно, перед державою постає завдання визначення єдиного варіанта правопису, подальшого застосування цього варіанта у всіх сферах життєдіяльності суспільства. А вирішення цього завдання можливе за умови врахування актуальності зазначеної проблеми, здійснення відповідних кроків у державній мовній політиці.

## Список використаних джерел

1. Лопушинський І. П. Оптимізація організаційно-функціональної структури формування і реалізації державної мовної політики в галузі освіти України [Електронний ресурс] // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ. – 2010. – №6. – Режим доступу : // [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R\\_2/Lopuschinsky.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_2/Lopuschinsky.pdf).

2. Панченко Г.О. Комплексний механізм реалізації державної мовної політики в Україні: обґрунтування доцільності впровадження [Електронний ресурс] // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. ОРІДУ НАДУ. – 2011. – №8. – Режим доступу : // [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_8/zmist/R\\_2/14Panchenko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_8/zmist/R_2/14Panchenko.pdf).

3. Український правопис: чи буде реформа? [Електронний ресурс] / Л.Крупницький. – Бі-бі-сі, Київ. – Режим доступу: // [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/entertainment/story/2008/09/printable/080922\\_zhulynsky\\_grammar\\_ie.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/entertainment/story/2008/09/printable/080922_zhulynsky_grammar_ie.shtml).

**Секція № 2**

**МЕХАНІЗМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Абрам'юк Володимир Юрійович,  
магістр державного управління,  
головний спеціаліст з питань фінансового забезпечення  
бухгалтерського обліку та звітності  
ДПІ у Верховинському районі Івано Франківської області*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ**

Закладення ідеї адміністративного укрупнення в низці концепцій трансформації локального рівня територіального устрою викликає занепокоєння щодо обґрунтованості та коректності його застосування на практиці. Зокрема звертається увага, що право на самоврядування кожної територіальної громади закладено в Конституції України [2], тому їх об'єднання може відбуватися виключно на основі врахування всіх місцевих інтересів. О. Павлов, наприклад, застерігає, що «історична ретроспективна не свідчить на користь штучного об'єднання кількох сільських поселень» [4].

А. Транін ще у 1984 р. відзначав, що укрупнення адміністративно-територіальних одиниць можна здійснювати двоюко. По-перше, простим «технічним» злиттям дрібних адміністративних підрозділів, а по-друге, шляхом створення публічно-правового утворення, тобто створенням своєрідного співробітництва низових адміністративно-територіальних одиниць [8].

Неодноразові спроби нав'язати в Україні варіант вирішення проблеми укрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою шляхом «технічного злиття» зіштовхнулися з обґрунтованими застереженнями науковців та практиків. Логіка демократичного розвитку та становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає забезпечення права на адміністративну автономію кожного поселення зокрема, незважаючи на його розміри та віддаленість від центрів соціально-економічного життя. Вважається, що у кожному населеному пункті повинна бути посадова особа, яка дбала б про інтереси своїх односельців, перспективи розвитку населених пунктів тощо [7]. Натомість висловлюються також сумніви щодо раціональності автоматичного злиття



локалітетів. Наприклад, В. Жук висловив застереження, що «функціонування, наприклад, сільських рад, навіть в укрупненому вигляді, не здатне забезпечити надання необхідного обсягу соціальних послуг населенню передусім через слабкість економічної бази» [1].

Регіоналізація суспільних процесів в державі і економіці неминуче підштовхує до трансформації існуючого територіального устрою. Саме тому хочемо висунути для обговорення спроби реформування адміністративно-територіального устрою України та проблеми пов'язані з ними.

Основними аргументами необхідності реформи в Україні вважається:

- а) існуюча недосконала структура адміністративно-територіального устрою країни;
- б) наявність суттєвих диспропорцій в існуючих адміністративно-територіальних одиницях [6].

Проект закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» передбачає створення таких рівнів адміністративно-територіальних одиниць, як: громада, район, регіон. На думку авторів реформи, така модель організації територій дозволяє забезпечити: створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць – громад з дотриманням принципу первинності місцевого самоврядування та чітке розмежування громад; затвердження трирівневої територіальної системи управління: громада, район, регіон з визначенням компетенції адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня; удосконалення механізму формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів та оптимізацію їх структури.

В той же час, на наш погляд, пропонований проект закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» потребує суттєвих доповнень, викликає певні застереження, як зазначають науковці [5] єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення. На їх думку вибір пріоритетних ознак адміністративно-територіальної реформи необхідно закріпити за місцевими органами, що краще проінформовані про конкретні регіональні умови. Серед цих ознак також мають бути такі:

- природно-історичні (грунти, клімат, густина населення, етнографічні особливості);

- економічні (зосередження промисловості, сільськогосподарські особливості, тяжіння населення до торгово-розподільних центрів);
- адміністративні (навантаження території за чисельністю населення зручність управління, умови зв'язку, конфігурація шляхів сполучення).

Тобто основною вимогою при об'єднанні територій має бути однорідність у господарському відношенні, за природними умовами та спільність тяжіння до одного культурно-економічного центру.

Закріплення функцій і повноважень на рівнях громада-район-регіон в принципі нічого не вирішує без відповідного фінансового та матеріального забезпечення, тобто доки за ними не будуть закріплені стійкі джерела формування місцевих бюджетів за рахунок розширення кола місцевих податків з одночасним скороченням кількості місцевих зборів, а також перелік трансфертів і дотацій від держави на виконання делегованих повноважень.

Серйозною проблемою реформування економічного простору є досягнення оптимального розміру територіальних громад з урахуванням рівня питомих затрат щодо надання суспільних благ. При цьому є важливим досягнення цілісності і неподільності цих благ. Прийняття рішень по розширенню повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня та про зміну розмірів територіальних громад вимагатиме аналізу:

- витрат щодо надання конкретних видів суспільних благ і послуг при різних обсягах їх виробництва та, відповідно, транспортних та інших витратах населення;
- вирівнювання конкретних видів суспільних благ і послуг для усіх територіальних громад як базового рівня, так і держави в цілому.

Слід надати гарантії забезпечення мінімуму бюджетних коштів у розрахунку на душу населення незалежно від місця його проживання. При цьому вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів є необхідним як для виконання соціальних зобов'язань держави, так і з економічної точки зору – для запобігання процесам неефективного міжрегіонального переміщення капіталу, праці та інших факторів виробництва [3].

Традиційна логіка і технологія здійснення реформи «зверху-вниз» не може мати успіху, оскільки в ній не враховуються інтереси і побажання низових рівнів влади і населення територій.

Отже, реформу слід поетапно проводити тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове поле, кадрове та фінансове забезпечення, але в досить стислий проміжок часу. При цьому основними засадами адміністративно-територіальної реформи, які дозволять підвищити ефективність проведення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, мають бути наступні: поєднання принципів децентралізації та деконцентрації державного управління з поступовим, але виваженим зміщенням акцентів на децентралізацію; комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення; укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів; принцип перспективності – врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил так, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку; врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їх розвитку; поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною; науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її проведення.

В цілому, спроба реформування територіального устрою України – це накопичення досвіду і зусиль до більш змістовного осмислення шляхів і методів регіоналізації економіки України і практичної децентралізації управління.

#### **Список використаних джерел**

1. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. "круглого столу" / за ред. З. С. Варналія. – К. : ШСД, 2005. – С. 62.

2. Конституція України від 28.06.1996 р. [Текст]// ВВР. – 1996. – № 30

3. Лунина І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи [Текст]// Економіка України. – 2006. – №1. – С. 23-31.
4. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об'єктно-суб'єктна сутність / О. І. Павлов // Менеджер [Текст] : вісн. Донецьк. держ. акад. упр. – 2005. – № 3. – С. 82.
5. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики [Текст] // Економіка України. – 2005. – №7. – С. 4–14.
6. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» в редакції надісланий на розгляд Кабінету Міністрів України (станом на 08.12.2010) [Електронний ресурс] – 2010. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/61034>
7. Регіональна економіка [Текст] : навч. посіб. / І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець. – Львів : Українські технології, 1998. – С. 32.
8. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. – М. : Наука, 1984. – С. 112.

*Власенко Олександра Степанівна,  
здобувачка кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
Академії муніципального управління*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ ІННОВАЦІЙНИМИ СИСТЕМАМИ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ ОЕСР**

У даній науковій праці розкриваються найсучасніші погляди щодо етапів розвитку інноваційної політики та методів управління нею.

Теорія та практика державного управління інноваційними процесами виділяє три етапи управління інноваційними процесами. На першому етапі система державного управління ситуативно реагує на зовнішні та внутрішні виклики, що впливають на розвиток інноваційних процесів (активують або стримують їх). Інноваційний процес розглядає як лінійну модель, що стимулюється розвитком технологій або ринком. Другий етап розвитку державного управління інноваційними процесами розширює традиційне політичне бачення і починає розширювати свою інституційну платформу у горизонтальному напрямку, залучаючи до цього кілька міністерств чи відомств. На цьому етапі інноваційний процес розглядається з позицій системного підходу, як мережева інтегрована модель, що заснована на неявному знанні та стратегічному навчанні, і в своїй основі базується на Концепції національних інноваційних систем. На третьому етапі інноваційної політики впровадження інновацій активно стимулюється урядом і ґрунтується на горизонтальній ролі інноваційної політики у забезпеченні стратегічних зв'язків серед міністерств та інституційних структур з метою забезпечення постійної діяльності та адаптації до зовнішніх та внутрішніх викликів.

Сучасна економіка країн-членів ОЕСР знаходиться на третьому етапі розвитку державного управління інноваційними процесами. Україна – на першому і тільки починає розробляти концепцію, бачення інноваційної політики, методи та механізми управління інноваційними процесами, які відносяться до другого етапу розвитку інноваційної політики [1].

Досвід країн ОЕСР на сучасному етапі розвитку свідчить, що вони вимагають більшої узгодженості інноваційної політики. Для досягнення цієї мети, вважається, що повинні бути розроблені нові форми управління, в яких зовнішнє орієнтування має охоплювати широке коло галузей політики, а також механізми для координації та навчання у сфері інноваційної політики. З метою вивчення цих проблем ОЕСР запровадив проект MONIT (Monitoring and Implementing National Innovation Policies, з англ. – «Моніторинг та впровадження національних інноваційних політик») [2]. Проект МОНІТ побудований на іншій, більш ранній роботі по національними інноваційним системам [3] і включає ті питання з управління, які виникають у процесі впровадження та удосконалення інноваційних політик. У ньому аналізуються ключові тенденції і спірні питання, такі як: узгодженість політики, її координація, інтеграція, участі зацікавлених сторін та вивчення інноваційної політики. Її основним твердженням є те, що країнам доведеться адаптувати свої соціальні інститути та інноваційні політики до складних соціально-економічних процесів, що швидко розвиваються і змінюються.

У цьому проекті описано аналітичний підхід, який заключає в собі еволюційний погляд на формування системи інноваційної політики.

Впровадження інновацій завжди проходить під натиском зовнішніх проблем і проблем, які існують всередині самої системи. Уряди повинні завжди контролювати їх. Потреба у більш узгодженій програмі інноваційної політики в усіх її аспектах вимагатиме скорочення або, принаймні, вирішення всіх протиріч.

Проблеми, з якими зіткнувся проект МОНІТ і що вплинули на його ефективність були такі:

- Різні позиції таких галузей політики, як політика НДДКР і промислова політика (мають свої організації і фахівців зі своїми підходами та ідеологією).
- Короткострокове планування розподілу ресурсів.
- Стратегічні питання нових державних методів управління.
- Відрізняються точки зору і підходи до розуміння інноваційної політики у державних міністерств.
- Різні задачі для різних галузей політики: доля інновацій, як правило, вирішується економічним імперативом зростання.
- Розподіл функцій у кожній області інноваційної діяльності.

- Фрагментація і сегментація: у багатьох країнах існує тенденція – збільшувати фрагментацію та сегментацію, коли в діях інноваційної політики потрібні узгоджені дії.

- Конкуренція і особисті амбіції.

Багато країн намагаються пристосовувати свої закони для того, щоб досягти кращої ефективності інновацій. Тут виникають дві тенденції:

- Деякі уряди впровадили базові плани, за допомогою яких можна створити такі пріоритети, що охопили б всі аспекти інноваційної політики. У деяких випадках зі структурних планів можуть утворитися нові галузі інновацій, які можуть змінити всю політику інновацій, надати їй спеціальну роль. В інших випадках плани не відокремлюються від політики інноваційного розвитку. Але в усякому разі, це може підняти проблему ієрархії і раціональних пояснень вибору пріоритетів, як провідного принципу. Також виникає протистояння між парадигмами політики, коли базові стратегії вступають в протиріччя із закладеними в планах принципами окремих міністерств.

- Інші уряди перефокусувались на наукові, технологічні та інноваційні інститути. Корея, наприклад, порівняла в повноваженнях Міністра науки і технологій і Прем'єр-міністра. Наукові радники проходять курси підвищення кваліфікації, щоб завжди тримати інноваційну політику на найсучаснішому рівні. Тут можна згадати досвід Фінляндії, де Технологічна Рада зіграла важливу роль у створенні законного середовища для науки, технологій та інновацій, але його націленість на узгодженість робить неможливим успішну переорієнтацію інноваційної політики. Це складно, тому що фінська інноваційна політика була сприйнята суспільством як технічна. Інноваційна політика «третього покоління» передбачає, що уряди будуть в змозі впроваджувати інноваційний потенціал, який буде інтегровано в інших секторах і сферах політики. Іншими словами, це означає, що узгодженість може бути досягнуто шляхом забезпечення міжсекторальної оптимізації компонентів інноваційної політики в різних секторах шляхом координації та інтеграції.

Внутрішні та зовнішні проблеми призводять до того, що уряду слід приділяти більше уваги щодо узгодженості інноваційної політики. Динамізм та складність є ключовими елементами та результатами глобалізації, технологічних змін, торгівлі

та структурної перебудови економічної діяльності, а, також, результатами все більшої залежності від знань та інновацій для економічного розвитку. У зв'язку з цим, узгодженість інноваційної політики не слід розуміти як характерний стан рівноваги, а скоріше налаштування політики та інститутів на вимоги діяльності і секторів на які вони повинні впливати.

#### **Список використаних джерел**

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 року №680-р «Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи»// Офіційний вісник України від 03.07.2009 – 2009 р., № 47, стор. 533, стаття 1593, код акту 47016/2009

2. Governance of Innovation Systems: Synthesis Report.- OECD, OECD Publication printed in France, 2005.-Vol.1.- 117 p.

3.OECD (1999a), Managing National Innovation Systems, Paris.



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

## **ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Європейський вибір України – це рух в напрямку демократії, розвиненого громадянського суспільства, соціально орієнтованої ринкової економіки, що базується на засадах верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Основними завданнями щодо реалізації євроінтеграційної політики України постають: забезпечення ефективної системи державного управління; створення або вдосконалення існуючого інституційного механізму для координації, проведення, моніторингу та оцінювання євроінтеграційної політики; розробка відповідної нормативно-правової бази для реалізації такої політики; формування взаємовідносин між громадянським суспільством та державною владою, шляхом надання реальної можливості участі громадян у формуванні євроінтеграційної політики тощо.

З метою ефективної реалізації євроінтеграційної політики необхідно дотримуватися системності та поступовості. Оскільки інтеграційні процеси є, насамперед, питанням внутрішньої політики держави, реалізація якої дозволить досягти рівня європейських стандартів у всіх сферах суспільного життя, ми пропонуємо розглядати європейську інтеграцію як технічний процес, який складається з декількох етапів.

**I етап: підписання УА.** Підписання є актом політичної дії, оскільки вчинюється на найвищому рівні та має дуже важливий наслідок – згідно з міжнародним правом з моменту підписання сторони зобов'язані утримуватись від дій, які можуть зашкодити меті і об'єкту Угоди.

*Необхідні дії:*

1. Довиконати основні положення та пріоритети Порядку денного асоціації Україна–ЄС.
2. Узгодити інституційні, політичні, соціально-економічні реформи із положеннями Порядку денного асоціації Україна–ЄС.

3. Розробити стратегічний програмний документ та Технічний календар виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.
4. Провести публічне обговорення всіх документів у сфері європейської інтеграції та змісту реформ.
5. Створити механізми залучення всіх органів виконавчої влади (центральної та місцевої) до реалізації політики європейської інтеграції України.
6. Залучити інститути громадянського суспільства до моніторингу та оцінювання стану виконання договірних-правових зобов'язань, прийнятих Україною перед ЄС та проведення євроінтеграційної політики [4].
7. Вдосконалити інституційну структуру управління та координації політики європейської інтеграції України.
8. Посилити кадровий склад підрозділів центральної і місцевої органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання європейської інтеграції, та підпорядкування їх відповідному центральному органу виконавчої влади [4].
9. Забезпечити у державному бюджеті пріоритетного фінансування заходів у сфері європейської інтеграції.

**II етап: імплементація УА та підготовка до вступу в ЄС.** Послідовна й ефективна імплементація механізмів Угоди про асоціацію має створити міцний базис для подальшого стійкого політичного й економічного розвитку нашої держави, закласти основу стратегії реформування всіх основних сфер і впровадження європейських стандартів задля підвищення якості життя в нашій країні [3, с. 187]. Тобто, вступ української держави до ЄС відбудеться тільки коли Україна, як асоційований член, буде здатна взяти на себе обов'язки членства, виконавши обов'язкові економічні і політичні умови: існування стабільних інституційних інститутів; верховенство права, повага до прав людини, громадянина і меншин та їх захист; існування діючої ринкової економіки; і звичайно, здатність взяти на себе обов'язки, що випливають із членства [2, с. 3].

*Необхідні дії:*

1. Створити необхідну нормативно-правову базу, що забезпечить виконання положень УА.
2. Проводити постійний моніторинг прогресу виконання положень УА та здійсненню євроінтеграційної політики загалом.

3. Запровадити концептуальні засади реформування ключових елементів системи державного управління.

4. Залучити інститути громадянського суспільства до реалізації євроінтеграційної політики.

5. Сформувати нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління.

Негативний досвід дотримання Україною попередніх домовленостей з ЄС свідчить про великий ризик невиконання нових зобов'язань за Угодою про асоціацію. Європейська сторона контролюватиме виконання Угоди дуже конкретно і жорстко. Тому навіть вдала імітація бурхливої діяльності не замінить реальних досягнень. У разі провалу виконання Угоди керівництво держави та уряду остаточно втратить довіру ЄС, не зможе виконати вагомі електоральні обіцянки перед українським народом. Для бізнесу такий провал означатиме у кращому разі подальше обмеження доступу на єдиний ринок ЄС, у гіршому – неспроможність працювати за європейськими стандартами на внутрішньому ринку та програш у конкурентній боротьбі. Громадяни так і не отримають можливість вільно подорожувати, навчатися та працювати в об'єднаній Європі, користуючись правами та гарантіями нарівні з громадянами ЄС. Послуги, які надає українська влада громадянам, так і залишаться далекими від європейських стандартів. Політична воля до повноцінного виконання Угоди – необхідна, але абсолютно недостатня умова успіху. Вже зараз, коли переговорний процес ще триває, політичне керівництво повинно реалістично оцінити спроможність урядової машини організувати виконання Угоди. Потрібно визначити проблеми, які спричиняють ризик провалу, та вжити негайних заходів до їх комплексного вирішення [1, с. 1].

Успішна реалізація євроінтеграційної політики, зокрема виконання основних положень УА, вимагає поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі та що відкриє шлях до повноправного членства в Європейському Союзі.

### **Список використаних джерел**

1. Борода М., Мірошніченко О., Татаревський О, Шевляков І. Виконання Угоди про асоціацію з ЄС: від імітації виконання до роботи на результат. // Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2010. – С. 7.
2. Копенгагенські критерії / уклад. Є.Д. Прудченко// Дніпропетровська обласна універсальна наукова бібліотека. Центр Європейської Інформації. – Дніпропетровськ : 2007. – 30 с. [Електронний ресурс] :- Режим доступу: [http://ukrcei.org/uploads/files/default/kopengagenskie\\_kriterii.pdf](http://ukrcei.org/uploads/files/default/kopengagenskie_kriterii.pdf) – Заголовок з екрану.
3. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
4. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: перспективи підписання та можливості тимчасового застосування. Аналітична записка. // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/911/> – Заголовок з екрану

*Голинська Олеся Володимирівна,*

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри економічної та фінансової політики*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Чітке розмежування обов'язків між органами влади, яке передбачає закріплення за кожним рівнем як власних доходів, так і відповідної частки загальнодержавних податків для фінансування покладених на них обов'язків, є на сьогоднішній день основоположним принципом побудови системи державних фінансів [1].

З позицій державного управління міжбюджетні відносини ми можемо трактувати як самостійний механізм, що входить до складу бюджетного механізму, дія якого поширюється і на забезпечення функціонування державного бюджету, і на механізм управління місцевими бюджетами. По суті, цей механізм, як і правовий, забезпечує принцип єдності бюджетної системи, а також, його дія поширюється на забезпечення принципу субсидіарності – в частині того, що метою регулювання бюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Мова йде про різні ланки бюджетної системи, що співвідносяться між собою у відповідному організаційному порядку. Це дає нам підставу ввести в поняття складову «організаційний».

Щодо призначення механізму, то у Бюджетному кодексі міжбюджетні відносини кваліфіковано як дія, пов'язана з «регулюванням», а отже, механізм призначено для регулювання. Таким чином, говорячи про цей специфічний механізм, ми можемо говорити про нього як про «організаційно-правовий механізм регулювання міжбюджетних відносин».

До нових особливостей механізму можна віднести такі параметри (їх не було в попередній формулі) :

1) Прогнозний обсяг доходів, який розраховується на основі:

- попереднього прогнозу обсягу доходів;
- чисельності наявного населення АТО станом на 01 січня року, що настає за базовим;

- числа Ейлера, (математичної сталої, яка приблизно дорівнює 2,71828182846);

- суми наданих органами місцевого самоврядування пільг із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), що включені до обсягу доходів (кошика доходів);

2) Коефіцієнт актуалізації індексів відносної податкоспроможності, який визначається на основі:

- коефіцієнту зростання обсягу доходів;
- фактичного індексу відносної податкоспроможності;
- прогнозного індексу відносної податкоспроможності;
- коефіцієнту впливу нарахованого фонду оплати праці;
- темпу зростання фонду оплати праці найманих працівників;
- темпу зростання обсягу доходів закріплених за усіма місцевими бюджетами та зведеними бюджетами.

3) Для стимулювання місцевих бюджетів, які щороку підвищують обсяг доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, розрахунковий показник обсягу доходів (кошика доходів) обчислюється з урахуванням показника стимулювання, який визначається на основі :

- коефіцієнту зростання обсягу доходів місцевих бюджетів;
- усередненого коефіцієнту коригування для відповідного рівня бюджетів;

4) З метою стимулювання нарощування доходної бази окремих місцевих бюджетів (так званих бюджетів-донорів), кошти яких передаються до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання, який має значення 0,75 для м.Києва, 0,6 – для міст з населенням більше 950 тис.ос. та мм. Славутича, Южноукраїнська, Сімферополя і 0,95 для всіх інших міст.

5) Корируючий коефіцієнт обсягів видатків для бюджетів міст республіканського АР Крим та міст обласного значення з населенням до 28 тис. осіб, (відповідно до [11] належать до III групи міст за оплатою праці). Розмір зазначеного коефіцієнта визначається окремо для кожного такого міста (з чотирма знаками після коми). Для бюджетів інших міст розмір дорівнює 1. Корикування обсягу видатків в даному механізмі відбувається у більшу сторону – для так званих малих і середніх міст з чисельністю населення менше 250 тис. осіб, а для великих міст корикування відбувається в меншу сторону. Прораховуючи за цим принципом формулу (2.1.), ми побачимо, що сума трансферту з часом буде збільшуватися для малих і середніх міст (оскільки кількість населення там безупинно знижується) а для великих міст трансферти зменшуватимуться, оскільки динаміка зростання кількості населення там позитивна.

Така бюджетна політика звичайно ж, виправдана з точки зору збереження потенціалу малих і середніх міст, але з точки зору стимулювання доходної бази вона як і раніше призводить до відсутності в них інтересу в пошуку забезпечуючих доходів (виведенню їх із тіні, зокрема). Великі ж міста будуть змушені нарощувати доходну базу, оскільки державна підтримка у вигляді трансферту невпинно знижуватиметься.

Попри наведені новації, механізм регулювання міжбюджетних відносин, як і раніше, не передбачає зацікавленості місцевих органів влади в ефективному використанні трансфертних бюджетних коштів і не стимулює регіони до економічного розвитку, оскільки містить достатньо дискримінаційний розрахунок вирівнювання доходів, тобто тим, у кого доходів не вистачає, додаткову потребу в коштах буде компенсовано переважно за рахунок інших бюджетів. Останні як винагороду одержують лише 10% приросту доходів [2].

Відповідно, бюджети як і в попередні часи повністю залежать від трансфертів і не зацікавлені в отриманні додаткових доходів, оскільки на цю суму буде зменшено дотації з бюджету вищого рівня [3].

Однак, слід зазначити, що така ситуація з використанням трансфертів місцевими органами влади відбувається не через небажання останніх розвиватися, а через хронічну недостатність доходів на оплату нагальних статей – заробітна

плата, медикаменти, тощо. Найбільшою проблемою місцевих бюджетів сьогодні в Україні є високий рівень їх залежності від державного бюджету.

На сьогодні місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на локальному рівні, що зумовлено низкою обставин: високим рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань; тенденцією встановлення видатків вниз по бюджетній системі без відповідного підкріплення доходними джерелами, що призводить до дотаційності більшості місцевих бюджетів.

Таким чином, ми отримуємо «зачароване коло проблем» – доходів не вистачає, тому що соціально-економічний розвиток не прискорюється, немає інвестицій, не створюються бюджетоутворюючі підприємства, а не прискорюється розвиток у свою чергу тому що не вистачає доходів для спрямування їх частки на цей же розвиток – до інвестиційних портфелів, до капітальних вкладень тощо. Як же розрубати цей «гордіїв вузол»?

В реальній ситуації, яка склалася з місцевими бюджетами в Україні, доречно було б звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду фінансового регулювання відносин «центру» і «периферії». Корисно також вивчити досвід унітарних держав, які в 1980-і рр. впроваджували в життя теорію фіскального федералізму і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет.

### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Істина, 2010. – 126 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08.12.2010 № 1149 Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ» від 24.12.2003 № 1994 Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1994-2003-%EF>



*Дерега Віра Володимирівна,*

*к. політ.н.,*

*доцент кафедри державної політики та менеджменту  
Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

## **ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Сім'я відіграє надзвичайно важливу роль як у житті окремої людини, так і в цілому в державі та суспільстві. Саме з сім'єю пов'язане народження, виховання, соціалізація дітей, становлення людини як громадянина та особистості. Від виконання цих та інших, пов'язаних із сім'єю функцій, залежить і якість людських ресурсів, і перебіг соціально-економічних процесів, і національна безпека, і ефективність державного управління в цілому.

Мету, завдання і в цілому зміст державної сімейної політики визначають її світоглядні основи – концепція. Саме від концептуального, ідейного розуміння державної сімейної політики залежить безпосередній, практичний зміст її напрямів, завдань, принципів, а звідси – і наповненість державно-правових актів, механізмів, програмних документів, характер діяльності державних органів у відповідній сфері.

Державна сімейна політика, як і будь-яка інша, завжди спирається на певні світоглядні засади. Навіть якщо вони не означені в преамбулі чи в іншій частині документу, вони завжди проглядатимуть крізь змістовну частину законів та підзаконних актів, які її визначають, а також проявлятиметься в практичних наслідках. Тому при формуванні сімейної політики, надзвичайно важливо, визначитися із світоглядною основою цієї політики задля її цілісності та узгодженості. До світоглядних основ сімейної політики належить визначення суті сім'ї, її потреб, прав та взаємини із суспільством та державою [2, с.1].

Автори Енциклопедії державного управління визначають сімейну політику як цілеспрямовану діяльність, спрямовану на розвиток сімейно-шлюбних відносин, створення умов для повноцінного та успішного виконання сім'єю своїх основних функцій, задоволення потреб та інтересів сімейних [1, с.514]. Логічно, що завдання сімейної політики у цьому виданні пов'язані з функціями сім'ї, а саме: створення

всебічних умов для реалізації сім'єю репродуктивної функції; вплив соціальної політики на здійснення сім'єю виховної функції; створення сприятливих можливостей для реалізації сім'єю економічної функції; сприяння здійсненню сім'єю господарсько-побутової функції; забезпечення соціальних умов для реалізації сім'єю функції проведення дозвілля.

Сімейна політика перетинається і має багато спільного із іншими напрямками державної політики у сферах державного управління і суспільного життя. В першу чергу це стосується соціальної політики, яку можна визначити як систему заходів інститутів суспільно-політичного життя, спрямованих на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, підвищення добробуту та задоволення потреб суспільства як загалом, так і окремого громадянина. Під суспільно-політичними інститутами мається на увазі сукупність суб'єктів, які беруть участь у здійсненні соціальної політики. Отже, соціальна політика має більш широке спрямування на розвиток всієї соціальної сфери, у порівнянні із сімейною політикою.

Спільне поле у сімейної і демографічної політики пов'язане з тим, що процес відтворення населення, а точніше, народжуваність, яка регулюється демографічною політикою, є однією з найважливіших функцій сім'ї. Однак, репродуктивна функція – не єдина, а лише одна з основних функцій сім'ї, і поряд з нею, сім'ї властиві інші: виховна, житлово-побутова, комунікативна тощо.

Через одне із своїх найважливіших завдань – проблеми виховання і народження дітей сімейна політика також пов'язана з охороною материнства і дитинства, що визначається як система заходів щодо забезпечення інтересів матері і дитини шляхом надання їм медичної, матеріальної та інших видів державної підтримки.

Сімейна політика має свій особливий предмет впливу – сім'я і сімейні відносини, який є специфічним, конкретним і таким, що вирізняється від інших напрямів державної політики. Відповідно, є свої завдання і мета, яку можна сформулювати як розвиток, укріплення інституту сім'ї, створення сприятливих умов з боку держави для виконання сім'єю своїх функцій. Відповідно до концептуального розуміння заходи, спрямовані на регулювання сімейних відносин, можуть значно варіюватися. Виходячи з цього, у найзагальнішому розумінні

державну сімейну політику можна визначити як заходи держави та інших суб'єктів політики, спрямовані на утвердження чи зміну сімейних відносин, сім'ї як соціального феномену і які обумовлені політичною ідеологією щодо сімейних цінностей.

### **Список використаних джерел**

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. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

2. Підлісний Ю.Світоглядні основи сімейної політики та її перспективи // Електронний ресурс Режим доступу: <http://www.family-institute.org.ua/downloads/file/dopovidi%20konferencii%202007/Pidlisnyj.pdf>

3. Слюсар Л.И. Семья и государство: институциональные основы государственной семейной политики / Л.Слюсар // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. Вип.38-1. – С.56-60.

*Карнаух Тетяна Ігорівна,  
аспірант кафедри європейської інтеграції та права  
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ ОСВІТИ НАСЕЛЕННЯ, ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАПЛАНОВАНИХ ЗМІН**

Інформування суспільства про заплановані зміни має неабияке значення, але усвідомлення ним процесів, що відбуваються в державі ще більшим. Ефективне впровадження запланованих перетворень має вагоме значення, адже від дій найменшої ланки залежить реалізація наступних змін. Важливо, щоб кожен усвідомив значення своїх дій та суті тих нововведень, які відбуватимуться в державі. Усвідомлення того, що кожен з нас шляхом своїх дій може впливати на процес перетворень, дасть змогу успішно реалізувати заплановані зміни та вже на перших етапах впровадження системних реформ попередити можливі невдачі.

На думку Сурміна Ю.П., реформування суспільства в аспекті всебічної європеїзації й гуманізації залежить від якості управління, що є істотним джерелом і механізмом суспільного розвитку. Ефективна система управління є не лише ресурсом, ключовим напрямком реформування суспільства, а й найважливішим засобом його розвитку, що відповідно до синергетичного принципу здійснює рух усіма його підсистемами [5, с. 4]. Провідні науковці вважають, що освіта є чинником становлення громадянського суспільства, а громадянське суспільство для освіти виступає соціокультурним феноменом удосконалення всіх сфер суспільного виробництва, а головне – усебічного і цілісного формування людини, як мети суспільних перетворень в інтересах самої ж людини. Головним напрямом, результативним змістом виступає освітній потенціал суспільства, нації, певної верстви, особистості, де кожен із зазначених суб'єктів відіграє дедалі зростаючу роль в потужній системі цінностей, духовності становлення і розвитку сучасного інформаційного суспільства [1, с. 100]. Система заходів правової освіти, на думку інших науковців, повинна включати в себе роботу державних органів на бюджетній основі. Ціннісний, емоційний вплив правового виховання обмежений реальною правовою практикою, оскільки неможливо виховати у людини повагу до тих

цінностей, які відсутні у свідомості та діяльності людей даного суспільства і не завжди досвід інших країн можливо застосувати в Україні [4, с. 64].

Перевірки стану правової освіти здійснюють Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), головні управління юстиції в Автономній Республіці Крим (далі – АРК), в областях, містах Києві та Севастополі (далі – головні управління юстиції), районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції. Діюча система владних органів може перевіряти стан діяльності в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади, територіальних органах центральних органів виконавчої влади, органах виконавчої влади АРК (далі – органи виконавчої влади), державних господарських об'єднаннях, на державних підприємствах, в установах та організаціях, навчальних закладах [2], зокрема, стосовно доведення до відома працівників *«пріоритетних напрямків розвитку країни»*.

Визначений напрямок правоосвітньої діяльності є частиною, що входить до загального переліку питань перевірки стану правової освіти. Під пріоритетними напрямками розвитку країни ми розуміємо основні (шляхи) цілі розвитку на певний період діяльності держави, що визначені та регламентовані нею, сприйняття яких необхідно в суспільстві, з метою ефективного впровадження запланованих дій та розвитку пріоритетних напрямків функціонування (діяльності) країни. У зв'язку з цим одним із основних напрямків перевірки є: з'ясування фактичного стану ознайомлення працівників із пріоритетними напрямками розвитку країни, поєднання запланованих перетворень із безпосередньою діяльністю та забезпечення зворотного зв'язку стосовно удосконалення запропонованих змін щодо розвитку країни. Підготовка до проведення перевірки також повинна складатися із аналізу інформації про визначені пріоритетні напрямки розвитку країни на даний період. Залежно від завдань і мети перевірки у керівництва об'єкта перевірки, керівників його структурних підрозділів доцільно запитувати документи, письмові й усні пояснення та іншу інформацію, зокрема: в органах виконавчої влади, на державних підприємствах, в установах, організаціях, державних господарських об'єднаннях та дошкільних навчальних закладах – організацію проведення семінарських занять, щодо пріоритетних напрямків розвитку країни та роз'яснень серед працівників їх безпосередньої участі в цьому

процесі; у середніх загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах, у вищих навчальних закладах, які здійснюють підготовку юристів – організацію проведення семінарських занять, щодо пріоритетних напрямків розвитку країни та роз'яснень серед працівників, студентів, учнів їх безпосередньої участі в цьому процесі.

За наслідками проведення поточного контролю (перевірок) доцільно підготувати узагальнення про стан правової освіти населення за підсумками року, подати його на розгляд колегії Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, щодо стану правової освіти, з метою вжиття необхідних заходів: проведення додаткових роз'яснень, семінарів, круглих столів, або ж надання відповідної методичної літератури. Наприклад: на рівні головних управлінь юстиції доцільно підготувати практичні методичні рекомендації «Системна модернізація в Україні», що відображає пріоритетні напрямки розвитку країни. Адже законодавством визначено, що складовою частиною правової освіти є самоосвіта громадян з питань держави та права [3]. Начальникам головних управлінь юстиції, де стан правової освіти населення потребує покращання, за необхідності звернутися до сесії Верховної Ради АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських рад про фінансування програм правової освіти населення на поточний рік, з метою сприйняття в суспільстві запланованих змін та заповнення тих прогалів в правовій освіті які ще існують.

Від того наскільки ефективно буде здійснено поточний контроль за доведенням до працівників стратегічного розвитку країни залежатиме реалізація запланованих перетворень. Здійснення узагальнень відіграє важливу роль, адже тут ми можемо спостерігати, як позитивний так і негативний досвід. За умови прогалів в діяльності окремих органів виконавчої влади, державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, навчальних закладів, узагальнення дає можливість: Раді міністрів АРК, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям – покращити стан правової освіти населення; начальникам головних управлінь юстиції – отримати додаткові ресурси на виконання заходів спрямованих на реалізацію програм правової освіти населення на поточний рік. Таким чином: зменшиться нецільове використання коштів; усунуться випадки недофінансування вказаних програм, у зв'язку з дефіцитом

більшості місцевих бюджетів України; Верховна Рада АРК, обласні, Київська та Севастопольські міські ради матимуть можливість впливати на стан правової поінформованості та правової обізнаності населення відповідної території.

Успішна реалізація запланованих змін залежить від розвитку системи правової освіти населення в цілому по усій Україні. Механізм здійснення перевірок стану правової освіти, зокрема, щодо пріоритетних напрямків розвитку країни, дає можливість здійснити поточний контроль за ефективністю реалізації правової політики, що має своїм наслідком розвиток сфери правового інформування в Україні. Злагоджена співпраця на місцевому рівні дає можливість: регулювати процес сприйняття громадянським суспільством запланованих перетворень; розвивати взаємовідносини на місцевому рівні та забезпечити зворотній зв'язок, щодо практичної можливості реалізації системних перетворень в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. Модернізація вищої освіти в Україні: десять років наукового пошуку [Текст] : колектив моногр. / Акад. пед. наук України; Інститут вищої освіти України; за заг. ред. В.П. Андрущенко, В.І. Лугового; М.Ф. Степка.-Х. [б. в.]: Вид-во НУА, 2009. – 504 с.

2. Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової освіти [Текст] : наказ Міністерства юстиції України від 14 листопада 2011 р. № 3325/5, зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 15 листопада 2011 р. за № 1304/20042 – [чинний] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 91. – с. 205-212.

3. Про Національну програму правової освіти населення [Текст] : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001 – [чинний] / Міністерство юстиції України // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 43. – с. 36-44.

4. Сидоренко С.А., Карпушина О.В. Правова освіта та правове виховання. [Текст] Науково-методичні рекомендації щодо проведення право освітніх заходів та викладення основ правознавства / С.А. Сидоренко, О.В. Карпушина. – Луганськ [б. в.]: СПД Рєзнов В.С., 2009. – 204 с.

5. Сурмін Ю.П. Соціологія управління [Текст] : підручник / Ю.П. Сурмін, І.П. Бідзюра – К. [б. в.]: «Освіта України», 2012. – 688 с.

*заступник директора Науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаєва*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БІБЛІОТЕЧНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БІБЛІОТЕЧНОЇ СТАТИСТИКИ**

Без статистичного забезпечення неможливо уявити розвиток жодної сфери діяльності, зокрема і бібліотечної, фахівці якої сьогодні переосмислюють значення, роль і зміст статистики, розглядаючи її як важливий інформаційний ресурс управлінської та дослідницької діяльності.

Вагомості бібліотечній статистиці додає і багаторічний досвід виживання вітчизняних бібліотек різних рівнів в умовах соціально-економічної кризи, який свідчить про те, що саме завдяки статистичним даним громада, засновники, органи влади, спонсори та усі зацікавлені можуть оцінити ефективність діяльності бібліотеки. Хоча, безперечно, суто статистичній оцінці притаманна певна обмеженість і односторонність.

Сьогодні постає питання вдосконалення системи державного управління бібліотечною справою через підвищення якості обліку бібліотечної діяльності та організації статистики.

Упродовж ХХ ст. форма державної статистичної звітності неодноразово змінювалась і перероблялася з метою удосконалення на певному історичному етапі розвитку бібліотечної справи БС у бік збільшення чи зменшення кількості показників.

У планах реформування статистики в Україні на державному рівні передбачалось удосконалення чинного масиву статистичних показників і створення на цій основі статистичної інформаційної бази, перехід до нових форм статистичного спостереження.

Відповідні заходи було накреслено і в галузі статистики культури, до складу якої входить бібліотечна статистика. Основний акцент програмних заходів зосереджувався на удосконаленні системи показників статистики та розробці



методологічних основ статистичного аналізу діяльності установ відповідно до міжнародної практики. Проте на сьогодні, по суті, основні напрями розвитку статистики даного періоду на державному рівні все ще залишаються нереалізованими.

Детально діяльність бібліотек відображена у формах звітності № 6-НК «Звіт про діяльність державних, публічних бібліотек, централізованих бібліотечних систем (ЦБС), що віднесені до сфери управління Міністерства культури і туризму України» та № 80-а-рвк «Зведена звітність державних, публічних та інших бібліотек».

Переважаюча частка основного набору показників збереглася від попередніх статистичних форм чинних ще за радянських часів. Нововведенням було подання відомостей про технічний стан приміщень, засобів сучасної технології та визначення складу фонду за чотирма (замість восьми) галузями знань.

Відповідно до Інструкції щодо заповнення зазначених форм звітності статистичну інформацію управлінням культури і туризму зобов'язані надавати державні, республіканські (Автономної Республіки Крим), обласні, центральні міські бібліотеки міст Києва та Севастополя, публічні, спеціалізовані, спеціальні бібліотеки незалежно від підпорядкування, у тому числі бібліотеки навчальних закладів, які звітують відділам культури районних державних адміністрацій. Однак на практиці звітування шкільних бібліотек цим інституціям не носить системного характеру, що призводить до відсутності повної та достовірної інформації про їх діяльність як в Управлінні фінансування, обліку та звітності Міністерства культури, так і в Державному комітеті статистики України. Через ту саму причину основні показники діяльності шкільних бібліотек (найчисельнішої складової вітчизняної бібліотечної системи) не відображені і у статистичному збірнику «Бібліотечна Україна в цифрах». Статистичний збірник «Бібліотечна Україна в цифрах» готує Національна парламентська бібліотека на основі «Зведення річних звітів про діяльність бібліотек сфери управління Міністерства культури України».

Сьогодні єдиним джерелом інформації про окремі показники діяльності шкільних бібліотек України є результати паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм власності, проведеної у 2010

році відповідно до спільного наказу Міністерства освіти і науки України та Академії педагогічних наук України від 16 липня 2009 р. № 662/53.

Необхідно зазначити, що вітчизняні статистичні довідники містять досить обмежений обсяг інформації про бібліотеки – лише відомості щодо кількості масових і універсальних бібліотек та розмір їх фондів і зовсім відсутності дані щодо діяльності галузевих бібліотек.

У 2006 році був прийнятий міжнародний стандарт ISO 2789:2006 «Information and documentation – International library statistics», який на жаль неперекладений українською мовою, а його норми не знайшли відображення в державних статистичних показниках.

Інформаційним базисом для формування системи статистичних показників державного рівня слугує набір показників, визначений формами державної статистичної звітності 6-нк за рік і зведеної статистичної звітності про універсальні та масові бібліотеки – 80-а-рик. Упродовж досліджуваного періоду форми державної статистичної звітності не було поширено на бібліотеки усіх систем і відомств, чим не забезпечено повноту збору даних і порушено комплексну оцінку стану бібліотечної справи в Україні.

Оптимізації бібліотечної статистики сприятиме створення форми державного статистичного спостереження з оновленим набором статистичних показників відповідно до сучасного стану розвитку бібліотечної діяльності та її поширення на бібліотеки усіх систем і відомств країни.

Важливі перетворення в бібліотечній справі, пов'язані з процесами інформатизації, залишаються поза увагою статистичних досліджень на державному рівні, що також не дозволяє визначити загальний рівень розвитку інформаційних технологій у бібліотеках країни.

### **Список використаних джерел**

1. Програма реформування державної статистики на період до 2002 року: (затверджено постановою Кабінету Міністрів від 27 червня 1998 р. № 971) // Інформ. бюлетень Держ. ком. статистики України. – 1998. – № 5–6. – С. 3–18.

е. Форми звітності № 80-а-рвк «Зведена звітність державних, публічних та інших бібліотек» затверджено наказом Міністерства культури і туризму України 05.12.2007 № 75.

2. Звіт масової, універсальної бібліотеки за рік. Державна статистична звітність: Форма № 6-нк, затверджена Наказом Мінстату України № 146 від 9.09.1992 р. // Поточний архів Держ. комітету статистики України. – [1992].

3. Про затвердження форм державної статистичної звітності для закладів культури та мистецтв: Наказ № 146 від 9.09.1992 р. / М-во статистики України // Поточний архів Держ. комітету статистики України. – [1992].

4. ГОСТ 7.20–2000. Библиотечная статистика [Електронний ресурс]. – Взамін ГОСТ 7.20–80, ГОСТ 7.41–82. – Введ. 2002–01–01.— Чинний в Україні 2002–09–01. – Режим доступу: [http://gsnti-norms.ru/norms/common/doc.asp?2&/norms/stands/7\\_20.htm](http://gsnti-norms.ru/norms/common/doc.asp?2&/norms/stands/7_20.htm). – Назва з екрану. – (Дата звернення 14.03.2012).

*Ковальчук Вероніка Геннадіївна,  
кандидат економічних наук, заступник голови,  
Чугуївської районної державної адміністрації Харківської області*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

Державний механізм управління в Україні слід розглядати як складний (комплексний), що включає в себе декілька самостійних механізмів, кожен з яких здатен здійснювати певний вплив на об'єкти управління. Він надає собою систему, до якої, окрім інструментів впливу на об'єкт управління, належать також методи, важелі, політика, відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Процеси трансформації економіки та суспільства, що відбуваються, обумовлюють об'єктивну необхідність теоретичного переосмислення внутрішнього змісту і призначення всіх елементів механізму регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Аналіз останніх досліджень відповідного напрямку демонструє наявність безлічі точок зору: від повного заперечення подібного механізму управління в минулому [3] до абсолютного визнання його обов'язковості в умовах перетворення системи господарювання [1]. Останнім часом простежується збільшення кількості дослідників, які віддають перевагу розгляду питань єдності, взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності складових механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку країни та її регіонів [4; 5].

В літературі чітко не сформульований регіональний організаційний-економічний механізм регулювання процесами на територіальному рівні.

Доцільним представляється визначення змісту, структури та класифікації механізмів державного управління, що дозволить сформулювати конкретний механізм управління в місцевих органах виконавчої влади. Практика показує, що на сучасному етапі економічних і суспільних «реформ та оновлення задля покращення життя людей» [2] необхідне створення гнучкого управлінського механізму, досконалого і дієвого, який дозволить оперативно вирішувати проблеми взаємодії центра та регіонів.

Зміст регіонального механізму управління слід сформулювати як системну сукупність соціальних, економічних та політичних процесів, нормативно-правових актів та управлінських дій, що націлена на підвищення ефективності управління регіоном на основі оптимізації взаємодії господарюючих суб'єктів та місцевих органів влади на території функціонуючого регіону.

Зосередимося на розкритті різноманітних аспектів організаційно-економічної складової, яка за своєї всеосяжності, ролі і ключової значущості заслуговує вивчення як цілком самостійний, а по суті справи, головний механізм в системі регіонального управління, який залишається недостатньо вивченим.

Організаційно-економічний механізм управління регіоном являє собою складну сукупність інструментів і процесів прямого та непрямого впливу на соціальні і ринкові умови життєдіяльності регіонального співтовариства. Він створюється і приводиться в дію органами регіонального управління, які керуються конкретно своєю регіональною політикою, причому з різнобічним урахуванням чинників зовнішнього національного і глобального середовища. Тільки на основі науково обґрунтованого, взаємопов'язаного, взаємодоповнюючого використання вельми різноманітних за змістом, спрямованостю і силою інструментів впливу можливе забезпечення необхідної «ланцюгової реакції» в масштабі регіону для отримання намічених результатів і синергетичного ефекту.

Підкреслимо, що закономірності, принципи, завдання та організаційно-економічний механізм складають одну з теоретичних основ вітчизняної науки державного управління, яка інтенсивно розвивається сьогодні.

Запропонований розгляд сутності та змісту досліджуваного механізму нам представляється найбільш адаптованим до сучасних вимог української державно-управлінської практики. У цьому зв'язку вважаємо за доцільне з'єднання двох єдиних взаємозалежних і взаємообумовлених компонентів – організаційного (суб'єктивного) і соціально-економічного (об'єктивного), наявність яких визначає сутність механізму управління. Подібний підхід цілком прийнятний для визначення вмісту механізму управління регіонами будь-якого рівня інтеграції (область, адміністративний район та ін.).

Механізм державного управління повинен включати в системну єдність наступних принципів його формування: правовий, соціально-економічний,

організаційний, методологічний і методичний. Це сприятиме реалізації функцій регіонального управління та створює основу для формування системи локальних оптимізаційних задач з прийняття відповідних рішень. Побудова ефективної організаційної структури є одним з основних напрямків у вирішенні проблеми управління стійким розвитком регіону.

Суть державного регулювання полягає в тому, що, використовуючи різні форми і методи, держава проводить регіональну політику, сприяє становленню та розвитку соціально-економічних процесів. Регіональна політика фактично є основою трансформації структури суб'єктів держави в територіальному аспекті. Реалізація її на практиці зазвичай здійснюється за наступними напрямками: встановлення системи узгодження інтересів «центр-регіон» з організаційно-правових питань; імперативне державне управління регіоном за окремими напрямками у відповідності із загальнодержавними інтересами; реалізація галузевих проектів в регіонах; вироблення власної комплексної політики.

Державне регулювання соціально-економічних відносин регіонального рівня має передбачати виконання наступних заходів: довгостроковий прогноз; розробка стратегічних концепцій з використання та розвитку ресурсів (матеріальних, трудових і фінансових) у загальній регіональній системі; розробка конкретних цілей розвитку регіону на п'ять років з використанням засобів їх досягнення на основі бізнес-планування та інноваційно-інвестиційного проектування.

На рівні конкретних регіонів і їх інтегрованих формувань (фінансово-промислові групи, холдинги, корпорації тощо) державне регулювання повинно здійснюватися через: правове забезпечення антикризового управління та діяльності антикризових керуючих; організаційно-правовий та фінансово-економічний аналіз стану регіонів; розробку заходів щодо виведення регіонів зі стану кризи на основі розрахунків оцінки нерухомості та бізнесу, інвестиційних проектів і бізнес-планів.

На сучасному етапі оновлення системи управління представляється доцільним враховувати такі пріоритетні напрями діяльності. Їх можна охарактеризувати коротко наступним чином: децентралізація компетенцій; суміщення професійної та ресурсної відповідальності; зменшення ієрархічних рівнів управління з ущільненням вирішуваних завдань і обсягів відповідальності; виокремлення окремих, конкретних функцій і створення самостійних

управлінських одиниць; чіткий поділ стратегічних і тактичних завдань (використання принципу «замовник-підрядник»); орієнтація на завдання і споживачів (пропозиції послуг споживачеві); прискорення процесів адміністрування, планування та прийняття рішень, у тому числі за допомогою проектного менеджменту та використання управлінських команд; розвиток системи стимулювання, орієнтованої на оптимізацію використання ресурсів; розробка показників і стандартів вимірювання трудових досягнень та контролю за результатами; впровадження принципу трудових досягнень в державній кадровій політиці; введення бюджетування і системи подвійного бухгалтерського обліку замість підрахунку витрат для обґрунтування рішень; максимальне використання сучасних інформаційних технологій в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також при підготовці документації; зміцнення духу змагальності.

Вважаємо, що прийняття відповідних державно-управлінських рішень у вказаних напрямках буде сприяти створенню та подальшому практичному виконанню регіональних соціально-економічних програм, вдосконаленню всієї системи державного управління, окремих складових її механізму, що спрямоване на створення нових стандартів життя, як на рівні регіонів, так і всієї країни.

#### **Список використаних джерел**

1. Абалкин Л. И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества / Л. И. Абалкин. – М.: Мысль, 1973. – 263 с.
2. Виступ Президента на урочистостях з нагоди Дня Соборності та Свободи України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua/news/26653.html>
3. Медведев П. Номинальные цели и реальная эффективность административного управления / П. Медведев, И. Нит. // Вопросы экономики. – 1988. – № 12. – С. 46 – 55.
4. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] // [З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова, С. А. Романюк, В. І. Чужиков та ін.]; /за ред. д. с. н., проф. З. С. Варналія. – К. : Знання України. – 2005. – 498 с.
5. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика : історія та сучасна методологія : [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.

*Ковінчук Ольга Леонтіївна,  
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕРЖАВНА ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ**

В умовах проведення вагомих для українського суспільства адміністративних і соціально-економічних реформ гостро відчувається необхідність у виваженій, чітко окресленій та науково обґрунтованій державній політиці, з подальшими механізмами її впровадження. Серед інших питань сьогодення, яким ми часто задаємося, постає питання «Що таке «державна політика»?» та як вона корелюється з іншими категоріями державного управління. При цьому розуміємо, що остання має багатофункціональну природу та характеризується сукупністю внутрішніх притаманних їй особливостей.

Законодавством України не закріплено визначення поняття «державна політика». Проте, як зазначає І. Петренко: «...у найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади» [4].

Західними вченими Е. Янгом і Л. Куїнном наведено такі визначення поняття державної політики, що дають уявлення про досліджуване явище як цілісний процес:

- державна політика – це дії, що їх реалізує владний орган, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;

- державна політика – це реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади;

- державна політика зорієнтована на досягнення мети, тобто намагається досягти кількох визначених цілей у спробі розв'язати або розглянути певні проблеми чи потреби в конкретному суспільстві;



- державна політика – це курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;

- державна політика – це рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв’язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв’язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій;

- державна політика здійснюється одним або групою акторів, тобто політику може реалізовувати один представник влади чи владний орган або багато гравців;

- державна політика передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується;

- державна політика – це рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка [7, с. 5–6].

У підручнику «Державна політика і управління» за редакцією Л. Сморгунова державна політика визначається як «політичний процес управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади держави на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як під час розробки, так і під час здійснення стратегії й тактики регулюючого та організаційного впливу на всі компоненти та аспекти функціонування й розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства шляхом розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів» [3, с. 67]. Г. Атаманчук визначає державну політику як сукупність цілей та завдань, що практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [1, с. 57].

Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента від 25 травня 2001 р. № 341 [5], започаткувала якісно нову для Української держави політику, що базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади.

Розбудова незалежної правової держави, що відбувається в Україні, та реформування системи управління зумовлюють зростання ролі територій у проведенні економічних трансформацій і становленні нових форм господарювання.

Сьогодні значно розширюються функції та завдання регіонів щодо раціонального використання природних ресурсів, забезпечення зайнятості населення та розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Від того, наскільки оптимально поєднуються інтереси держави і окремих регіонів, залежить збалансованість розвитку народногосподарського комплексу.

Російський дослідник В. Холопов зазначає, що державна політика в певній сфері – це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, що об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [6, с. 77].

Регіональна політика – сфера діяльності суспільства, що реалізує інтереси держави щодо регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів з урахуванням природи сучасних регіональних процесів, а також цілей і завдань розвитку суспільства [2].

Таким чином, пропонуємо вважати, що державна політика – це діяльність органів влади з вироблення та здійснення послідовних управлінських впливів для втілення в життя взаємозалежної сукупності цілей та завдань, основаних на існуючих та передбачуваних потребах суспільного розвитку.

Регіональна політика виступає складовою державної політики та визначається як сукупність організаційно-правових та економічних заходів, здійснюваних державою у сфері регіонального розвитку. Вона повинна належним чином сприяти раціональному використанню природно-ресурсного, людського, виробничого, інвестиційно-інноваційного та інших потенціалів, створювати умови для врахування особливостей кожної території (природно-географічних, історичних, ресурсних, виробничих, соціальних, демографічних та ін.) в контексті загальнодержавних інтересів.

#### **Список використаних джерел**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Учебник / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.

2. Данилишин Б.М., Актуальні проблеми регіональної політики в Україні та шляхи їх розв'язання / Б.М. Данилишин, Я.Б. Олійник, В.І. Нудельман, С.А. Романюк, А.С. Філіпенко, В.Г. Балабанов, В.І. Олещенко // Україна: географічні проблеми сталого розвитку. Зб. наук. праць. В 4-х т. – К.: ВГЛ Обрії, 2004. – Т. 1.

3. Государственная политика и управление: Учебник: В 2-х ч. – Ч. 1. / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

4. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм /І. Петренко // Віче № 10, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2566/>

5. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.

6. Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / В. А. Холопов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 364 с.

7. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: К.І.С., 2003. – 120 с.

*Кучеренко Микола Заурович,  
кафедри економічної та фінансової політики  
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДОМІНАНТИ СУЧАСНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ**

Податкова політика держави визначається її фінансовою політикою, яка повною мірою залежить від стратегічних завдань України – формування національної ринкової економіки. Податкова політика держави представляє собою діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави. Вона є невід’ємною складовою фінансової політики. Акумуляючи з допомогою податкових надходжень значні фінансові ресурси, держава таким чином стимулює розвиток господарської діяльності, опікується малозабезпеченими верствами населення, забезпечує трудовий потенціал, а також суттєво впливає на стан науково-технічного прогресу суспільства.

Податкова політика будь-якої країни повинна вирішувати подвійне завдання: оптимізувати рівень оподаткування з метою стимулювання розвитку підприємництва та забезпечити надходження до бюджету коштів достатніх для задоволення потреб держави і виконання нею своїх функцій. Формуючи свою податкову політику, держава шляхом збільшення або скорочення маси податкових надходжень, зміни форм оподаткування та податкових ставок, тарифів, звільнення від оподаткування окремих галузей виробництва, територій, груп населення може сприяти зростанню чи спаданню господарської активності, створенню сприятливої кон’юнктури на ринку, умов для розвитку пріоритетних галузей економіки, реалізації збалансованої соціальної політики. Використовуючи ті чи інші податкові пільги, держава регулює пропорції в економічній структурі виробництва й обміну, пропорції у розвитку продуктивних сил. Організація оподаткування справляє значний вплив на реалізацію суспільного продукту, темпи нагромадження капіталу і технічного оновлення виробничого потенціалу держави.[1,с.217]

Я.В. Литвиненко, Т.Є. Литвиненко, А.В. Ліщенко, розглядаючи особливості сучасного стану податкової системи України, визначили вплив податків на

діяльність суб'єктів господарювання і запропонували основні напрямки реформування податкової системи України [2].

Практика державної розбудови і завдання щодо подальшого поглиблення ринкових перетворень у країні потребують створення цілісної та послідовної концепції реформування податкової політики на основі її децентралізації. Це зумовлює необхідність обґрунтування загальної стратегії розвитку податкової політики, спрямованої на посилення її фіскально-регулюючих функцій і розмежування між державою та регіонами зобов'язань щодо механізмів формування і реалізації оподаткування, що вимагає комплексного дослідження проблем розвитку державної податкової політики, включаючи її регіональну складову та формування бюджетів різних рівнів.

До основних цілей державної податкової політики необхідно віднести такі: зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів; підтримку вітчизняного виробника, зміцнення його позицій на внутрішньому та зовнішньому ринках; податкове стимулювання не тільки експортоорієнтованих, але й імпортозамінних виробництв; сприяння активізації інвестиційних процесів; забезпечення територіальної справедливості оподаткування; податкове стимулювання галузей соціальної сфери, які забезпечують покращення якості життя населення; зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової самостійності.

Ураховуючи вищезазначені цілі, державна податкова політика покликана вирішувати ряд завдань. Найважливіші з них наступні: створення правової бази для реалізації цілей податкової політики; необхідність встановлення органами державної влади і законодавчого закріплення переліку тих регіонів, що потребують фінансової допомоги з боку держави; використання податкових інструментів, які стимулювали б економічний розвиток регіонів; забезпечення фінансової стійкості регіонів, що значною мірою зумовлено фінансовою стійкістю бюджетів.

Метою реформування податкової політики України є розбудова прозорої, зрозумілої та справедливої податкової системи, яка має стимулювати підвищення економічної активності суб'єктів господарювання.

Реальний зміст бюджетно-податкової реформи має полягати у переорієнтації податкової системи та бюджетних видатків на стимулювання процесів розвитку.

Цілями податкової політики, а відтак – орієнтирами подальшої податкової реформи в Україні мають стати:

- підвищення добробуту населення та розвиток людського капіталу;
- стимулювання динамічного розвитку економіки;
- структурна перебудова економіки, заохочення інвестиційної та інноваційної діяльності;
- стимулювання розвитку зайнятості та самозайнятості.

Основними принципами, які відображали б завдання державної податкової політики України, виходячи з сучасних світових тенденцій, слід вважати такі: стабільність і передбачуваність; високий рівень розвитку регулятивної функції податків; гнучкість податкових платежів, способів їх нарахування, системи пільг та санкцій залежно від зміни економічної ситуації; рівновага щодо забезпечення за допомогою податків структурно-виробничої рівноваги економіки.

Науковці вважають, що стратифікація українського суспільства, внаслідок якої сформувався значний прошарок зубожілого населення, визначила необхідність проведення реформи, яка б зменшувала податковий тиск на громадян із низьким і середнім достатком, малий і середній бізнес, стимулювала започаткування нового бізнесу та інновацій і в той же час за прогресивною шкалою оподатковувала б високі доходи, розкіш, демонстративне споживання тощо [3, с.7].

Економічні реформи мають включати системні заходи, спрямовані на:

- створення сприятливого середовища для ведення бізнесу;
- забезпечення довгострокової фінансової стабільності;
- підвищення ефективності державного управління;
- розвиток конкуренції на внутрішньому товарному ринку [4, с.24].

Загальна спрямованість податкової політики має базуватися на таких орієнтирах: висока прогресивність оподаткування особливо високих, спекулятивних доходів; пільги для тих, хто одержує особливо низькі доходи; оподаткування виробничого сектора з таким розрахунком, щоб не придушувати виробничу активність; пільгове оподаткування основних продуктів споживання, що визначають необхідний мінімум споживання; пільгові режими оподаткування продукції високотехнологічних галузей; підвищене оподаткування прибутків і доходів, що вивозяться за кордон, не маючи на меті сприяння вітчизняному

експорту товарів і послуг; особливо пільговий податковий режим для інвестиційної діяльності.

Важливим є формування та реалізація регіональної податкової політики. Під регіональною податковою політикою слід розуміти систему заходів державних і місцевих органів влади у податковій сфері, спрямованих на вдосконалення оподаткування та забезпечення інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів. Регіональна податкова політика об'єднує як загальнодержавні важелі обґрунтованого територіально диференційованого оподаткування регіонів, так і діяльність органів місцевого самоврядування щодо встановлення і стягнення податків з метою забезпечення конкурентоспроможності економіки регіону на засадах його соціально-економічного зростання.

Подальшими напрямками здійснення ефективної податкової політики є забезпечення територіальної справедливості оподаткування; збалансування процесів виробництва та споживання в суспільстві; збільшення податкових надходжень; підвищення рівня дохідно-витратної збалансованості, забезпечення самодостатності місцевих бюджетів.

#### **Список використаних джерел**

1. Крисоватий А. І., Десятник О. М. Податкова система: Навч. Посіб. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 331 с.
2. Литвиненко Я.В., Литвиненко, Т.Є., Ліщенко, А.В. Шляхи та перспективи реформування податкової системи України / Я.В. Литвиненко, Т.Є. Литвиненко, А.В. Ліщенко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 119 – 122.
3. Любченко О. Господарські відносини суб'єктів підприємництва збалансовано / О. Любченко // Вісник податкової служби України. – 2011. – № 4. – С. 4 – 7.
4. Вахновська Н.А. Податковий кодекс в контексті реформування податкової системи України / Н.А. Вахновська // Економічний форум. – 2011. – С. 23 – 28.

*Лаврусь Вадим Васильович,  
заступник командира військової частини, майор,  
слухач ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Україна опинилася нині перед викликами й загрозами ери глобалізації та інформаційного протиборства. Неправильно обрана стратегія національної безпеки (особливо у її воєнно-політичному аспекті), недостатній динамізм і мобільність підготовки до інформаційно-психологічних війн та відсутність належної уваги до питань інформаційної безпеки можуть призвести до небажаних й навіть драматичних зрушень.

Нові інформаційні виклики, які постали перед людством у процесі глобалізації в усіх її вимірах та на всіх її рівнях, набули для України особливої гостроти. На тлі сучасної інформаційної революції у світовій практиці міждержавних відносин відбувається послідовна трансформація війни або збройного протистояння класичного типу у війни або протистояння неklasичного типу. Відходить у минуле образ війни як збройного летального протиборства із чисельними людськими жертвами. Натомість отримуємо образи іншої «війни» – нанотехнологічної, психологічної, інформаційної, консцієнтальної (війна світоглядів або типів свідомості) і війни преємптивної («трансформація націй»; заповнення «вакууму безпеки» тощо). Звичною стала практика інформаційно-психологічного протиборства (боротьби і/або війни), яка по суті перетворилася у самостійний напрям зовнішньої політики розвинених держав. Провідні держави світу активно реалізують завдання створення й удосконалювання нелетальних систем ураження супротивника із використанням спеціальних сил і засобів інформаційно-психологічного впливу. Створюється й послідовно нарощується технологічний і інтелектуальний потенціал застосування подібної зброї у різноманітних її модифікаціях. [1]

Викристалізовується якісно новий характер сучасних війн, у яких предметом враження й знищення є не люди й матеріальні цінності, а певні типи суспільної



свідомості, менталітет націй, духовні засади армій, їх вірування, ідеологія, історія націй, притаманні їм патріотизм, культура (або їх відсутність) тощо. Тому розвинені країни надають такої виняткової уваги питанням інформаційної складової воєнної безпеки, захисту колективної свідомості, способу життя тощо, що є предметом воєнно-інформаційної безпеки.

Війни епохи постмодерну або епохи глобального інформаційного суспільства від війн епохи модерну передусім вирізняє принцип демасифікації, заснований на використанні інформації для досягнення бажаних ефектів із істотним обмеженням числа бойових чинників у конкретному місці за одночасного збільшення швидкості й темпу переміщення військ на полі бою для того, щоб утруднити супротивнику можливість своєчасно зауважити таке переміщення. Цей принцип війни вимагає збільшення кількості й якості джерел інформації як у районі бойових дій, так і поза ним, що забезпечується за рахунок об'єднання в єдину систему даних, одержуваних розвідкою, системами спостереження і розпізнавання, використанням сенсорів як головних маневрених елементів, датчиків як інструментів морально-психологічного впливу.

У теперішній час «інформаційна зброя» є неодмінною компонентою усіх війн, яка міняла й продовжує принципово міняти характер збройних конфліктів, максимально зближуючи поняття «війни» як системи, «воєнної безпеки» із поняттям війни як «бойових дій». Теорія мережних війн, розглядає сучасні збройні конфлікти як такі, що розгортаються водночас в чотирьох суміжних сферах людської діяльної структури: фізичній, інформаційній, когнітивній (розумовій), соціальній. [4]

Війни «четвертого покоління» ведуться з «невловимим» супротивником, який вдається зазвичай до асиметричної боротьби терористично-партизанського типу. Серед особливостей війни «четвертого покоління» слід відзначити психологічні війни, які провадяться за допомогою медійного маніпулювання.

Джерела сучасних воєнних загроз виявляються в активізації інформаційно-психологічного протистояння. Сучасні війни досягли граничної медіатизації, пов'язаної зі спроможністю сучасних ЗМІ створити «милосердний образ війни», що має дуже мало спільного із суворою трагічною дійсністю й породжує у масовій

свідомості невірні уявлення про відсутність на війні небезпек і ризиків, породжує уявлення про війну як різновид «спортивного змагання». [2]

Концепція «інформаційної війни» приваблює країни НАТО передусім тим, що обіцяє реалізувати ідеал військових вдатися до нападу, не отримавши відсічі. Концепція «інформаційної війни» побудована на уявленнях про можливість ведення воєнних дій малими силами, які можуть бути децентралізованими і ретельно замаскованими, що істотно ускладнює виявлення і знищення зазначених бойових сил.

Особливе місце в інформаційній війні займає кібервійна як війна без кордонів, а атаки в ній можуть вестися як з території нападаючого, так і з зовсім інших, не суміжних, територій. Кібернетична війна в американській офіційній інтерпретації заснована на діях, спрямованих на знищення, блокування чи модифікацію інформації, інформаційних і телекомунікаційних систем. Найважливішою ознакою кібервійни можна назвати те, що ворог до певного часу може навіть не здогадуватися про те, що війна проти нього вже в повному розпалі.

Стрімке якісне та кількісне наростання кіберзагроз, пов'язаних з криміналізацією й мілітаризацією кіберпростору, перестає бути проблемою комерційних компаній, що найбільше страждали до недавнього часу від подібних трендів. «Політизація» хакерської діяльності привертає увагу до кіберозброєнь та «кібервоїнів» лідерів провідних країн, переводить проблему на рівень державної та наддержавної безпеки. У всіх розвинених країнах світу створюються нині потужні програми пошуку, мотивації та підтримки «інформаційно обдарованої» молоді, щоб забезпечити тій або іншій країні як у кількісному, так і якісному сенсі домінуючі позиції на ринку кіберозброєнь.

Неналежний рівень інформатизації України у цілому, органів державної влади та місцевого самоврядування засвідчує актуальність загрози використання проти української держави кібернаступальних технологій, а також реальність загроз використання проти держави хакерських організованих кримінальних й терористичних груп.

Отже, Україна потребує новітніх програм розвитку кіберозброєнь та підготовки кваліфікованого особового складу «кібервійськ» в оборонних цілях, оскільки можна прогнозувати, що мілітаризація світового кіберпростору уже в

найближчому майбутньому сягне критичної позначки. З огляду на подальше загострення ситуації довкола питань кіберінформаційної безпеки доцільно створити в Україні державний консорціум з розробки нових та модернізації вже існуючих засобів безпеки інформації.

Забезпечення інформаційної безпеки Української держави потребує оновлення «Доктрини інформаційної безпеки» та «Воєнної доктрини». За прикладом високорозвинених країн слід розробити та реально втілювати в життя програму добору, моніторингу та супроводу обдарованої у сфері точних наук та комп'ютерних технологій молоді. [3]

#### **Список використаних джерел**

1. Петров В.В. Інформаційні виміри воєнної безпеки / В. В. Петров // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 166–171.
2. Петров В.В. Медіа-інформаційні фактори забезпечення воєнної безпеки / В. В. Петров // Нова парадигма. – 2009. – № 84. – С. 123– 135.
3. Коваль З.В. Проблематика нормативно-правового вдосконалення інформаційно-психологічної безпеки України / З.В. Коваль // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2(38). – С. 53–56.
4. Коваль З.В. Нормативно-правовий аспект управління протидією мережевим інформаційним операціям проти України / З.В. Коваль // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ ; [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 4(40). – С. 131–133.

## **ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ**

Перш ніж говорити про поняття принципу соціальної справедливості в державному управлінні, необхідно визначитися зі складовими цієї складної категорії. В першу чергу, потрібно чітко визначити, що таке принцип взагалі, а також яка його роль в процесі державного управління.

Прийнято вважати, що в теорії державного управління принцип відображає закономірності, відносини, сталі взаємозв'язки між окремими елементами управління [5, с. 164]. Принцип – це вихідна точка будь-якої, в тому числі системи державного управління. Чітке уявлення про науково обґрунтовані принципи побудови, функціонування та розвитку механізму державного управління є важливою умовою його формування.

Оскільки існує суб'єктивний характер у визначеності принципів державного управління та з метою дотримання методологічної визначеності та вимог системного аналізу, на наш погляд, потрібно визначитися з їх характерними ознаками.

З цієї точки зору принципам державного управління повинні бути притаманні наступні сутнісні ознаки:

- 1) об'єктивна обумовленість реальними потребами практики державного управління;
- 2) універсальність застосування;
- 3) загальнообов'язковість та нормативність;
- 4) системна залежність;
- 5) зручна (зрозуміла) форма вираження (формулювання) для практичного використання [1, с. 127].

Ці ознаки принципів державного управління необхідно враховувати як при вивченні окремих принципів, так і при дослідженні системи принципів управління.

При такому підході до розуміння сутності принципів державного управління, їх можна визначити як об'єктивно обумовлені, загальнообов'язкові, закріплені в юридичних актах правила і норми поведінки суб'єктів державного управління, у відповідності з якими повинен формуватися та функціонувати механізм державного управління.

Розглядаючи принцип соціальної справедливості, на наш погляд, необхідно мати на увазі, що багато проблем, пов'язаних з дослідженням категорії «соціальна справедливість» в науці державне управління, виникають у зв'язку з сутнісною нерозрізненістю понять «ідея», «цінність», «принцип». Саме тому принцип соціальної справедливості часто розглядають з позицій його ціннісного змісту. Зауважимо, також, що принцип соціальної справедливості процесу державного управління прямо не сформульований ні в міжнародних правових актах, ні в нормативних документах України. Тим не менш, ми можемо зустріти певні наукові спроби обґрунтування його як необхідного елемента в процесі державного управління. Зокрема, Шурус А. А. називає «реалізацію принципу соціальної справедливості як основи життєдіяльності суспільства» однією з вимог гуманістичного державного управління [2, с. 7].

Реалізація принципу соціальної справедливості повинна починатися з розуміння, усвідомлення та визнання його сутності, однак, саме це викликає нерозуміння як на побутовому, так і на науковому рівнях. Адже, якщо соціальна справедливість проголошується головним пріоритетом державної політики [4] та принципом державно-управлінської діяльності, потрібен єдиний методологічний, аполітичний, сталий, правовий підхід до розуміння цього поняття. Це б дало змогу сформувати прозору, зрозумілу, передбачувану, сталу державно-управлінську діяльність, яка б базувалася на цьому фундаментальному принципі. Таким чином, ми б позбавились певного рівня конфліктності, що виникає в сучасній державно-управлінській практиці та надали б їй цілеспрямованості, організованості та результативності в реалізації цілей державного управління зокрема, та суспільного розвитку загалом.

Важливим для нашого дослідження є визначення соціальної справедливості як «якісної світоглядної характеристики певних етичних засад суспільства, що має

кількісні параметри, нормативи, дотримання яких передбачає державний, суспільний, професійний, корпоративний та колективний контроль» [6, с. 17];

Розглянемо принцип соціальної справедливості через призму основних вимог до принципів державного управління.

*1-2. Об'єктивна обумовленість реальними потребами практики державного управління та універсальність застосування.* Існують відмінності суб'єктивного характеру у сприйнятті соціальної справедливості на рівні держави, бізнесу та особистості. Однак, діючи як принцип, вона передбачає оцінку співвідношення між нормативними вимогами та поведінкою суб'єктів державного управління, що дає можливість визначення відхилень від управлінських норм та в кінцевому рахунку основу для організованого державного управління (закріплення існуючого порядку надає державному управлінню необхідної ознаки передбачуваності). Так, наприклад, Дильнова Т. В. підкреслює глибокі онтологічні основи принципу соціальної справедливості, які кореняться в універсальних та всезагальних умовах буття людини та суспільства [3, с. 25].

*3. Загальнообов'язковість та нормативність.* З точки зору конкретної особи, соціальна справедливість регламентується звичаями, традиціями та правилами. Тоді як, з позиції держави, забезпечується дотримання прийнятих міжнародних актів, Конституції, законів та регіональних нормативних актів, регламентів, стандартів.

*4. Системна залежність.* Варто враховувати взаємозв'язок з іншими принципами управління, їх доповнюваність та залежність один від одного. Особливо це помітно в організаційно-функціональній діяльності органу управління. Так, принцип соціальної справедливості переплітається з принципами законності, економічності управлінського процесу та раціональності апарату управління, балансу прав, обов'язків та відповідальності суб'єкту управління.

*5. Зрозуміла форма вираження для практичного використання.*

Виходячи з проміжних висновків та враховуючи специфіку державно-управлінської діяльності та категорії «соціальна справедливість», ми можемо визначити принцип соціальної справедливості в державному управлінні як правило та норму поведінки, які реалізуються в управлінській діяльності органів державної влади, по забезпеченню та захисту прав й дотриманню обов'язків кожної людини,

наданням вільного доступу до соціально-економічних благ, забезпеченню соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством та здійснюються на основі вимірюваних психолого-етичних засад, що діють у конкретному суспільстві.

Таким чином, соціальна справедливість у великій мірі визначається інституційним порядком органу державного управління, включаючи нормативно-правове та організаційно-функціональне забезпечення. Тому важливого значення в механізмі забезпечення принципу соціальної справедливості набувають процеси формування кадрової політики та адекватного закріплення в нормативних актах соціальних питань з урахуванням психолого-етичних особливостей держави та навіть регіону.

### **Список використаних джерел**

1. Алиуллов Р. Р. Механизм управления органами внутренних дел: Вопросы теории, методологии и практики: дис.... доктора юрид. наук: 12.00.11 / Алиуллов Рашид Рахимуллович. – М., 2004. – 450 с.
2. Гуманизм и государственное управление: материалы научного семинара. Вып. 2 (23). – М.: Научный эксперт, 2009. – 96 с.
3. Дыльнова Т. В. Социальная справедливость как основа консолидации и развития современного российского общества: дис....доктора соц. наук: 22.00.04 / Татьяна Владимировна Дыльнова. – Саратов, 2005. – 341 с.
4. Звернення Президента України з нагоди Дня соціальної справедливості [Електронний ресурс] – Режим доступу до звернення: <http://www.president.gov.ua/news/23034.html>
5. Организация социального управления (основные понятия и категории): словарь-справочник / [ред.-сост. Булыгин Ю. Е.]. – М.: Контур, 1999. – 256 с.
6. Понятие и реализация социальной справедливости в современной государственной политике: материалы научного семинара. Вып. 9 (47). – М.: Научный эксперт, 2012. – 168 с.

*Ліпач Олена Олександрівна,  
аспірант кафедри економічної та фінансової політики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Сьогодні у світі спостерігається тенденція поглиблення процесів децентралізації, посилення ролі регіонів, розроблення дієвої державної регіональної політики, передачі все більшої кількості державних функцій для вирішення на місцях. В Україні також останні кілька років ведеться робота із нормативно-правового забезпечення регіональної політики. Зокрема у 2005 році прийнято Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», що вступив у дію з 1 січня 2006 року і визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики стимулювання розвитку регіонів, подолання депресивності територій. У цьому законі дається визначення поняття «регіон», навколо якого досить тривалий час точилися наукові дискусії. Так, у ст.1 встановлено, що регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя [1]. Тобто згідно законодавства в Україні наявні 27 регіонів.

Також 21 липня 2006 року постановою Кабінету Міністрів України затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. У ній окреслюються ключові проблеми регіонального розвитку, визначаються пріоритети державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб на період до 2015 року.

Так, основними стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку України до 2015 року є: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва, створення інституціональних умов для регіонального розвитку [2].

Залишається діючою Концепція державної регіональної політики, яка схвалена указом Президента України від 21 травня 2001 року і визначає основні мету, принципи та завдання державної регіональної політики.



Однак, на жаль, на сьогодні законодавче визначення поняття державної регіональної політики відсутнє. Науковці визначають поняття державної регіональної політики, виходячи із її мети та завдань. Так, у монографії колективу науковців національного інституту стратегічних досліджень регіональна політика визначена як комплекс заходів, спрямованих на розроблення та реалізацію ефективних механізмів управління економічним, соціальним, культурним, екологічним розвитком регіональних спільнот на основі узгодження державних і регіональних інтересів та раціонального використання специфічного потенціалу регіонів [3].

Визначальним фактором становлення успішного самодостатнього регіону є достатня ресурсна, передусім фінансова база. Тому важливою складовою державної регіональної політики є регіональна фінансова політика, основним завданням якої є формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

Одним із важливих напрямків державної регіональної фінансової політики є розширення фінансової автономії регіонів.

Адже без фінансової автономії неможлива реалізація принципів місцевого самоврядування. Фінансова автономія – це база самоврядування територіальних громад, самостійності всіх рівнів місцевої влади. Фінансова автономія місцевих органів влади – це фінансова незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. При поєднанні з організаційною адміністративною незалежністю фінансова незалежність є передумовою ефективного розв'язання місцевими органами покладених на них завдань.

При акцентуванні державної фінансової політики на збільшенні фінансової автономії органів місцевого самоврядування, особливої актуальності набувають питання нарощування фінансового потенціалу. Пріоритетними напрямками такого нарощування на регіональному рівні є: формування стабільної власної дохідної бази, впорядкування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень між центром і регіонами, а також між державою і місцевим самоврядуванням,

функціональний розподіл регіональних видатків, окремі переваги в сфері економічного регулювання щодо розміщення місцевих замовлень, розвитку малого та середнього бізнесу, організації ринкової інфраструктури та ін.

Суттєві, хоча і недостатні кроки для збільшення дохідної бази органів місцевого самоврядування були зроблені із запровадженням із 1 січня 2011 року нової редакції Бюджетного кодексу України, в якому істотно збільшений перелік дохідних джерел місцевих бюджетів, зокрема за рахунок реформування системи місцевих податків і зборів, яка до цього була незмінною із 1993 року і складала мізерну частку у загальному обсязі доходів (близько 1-2%).

Разом з тим, незважаючи на вищевказані діючі нормативні документи, які стосуються державної регіональної політики, очевидно є необхідність їх модернізації, оптимізації в контексті заходів регіональної політики Європейського Союзу, конкретних кроків із реалізації задекларованих цілей та завдань регіонального розвитку. Так, на часі є розробка і прийняття нової концепції державної регіональної політики, а також концепції державної регіональної економічної політики із включенням до її складу як самостійного напрямку державної регіональної фінансової політики. При цьому основним змістом цих документів має стати створення сприятливих умов для регіонального розвитку, забезпечення фінансової автономії територіальних громад та забезпечення єдиних стандартів якості життя громадян на всій території України.

#### **Список використаних джерел**

1. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. №2850-IV // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету міністрів України від 21.07.2006 р. №1001 // zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є.Воротіна, Я.А.Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

## **ВОДНИЙ ТРАНСПОРТ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

Водний транспорт є важливою галуззю економіки України. Він складається з морського та річкового транспорту. Морський і річковий транспорт – це виробничо-технологічний комплекс організацій і підприємств морського і річкового транспорту загального користування, покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в морських і річкових перевезеннях[2, с.542]. Ефективне функціонування водного транспорту є необхідним чинником становлення України, як морської держави, сталого розвитку її транспортно-дорожнього комплексу і економіки в цілому. Географічне положення України стимулює розвиток її транспортного потенціалу, інтеграцію у світову транспортну систему, насамперед, як країни, що має можливість забезпечити транзитні перевезення вантажів, що проходять через центр Європи найкоротшим шляхом [3].

Водний транспорт грає значну роль для держави в цілому і охоплює приблизно 60-67 % всього світового вантажообігу, завдяки тому, що він являється найдешевшим.

Державне регулювання водним транспортом здійснюється органами державної виконавчої влади, які підпорядковані Міністерству інфраструктури України. До об'єктів їх управління відносяться об'єднання, підприємства, установи, організації морського і річкового транспорту. Основними завданнями Міністерства інфраструктури на морському і річковому флоті є: організація злагодженої роботи підприємств, які відносяться до сфери його управління, з метою задоволення потреб населення і суспільного виробництва в морських і річкових перевезеннях; здійснення заходів щодо ефективного використання рухливого складу морського і річкового транспорту, його поповнення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними і паливно-енергетичними ресурсами, забезпечення безпеки

функціонування морського і річкового транспорту [1, с.380]. Розглянемо рівні державного регулювання управління морського та річкового транспорту України :

1. Кабінет Міністрів України
2. Міністерство інфраструктури України
3. Державна служба морського та річкового транспорту
4. Порти України (місцеві органи управління)

У системі державного управління морським транспортом також діють спеціалізовані установи та організації: Інспекція Головного державного реєстратора флоту, Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства і капітанів портів, Державна морська лоцманська служба, Регістр судноплавства України, Інспекція державного портового нагляду морського торговельного порту України, Укрморрічінспекція [3]. У своїй діяльності органи державного управління керуються наступними нормативно-правовими актами: Закон України «Про транспорт», Кодекс торговельного мореплавства України, закон України «Про морські порти України», Водний кодекс України.

Незважаючи на добре географічне положення України, яке є необхідною умовою для успішного розвитку галузі водного транспорту, виникає велика кількість проблем, з якими він стикається у наслідок не ефективного державного регулювання, тому що, транспортна галузь значною мірою залежить від державної підтримки. Розглянемо основні проблеми:

- Моральний та фізичний знос транспортних засобів і портового устаткування
- Недостатня пропускна спроможність портів
- Відсутність стабільного вантажопотоку
- Відсутність належної взаємодії з суміжними видами транспорту
- Недостатнє бюджетне фінансування програм модернізації та будівництва об'єктів інфраструктури
- Не використовується повною мірою транзитний потенціал

Для вирішення цих проблем необхідно перш за все створити умови для залучення приватних інвестицій. Інвестиції мають великий рівень прибутковості та відносно малий ступінь ризику через природній характер переваг України. Для

цього необхідно вдосконалити нормативно-правову базу та створити ефективну транспортну політику для підтримки державно-приватного партнерства.

По друге, необхідні структурні перетворення, що призведуть до модернізації системи управління на усіх рівнях, розбудови ринкової інфраструктури в сфері портової діяльності та приведення її у відповідність до сучасних світових стандартів [3].

Виходячи з вище зазначеного ми можемо зробити висновок, що водний транспорт є важливою галуззю економіки і грає значну роль для держави в цілому. Питання пов'язані з ним актуальні і повинні розглядатись на державному рівні. Однак незважаючи на це, водний транспорт стикається з великою кількістю проблем, які є наслідком неефективного державного регулювання. Для вирішення цих проблем необхідно приділити значну увагу вдосконаленню нормативно-правової бази, створенню ефективної транспортної політики та структурним перетворенням, які підвисять водний транспорт у відповідності до сучасних світових стандартів.

#### **Список використаних джерел**

1. Управление морским и речным транспортом [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z902\\_page\\_148.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z902_page_148.html)
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
3. Транспорт України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukraine-diplom.com/49/16326-transport-ukrayini.html>

## **ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ**

Бюджет – фінансовий план держави, інструмент здійснення соціальної і економічної політики щодо покращення рівня життя громадян та розвитку економіки країни. Для досягнення цих цілей використовуються податки та інші державні кошти. Внаслідок значущості такої державної відповідальності щодо забезпечення важливої державної служби наступні керівні принципи, що сприяють успішному бюджетному процесу, еволюціонували впродовж багатьох років їх впровадження.

Бюджетний процес – це сукупність дій уповноважених осіб, на основі норм бюджетного права, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо складання, розгляду, затвердження й виконання бюджету, а також звітування про його виконання; це інструмент стабілізації економіки і засіб контролю державних видатків. [3]

У бюджетному кодексі України дається наступне визначення бюджетною процесу: «Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства». [1]

У сучасній економічній літературі бюджетний процес визначається як процес складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів.

Принцип (лат. *principium* – початок, основа) – це твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане. У науці принципи – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів. При характеристиці бюджетного процесу принципи відображають ті суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування бюджетної системи, без яких вона не виконувала б свого призначення. Принцип містить в собі елементи, що представляють очікувані результати. Ці елементи допомагають переводити основні принципи в діючі компоненти.

Воронова Л.К. вказує, що тільки бюджетному процесу притаманні такі принципи [2]:

1) принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької і виконавчої влади. Так, законодавство встановлює такий розподіл повноважень за стадіями бюджетного процесу: формування та виконання бюджету віднесено до компетенції виконавчих органів, а розгляд, затвердження та здійснення контролю за виконанням бюджету – до компетенції представницьких органів;

2) принцип спеціалізації бюджетних показників, що реалізується через бюджетну класифікацію, яка, згідно зі ст. 8 Бюджетного кодексу, закріплюючи вичерпний перелік доходів і видатків бюджетів, полягає в конкретизації доходів за джерелами, а видатків – за цільовими напрямками;

3) принцип щорічності бюджету, тобто обов'язкового прийняття бюджету щороку до початку планового року, що дає змогу виявити тенденції розвитку країни, дослідити зміни темпу зростання виробництва тощо. Бюджет складається і затверджується на рік, який має назву бюджетного року, або бюджетного періоду. Дуже важливим є прийняття державного бюджету до настання планового року, оскільки це передбачає і забезпечує своєчасну концентрацію фінансових ресурсів у бюджеті та фінансування потреб держави й суспільства.

Окрім того, Воронцова Л.К. вказує, що поряд з цими принципами діють принципи: гласності, що передбачає широке обговорення проекту бюджету, доведення його до населення, публікацію затвердженого бюджету; наочності – відображення показників бюджетів у взаємозв'язку з економічними показниками розвитку України; достовірності, що передбачає використання під час формування бюджету його реальних показників та ін.; послідовності залучень до бюджетної діяльності державних органів.

До прийняття бюджетного кодексу у 2001 році згідно зі ст. 4 Закону України «Про бюджетну систему України» від 29 червня 1995 року, бюджетний процес опиралася на такі принципи: єдності; гласності; повноти; наочності; достовірності; самостійності бюджетів.

Стаття 95 Конституції України визначає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного

багатства між громадянами і територіальними громадами, а будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір і цільове спрямування визначаються виключно законом про державний бюджет. Ця ж стаття встановлює задеклароване державою прагнення до збалансованості бюджету України і необхідність оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки державного бюджету [1].

- принцип єдності ґрунтується на взаємодії всіх бюджетів з яких складається бюджетна система країни, єдиних засадах функціонування цих бюджетів, що дає змогу проводити єдину соціальну й економічну політику у країні.

- принцип збалансованості бюджетного процесу означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період. Ст.95 Конституції закріплює, що держава прагне до збалансованості бюджету України.

- принцип самостійності означає, що державний і місцеві бюджети є самостійними: держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

- принцип повноти передбачає, що всі відображені в нормативно-правових актах доходи та витрати всіх бюджетів підлягають включенню в обов'язковому порядку й у повному обсязі до складу бюджетів.

- принцип обґрунтованості передбачає, що бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик і правил.

- принцип ефективності та результативності передбачає, що під час складання та виконання бюджету всі учасники бюджетного процесу мають виходити з потреби досягнення запланованих цілей та максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

- принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.



- принцип цільового використання бюджетних коштів передбачає їх витрачання на цілі, що відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямом використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

- принцип справедливості і неупередженості; означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами. Цей принцип закріплено у ст. 95 Конституції України.

- принцип публічності та прозорості, передбачає: обов'язкове інформування громадськості у відкритій пресі про затвержені бюджети, публікування звітів про їх виконання; повноту надання інформації про хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей за рішенням законодавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування; обов'язкову відкритість для суспільства й засобів масової інформації процедур розгляду і прийняття рішень щодо проектів бюджетів, у тому числі з питань, щодо яких виникають суперечності в законодавчому органі державної влади або між законодавчими й виконавчими органами державної влади.

Головною метою виділення принципів є побудова такої бюджетної системи, яка за оптимального використання фінансових ресурсів держави відображає державний (унітарний) устрій України в поєднанні із самостійністю місцевих бюджетів, тобто принципи відображають вимоги, які висуваються до організації та устрою бюджетної системи.

### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [//http://www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2007. – 448 с.
3. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96 – ВР/ Верховна Рада України/Відомості ВРУ. – 1996. № 30. – Ст. 141.

3. Мацелик М.О. Фінансове право : навч. посіб. / М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, В.А.Пригоцький ; за ред. В.К. Шкарупи. – К. : Знання, 2011. – 815 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

4. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [//http://www.e-reading.org.ua/](http://www.e-reading.org.ua/)

## **ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЄС У СФЕРІ НАДАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Державне управління міжнародною технічною допомогою (далі – МТД) Європейського Союзу в Україні включає міжнародний компонент, тобто правове забезпечення МТД передбачає взаємодію законодавств двох і більше країн, що здійснюється на основі міжнародно-правових актів.

Правове регулювання відносин у сфері МТД в Україні базується на міжнародних договорах та на національному законодавстві (загальному та спеціальному). Це зумовлює необхідність гармонізації двох правових систем – міжнародної та національної.

Чинна правова база ЄС, що забезпечує регулювання МТД, включає Котонуську міжнародну угоду, нормативно-правові акти, що регулюють програми співробітництва, прийняті Радою ЄС і Європейським Парламентом, та відповідають встановленому фінансовому регламенту.

Котонуська угода (Cotonou Agreement) – угода про співробітництво між ЄС і 79 країнами Африки та Карибського і Тихоокеанського басейнів (далі – АКТ). Угода регулює надання допомоги, яка фінансується з Європейського фонду розвитку.

Котонуську угоду про співпрацю між ЄС та країнами АКТ підписано 23 червня 2000 року в столиці Беніну місті Котону. Головними цілями співробітництва є зменшення бідності, інтеграція країн АКТ до світової економіки та сталий розвиток. Найважливішим нововведенням Котонуської угоди у порівнянні з попередніми договорами про партнерство стало поширення співпраці на політичну сферу та принцип взаємності зобов'язань. Надання допомоги з боку ЄС обумовлюється певними політичними вимогами до країн-партнерів щодо дотримання миру, поваги до прав людини, чесного урядування тощо [1].

В березні 2010 року до Котонуської угоди Європейською Комісією та країнами АКТ були внесені зміни та доповнення. Таким чином в новій угоді

звертається увага на сучасні глобальні виклики: зміна клімату, питання продовольчої безпеки, регіональної інтеграції, проблеми державної стабільності в країнах, що приєдналися до угоди, ефективність зовнішньої допомоги та ін. [3].

Фінансовий регламент ЄС є інструкцією, в якій детально визначено принципи та процедури функціонування бюджетної системи ЄС. Фінансовий регламент ЄС встановлює правила формування та виконання спільного бюджету ЄС. Будь-яке положення іншого документу, що стосується бюджетних витрат чи доходів, повинне відповідати бюджетним принципам, що передбачені Фінансовим регламентом ЄС [2].

З 1 січня 2013 року з метою модернізації фінансових процедур для досягнення цілей стратегії розвитку «Європа 2020» вступив у дію новий фінансовий регламент, який доповнено трьома новими принципами:

- спрощення: дебюрократизація, прискорення процедур оформлення документації, формування інформаційного суспільства;
- підзвітність: забезпечення покращеного раціонального управління фінансами та захист фінансових інтересів ЄС;
- інновації: впровадження фінансових механізмів, які забезпечать використання фінансового левериджу [4].

Нормативно-правовою базою ЄС, що регулює надання міжнародної технічної допомоги Україні на період 2007-2013 років, складається з таких основних документів:

1. Регламент (ЄС) № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 року, що є правовою основою впровадження Інструменту європейського сусідства і партнерства, який визначає єдиний механізм надання допомоги ЄС для країн Європейської політики сусідства;

2. Регламент Європейської Комісії (ЄС) № 951/2007 від 9 серпня 2007 року «Про правила реалізації програм транскордонного співробітництва», що фінансуються згідно з Регламентом (ЄС) № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради;

3. Регламент (ЄС) №1341/2011 Європейського Парламенту і Ради від 13 грудня 2011 року, що вносить поправки до Постанови Європейської Комісії

№1905/2006 про запровадження фінансового Інструменту розвитку на 2007-2013 роки;

4. Регламент (ЄС) № 1339/2011 Європейського Парламенту і Ради від 13 грудня 2011 року, що вносить поправки до Постанови Європейської Комісії №1905/2006;

5. Регламент (ЄС) № 1905/2006 Європейського Парламенту і Ради від 18 грудня 2006 року про запровадження фінансового Інструменту розвитку. У рамках цього інструменту допомога надається через географічні та тематичні програми. Україна як країна-партнер Інструменту європейського сусідства і партнерства є учасником тільки п'яти тематичних програм Інструменту розвитку: 1) інвестиції в людей; 2) навколишнє середовище та стале управління природними ресурсами (включаючи воду та енергетику); 3) підтримка громадянського суспільства та місцевого самоврядування; 4) продовольча безпека; 5) міграція та притулок (з третіми країнами);

6. Регламент (ЄС) № 1889/2006 Європейського Парламенту і Ради від 20 грудня 2006 року (зі змінами внесеними Регламентом (ЄС) № 340/2011 Європейського Парламенту і Ради від 13 грудня 2011 року) щодо впровадження фінансового Європейського Інструменту сприяння демократії і правам людини, що регулює надання допомоги країнам не членам ЄС для просування принципів демократії, прав людини, фундаментальних свобод;

7. Регламент (ЄС) № 1717/2006 Європейського Парламенту і Ради від 15 листопада 2006 року про запровадження Інструменту зі стабільності, який використовується тільки в ситуації виникнення кризи та регулює фінансове, економічне, технічне співробітництво ЄС з третіми країнами з метою подолання кризового стану, забезпечення стабільності, глобальної безпеки;

8. Регламент (Євроатом) № 300/2007 Ради від 19 лютого 2007 року про запровадження Інструменту співробітництва з питань ядерної безпеки, який фінансує заходи для підтримки високого рівня ядерної безпеки, радіаційного захисту, використання ефективного захисту ядерних матеріалів у третіх країнах [5].

Отже, з 2007 року Європейський Союз реформував механізм надання міжнародної технічної допомоги. Україна отримує МТД ЄС в рамках географічних інструментів допомоги (Інструмент європейського сусідства і партнерства,

Інструмент розвитку) та тематичних інструментів (Інструмент сприяння демократії і правам людини, Інструмент зі стабільності, Інструмент співробітництва з питань ядерної безпеки).

### **Список використаних джерел**

1. Котонуська угода / Глосарій термінів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.dovidka.com.ua/k.html>.

2. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:en:PDF>.

3. The Cotonou Agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>.

4. Financial Regulation and Rules of Application [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm)

5. Legal bases – Instruments / Legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal\\_bases/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/index_en.htm).

*Мороз Володимир Михайлович,  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
докторант кафедри економічної теорії і фінансів  
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯМ ТРУДОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ: ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ ТА ОБ'ЄКТНО-СУБ'ЄКТНА СПРЯМОВАНІСТЬ ПРОЦЕСУ**

Загальна класифікація підходів щодо розуміння змісту процесу управління потенціалом має такий вигляд: 1) системно-психологічний підхід (управління системою взаємопов'язаних елементів з прийняттям до уваги всіх особливостей системного підходу; управління процесами самоорганізації, стимулювання та мотивації; управління балансом між економічними і соціальними цілями, між індивідуальними і суспільними інтересами) [4, с. 26]; 2) загально-управлінський підхід (використання всього інструментарію управлінської діяльності (встановлення цілей, координація, регламентація, стимулювання, контроль і оцінка) для впливу на потенціал або управління процесом функціонування); управління процесом формування, використання та розвитком; управління складом, структурою і функціонуванням [3, с. 200]; 3) економічно-прагматичний підхід (оцінка та аналіз факторів, що підвищують або знижують конкурентоспроможність, а також вибір і реалізація стратегії і тактики розвитку; управління раціональним використанням фактичного потенціалу; виявлення резервів потенціалу, відтворення та нарощування потенціалу; управління напрямками і обсягами розвитку об'єкту та ефективністю його використання) [5, с. 59]; 4) стратегічно-аналітичний підхід (управління стратегією розвитку з прийняттям до уваги впливів зовнішнього середовища; оцінювання стану, напрямів та перспектив розвитку) [1, с. 29]. Кожен з наведених напрямів, має свою частку компетенції у питанні висвітлення змісту процесу управління потенціалом. Разом з тим, деякі з них можуть бути розглянуті у контексті змісту інших, що дозволяє суттєво звужити коло проблематики, принаймні до: управління потенціалом – управління конкурентоспроможністю – стратегічне управління.

Приймаючи до уваги існуючі підходи до тлумачення змісту трудового потенціалу, а також результати аналізу змісту процесу управління потенціалом, автором було сформульовано власне визначення категорії «державне управління трудовим потенціалом». На нашу думку, під державним управлінням трудовим потенціалом слід розуміти сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів активного впливу держави на процес формування, використання та розвитку трудових можливостей об'єкту, їх систему (структуру) та середовище її безпосереднього функціонування з метою узгодження напрямів саморозвитку системи трудового потенціалу об'єкту з суспільними інтересами та довгостроковими цілями розвитку людини та держави в контексті забезпечення їх конкурентоспроможності [2, с. 369–370].

Категоріальна складність системи трудового потенціалу у поєднанні з багатогранністю змісту державного управління, обумовлюють існування декількох підходів до розуміння об'єктно-суб'єктної спрямованості відповідного питання. Автором були визначені такі напрями класифікації державно-управлінського впливів на систему трудового потенціалу країни:

1) за компетенцією впливу: за обсягом охоплення носіїв відповідних можливостей (економічно активне населення та особи які у найближчому майбутньому будуть до нього віднесені); за колом компетенції категорії (засоби виробництва та ресурси праці, які можуть бути використані для досягнення мети); за умовами перетворення можливостей на потенційні фактори (необхідність існування організаційно-технічних умов та ресурсного забезпечення, а також бажання носія щодо використання можливостей); за напрямками характеристики (кількісна та якісна складові у характеристиці стану об'єкту);

2) за об'єктом впливу (вплив на елементи структури): демографічна складова (кількість економічно активного населення визначеного, з прийняттям до уваги вікової та статеві структури відповідної сукупності); інтелектуальна складова (рівень знання у суспільстві та його місце у повсякденному житті та виробничій діяльності); біологічна складова (загальний рівень здоров'я у суспільстві та окремих його соціальних, вікових, професійних тощо групах); соціальна складова (можливість самореалізації особистості у межах трудової діяльності; місце та роль людини у соціально-трудовах відносинах); функціонально-професійна складова



(рівень розвитку професійних знань, вмінь та навичок); технічно-технологічна складова (рівень розвитку засобів виробництва та технологічності виробничих процесів); мотиваційно-організаційна складова (стан суб'єктивно-об'єктивних умов щодо процесу реалізації відповідних можливостей у тому числі і рівень розвитку інститутів та інституцій відповідного спрямування);

3) за силою впливу: прямий вплив суб'єкту управління з використанням всієї сукупності цілеспрямованих форм, методів і напрямів діяльності відповідно до конкретної функції управління та етапу розвитку об'єкту; опосередкований вплив суб'єкту управлінських відносин з прийняттям до уваги процесів самоорганізації системи та векторів її розвитку з домінуванням використання механізму контролю;

4) за сферою впливу: – економічна, духовна, політична, соціальна, біологічна, геополітична сфери як детермінанти впливу на елементарну структуру системи трудового потенціалу, а саме на такі основні елементи: засоби виробництва, як засіб реалізації можливостей; трудові можливості; людські ресурси як носії трудових можливостей; місце реалізації трудових можливостей (рівень розвитку організаційного та інституціонального середовища); – економічна, духовна, політична, соціальна, біологічна, геополітична сфери як детермінанти впливу на компонентну структуру системи трудового потенціалу, а саме на такі основні підсистеми: демографічну; інтелектуальну; біологічну; соціальну; функціонально-професійну; технічно-технологічну; мотиваційно-організаційну;

5) за групами можливостей: – група можливостей яка безпосередньо використовується у трудовій діяльності (ця частина трудового потенціалу по відношенню до джерела або ресурсів праці може бути подана в контексті змісту категорії «людський капітал»); – група можливостей яка є реально доступною без суттєвих зусиль з боку суб'єкту та об'єкту управління (ця частина трудового потенціалу по відношенню до джерела або ресурсів праці може бути подана через зміст категорії «невикористані трудові ресурси» є реальним потенційним фактором); – група можливостей які є гіпотетично доступними для використання у трудовій діяльності але їх використання вимагає суттєвих зусиль з боку суб'єкту та об'єкту управління щодо створення відповідних умов для їх реалізації (ця частина трудового потенціалу по відношенню до джерела або ресурсів праці також може бути подана через зміст категорії «невикористані трудові ресурси» та є

гіпотетичним потенційним фактором); – група можливостей які не можуть бути розглянуті у межах ресурсів, а отже і не можуть бути використані у трудовій діяльності;

б) за напрямом зусиль: – управління системою трудового потенціалу з прийняттям до уваги закономірностей її функціонування; – управління системою ціннісних орієнтацій носія трудових можливостей (управління балансом між економічними і соціальними цілями, між індивідуальними і суспільними інтересами); – управління мотиваційним процесом; – управління стратегією розвитку носія трудових можливостей або його конкурентоспроможністю; – вплив на попит відповідної якості та продуктивності труда; – управління раціональним використанням ресурсів.

Отже, прийняття до уваги компонентної структури трудового потенціалу, яка може бути подана через єдність та взаємодію таких основних компонентів, як: демографічна складова (характеристика кількості економічно активного населення); інтелектуальна складова (характеризує рівень знання у суспільстві та його місце у виробничій діяльності); біологічна складова (характеризує загальний рівень здоров'я у суспільстві та окремих його соціальних, вікових); соціальна складова (визначає можливість самореалізації особистості через її трудову діяльність); функціонально-професійна складова (характеризує рівень розвитку професійних знань, вмінь та навичок, а також визначає відповідність професійної діяльності особистості її природним здібностям); технічно-технологічна складова (висвітлює рівень розвитку засобів виробництва та технологічності виробничих процесів); мотиваційно-організаційна складова (характеризує стан суб'єктивно-об'єктивних умов щодо процесу реалізації відповідних можливостей у тому числі і рівень розвитку інститутів та інституцій), дозволяє з'ясувати та конкретизувати можливі напрями державно-управлінського впливу щодо управління розвитком трудового потенціалу країни.

#### **Список використаних джерел**

1. Драгун Н.П. Подходы к технологированию управления конкурентоспособностью предприятия / Драгун Н.П. // Управление в социальных и экономических системах: материалы XVIII междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30–31 мая 2009 г. – Минск : Изд-во МИУ, 2009. – С. 28–29

2. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект: монографія / Володимир Мороз – Х.: С.А.М., 2012. – 408 с.

3. Падерін І.Д. Управління потенціалом малого бізнесу промислового регіону / Падерін І.Д., Фещенко О.М., Чернишова Т.С. // Держава та регіони. Серія: економіка та підприємництво: науково-виробничий журнал. – 2011. – №4. – С. 199–205

4. Смирнов С.В. Управление организационным потенциалом промышленного предприятия с учетом синергетического эффекта / С.В. Смирнов, Поташева Г.А. // ИнВестРегион. – 2007. – № 4. – С. 26–29

5. Чайникова Л.Н. Конкурентоспособность предприятия: учеб. пособие / Л.Н. Чайникова, В.Н. Чайников. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 192 с.

*Осадчук Світлана Вікторівна,*

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри фінансової та економічної політики*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

У реальній ситуації, яка склалася в Україні у сфері розвитку місцевих бюджетів, доречно звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду фінансового регулювання відносин «центру» і «території» інших держав.

Розглянемо окремі аспекти такого досвіду.

Трансферти – це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називаються фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку[1, с.203].

У зарубіжних країнах сформувалася розгалужена система трансфертів. Вони є інструментом проведення державної регіональної фінансової політики. За допомогою трансфертів здійснюється фінансове вирівнювання, фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження), забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів. Трансферти дозволяють компенсувати втрати окремих громад через додаткові витрати на послуги, якими користуються жителі інших територіальних колективів. Є трансферти, що надаються центральним урядом органам влади регіонального та місцевого рівня. Є також трансферти, що надаються місцевій владі регіональними урядами.

За сучасних умов у багатьох країнах спостерігається тенденція спрощення системи трансфертів, зменшення чисельності їхніх видів. І це не випадково. В окремих країнах системи трансфертів були громіздкими, їхня чисельність сягала 100–400 видів. Йде процес заміщення спеціальних трансфертів загальними, тобто не обумовленими конкретною метою.

Конкретні моделі фінансового вирівнювання у різних країнах ґрунтуються на рівні децентралізації бюджетно-податкової системи, обсягу повноважень місцевих органів, виборі між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, розмірами міжрегіональної асиметрії, унітарним чи федеративним устроєм держави. Однак спільним принципом моделі міжбюджетних відносин є те, що державні органи несуть відповідальність за вирішення питань місцевого розвитку, однак не застосовують прямі методи контролю за діяльністю місцевих органів.

Коротко охарактеризуємо основи організації міжбюджетних відносин та побудови систем бюджетів в окремих зарубіжних країнах.

Діючі системи бюджетів у зарубіжних країнах може бути згруповано в три основні моделі. Під моделлю системи бюджетів слід розуміти спосіб побудови й формування її доходної бази та організації міжбюджетних взаємовідносин. Таким чином, основними критеріями, за якими розрізняють системи бюджетів, є порядок формування до ходів бюджетів та організація взаємовідносин між ними. Перша модель базується на повному розмежуванні окремих податків між різними адміністративними рівнями влади і на закріпленні їх у законодавчому порядку за відповідними рівнями системи бюджетів. Така модель частково характерна для США.

Друга модель базується на зафіксованому в законодавстві пайовому розподілі основних податків між різними адміністративними рівнями влади і на відповідному закріпленні цих часток за рівнями системи бюджетів. Ця модель частково характерна для ФРН. У такий спосіб у цій країні розподіляється податок на додану вартість.

Для третьої моделі характерне застосування різними рівнями влади спільної бази оподаткування. При цьому кожен рівень влади встановлює власну ставку на основі однієї бази оподаткування. Загальна ставка оподаткування, таким чином, є сумою податкових ставок різних рівнів влади. У такий спосіб розподіляється прибутковий податок у Швеції. З основних інструментів міжбюджетних взаємовідносин у зарубіжних країнах можна виділити такі:

- розподіл окремих видів податків між рівнями влади;

- пайова участь різних рівнів влади в розподілі доходів від окремих видів податків;
- використання різними рівнями влади спільної бази оподаткування й участь у розподілі окремих податків на основі власних ставок оподаткування;
- система загальних і спеціальних трансфертів.

Перелічені чотири інструменти міжбюджетних взаємовідносин у тій чи іншій модифікації або поєднанні характерні майже для всіх розвинутих зарубіжних країн.

Умовою надання фінансової підтримки регіонам у зарубіжних країнах є ефективне використання ресурсів. Фінансова підтримка місцевостей здійснюється за допомогою нецільових переданих коштів, які орган влади місцевого рівня може використати на власний розсуд, і цільових фінансових ресурсів, призначення яких обумовлене законодавчим актом. Бюджетні дотації (нецільовий трансферт) найбільше застосовуються у Німеччині та Швеції.

Особливо слід відмітити високий рівень досконалості та усталеності нормативно правової бази регулювання міжбюджетних відносин, яка прямо впливає на ефективність функціонування місцевих бюджетів. Серед країн із сформованим нормативно правовим регулюванням місцевих бюджетів можна відзначити Німеччину, Францію Швецію.

Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в основному законі (так звана фінансова конституція). Механізм надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними законами («Про вирівнювання різної економічної сили земель», «Про фінансову допомогу Федерації»), законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції.

У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо.

Цікавим досвідом щодо врегулювання питань зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів на основі перерозподілу ресурсів можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як бюджетна система України, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній становить 66,4%, а власні доходи місцевих бюджетів (перш за все комун) не

перевищують 20,7 %, з яких 10,7 % припадає на місцеві податки. В Італії здійснювалися заходи з відновлення податкової автономії місцевих органів влади, пригніченої попередніми податковими реформами.

З метою виходу зі складного становища і підвищення економічної самостійності місцевих бюджетів в Італії був прийнятий ряд законів у руслі політики «фіскального федералізму». Так, наприклад, трансферти місцевим бюджетам були заморожені, а місцевим органам влади було запропоновано ввести місцеві податки або вдосконалити старі. В економічний план розвитку країни було внесено положення про подальший розподіл функцій між центральними, обласними і місцевими органами влади з метою забезпечення населення якісними послугами [2, с.98].

У Швеції формула вирівнювання (математична модель, яка зумовлює розміри доплати відповідній території чи її внесків на основі об'єктивних факторів і критеріїв) складається з двох частин, одна з яких дає можливість розрахувати гарантовану податкову базу комуни, а інша – розмір трансферту для забезпечення цієї бази.

В Україні доцільним є вивчення позитивного досвіду унітарних держав, які впроваджували в життя теорію “фіскального федералізму” і знижували ступінь перерозподілу національного доходу через державний бюджет.

#### **Список використаних джерел**

1. Ціпура В.Л. Сутність і класифікаційні ознаки міжбюджетних трансфертів // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 1. – С. 200-210
2. Швецов А.Н. Сучасні умови реформування міжбюджетних відносин. Держава та регіони: серія «Державне управління». – 2010. – №2. С.93-98
3. Управління державним бюджетом України: підручник / колектив авторів [заг. редакція М.О. Азарова]. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.

*Палагнюк Олександра Вікторівна,  
аспірант кафедри державної політики та менеджменту  
Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОДИН ІЗ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

З проголошенням незалежності Україна розпочала власний шлях розбудови демократичного суспільства і формування своєї правової системи. При цьому найголовнішим завданням стало приведення законодавства України у відповідність до принципів та норм міжнародного права, особливо у сфері захисту прав і свободи людини. Слід зауважити, що такі заходи стали однією з найважливіших передумов інтеграції нашої держави до міжнародного співтовариства загалом та Європейського Союзу зокрема. Говорячи про місце України у загальноєвропейських міграційних процесах, необхідно наголосити, що починаючи з 1991 року наша держава є однією з найбільших країн-постачальників трудових та нелегальних мігрантів до Західної Європи а також важливою країною-транзитом для переміщення біженців та шукачів притулку із Азії до ЄС. Необхідність посилення державного контролю у цій галузі пов'язана: у першу чергу із гостротою міграційних проблем, що постають перед Україною; по-друге, з оптимізацією міграційних потоків в якості важливого завдання подальшого успішного соціально-економічного розвитку держави. [1]

Починаючи з 1991 року, національне законодавство у сфері міграції розроблялося у відповідності до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та найважливіших норм міжнародного права, проте процес створення цілісної системи державного управління міграціями в Україні все ще знаходиться у стані реформування та активного розвитку. Питання його якнайшвидшого завершення та оптимізації особливо гостро постає у зв'язку із євроінтеграційними амбіціями України, адже ця умова виносилася на обговорення ще на самому початку переговорного процесу між Україною та Європейським Союзом у рамках «Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ». Важливим кроком на шляху розбудови демократичного суспільства та остаточного



формування цілісної правової системи України як важливої передумову вступу нашої держави до Європейського Союзу відповідно до «Копенгагенських критеріїв» є вдосконалення системи державного управління міграційними процесами та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини. [3]

Слід зауважити, що система державного управління міграціями в Україні на сьогоднішній день є недостатньо розвиненою, наділена суттєвими недоліками та прогалинами у адміністративно-правовому забезпеченні, а відтак потребує подальшого реформування та вдосконалення у зв'язку із прагненням держави привести власну правову систему у відповідність до міжнародних та загальноєвропейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

Сьогодні нагальним є вирішення проблем пов'язаних із необхідністю удосконалення системи державного управління міграційними процесами. Вони зумовлені політичними та соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі, головними з яких є: інтеграція України у міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України; зменшення чисельності населення в Україні; активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили; невідповідність законодавчих актів України з питань міграції вимогам сьогодення, зокрема, через відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статус біженців в Україні, у випадку, коли повернення їх до держав громадянської належності або попереднього постійного проживання неможливе з огляду на необхідність виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, а також на неможливість проживання або перебування таких осіб на території держави їх походження, що зумовлено екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру; недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів, з метою реалізації державної міграційної політики України; відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах. [2]

Наостанок хотілося б зазначити, що виходячи з Європейського досвіду, успішне та максимально ефективне застосування владних та регуляторних функцій держави у сфері міграції може бути забезпечене лише за умови надання юридичних гарантій та створення усіх необхідних умов та для здійснення зацікавленими особами законного й легального переміщення через державний кордон. А отже головною метою реформування державної міграційної політики України має стати досягнення високого рівня «регульованої відкритості», тобто максимального та всебічного забезпечення керованих міграційних переміщень осіб на законодавчому рівні. [4]

#### **Список використаних джерел**

1. Бабенко О.Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект): Дис. канд. юрид. наук / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1997. – 195 с.

2. Мосьондз С. Протидія нелегальній міграції у контексті здійснення державної міграційної політики / С. Мосьондз // Боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми / Відп. редактори: Я.Ю. Кондратьєв, Ю.І. Римаренко. – К., 2004. – С. 57-60.

3. Про Концепцію державної міграційної політики. Указ президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion>

4. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.

*Палагнюк Юліана Вікторівна,  
кандидат політичних наук, доцент,  
докторант кафедри державної політики та менеджменту  
Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

## **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСЬКУ ІНТЕГРАЦІЮ**

Українська Радянська Соціалістична Республіка ще у Постанові Верховної Ради УРСР «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин» від 25 грудня 1990 р. визначила зовнішньополітичною метою «забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах» [1, с. 2]. Мета вже незалежної української держави, що полягала у співробітництві з ЄС й отриманні у перспективі членства в ЄС, отримала законодавче закріплення в Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р. В ній зазначалося, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах ... З метою підтримання стабільних відносин з Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [4]. Крім того, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. в абзаці п'ятому частини другої статті 8 (із змінами, внесеними згідно із Законом N 2411-VI від «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 01.07.2010) йдеться про «набуття членства у Європейському Союзі при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу» [5].

Готуючись до підписання та ратифікації Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС (далі – УПС), українська сторона створювала правові засади співробітництва. Так, були видані такі Указ Президента України, як: «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» (28 серпня

1993 р.), «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом» (7 лютого 1995 р.), «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» (21 квітня 1997 р.), «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» 24 лютого 1998 р..

Базовим документом, який визначав правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС, була УПС. Хоча вона була підписана між Україною та ЄС 16 червня 1994 р., УПС набула чинності 1 березня 1998 р. після того, як була ратифікована парламентами всіх держав-членів ЄС. Аналізуючи характер даної угоди, вітчизняні доктори юридичних наук М. Микієвич та В. Муравйов віднесли УПС до категорії «змішаних угод» [2, с. 31; 3, с. 13]. Тому «відповідно до права Союзу вона має характер двосторонньої угоди, оскільки такими вважаються угоди, що стосуються торгівлі та співробітництва, або угоди про асоціацію, які укладаються між Співтовариством та його членами, з одного боку, і даною третьою країною, з іншого» [2, с. 31].

Правові засади співпраці між Україною та ЄС не обмежувалися лише УПС, а також включали інші документи, що були ухвалені після набуття чинності УПС: укладені міжнародні угоди з ЄОВС та Євратомом, акти Євросоюзу з реалізації Спільної стратегії тощо. Відзначимо й Спільну стратегію Євросоюзу щодо України від 1999 р., що зафіксувала визнання європейських прагнень України. Цей документ можна вважати відповіддю ЄС на «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу», затверджену 11 червня 1998 р. Указом Президента України. Доктор політичних наук О. Ковальова вважала затвердження Указом Президента України Стратегії інтеграції України до ЄС моментом «офіційного проголошення євроінтеграції пріоритетом державного розвитку» [1, с. 15], а також завершенням «тривалого, з огляду на динамізм суспільно-політичних змін у 1990-х рр., періоду багатовекторної зовнішньої політики» [1, с. 18]. Погоджуючись з думкою цієї дослідниці, вважаємо затвердження Стратегії завершенням періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Більш того, на етапі формування договірно-правового механізму співпраці України та ЄС почала створюватися й відповідна інституційна система, яка включала центральний орган виконавчої влади (Міністерство юстиції), так і посадових осіб державного управління, які визначали процеси, в тому числі, і правової інтеграції України до ЄС. При цьому УПС займала центральне місце в загальній інституційно-правовій системі співробітництва України та ЄС. Як зауважувала Н. Сюр, невинувато другуядну роль в процесі правової інтеграції України до ЄС, на жаль, відіграла Верховна Рада України, хоча саме законодавчій гілці влади належить право і обов'язок приймати закони, в той час як іншим суб'єктам державного управління надається тільки право законодавчої ініціативи [6, с. 7-8].

Отже, від початку співпраці України та Європейського Союзу почалося формування інституційних механізмів європейської інтеграції України. Зважаючи на склад Міжвідомчого комітету України у справах Європейського Союзу як основного інституційного механізму співробітництва України та ЄС з 1993 р., можна зробити висновок про те, що на етапі зародження відносин між Україною та ЄС Комітет був державним органом погодження і координації політики України стосовно Європейського Союзу, що відповідав тогочасному стану відносин з ЄС. Врешті інституційні основи співробітництва України та ЄС втратили свою чинність у 1998 р. у зв'язку з ратифікацією УПС та необхідністю створення нових інституційних механізмів двостороннього співробітництва. Головним же центром вироблення зовнішньополітичного напрямку розвитку України став Президент України з моменту прийняття Конституції України у 1996 р.

Базовим документом, який визначав правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС, була УПС, що була підписана у 1994 р., ратифікована Верховною Радою України теж у 1994 р., однак набула чинності тільки у 1998 р. після того, як була ратифікована парламентами всіх держав-членів ЄС. Разом із тим положення УПС не містили перспектив членства України в ЄС, а перш за все були направлені на розвиток торгівельних відносин, а також політичного діалогу між сторонами. Власне прагнення отримання членства в ЄС були проголошені Україною і визнані ЄС вже після ратифікації УПС, тобто у кінці 1990-х рр.. разом із затвердженням Указом Президента України Стратегії інтеграції

України до Європейського Союзу 11 червня 1998 р., що можна вважати завершенням періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію. Отож, ратифікація УПС і визначення зовнішньополітичного курсу України на європейську інтеграцію призвели відповідно до необхідності удосконалення механізмів державної політики України на європейську інтеграцію.

#### **Список використаних джерел**

1. Ковальова О. О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / О. О. Ковальова ; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2004. – 32 с.

2. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : автореф. дис... д-ра юрид. Наук : 12.00.11 / М. М. Микієвич ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2007. – 40 с.

3. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами : Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / В. І. Муравйов; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2003. – 38 с.

4. Про основні напрями зовнішньої політики України. Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 № 3360-ХІІ [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3360-12>. – Назва з екрану.

5. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Назва з екрану.

6. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу : теоретико-правове дослідження : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Вікторівна Сюр ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 20 с.

*Пашкова Мілена Олегівна,*

*аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Протягом останніх років все більше уваги приділяється вивченню та запровадженню демократичних стандартів надання адміністративних услуг, що виступають необхідною складовою побудови демократичної та правової держави. В країнах Європейського Союзу приділяють надзвичайну увагу «уніфікації та стандартизації правил та процедур взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами», що в свою чергу передбачає «належне дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг, а також зобов'язує діяти у такий спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням суб'єктів відповідних правовідносин». [с.70, 4] Адміністративна етика в органах виконавчої влади набуває особливого значення, вона представляє собою етичні принципи та ідеали, філософію професійної діяльності управлінців і визначає моральні критерії належної поведінки службовців. Оскільки інститут державної служби виступає практичним елементом здійснення управлінських функцій в органах влади, отже й моральні цінності службовців є індикатором рівня ефективності організації. Як зазначають відомі американські спеціалісти в області етики (Д. Томпсон та Ф. Денніс), парадоксальність етики проявляється в тому, що в повсякденній роботі державних службовців вона здається менш важливим компонентом, ніж інші, але, впливаючи на вирішення усіх проблем, може стати навіть більш важливою за інші. Другий парадокс пов'язаний із зовнішньою діяльністю особи, яка працює в публічній сфері, і проявляється в тому, що негативне враження від вчинків посадової особи підриває суспільний престиж державної служби і довіру до уряду, отже, до демократії в цілому. [7]

Досліджуючи зарубіжний досвід з питань адміністративної етики, Д.В. Васильєв наголошує, що однією з найважливіших рушійних сил реформування державної служби в зарубіжних країнах стало зростання потреб з

боку суспільства щодо ефективності роботи державних службовців та якості надання ними послуг. З одного боку, це змушувало використовувати в державному управлінні принципи і методи менеджменту, з іншого – запроваджувати заходи, які спрямовані на покращення іміджу державних службовців в очах громадян. [с.5, 1] Автор вказує, що управління адміністративною етикою має здійснюватись на основі системного підходу в рамках якого сформувався таке поняття, як «етична інфраструктура». [с.7, 1] Вперше поняття «етична інфраструктура» було запропоновано авторами доповіді Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) С. Вашингтон та Е. Армстронг, які представили її у вигляді наступних елементів: політична воля, ефективне законодавство, дієві механізми підконтрольності і підзвітності, кодекси поведінки, інструменти професійної соціалізації (включаючи навчання), координуючий орган, умови діяльності державних службовців та громадська участь (включаючи висвітлення мас-медіа). Зазначені елементи виконують три функції: контроль, керівництво і управління.[с.26, 6] Вітчизняні науковці (Колтунов О.Ю., Оганісян М.С., Свірін М.Г.) етичну інфраструктуру державної служби вбачають в сукупності інструментів і процесів, що забезпечують попередження небажаної поведінки і стимулюють належну поведінку державних службовців. [с.145-147, 3] Таким чином, етична інфраструктура представляє собою комплекс взаємопов'язаних елементів, що впливають на управлінську діяльність, але самі по собі вони не є універсальним засобом, який гарантує проведення реформи державної служби – в кожному окремому випадку змістовна частина має спиратись на традиції і культурну специфіку країни. Як зазначає професор Т.Е. Василевська, «врахування історичних, культурних контекстів дає можливість більш адаптовано й конкретно формувати вимоги до бюрократії та механізми їх реалізації». [2] На думку автора, ефективно формувати та підтримувати етику державного службовця можна гармонічно поєднуючи: моральні чинники (моральнісну саморегуляцію, особисті моральні принципи та якості...) та інституціональні впливи (через які держава і професійне співтовариство створюють гарантії належної поведінки чиновництва).[2] Говорячи про законодавство, як один з інструментів управління адміністративною етикою, як елемент етичної інфраструктури, західні науковці попереджають про окремі «ідеологічні» та «технічні» проблеми, з якими можуть



стикатись управлінці: по-перше, жорстка законодавча регламентація поведінки державних службовців певним чином суперечить принципам етичної реформи державного управління, адже акцент має бути не на детальній регламентації повсякденної діяльності державного службовця, а, скоріш, на виробленні корисних рекомендацій та створенні системи консультування. Такий підхід має сприяти формуванню певного морального клімату державної служби, який гарантував би належну поведінку чиновників.[с. 9, 1] Професор М.І. Рудакевич, в свою чергу, аналізуючи зарубіжний досвід з питань мотивації поведінки людей, говорить, що відповідь полягає в «етиці відповідальності», яка реалізує потреби людини у самоповазі, відчутті власної значущості, професійній самореалізації, у праці на загальне благо. Також, професор Рудакевич зазначає, що розширення частини повноважень державних службовців стимулює зростання самооцінки і міри відповідальності за прийняті рішення, їх відповідність державній політиці. [5]

Отже, особливості адміністративної етики проявляються в комплексі і поєднанні практичних і філософських засад, в гармонійних зв'язках організаційних, правових, культурних, ідеологічних, комунікативних елементів, які спрямовані на підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади, сприяють конструктивному діалогу з громадянським суспільством та створюють умови для реалізації творчого потенціалу державних службовців.

### **Список використаних джерел**

1. Административная этика как средство противодействия коррупции. [Текст] / [Д.В. Васильев, П.Ю. Дробышев, А.В. Конов] //М.: Моск. Центр Карнеги. – 2003. – № 4. – 46 с.

2. Василевська Т. Етичні аспекти реформування системи державної служби. [Електронний ресурс] / Т. Василевська // Науковий вісник: електор. наук. фах. видання. – 2011. «Демократичне врядування» Вип. 7. – Режим доступу до журн. : <http://www.lvivacademy.com/visnik7/fail/vasylevska.pdf>. – Назва з екрану.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

4. Пухтецька А. А. Європейські принципи належної адміністрації як орієнтир кодифікації адміністративних процедур. [Електронний ресурс] / А.А.

Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. Том 116. Юридичні науки / Національний університет "Києво-Могилянська академія": електор. наук. фах. видання. – 2011. – Режим доступу до журн. : [http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/pratsi\\_vidan/nz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=364&Itemid=47](http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/pratsi_vidan/nz/index.php?option=com_content&task=view&id=364&Itemid=47). – Назва з екрану.

5. Рудакевич М.І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського Союзу // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №1. – <http://www.nbu.gov.ua>.

6. Ethics in the public service: Current issues and practice. – S. 1., 1996. – (OECD Public Management Occasional Papers; № 14, 1996).

7. Thompson D., Dennis F. Paradoxes of Government Ethics // Public Administration Review. 1992. Vol. 52. N 3.

*Пашковська Марина Валентинівна,  
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **НАУКОВЕ РОЗУМІННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ**

У процесі забезпеченні транспарентності органів державного управління та місцевого самоврядування одними з провідних є інституційні механізми. Актуальність застосування інституційних механізмів забезпечення транспарентності в Україні, перш за все, обумовлено незавершеними трансформаційними процесами, що тривають з часу краху комуністичної системи. Більшість дослідників сходяться на думці, що Україна досі перебуває в стані демократичного переходу, в умовах якого, системні зміни спрямовані на якісні інституційні перетворення, що, зокрема, стосується і забезпечення транспарентності.

Поняття «інституційні механізми» порівняно недавно увійшло до наукового обігу в сфері державного управління. У зв'язку з цим проблематика інституційних механізмів поки що обмежена розглядом незначного кола часткових проблем.

Дослідження сутності інституційних механізмів забезпечення транспарентності потребує звернення до інституційного підходу та аналізу трактування поняття «інституції» в межах інших наук. Загалом виокремлюють два основних підходи до розгляду поняття «інституції».

Традиційний інституціоналізм використовував поняття «політичні інституції» в значенні майже тотожному поняттям політичні установи чи організації, а неоінституціоналізм відмовився від такого підходу, зосередившись на правилах. Він називає інституціями будь-які набори правил (sets of rules), що спрямовують і обмежують поведінку індивідуальних акторів [3].

Відповідно до традиційного інституціоналізму, більшість дослідників вважають, що змістовна сторона поняття «політичний інститут» повинна включати в себе передусім такі головні компоненти, як формалізована організаційна структура (об'єднання), що здійснює свої функції в системі політичної практики

відповідно до вимог, цінностей, легітимності її існування; нормативна система (модель) політичних взаємовідносин, що оптимальним способом пов'язують та регламентують позиції й поведінку громадян. Таким чином, традиційний інституціоналізм недостатньо приділяє уваги саме неформальним нормам і правилам, ціннісним і соціокультурним аспектам політичних процесів та інститутів. Тоді як прихильники неоінституційного підходу у своїх працях сформували і розвинули принципово нове розуміння сутності й змісту політичних інститутів, які визначаються як складні комплекси, що містять у собі формальні та неформальні правила, систему норм, символів, моральних шаблонів, які формують позиції та дії індивідів. Крім того, неоінституційний підхід віддав належне новим недержавним (неформальним) утворенням – групам тиску, недержавним формуванням, відносинам тощо, які впливають на політичні процеси [1, с.72, 73].

Зважаючи на досить широке розуміння інституцій в сучасному науковому дискурсі розглядаємо сутність поняття «інституційні механізми».

Під інституційним механізмом науковці розуміють сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави [4].

Відповідно модель інституційного механізму включає:

- суб'єктно-об'єктну та структурно-функціональну взаємодію всіх залучених акторів;

- єдність інтегральних та диференційованих цілей, методів, засобів, форм та результатів дії;

- блоки формування, моніторингу та коригування інституціональних вимог як в уже існуючих, так і в тих інститутах, що створюються.

Складовими інституційних механізмів визначено:

- методи громадського регулювання інститутів (узгодження, прогнозування та моделювання, проектування, експертиза та обговорення, організація безпосередньої діяльності, моніторинг та контроль, багатосторонні переговори тощо);

– інструменти (норми та правила, регламенти та контракти, угоди та домовленості);

– структура – суб’єктна, об’єктна та функціональна [2].

Таким чином, розуміння поняття «інституційні механізми» базується на різних підходах до тлумачення суті поняття «інституції» і набуває певних особливостей залежно від того, в межах якої науки розглядається та сфери застосування.

Враховуючи трактування понять «інституції», «механізми державного управління» та «інституційні механізми», пропонуємо розуміти інституційні механізми забезпечення транспарентності як сукупність взаємозв’язків між формальними та неформальними інститутами, організаціями, норми, правила, процедури, що визначають взаємодію суб’єктів з приводу забезпечення транспарентності.

Інституційні механізми забезпечення транспарентності, як і будь-які інші, мають свою структуру, методи, важелі, інструменти, відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

### **Список використаних джерел**

1. Бунецький Л. Інституціональна проблематика в сучасній політичній науці: аналіз феномену “політичний інститут” [Текст] / Л. Бунецький // Вісник Львівського університету. Серія : філософсько-політологічні студії. – Вип. 1. – 2010. – С. 70 – 78.

2. Гордєєв О. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму [Електронний ресурс] / О. Гордєєв // Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з держ. упр. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. – Випуск 3 (11). – 2012. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/1/07.pdf>

3. Колодій А. “Політична трансформація в Україні: інституції та люди” [Електронний ресурс] / А. Колодій // Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. – Вип.12. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Режим доступу : <http://political-studies.com/?p=304>

4. Приходченко Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів [Електронний ресурс] / Л. Приходченко //

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ : Магістр. – Вип.2 (38). – 2010. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/apdu/2010\\_2/doc/1/02.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/apdu/2010_2/doc/1/02.pdf)

*Плевак Світлана Миколаївна,  
здобувач кафедри державного управління та політичної аналітики  
Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Процеси суспільно-політичного розвитку Республіки Польща на сучасному етапі відбуваються в загальному контексті всесвітніх процесів, однією із суттєвих ознак яких є трансформація недемократичних режимів і перехід до демократії. Польща й Україна є стратегічними сусідами та партнерами, що набуває великого значення після включення Польщі до європейської та євроатлантичної інтеграції, оскільки Україна тепер має безпосередній кордон з Північноатлантичним Альянсом та Європейським Союзом.

Слід зазначити той факт, що Польща вступила в Європейський Союз у 2004 р. в якості третьої з кінця найбіднішої країни, обігнавши за темпами економіки лише Литву та Латвію. Проте, вступ до ЄС у середньому по країні все таки призвів до значного зросту національної економіки. Так у 2004–2007 рр. приріст ВВП Польщі (5,4 %) був у 2 рази вищий ніж у 2000–2003 рр. (2,7 %). Це, зокрема, стало результатом включення польської економіки до загальноєвропейського ринку, прямого притоку іноземних інвестицій та збільшення торгового обороту з країнами ЄС [4, с. 625].

Інтерес до Польщі обумовлений тим, що вона, знаходячись у найбільш важкому економічному становищі відносно інших країн соціалістичного табору, змогла успішніше за всіх провести економічні та політичні реформи. У цьому контексті трансформація системи державного управління Республіки Польща на шляху від революційних подій 1989 р. до вступу країни в ЄС, а також аналіз змін, що відбувалися в державі, стають дуже актуальними для колишніх соціалістичних країн, які готуються до вступу до ЄС.

Для успішного розвитку будь-якої сучасної держави обов'язковим елементом виступає ефективне державне управління. Визначень поняття «державне управління» в сучасній науці достатньо велике коло. У суспільних

науках державне управління часто розуміється в широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави, тобто може поширюватися тільки на виконавчу гілку влади. У широкому розумінні – організаційна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців [1, с. 6]. Автор розділяє позицію науковців, що державне управління не є сферою діяльності виключно виконавчих органів. Питання управління вирішуються і законодавчими органами, які здійснюють законодавче регулювання всіх сфер суспільного життя. Щоправда, слід визнати, більшість функцій виконавчо-розпорядчої діяльності покладається на виконавчі органи.

Аналізуючи трансформацію органів державного управління Республіки Польща, слід визначити точку відліку початку змін – це політика перебудови (1985–1991 рр.) проведена М.С.Горбачовим в СРСР, яка суттєво послабила вплив СРСР на Польщу. Причому, підкреслюється несподіваність перебігу вказаного факту – ніхто не міг уявити, що КПРС буде розпущена власним генеральним секретарем, а президенти Росії, України та Білорусі мирним шляхом «розвалить» СРСР.

Демонтаж старої системи в Польщі розпочався з прийняття Сеймом у грудні 1989 р. пакета з 10 законів, що отримав назву «план Бальцеровича». Окрім економічної складової, основними напрямками трансформації стали: перехід від авторитаризму до демократії, від монополії одної партії до багатопартійності, від номенклатури до плюралістичної політичної еліти, від влади партійних органів до влади вищих органів держави й органів державної адміністрації, від монополії адміністративної влади до територіального самоуправління [5, с. 334].

Перша реформа була проведена в квітні 1989 р. Вона внесла принципові зміни в структуру і функціонування вищих органів державної влади. Розділ 3 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат Польської Народної Республіки», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 р. Процес створення другої палати – Сенату в польському парламенті у 1989 р. спирався на традиції польського



конституціоналізму, а також – на прагнення реально задіяти принцип «стримувань і противаг», який покладався в основу політичної системи Польщі.

Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих країнах. У 87 країнах, де зараз функціонують однопалатні парламенти – 62 (70 %) відносяться до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-ті рр. ХХ ст. Із великих держав (із населенням не менше 50 млн. людей) однопалатні парламенти мають лише Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина. На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, із них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація) [2, с. 105].

Згідно з пунктом 2 статті 10 і статті 95 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Сенат разом із Сеймом здійснює законодавчу владу. Сенат складається з 100 сенаторів, що обираються на 4-річний термін таємним голосуванням в загальних прямих виборах. Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу, Сенат – у багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної плюральної (відносної більшості), причому коло суб'єктів висування не обмежується партіями чи їх блоками – правом балотуватися до Сейму володіють також групи виборців (у тому числі кандидати від організацій національних меншин) [3].

Водночас із триваючим законотворчим процесом у Польщі в 1998 р. розпочалася надзвичайно складна адміністративна реформа – реформа громадської адміністрації. З 1995 р. в Польщі було проведено адміністративну реформу на місцевому рівні та розпочато розробку відповідної законодавчої бази, необхідної для підтримки регіонального розвитку, і цей процес тривав до 2000 року. Важливим є саме 1999 рік, коли відбувся новий територіальний поділ Польщі відповідно до адміністративно-територіальної реформи – тобто поділ на статистичні регіони за номенклатурою Європейського Союзу. Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Відтак в усіх основних територіальних одиницях країни був закладений фундамент демократичних інституцій громадянського суспільства: функціонування представників місцевої і регіональної влади, обраної і контрольованої громадою.

Зміни у політичній та економічній структурах Республіки Польща відбувались в стислі терміни, паралельно з економічними перетвореннями (з 1989 р. і до 1999 р.). Основою реформ стала реструктуризація адміністративно-територіального устрою країни: запроваджена трирівнева система «гміна» (нижчий рівень) – «повіт» (середній рівень) – «воєводство» (вищий рівень). Водночас здійснено адміністративну децентралізацію (передача повноважень від центру до місцевих громад), децентралізацію державної фінансової системи (відокремлення місцевих бюджетів від державного бюджету), реформовано державну службу. Створено Державну комісію з питань державної служби, яка здійснює тестування потенційних претендентів на працевлаштування в державні установи з метою забезпечення належної кваліфікації держслужбовців, впроваджено елементи «Електронного уряду» □□, с. 125□.

Визначені трансформаційні складові системи державного управління в Польщі є спробою проаналізувати, порівняти та узагальнити отримані факти з можливостями української системи державного управління.

#### **Список використаних джерел**

1. Василенко О.М. Парадигма державного управління. / О.М. Василенко // Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 4–7.
2. Грובה В. П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща / В. П. Грובה // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 105–110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvpdpr.pdf>.
3. Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
4. Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / М. І. Марчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 624–628. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mmikei.pdf>.
5. Мельниченко Б.Б. Демократизація в країнах світової системи соціалізму на рубежі 80 – 90 рр. / Б.Б. Мельниченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И.Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Том 22 (61). – № 1. – С. 330–337.

6. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Ник Мэннинг, Нил Пэрисон; редактор: Г. Чепыгова пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2003. – 496 с.

## **ПРАВОВІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

У вітчизняній науці феномен «соціальна політика» не має більш-менш усталеного значення. На думку Т. Ганслі поняття соціальна політика пов'язане перш за все із заходами уряду, що мають бути спрямовані на підвищення добробуту населення.

Реалізація соціальних цілей та завдань неможлива без підтримки з боку держави. Саме держава визначає пріоритетні напрямки, створює відповідну нормативно-правову базу регулювання соціальних відносин та координує співпрацю всіх суб'єктів соціальної політики.

Основоположним актом регламентуючим соціальну сферу України є Конституція. Саме вона обумовлює загальні концептуальні підходи до формування соціальної політики держави, а також визначає найбільш важливі засади організації суспільства, в тому числі – встановлює права і свободи людини.

У Конституції України записано, що держава гарантує кожному громадянину право на працю, право на своєчасне одержання винагороди за працю на належному рівні, право на соціальний захист, право на житло, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. [1]

У конституціях Франції, Італії, Нідерландів, Португалії та Іспанії прямо встановлені права на забезпечення і соціальну допомогу громадян, які не здатні працювати і не мають достатніх коштів для існування, тому можна сказати, що соціальні права здобули найповніше конституційне закріплення у вищезазначених законодавчих документах.

Основними ж недоліками Конституції нашої держави у сфері соціальних прав людини є слабкі механізми їх захисту, а саме:

- соціальні права людини залишаються лише задекларованими і не набувають сили;

- парламентський контроль за виконавчою владою обмежений однією згадкою про парламентського Уповноваженого з прав людини, досвід праці якого свідчить про недосконалість цього інституту і необхідність його удосконалення;
- парламентський контроль над Конституцією не передбачений;
- ідея про те, що Президент України є гарантом прав і свобод громадян є декларативною і не набуває подальшого розвитку.

Необхідно зазначити, що Конституція України є базовим законодавчим документом і тому її значення надзвичайно велике. Сучасний етап становлення України характеризується чисельними змінами, які постійно вносяться до чисельних законів та інших нормативно-правових актів, в тому числі, які не зовсім узгоджуються з Конституцією. Таке ставлення до процесу формування та прийняття законодавчих актів та нормативних документів у сфері соціальних прав людини є неповажним та не може надати сили державі для функціонування як єдиної системи.

Також засади державної соціальної політики регулюють міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики, значна кількість положень яких знайшла своє відображення у Конституції України 1996 року.

Ще однією ланкою законодавчих актів, що створює умови для виконання конституційних прав і гарантій є різноманітні загальнодержавні закони. Серед чисельних законодавчих актів державного значення слід виділити Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. [2].

Реалізація соціальних зобов'язань держави здійснюється через вирішення органами місцевого самоврядування значного обсягу соціальних проблем. Це підтверджується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], що містить ряд норм та вимог щодо здійснення соціального захисту населення на місцевому рівні.

Крім зазначених вище, є багато інших законодавчих актів, що регулюють питання формування та реалізації соціальної політики держави. Однак, спільним для них є суперечливість окремих положень цих документів, а також їх непостійність, що характеризується досить частим внесенням змін.

Важливу роль у формуванні соціальної політики України відіграють щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави. Такі послання створюють умови для демократичного консенсусу й атмосфери суспільної довіри.

Тому, оскільки Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, у посланнях Президента України обов'язково мають бути відображені питання соціальної політики, спрямовані на вирішення таких найважливіших проблем, як: підвищення рівня зайнятості населення, забезпечення громадян доступним житлом, збільшення заробітної плати та інших соціальних виплат, подолання бідності, підвищення якості медичних та освітніх послуг тощо.

Звичайно, що є багато інших законодавчих і нормативних актів, що регламентують сферу соціальної політики і складають її правову базу. Але для великої кількості правових документів характерне дублювання одних і тих самих питань. Крім того велика кількість законодавчих актів була прийнята без урахування закономірностей розвитку українського суспільства.

Сучасне правове забезпечення соціальної сфери української держави потребує створення цілісної системи функціонування, що полягає у розробці стратегій розвитку соціальної, економічної та політичної сфер життя, які б взаємодоповнювали одна одну та діяли б одному направленні.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

4. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти : курс лекцій / О.Л. Іванова. – К. : КМ Академія, 2003. – 107 с

5. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики : монографія / О.В. Скрипник ; [наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2000. – 600 с.

*Сорока Світлана Вікторівна,  
кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри державного управління та політичної аналітики  
Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

## **ЗМІНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Вступ Польщі до Європейського Союзу призвів не лише до зміни конфігурації та складу органів співтовариства, але також вплинув на систему органів державної влади у самій республіці, а саме на їх структуру, повноваження, функції та механізми співпраці. В цьому контексті слід відзначити наступні зміни: 1) передання повноважень органів державної влади на користь європейських інституцій; 2) поява нових повноважень і функцій (європейських) у органів державної влади; 3) створення нових структур у зв'язку з необхідністю вироблення польської політики щодо європейської інтеграції.

Рада Міністрів Республіки Польща як орган виконавчої влади стала головним представником польської держави в структурах Європейського Союзу. В результаті вступу країни до співтовариства відбулося обмеження повноважень, що окреслені у ст. 146 Конституції Польщі згідно з якими Рада Міністрів «укладає міжнародні угоди, що вимагають ратифікації, затверджує та денонсує інші міжнародні договори» [3]. На практиці це має наступні наслідки:

– Рада Міністрів не може користуватися правом укладати договірні стосунки з іншими державами та організаціями, якщо це суперечить принципам членства або унеможливує виконання зобов'язань перед Європейським Союзом;

– Рада Міністрів не може вести переговори і укладати міжнародні угоди у справах щодо яких відбулося передання компетенцій на користь органів співтовариства. Це торкається сфер, в яких ЄС вже скористався з можливості укласти угоди з «третіми» країнами [2, с. 37].

Одночасно уряд отримав нові повноваження в сфері репрезентації Польщі в структурах Європейського Союзу, що відображуються у такому: 1) участь голови Ради Міністрів у засіданнях Європейської Ради; 2) участь міністрів або їх



заступників в засіданнях дев'яти форматів Ради Європейського Союзу; 3) регулярна участь постійного представника Республіки Польща в щотижневих засіданнях Комітету постійних представників ЄС; 4) визначення кандидата у члени Європейської Комісії; 5) участь польських експертів в інших інституціях ЄС.

З метою координації співпраці Республіки Польща з структурами Європейського Союзу в межах уряду були створені нові інституції. Комітет Європейської інтеграції був створений у 1996 році та спочатку мав функції координації політики в справах пов'язаних із інтеграцією Польщі до ЄС, наближення до європейських стандартів, а також діяльності державної адміністрації в сфері отримання закордонної допомоги. Керівником Комітету є прем'єр-міністр Польщі, також до його складу входять міністри, відповідальні за окремі сфери державного управління.

Цього ж 1996 року був створений Уряд Комітету Європейської інтеграції, який, зокрема, бере участь у творенні та впровадженні європейського права, координує підготовку проектів інструкцій на засідання Ради ЄС та Комітету постійних представників, проводить моніторинг роботи в комітетах та робочих групах ЄС, координує співпрацю з депутатами Європейського Парламенту, репрезентує Польщу перед Європейським Судом, співпрацює з Сеймом Польщі у справах пов'язаних з членством у ЄС.

Європейський Комітет Ради Міністрів створений на підставі Розпорядження Прем'єр-міністра від 23 березня 2004 року і є одним з двох постійних комітетів. Він покликаний розв'язувати можливі спори між установами при виробленні рішень, які мають репрезентувати представники польського уряду в інституціях Європейського Союзу.

Після вступу Польщі до Європейського Союзу були створені не лише окремі структури, що займаються проблемами європейської політики держави, але й організаційні утворення в галузевих органах державної влади. Так, наприклад, у кожному міністерстві почали функціонувати департаменти відповідальні за координацію європейської політики в межах даного міністерства, як то Департамент ЄС у Міністерстві закордонних справ, Департамент європейської інтеграції в Міністерстві фінансів, Департамент ЄС та міжнародної співпраці в Міністерстві сільського господарства.

Якщо говорити про зміни у функціонуванні законодавчої влади, то слід відзначити передання парламентами держав-членів ЄС частини своїх компетенцій та функцій на розсуд органів співтовариства. Це призвело до зниження ролі парламентів у законодавчому та контрольному процесах. Однак, поряд із цим з'явилася нова функція парламенту – європейська. Вона полягає насамперед у імплементації права ЄС у внутрішню правову систему та у співпраці з урядом з європейських питань. Впровадження норм права ЄС до державного законодавства відбувається шляхом прийняття внутрішнього законодавчого акту. Таким чином трансформована норма втрачає свій міжнародний характер. Іншим способом є адаптація, тобто оголошення обов'язковості міжнародного договору внутрішнім правовим порядком без його зміни як джерела міжнародного права [1, с. 75].

Важливим механізмом впливу парламентів країн-членів ЄС на діяльність органів співтовариства є їх співпраця з Європейським Парламентом. Основним форумом такої співпраці є Конференція Комісії у справах Європейських спільнот парламентів держав-членів і Європейського Парламенту (COSAC) створена 16-17 листопада 1989 року в Парижі.

Отже, зміни в системі державного управління Республіки Польща в процесі європейської інтеграції сприяють ефективному функціонуванню органів та інститутів Європейського Союзу, а також повноправній участі країни в прийнятті спільних рішень. Основним органом державної влади, який забезпечує координацію європейської політики та репрезентує Польщу в структурах Європейського Союзу є Рада Міністрів. Проте, під час реалізації європейської функції вона знаходиться у тісному контакті з Президентом Польщі та Парламентом і зобов'язана враховувати їх погляди в процесі формулювання та реалізації європейської політики держави.

#### **Список використаних джерел**

1. Grzeszczak R. Parlamenti państw członkowskich w Unii Europejskiej / R.Grzeszczak. – Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. – 256 s.
2. Grzybowski M. Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia) / Marian Grzybowski // Polska w Unii Europejskiej / red. M. Kruk, J. Wawrzyniak. – Zakamycze: Kantor Wydawniczy, 2005. – S. 17-42.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl>.

*Юрченко Олег Вікторович,  
аспірант кафедри права і законотворчого процесу  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СУТНІСТЬ НЕЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

Механізми державного управління у сфері електронного урядування можуть базуватись на різних підходах держави щодо її впливу на процеси в цій сфері, граничними з яких є:

- саморозвиток та самоорганізація, де основним регулятором виступає ринок і не передбачено втручання держави;
- централізоване управління виключно державою впровадженням електронного урядування.

Перший підхід є неефективним, оскільки безконтрольне та хаотичне впровадження сучасних ІКТ є загрозою для суспільства та держави, причиною несумісності інформаційних систем та відсутності електронної взаємодії органів влади.

Другий підхід суперечить всесвітньому досвіду розвитку інформаційного суспільства (Женевський саміт-2003 та Туніський-2005), в основному принципам партнерства та рівності. Крім того, розбудова інформаційного суспільства та електронного урядування передбачають децентралізацію та деконцентрацію влади, контроль і оцінювання її з боку суспільства та бізнесу, участь останніх у формуванні та реалізації державної політики [2].

Тому, в різних країнах, як правило, відповідні механізми державного управління є поєднанням зазначених вище підходів: механізмів державного управління з механізмами саморозвитку та самоорганізації на принципах партнерства та рівності.

В Україні у цій сфері в основному панують механізми саморозвитку та самоорганізації, без системного дієвого впливу держави.

В Україні невирішеними хронічними проблемами залишаються відомчий підхід до створення електронних інформаційних ресурсів, значне дублювання

інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Це значно погіршує умови надання інтегрованих державних послуг в дистанційному режимі за допомогою ІКТ.

Проблеми, що перешкоджають впровадженню елементів е-урядування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, носять комплексний міжвідомчий характер і не можуть бути вирішені на рівні окремих органів влади.

Аналіз стану впровадження систем електронного документообігу (СЕДО) в органах виконавчої влади (ОВВ) на центральному та регіональному рівнях свідчить з одного боку про загальний низький рівень його (усього 48 відсотків), який обмежується в основному електронними канцеляріями без використання електронного цифрового підпису.

До складу механізмів державного управління електронним урядуванням включають такі механізми: політичний, законодавчий, організаційний, інституціональний, економічний, фінансовий, соціальний, інформаційний та ін. Успішне впровадження його передбачає комплексне застосування зазначених механізмів, де їх конкретний склад, пріоритетність та послідовність реалізації є динамічним і повинно залежати від конкретної ситуації.

Щодо застосування законодавчих механізмів, то вони інтенсивно розвиваються та впроваджуються. Тільки за останні кілька років прийнято низку вкрай важливих законодавчих актів, що визначають розвиток електронного урядування або його окремих складових.

Проте ефективному впровадженню їх заважає відсутність необхідної та достатньої чіткості, прозорості та конкретності, наявність суперечностей, а також правовий нігілізм населення і навіть державних службовців. Найяскравішим прикладом цього є повідомлення «Майкрософт Україна» про те що, більш 70% програм встановлених в держорганах є не ліцензійними [3].

Системності цих механізмів заважає також відсутність таких базових документів: закони України «Інформаційний кодекс», технічні регламенти та стандарти електронного документообігу, обов'язкову наявність електронного цифрового підпису, електронних інформаційних ресурсів тощо. Потребують змін

закони України «Про звернення громадян», , «Про електронний документ та електронний документообіг».

Що ж стосується інституціональних механізмів державного управління впровадженням електронного урядування, то їхній стан нині характеризується нечіткістю, дублюванням та суперечністю завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, які відповідають За розвиток цієї сфери і перманентно конкурують між собою, відстоюючи не загальнодержавні інтереси, а в ліпшому випадку – відомчі або корпоративні. Це призводить до розпорошення зусиль і дій, втрати можливості здійснювати єдину ефективну скоординовану державну політику з розвитку електронного урядування.

Розв'язати проблему можна шляхом створення окремого міністерства, яке б об'єднало в собі функції і завдання з питань інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

Важливе не тільки глобальне впровадження електронного урядування, але не менш важлива наявність достатньої кількості спеціалістів, які займаються її виконанням. Чому ось приклад: Уявіть собі дві організації підпорядкованих одному міністерству, але у різних регіонах, у першому працівник бігає по кабінетами з купою роздрукованої інформації при цьому витрачаючи багато часу та друкованих листів, така процедура відбувається десятки разів на день, а у іншій організації такий же самий працівник з обов'язками як у першому просто грамотно скористався програмним забезпеченням, і автоматизував відправку необхідної інформації яка приходить з міністерства у потрібне місце по сітьовому оточенню організації . Різниця ефективності між ними колосальна та автоматизація допомагає запобігти помилки людського фактору у майбутньому та зберегти багато часу.

Тому недостатній рівень підготовки державних службовців та індивідуальний підхід є важливою проблемою впровадження електронного урядування.

В більшості країн держава є одним з провідних учасників ринку ІКТ, користувачем інформаційних продуктів, послуг та товарів. Вона повинна здійснювати регулюючий вплив, створюючи сприятливі умови для розвитку ІТ

бізнесу, здійснюючи антимонопольне регулювання, забезпечуючи інформування громадян щодо якості інформаційних продуктів, послуг та товарів.

В Україні такий механізм визначено в Національній програмі інформатизації [1]. Проте більш ніж 16-річний досвід реалізації цієї програми показав його неефективність, декларативність. Головним призначенням соціальних механізмів у цій сфері є подолання цифрової нерівності населення, забезпечення людей з обмеженими фізичними можливостями отримувати електронні адміністративні послуги тощо. Нині ці механізми знаходяться в стадії опрацювання.

Враховуючи вказане вище, необхідно якомога швидше прийняти дієву Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, модернізувати наявні механізми державного управління (регулювання) цією сферою, забезпечити кваліфікаційний підйом державних службовців у сфері електронного урядування тощо.

#### **Список використаних джерел**

1. Про Національну програму інформатизації. : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

2. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства: Женева-2003 – Туніс-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// informationsociety.wordpress.com/basics/ wsis\\_outcomes](http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes)

3. Ipress.ua Режим доступу з титулу екрана [http://ipress.ua/news/ponad\\_70\\_derzhavnyh\\_pidpriyemstv\\_ukrainy\\_mayut\\_nelegalne\\_programne\\_zabezpechennya\\_\\_microsoft\\_15151.html](http://ipress.ua/news/ponad_70_derzhavnyh_pidpriyemstv_ukrainy_mayut_nelegalne_programne_zabezpechennya__microsoft_15151.html)

*Яковенко Катерина Володимирівна,  
аспірант кафедри європейської інтеграції  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **КУРС «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Програмою економічних реформ Президента України на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» для відновлення економічного зростання і модернізації економіки України передбачено проведення ряд стратегічних перетворень у різних сферах життя громадян та діяльності держави.

Програма охоплює широкий набір стратегічних перетворень за п'ятьма напрямками: [3]

1. Створення базових передумов економічного росту через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи.

2. Формування режиму максимального сприяння для бізнесу шляхом зменшення ролі держави в економіці, зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України.

3. Модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва й соціальних послуг.

4. Збереження й розвиток людського й соціального капіталу шляхом підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, поліпшення якості й доступності освіти й медичного обслуговування.

5. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади

У період проведення зазначених стратегічних перетворень важливо використовувати інноваційні, сучасні методи відновлення економічного стану



країни. Одним з найбільш ефективних шляхів реалізації завдань Програми та досягнення цілей стратегічних реформувань здається курс “зеленої” економіки.

На сьогодні йдеться мова про відносне нове направлення, що існує в рамках концепції сталого розвитку, направлене на розвиток людства та задоволення їх потреб з врахуванням інтересів майбутнього покоління та збереження ресурсів природи. Мова про такий підхід йдеться вже давно, але фактично в нашій країні це тільки починає розвиватися.

В 2008 році у відповідь на фінансову та економічну кризу Екологічна Програма ООН (ЮНЕП) оголосила перехід до «зеленої» економіки, яка повинна сприяти відновленню світової економіки і збільшенню зайнятості населення, одночасно прискоренню боротьби зі зміною клімату, деградацією навколишнього середовища та бідністю. ЮНЕП закликає звернути максимальну увагу на п'ять найважливіших напрямків: [2]

- енергоефективність будівництва;
- перехід до поновлюваних джерел енергії, включаючи енергію вітру, сонця, геотермальну та біомасу;
- сталий розвиток транспорту;
- екологічна інфраструктура планети, у тому числі прісних вод, лісів, ґрунтів і коралових рифів;
- розвиток сталого сільського господарства, у тому числі органічного виробництва.

На думку сучасних українських дослідників для подолання наслідків кризи пропонується просування великих програм державних витрат на громадські потреби не тільки як засіб відновлення економіки, але і як прекрасну можливість направити економіку на більш стійкий шлях. Багато глобальних і локальних впливів на навколишнє середовище є наслідком некоректних інвестиційних рішень приватного сектора, які, в свою чергу, пов'язані з недостатньо ефективною державною політикою або державними інвестиційними стратегіями. Якщо вжити зараз заходу зі стимулювання економіки та державних інвестицій в екологію та внести необхідні зміни в політичний курс з метою підтримки приватних інвестицій в екологію, можна дати необхідний імпульс для оновлення національних економік і відкриття шляхів їх переходу до екологічно стійкого економічного розвитку.

Підприємствам доцільно прийняти бізнес-стратегії, спрямовані на максимально ефективне використання ресурсів і «чисте» виробництво, тобто прийняти стратегію «трьох R» (Reduce, Recycle, Reuse) – «скорочення, переробка, повторне використання». Для цього необхідно максимально підвищити ефективність використання енергії та сировини, впроваджувати стратегію чистих виробництв, запобігти забрудненню та сприяти розвитку «зеленого» виробництва тощо [1, с. 18-19].

Зараз Україна знаходиться на тому етапі, коли повинні здійснюватися якісні зміни у виробництві з метою підвищення економічного рівня країни. Створення «зеленого» виробництва допоможе не тільки підняти економічний рівень держави, але й створити додаткові робочі місця, тобто створити добробут людини та наблизитися до умов сталого розвитку. Імплементация теоретичних основ концепції екологічної економіки залежить від діючих «зелених» інструментів та технології, впровадження яких, у тому числі, повинно здійснюватися державою, та залежить від її якісного управління.

#### **Список використаних джерел**

1. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми / В. Г. Потапенко, А.Б. Качинський [та ін.] ; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. – К. : НІСД, 2011. – 31 с.

2. “Зелена економіка” – перспективний шлях розвитку гірських районів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/analytics/2011/12/20/325061>.

3. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.

*Чорнолуцький Василь Павлович,*

*здобувач кафедри регіональної політики та публічного адміністрування*

*ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТІЙНИЙ АНАЛІЗ**

Забезпечення прав людини та громадянина розглядаються як основна мета здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи [1, с. 19, 20, 23]. Вирішення цього завдання безумовно потребує належного забезпечення, у тому числі, у системі місцевих державних адміністрацій.

Термін «забезпечення додержання прав і свобод громадян» не представлено у сучасних енциклопедичних видань з теорії державного управління [2,3] та права [4], а тому потребує детального аналізу. При цьому автор виходить з того, що визначення певної функції органу виконавчої влади має давати уявлення про місце цієї функції у загальній системі функцій органу влади, вказувати на істотні ознаки саме цієї функції, описувати її зміст та окреслювати відносини, у яких, власне, має реалізовуватись ця функція. Важливим етапом формування визначення терміну є семантичний аналіз його складових.

З точки зору семантики української мови «додержання прав і свобод громадян» слід розуміти як: точне, без відхилень виконання, здійснення прав і свобод громадян [5]. Діяти щось «точно» або «без відхилень» означає діяти так, що б цілком відповідати певним вимогам, потребам, суворо дотримуватись встановленого порядку [5, с. 1466]. Звідси логічно постає питання про джерела вимог, порядку реалізації прав і свобод громадян, тобто про певні стандарти у сфері прав і свобод. Такими джерелами виступають Конституція України, а також інші закони України, документи міжнародних організацій, які ратифіковані у встановленому порядку. Серед останніх центральне місце займають Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [6,7].

З суто семантичної точки зору, під функцією «забезпечувати додержання прав і свобод громадян» можна розуміти: 1) задовольняти потреби громадян у точному, без відхилень виконанні, здійсненні їх прав і свобод, 2) створювати надійні умови для точного, без відхилень виконанні прав і свобод громадян; гарантувати реалізацію цих прав і свобод; 3) захищати, охороняти громадян України від небезпеки порушення їх прав і свобод [5].

Під «надійними умовами» слід розуміти «необхідні і достатні обставини (або ресурси), наявність яких створює підстави і реальну можливість для реалізації встановлених законодавством прав і свобод громадянина». Зазначимо, що цікавим з методологічної точки зору є питання про класифікацію таких умов (ресурсів) для реалізації кожного права або свободи громадянина. В літературі зустрічаються варіанти таких класифікацій, наприклад, елементів системи забезпечення прав і свобод людини [15]. Так, А.А Романова виокремлює елементи інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення. Проте, на нашу думку, мають право на існування і інші підходи щодо класифікації засобів забезпечення прав і свобод громадян в органах виконавчої влади.

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

Подальше дослідження цього феномену потребує розгляд наступних питань, як: класифікація умов (ресурсів) для реалізації права або свободи громадянина у діяльності місцевої державної адміністрації; визначити місце і роль діяльності місцевих державних адміністрацій у системі забезпечення державою, системою органів виконавчої влади прав і свобод громадян.

### **Список використаних джерел**

1. Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. - К, 2011. - 416 с.

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

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

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

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

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

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

8. Романова А.А. Система забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні / А.А. Романова. // Форум права. - 2012. - № 2. - С. 599 - 602.

**Секція № 3**

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

*Козляр Катерина Вікторівна,  
методист кафедри управління проектами  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Україна сьогодні переживає у своєму розвитку перехідний період від планово-адміністративного типу економіки до ринкового. Це накладає певний відбиток на сформованість та рівень розвитку державної служби в країні [3]. Взагалі у сучасній Україні роль і значення державної служби постійно зростає. Стратегічний курс України в Європейський Союз припускає вирішення комплексу найважливіших завдань, що стоять як у цілому перед країною, так і зокрема перед працівниками сфери державної служби. Державна служба має забезпечити розумно організоване демократичне, правове та результативне державне управління шляхом професіоналізації корпусу державних службовців [3].

Особливий акцент ставиться на формуванні у державних службовців не лише спеціальних знань, професійних навичок, а й глибокої ерудиції, уміння аналізувати ситуації, самостійно приймати рішення і прогнозувати їх наслідки, відповідати за кінцеві результати своєї діяльності, тобто комплексно, зважено вирішувати складні проблеми суспільного розвитку [2,4].

Державна служба має бути зорієнтована на норми демократичного суспільства і стати дійовим інструментом побудови такого суспільства. Сьогодні, щоб вирішити ці проблеми необхідно зробити наголос на формуванні високого рівня правосвідомості та правової культури державних службовців. Правова культура є обов'язковим елементом загальної культури державної управлінської діяльності, оскільки основним джерелом цієї діяльності є право. Право виступає тут не тільки джерелом, а й політико-правовою межею свободи вибору управлінських дій, що за своїми формами мають відповідати суспільним правовим категоріям даного суспільства [1].

Формування правової культури є невід'ємною частиною розвитку правової держави. Основною проблемою на шляху розбудови правової держави стає

правовий нігілізм. Він здійснює негативний вплив на розвиток правової культури в Україні. Правовий нігілізм це завжди і державний нігілізм, оскільки заперечення права включає в себе і заперечення держави, як правової форми організації держави. Для вирішення цієї проблеми необхідно більше уваги приділяти правовій культурі державних службовців, створювати спеціальні центри підвищення кваліфікації, які б більше уваги приділяли вивченню правових дисциплін та правових питань. Тому що, перш за все державні службовці повинні викликати у громадян довіру. Формування у громадян довіри до влади є невід'ємною складовою політичної та правової культури на шляху побудови демократичної правової держави, оскільки від стану довіри у відносинах залежить правопорядок і вирішення проблем у державі.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що на сучасному етапі політико-правових перетворень, які відбуваються у нашій державі, особливе значення набуває правова культура, яка грає значну роль в процесі формування правової держави. Відсутність правової культури призводить до виникнення такої проблеми як нігілізм. Для того щоб з ним боротися необхідно підвищити рівень правової культури у державних службовців. Для цього треба створити центри підвищення кваліфікації, які б більше уваги приділяли вивченню правових дисциплін та правових питань.

#### **Список використаної літератури**

1. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2003. 344с.
2. Пірен М. Роль політико-управлінської еліти в утвердженні довіри в суспільстві / М. Пірен // Соціальна психологія. – 2009. – №3. – С. 62-69.
3. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2002. 142с.
4. Фурман С.К. Професійна підготовка державних службовців як важливий стратегічний напрямок реформування системи державної служби в Україні / С.К. Фурман // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: матеріали наук.-практ. конф., 24 листоп. 2004 р.: у 2-х т. – Т. 2: тези доп. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 252-254.



**Франчук Володимир Миколайович,**  
*заступник начальника Управління організаційної та кадрової роботи –  
начальник відділу кадрової роботи  
Національного агентства України з питань державної служби*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ «КЕРІВНИК В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ»**

Кадри в системі державної служби відіграють ключову роль, адже від цієї складової залежить ефективність та результативність державного управління, прийняття та реалізація всіх управлінських рішень. Керівник в системі державної служби є головним фахівцем, що приймає управлінські рішення, делегує та розподіляє повноваження, контролює процес виконання доручень та визначає їх ефективність, несе персональну відповідальність за процес реалізації управлінського рішення.

Місце, що займає керівник в ієрархії управлінських структур, а також можливості впливу на підпорядковані підрозділи та особисто на працівників розкриваються в процесі управління, тому роль керівника організації виявляється в його здатності реалізувати цілі вищих управлінських структур шляхом здійснення покладених на нього функцій. Керівник повинен не тільки доводити до відома своїх підлеглих вимоги вищих органів, але і зобов'язаний роз'яснити зміст поставлених завдань, зробити їх метою діяльності кожного співробітника і колективу в цілому. Керівник-лідер домагається цього шляхом утвердження свого авторитету і встановлення ділових і неформальних відносин із усіма членами групи.

В Україні проблема визначення поняття «керівник в системі державної служби» досліджена не в достатній мірі. Часто поняття керівник (або керівництво) в системі державної служби аналізується з точки зору еліти державної служби або еліти державного управління, управлінської еліти тощо. Однак, керівник державної служби та еліта в системі державної служби це різні концептуальні поняття. Так, Р. Мухаєв визначає, що управлінська еліта – привілейована група, що займає керівні посади у владних структурах і безпосередньо приймає участь у прийнятті

важливіших рішень, пов'язаних з використанням влади [6, с. 91]. На думку А.Михненка, управлінська еліта у сфері державної служби забезпечує виконання завдань і функцій органів державної влади [5]. Тобто поняття «еліта в системі державної служби» ширше, ніж поняття «керівник в системі державної служби». Крім того, поняття керівник в системі державної служби завжди пов'язане з посадою, яку цей керівник обіймає.

У науці існують такі підходи до визначення поняття «керівник»:

- керівник – це посадова особа, наділена адміністративною владою стосовно очолюваного ним певного формально – організованого колективу, яка здійснює внутрішньо організаційне управління ним;

- керівник – це особа, яка очолює організацію, її структурно відокремлений виробничий або функціональний підрозділ і наділена повноваженнями приймати рішення щодо розпорядження виділеними йому матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами.

Керівнику належить провідна роль в управлінні. Він здійснює добір та розстановку кадрів, безпосереднє управління процесом виробництва, організовує працю основного та допоміжного персоналу, координує роботу різних виконавців, підрозділів, виконує виховні функції.

Таким чином, керівник – це особа, яка очолює організацію (заклад або певну організаційну одиницю в закладі), наділений владними повноваженнями, приймає управлінські рішення, вирішує кадрові та виробничі питання відповідно до визначених посадових обов'язків.

У чинному Законі України «Про державну службу» відсутнє поняття керівник в системі державної служби.

Водночас, у Законі України «Про державну службу», який набуде чинності з 01.01.2014 р., визначено, що керівник державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, до посадових обов'язків якої належать повноваження з питань державної служби в цьому органі або його апараті [3].

У Енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що керівник – особа, на яку офіційно шляхом призначення (обрання, затвердження)

покладено функції керівництва державною або будь-якою іншою організацією. Наділений формально регламентованими правами і обов'язками, зокрема правом ставити юридично владні вимоги і застосовувати засоби дисциплінарного впливу до органів і осіб, які перебувають у його підпорядкуванні по службі. Представляє організацію у взаємовідносинах з іншими організаціями [4, с. 315].

Український дослідник А. Головач аналізує поняття «керівники правоохоронного органу», які є керівниками та заступниками керівників центральних апаратів правоохоронних органів, їх самостійних структурних і територіальних підрозділів [1].

Багато вчених аналізують діяльність керівників з точки зору їх компетенції, їх професійних знань, вмінь та навичок. Зокрема, Н. Драгомирецька аналізує функції і повноваження керівника апарату як основа профілю професійної компетенції, здійснює аналіз типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату з позицій декількох теорій-моделей [2]. І. Романчук аналізує особисту складову професійної компетентності керівника у сфері державної служби [7]. Б. Савченко на основі даних соціологічного дослідження визначив вимоги до керівників, уміння, навички, здібності та морально-етичні якості [8].

Таким чином, поняття «керівник в системі державної служби» розроблено в недостатній мірі. Поняття керівник державної служби вужче поняття еліта державної служби. Під поняттям «керівник державної служби» слід розуміти посадову особу в органі державної влади (організаційної одиниці в органі державної влади), яка наділена відповідними адміністративними повноваженнями, формує кадровий потенціал органу державної влади, вирішує управлінські та адміністративні питання в межах своїх посадових обов'язків, несе відповідальність за прийняті управлінські рішення та за результати роботи органу державної влади (організаційної одиниці в органі державної влади).

### **Список використаних джерел**

1. Головач А.В. Керівник органів та підрозділів державної податкової служби України : проблеми законотворення та праворозуміння [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2011\\_52/52/45.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_52/52/45.pdf)

2. Драгомирецька Н. Основні функції і повноваження керівника апарату як основа профілю професійної компетенції / Н. Драгомирецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2012\\_1/doc/2/01.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2012_1/doc/2/01.pdf)
3. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
4. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Михненко А. М. Вплив управлінської еліти України на ефективність державного управління / А. М. Михненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2010\\_3/16.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_3/16.pdf)
6. Мухаев Р. Политология: Учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд. – М.: ПРИОР-издат, 2005. – 432 с.
7. Романчук І. Особистісна складова професійної компетентності керівника у сфері державної служби / І. Романчук, І. Карнаух [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dums/2010\\_1/10rivsds.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10rivsds.pdf)
8. Савченко Б.Г. Вимоги до керівника органів державної влади та місцевого самоврядування / Б.Г.Савченко, Ю.В.Боковикова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2010\\_1/files/DU110\\_23.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_1/files/DU110_23.pdf)

**Секція № 4**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Бондаренко Ігор Олегович,  
кандидат юридичних наук,  
начальник відділу правового аналізу юридичного управління апарату  
Одеської обласної ради  
Лашкул Ірина Юрївна,  
аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ВІДПОВІДНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРИНЦИПАМ ДЕМОКРАТІЇ**

Відомо, що на момент прийняття Конституції України [4] був накопичений значний досвід проектування відповідних конституційних положень, кожна стаття Конституції щодо місцевого самоврядування є результатом тривалих дискусій, аналізу зарубіжного досвіду і міжнародно-правових стандартів. Однак, розвиток законодавства та юридичної практики, здобутки теорії конституційного права та місцевого самоврядування вимагають перегляду окремих конституційно-правових положень, що регламентують відповідні відносини із внесенням змін до галузевого законодавства, існує необхідність вдосконалення організаційних засад місцевого самоврядування. Новий проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], який зараз проходить всебічне обговорення, є важливим інструментом у реалізації державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень, надання місцевим громадам більш широких повноважень щодо вирішення територіальних проблем. Оцінюючи Концепцію в цілому та зважаючи, що вона лише окреслює напрями, механізми та строки реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, можна зазначити, що Концепція сприймається як цілісна та обґрунтована. Безперечно підтримку викликають такі викладені у Концепції положення як необхідність забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування відповідними ресурсами, запровадження ефективних механізмів громадської участі у виробленні органами

місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, удосконалення процедури створення органів самоорганізації населення, запровадження виконавчих органів обласних та районних рад, розширення повноважень органів місцевого самоврядування тощо. Концепція стосується реформування як місцевого самоврядування, так і територіальної організації влади в Україні. Однак, основні положення Концепції спрямовані в більшості саме на реформування місцевого самоврядування. Сутність реформування територіальної організації влади розкрито недостатньо та зводиться в цілому до того, що органи виконавчої влади на місцях виконуватимуть здебільшого контрольні функції. Зокрема, потребує доопрацювання та уточнення статус місцевих державних адміністрацій. В Концепції передбачено «зміну статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольні-наглядові органи у системі органів виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади»; також передбачено, що місцеві державні адміністрації здійснюють контроль за «дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування». По-перше, потребує додаткового обґрунтування положення про перетворення місцевих державних адміністрацій на контрольні-наглядові органи у системі органів виконавчої влади. Крім того, сумнівним виглядає положення про наділення адміністрацій як контрольні-наглядові органи функцією координації органів виконавчої влади. Збереження місцевих державних адміністрацій у запропонованому вигляді (як контрольні-наглядові органи) на рівні районів також вбачається недоцільним. Викликає заперечення запропоноване положення про наділення адміністрацій функцією нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, права їх зупинення з одночасним зверненням до суду. Створення додаткового контрольного органу з такими широкими повноваженнями суперечить принципам місцевого самоврядування. Така пропозиція виглядає нелогічною також з огляду на те, що відповідні функції вже здійснюють існуючі правоохоронні та контролюючі органи держави. Таким чином, можна зробити висновок про необхідність доопрацювання положень щодо місця місцевих державних адміністрацій у системі органів влади, їх правового статусу та повноважень. Значну увагу в Концепції приділено питанням створення матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого

самоврядування власних і делегованих повноважень, що, на нашу думку, є цілком правильним. Водночас, заходи, які заплановані в рамках Концепції для створення зазначених умов, стосуються податкової та бюджетної політики держави; реалізація даних заходів є можливою лише шляхом внесення суттєвих змін до Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України тощо. Тобто, реалізація Концепції в цій частині потребує концептуального перегляду фіскальної політики держави та бюджетної системи. Тому нелогічним виглядає доручення уряду України розробити та затвердити план заходів реалізації реформування місцевого самоврядування, зважаючи на те, що зазначені питання мають основоположний характер та будуть вирішуватися на законодавчому рівні. Концепція також стосується й питань реформування адміністративно-територіального устрою. Однак, на нашу думку, відповідні положення також розроблені недостатньо. Зокрема, звертає на себе увагу віднесення «області» до категорії «регіон». Також у Концепції відбувається ототожнення категорій «територіальна громада» та «адміністративно-територіальна одиниця» – громада визначена як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня. Однак, такий підхід суперечить Конституції України, яка чітко відмежувала інститут територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, під якими визначила жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, від поняття «адміністративно-територіальна одиниця». В свою чергу, під адміністративно-територіальною одиницею в теорії конституційного права розуміють відокремлену в межах держави або суб'єкта федерації частину території з метою здійснення владних функцій [3]. Тому ототожнення даних категорій є некоректним. Дані зауваження слід враховувати при розробленні законопроектів щодо реалізації Концепції. Окремо необхідно зауважити, що при реалізації положень Концепції в частині визначення повноважень органів місцевого самоврядування доцільно було б взяти до уваги, що відповідно до п. 4.2. Європейської хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія) [1] органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Конституція України конфліктує з цією нормою Хартії, оскільки передбачає, що органи місцевого



самоврядування відповідають виключно за «питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції». За цією нормою Хартії життя органів місцевого самоврядування – це політична самодіяльність, коли самостійно і під власну відповідальність визначаються і вирішуються критичні місцеві проблеми у світі, що швидко змінюється; без такої норми органи місцевого самоврядування виконують виключно завдання, доручені центральними органами влади. Вбачається доречним відобразити відповідне положення у Конституції України та конституційних законах. На підставі викладеного вище, можна зазначити, що Концепція – це документ, який визначає загальний погляд на етапи проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. Цей погляд значно відрізняється від попередніх проектів Концепцій – він сучасний, актуальний та продиктований прагненням України до європейської спільноти, курсом на децентралізацію, укріплення місцевого самоврядування та розширення повноважень регіонів. З урахуванням зауважень та пропозицій, які виникнуть під час обговорення в обласних, районних, сільських та селищних радах, представниками органів виконавчої влади, громадськими організаціями та іншими зацікавленими особами, необхідно запропонувати у подальшому способи та механізми реалізації положень, викладених в проекті Концепції, а саме – вносити зміни до існуючого законодавства України або приймати нові Закони.

#### **Список використаних джерел**

1. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб./ Упор. А.К. Гук, О.В. Бейко, В.М. Князєв / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова – К.: Крамар, 2003. – 400 с.
2. Сайт Всеукраїнської асоціація органів місцевого самоврядування //Електронний ресурс – Режим доступу [www.uaagor.org.ua](http://www.uaagor.org.ua)
3. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія / В.М. Шаповал – К. : Юридична фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2005. – С. 145.
4. Офіційний сайт Верховної Ради України //Електронний ресурс – Режим доступу <http://portal.rada.gov.ua>

*Коваль Зіновій Васильович,*

*к.н. держ. упр.,*

*старший викладач кафедри права і законотворчого процесу*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проблематика запровадження системи інформаційно-психологічної стійкості органів влади, місцевого самоврядування, населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційно-психологічної війни не розгорнута, бачення її фрагментарні та неузгодженні. Дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів українська держава все ще немає. Хоча Конституція України (ст. 17) визначила функцію забезпечення інформаційної безпеки саме державі і оголосила це справою усього Українського народу. [1]

З розвитком інформаційних технологій, появою Інтернету, соціальних мереж, стільникового зв'язку класична пропаганда стала все проникною з різким посиленням інформаційно-психологічної складової. Саме пропаганди стає джерелом інформаційно-психологічних викликів державному управлінню. Сьогодні агенти впливу використовуючи передові комунікаційні технології, проникають не тільки у житла громадян, а й в їх душі, стають там господарями, розносячи свої деструктивні інформаційно-психологічні бацили.

У ХХІ столітті інформаційно-психологічні війни прийшли на зміну «гарячим війнам», а інформаційна зброя – на зміну звичайній і навіть атомній. Сьогодні класичний воєнний конфлікт починається із потужної інформаційно-технічної та інформаційно-психологічної складової і нею може переможно закінчитись. З метою впливу на інші країни та опосередкованого управління ними країни-лідери шляхом інформаційно-технічного проникнення створюють незалежні мережі стільникового зв'язку, через Інтернет – мережі соціального інформаційно-психологічного діалогу з підготовки ґрунту для керованих революційних змін у

заданому напрямку. Розгортання таких мереж дозволяє встановити на величезні території захищений від втручання уряду країни зв'язок з виходом в Інтернет, організовувати акції непокори, виводити для цього людей на вулицю, а потім передавати в режимі «он-лайн» відео та фотоматеріали про нібито «стихійні акції протесту» і «злочини влади». Як правило, суверенна та інформаційно слабша за агресора держава не має достатніх можливостей контролювати розповсюдження на своїй території чужих систем комунікації. Опозиційним недержавним структурам, ЗМІ, «правильним блогерам» країни-лідери з потужною інформаційно-психологічною та інформаційно-технічною зброєю додатково надають фінансову допомогу ніби то для розвитку демократії та зміцнення свободи слова. Недарма, ще у свій час, президент США Р. Ніксон стверджував, що долар, вкладений в пропаганду, ефективніший за 10 доларів, вкладених в озброєння, оскільки він починає працювати одразу. [2]

Сьогодні пропаганда набуває такого масштабу й напору, що починає підживлювати сама себе. Виникає замкнене коло: ЗМІ, траншуючи ідеологічне кліше, формують стереотипи масової свідомості, а стереотипи породжують аналогічні пропагандистські шаблони. Таким чином працює вірус у клітині. Свідомість, деформована пропагандою, створює і навколишню реальність. [4]

Комплекс інформаційно-психологічного та інформаційно-технічного впливів утворює те, що можна назвати «спільним змістовим простором суспільства – системою вірувань, світоглядних настанов, мовних конструкцій, стереотипів тощо». Відтак, державі необхідно віднайти динамічний баланс між свободою слова і необхідністю захисту спільного змістового простору. Підтримка такого балансу здійснюється засобами інформаційної політики. [5] Саме такий баланс буде здатен підтримувати на необхідному рівні систему інформаційно-психологічної стійкості державного управління та місцевого самоврядування.

За оцінками світових аналітиків, сьогодні вартість інформаційного простору будь-якої країни прирівнюється до вартості її надр. В інформаційному просторі України у 2012 році працювало близько п'яти тисяч друкованих періодичних видань. Із них тільки 700 – комунальні та державні. Збільшуються тижневі видання, а кількість щоденних інформаційних видань поступово скорочується. [6]

Інформаційний простір України повинен бути суто національним, інакше всі наші плани щодо побудови незалежної європейської держави залишаться благими намірами. Необхідним вважається забезпечення інформування громадськості про вжиті заходи щодо профілактики негативних наслідків застосування деструктивного інформаційно-психологічного впливу та організація системи тренінгів з розпізнавання і протидії деструктивному інформаційно-психологічному впливу для еліти, молоді та широкого загалу.

Не може не хвилювати те, що намічена в проекті відповідного закону реформа державних та комунальних друкованих ЗМІ передбачає вихід органів місцевого самоврядування зі складу засновників ЗМІ із можливою їх приватизацією. Благий демократичний намір прагнення незалежності ЗМІ від влади може привести до переходу регіональних та місцевих ЗМІ у не менш жорсткі приватні руки, інформаційної ізоляції органів місцевого самоврядування, зниження обсягу їх інформаційних можливостей як раз на етапі проголошеного посилення їх ролі в суспільному житті та державному управлінні. Залишившись без ЗМІ органи державної влади та місцевого самоврядування не будуть мати оперативної можливості довести до громади саме свою точку зору – за них це будуть робити інші, і зрозуміло, що у своїй інтерпретації. У такій інформаційно-психологічній ситуації держава може стати «німою», а говорити за неї будуть інші (нові власники ЗМІ), різко впаде інформаційно-психологічна стійкість державного управління. У сьогоdnішньому інформаційному світі держава не може успішно існувати без своєї інформаційної складової при умові вдалої інтеграції з громадською та приватною інформаційними складовими.

У результаті «вільного плавання» аналітики прогнозують зникнення великої частки місцевих ЗМІ. Очевидно, що у період реформування переважна кількість регіональних ЗМІ не виживе без фінансової підтримки держави у вигляді прямих дотацій чи гарантованого обсягу оплачених за бюджетний кошт публікацій. Механізм такої допомоги повинен бути законодавчо чітко регламентованим. Тому Національна спілка журналістів України висунула пропозиції щодо забезпечення першочергового права трудового колективу редакції на реформування ЗМІ, державну підтримку розповсюдження, враховуючи європейський досвід, соціальні

гарантії журналістам, першочергове укладання угод про інформаційне забезпечення роботи органів місцевого самоврядування тощо. [3]

Для того, щоб система інформаційно-психологічної стійкості була дієвою, на часі законодавче запровадження правової прозорості майнових відносин у сфері ЗМІ та комунікацій, оприлюднення даних на власників інформаційних систем, збільшення частки національного інформаційно-психологічного продукту в загальному обсязі мовлення телерадіоорганізацій та обов'язкової частки мовлення українською мовою. Адже інформаційно-технічна та інформаційно-психологічна боротьба у сьогоdnішньому глобалізованому світі набула стратегічного характеру. Вона проводиться без міжнародних правових обмежень в просторі та часі і характеризується високою ефективністю щодо досягнення воєнно-політичної мети. Враховуючи інформаційні виклики сьогоdnення, необхідно організувати ґрунтовне навчання державних службовців сучасним методам інформаційно-психологічної протидії деструктивним впливам.

Отже, в Україні існує загрозна недооцінка значення інформаційно-психологічної стійкості в процесі розбудови життєздатної держави, консолідації суспільства, євроінтеґрації та духовного відродження Українського народу. Інформаційно-психологічний простір України не став засобом утвердження державницьких національно-культурних цінностей. Інформаційна політика держави не стала найбільш мобільним державним інструментом управління системою забезпечення інформаційно-психологічної стійкості органів влади, місцевого самоврядування, при подоланні внутрішніх та зовнішніх інформаційних та соціально-психологічних загроз.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України. – : Одісей, 2011. – 56с. С.6.
2. Алексеев С. Информационные технологии против Украины: [Електронне джерело] // Еженедельник 2000 – 20.06.11. – Режим доступу: <http://2000.net.ua>
3. Беба П. Преса позбудеться влади // Урядовий кур'єр. – 362. – 03.04.2013. – С.6.
4. Міхельсон О. Анатомія пропаганди // Український тиждень – №19. 13-19.05.2011. – С.16-17

5. Павленко Р. Проблема самозахисту. // Український тиждень. – №19. 13-19.05.2011. – С.14.

6. Погорелов О. Інформаційний простір країни прирівнюється до надр. Може, ще не всі зрозуміли? День. – №46-47. – 16-17 2012. – С.18-19).

*Козлова Людмила Василівна,  
к. н. держ.упр., докторант НАДУ,  
Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування*

## **РІВНІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Дослідження рівнів управлінської взаємодії в органах місцевого самоврядування доцільно розпочати із з'ясування питання системи місцевого самоврядування. Як визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад [1]. Таким чином, задля вирішення цих питань органи місцевого самоврядування створюють управлінські зв'язки, що відбуваються на різних управлінських рівнях. Тобто, вже визначально вони мають бути відкритими та демократичними за своєю суттю.

Дослідження управлінських рівнів взаємодії надає змогу побудувати модель управлінської взаємодії органів місцевого самоврядування. Виходячи з суб'єктів управління, можна виділити такі управлінські рівні:

- взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- взаємодія органів місцевого самоврядування між собою (всередині органів місцевого самоврядування різних рівнів);
- взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним та громадським сектором.

Таким чином, ми виділили три рівні взаємодії. Н.Дончик, одна з дослідниць управлінської взаємодії в державному управлінні виділяє також ще один – ключовий рівень – міжнародний, тобто якщо це віднести до органів місцевого самоврядування – взаємодія органів місцевого самоврядування з міжнародними організаціями [2, с.9-10]. Цей рівень потребує окремих досліджень, оскільки, на рівні міста обласного значення дійсно такі зв'язки мають місце, але якщо взяти до розгляду рівень нижчий – сільської, селищної або навіть й районної ради, то взаємодія з міжнародними організаціями на цьому рівні може бути відсутньою. Також недослідженим залишається питання щодо необхідності такої взаємодії, якщо дійсно буде встановлено високий рівень ефективності такої взаємодії, а не просто формальні зв'язки з міжнародними організаціями, то тоді можливо з'явиться необхідність в обов'язковому включенні такого рівня зв'язку в діяльність органів місцевого самоврядування шляхом прийняття відповідних нормативно-правових документів.

Кожен з рівнів взаємодії має свої особливості та проблемні питання. За проблемністю взаємодії на кожному з рівнів Н.Дончик, на основі верифікації свого дослідження в системі публічної влади, встановила, що державні службовці на перше місце поставили взаємодію між системами державної влади та місцевого самоврядування (67%); на друге – взаємодію між системами державної влади та громадянського суспільства (54%), на третє – взаємодію у структурі самих органів державної влади та управління (47%) й лише на четверте місце – взаємодію між системою державної влади та міждержавними і міжнародними установами та організаціями (21%) [3, с.267]. Дійсно, проблема взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виглядає найбільш проблемною. Адже невирішеність питання розмежування та розподілу повноважень заважає країні рухатися у європейському напрямку, практична реалізація принципу субсидіарності залишається низькою.

Таким чином, дослідження управлінських рівнів органів місцевого самоврядування показує, що за своєю суттю органи місцевого самоврядування повинні бути відкритими, а їх діяльність прозорою, оскільки з усіх органів державної влади вони виявляються найбільш наближеними до громади, вони безпосередньо обираються, формуються територіальними громадами.



Адаптуючи модель управлінської взаємодії в органах публічної влади для органів місцевого самоврядування можна окреслити такі управлінські рівні взаємодії: взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; взаємодія органів місцевого самоврядування між собою; взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним та громадським сектором.

Тому наступним питанням необхідно вивчати потребу у змінах цих відносин, яким чином та за допомогою яких механізмів можливо змінити характер взаємодії між органами місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 №280/97-ВР
2. Дончик Н. П. Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Бакуменко В. Д., Дончик Н. П. // Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління “Актуальні проблеми державного управління”. – Одеса : ОРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 4. – С. 8–11.
3. Дончик Н. П. Аналіз стану сучасних досліджень міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Н. П. Дончик // Науковий вісник Академії муніципального управління : Зб. наук. Праць Серія «Управління». – Вип. 2. – 2010. – С. 263–273.

## **НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРОТИРІЧЧЯ В РОЗМЕЖУВАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ**

У процесі надання послуг між суб'єктами публічної влади постійно виникають компетенційні спори з приводу повноважень, у тому числі й щодо їх змісту та меж [5]. Органи місцевого самоврядування, на відміну від органів державної влади, при однакових факторах впливу на вирішення ситуації мають, все ж таки, менше можливостей вплинути на вирішення певної ситуації, для задоволення потреб територіальної громади зокрема. Тому питання визначення кола повноважень органів місцевого самоврядування з надання соціальних послуг є досить важливим.

Для чіткого розуміння суті даних повноважень необхідно розглянути власне соціальні послуги як категорію. Виходячи із змісту соціальних гарантій, визначених Конституцією України, до соціальних послуг у широкому розумінні можна віднести освітянські, медичні, послуги з працевлаштування тощо [1]. Конституційні положення щодо соціального характеру Української держави повною мірою відносяться і до місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, які зобов'язані турбуватися про соціальну справедливість, добробут населення, соціальний захист своїх жителів. Місцеве самоврядування, в соціальній державі, має бути також соціальним. У цьому й полягає один з основних принципів місцевого самоврядування,.

Соціальні основи місцевого самоврядування спрямовані на гарантування соціально-економічних та соціально-культурних прав людини і громадянина на місцевому рівні. Конституція України безпосередньо покладає на місцеве самоврядування обов'язки щодо забезпечення таких прав людини і громадянина у сфері економічного, соціального і культурного життя:

– право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (стаття 41);

- право громадян на соціальний захист, яке гарантується створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними (стаття 46);
- право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (стаття 47);
- право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (стаття 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (стаття 53);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56) [4].

Органи місцевого самоврядування здійснюють соціальний захист населення, надають підтримку соціально незахищеним верствам населення, сім'ї, материнству і дитинству, розвивають систему соціальних служб, займаються питаннями охорони праці тощо. Це добре прослідковується в нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Крім того, органи місцевого самоврядування шляхом збирання, узагальнення, аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи та оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин визначають потреби у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечують їх надання, у тому числі шляхом соціального замовлення, за рахунок коштів, передбачених Законом України «Про соціальні послуги» для фінансування соціальних послуг.

Для отримання соціальних послуг, що надаються державними та комунальними суб'єктами, особа, яка їх потребує, має звернутися з письмовою заявою до місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співпрацюють з центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами.

У разі залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються в установленому порядку недержавними суб'єктами чи фізичними особами, органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг.

Ті органи місцевого самоврядування, що уклали договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб'єктами, які перемогли у конкурсі, здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг; в межах своїх повноважень організовують роботу з надання відповідних соціальних послуг та здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів, що надають соціальні послуги [3].

Разом з тим існує коло соціальних послуг у вузькому значенні, яке чітко визначене ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги». Згідно зі ст. 5 цього ж Закону існують такі види соціальних послуг: соціально-побутові, психологічні соціально-педагогічні; соціально-медичні; соціально-економічні; юридичні; послуги з працевлаштування; послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями; інформаційні та інші соціальні послуги [3].

Враховуючи вищевикладене можна сказати, що для місцевого самоврядування є необхідним чітке розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання владних послуг безпосередньо до їхніх споживачів, а також додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина, незалежно від місця його проживання.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/main](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/main).

3. Про соціальні послуги : Закон України : прийнятий 19 червня 2003 року № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15&zahyst=4/UMfPEGznhhye4.Zi19h6aEHdlvssFggkRbI1c>.

4. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.

5. Нікончук А. Проблеми делегування повноважень та шляхи їх вирішення/ А. Нікончук // Вісник державної служби України. – 2012. – № 2. – С. 72-75.

*Процька Ольга Володимирівна,*

*слухачка 1 курсу денної форми факультету державного управління*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СИСТЕМА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВЛІННЯ США НА ПРИКЛАДІ АМЕРИКАНСЬКИХ МІСТ ОДЕСА**

Сполучені Штати Америки – федеративна держава. Суб'єктами федерації є 50 штатів і федеральний округ Колумбія з розташованою в ньому столицею – м. Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко і Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії та ін.) є «асоційованими державами» із США. Вони мають обрані парламенти і президентів. Пуерто-Ріко вважається «державою, що вільно приєдналася». Закони США мають тут верховенство як і в Штатах, але всі ці території не мають свого представництва в Сенаті, а у Палаті представників – тільки делегата з правом дорадчого голосу.

Конституція США визначила принципи розмежування владної компетенції федерації і штатів. Вона встановлює сферу виключної компетенції федерації. За межами встановленої компетенції свої повноваження реалізують штати та їх органи.

Місцеве самоврядування та управління в Штатах базується на адміністративно-територіальному поділі, що входить до компетенції штату. Тому системи місцевого самоврядування у різних штатах різноманітні [2, с. 154].

Більшість штатів, крім двох, поділяються на графства. Усього в США понад три тисячі графств, їх населення обирає цілу низку посадових осіб: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Під їх керівництвом працюють муніципальні посадовці.

У США існують три системи місцевого самоврядування. У більшості міст існує система «рада-управляючий». Населення обирає раду, яка, в свою чергу, обирає мера. Мер головує у раді і не займається управлінською діяльністю. Управління здійснює найманий за контрактом посадовець-менеджер. Друга система «рада-мер». Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. І, нарешті, існує третя система – «комісійна система».

Населення обирає комісію у складі 3-7 осіб, які виконують функції міської ради і відають окремими галузями управління [3, с. 341].

Виявляється, окрім української Одеси, є ще 16. З них 13 знаходяться в США, 2 – в Канаді і 1 – в Бразилії (Нова-Одеса, штат Сан-Паулу). На відміну від української Одеси, тезки в США – сухопутні, і стали так називатися менше 150 років тому. Найбільша Одеса – в Техасі, її населення складає близько 100 тис. чол. Рік народження – 1881-й, а своєю назвою місто зобов'язане німецьким колоністам – емігрантам з чорноморської Одеси.

Одеса в штаті Делавер – найменша, в ній проживає всього 400 чоловік. Але містечко знамените своєю любов'ю до старовини, там є вулиця, забудована будинками-пам'ятниками архітектури XVIII-XIX ст.

Отже, 13 міст з однаковою назвою «Одеса» розташовані в 13 штатах: Вашингтон, Делавер, Флорида, Мічиган, Небраска, Нью-Йорк, Техас, Міннесота, Міссурі, Північна Дакота, Джорджія, Західна Вірджинія, Орегон.

Необхідно зазначити, що у зв'язку із великою різноманітністю місцевого самоврядування в США не існує єдиної системи виборів до органів місцевого самоврядування, їх функцій, складу посадових осіб, фінансової основи місцевого самоврядування тощо. Крім того, час від часу відбуваються зміни організаційної моделі самоврядування в конкретних містах [2, с. 169].

Розглянемо систему місцевого управління в деяких американських містах Одеса.

В місті Одеса штату Міннесота модель правління характеризується наявністю виборного органу (council), що здійснює не лише загальне регулювання діяльності місцевої адміністрації, але й поточне управління. За мером, що обирається зі складу ради закріплюються в основному представницькі та оперативно-виконавчі функції. Форма виборів, термін мандату, функції, структура адміністрації коливаються в залежності від поселення [7].

У Вашингтонській Одесі діє модель правління, відповідно до якої здійснюються як прямі вибори ради, так і мера. Рада в зазначеній моделі здійснює місцеве нормотворення, приймає бюджет, а мер – застосовує норми та вносить проекти рішень ради. Як правило, мер володіє правом вето на рішення ради. Він також самостійно керує виконавчими органами. Як і у попередньої моделі, форма

виборів, термін мандату, функції, структура адміністрації коливаються в залежності від поселення [5].

В Одесі штату Небраска населення обирає невеличкий представницькій орган, що є одночасно виконавчим органом, тобто кожний депутат є також керівником однієї з місцевих служб. Посада мера, якщо й передбачена, носитиме в основному представницькій характер і здійснюється по-черзі [6].

Також існує модель, відповідно до якої муніципальна рада, що обирається населенням, наймає на підставі контракту професіонала управління – менеджера (city manager), який очолює муніципальний апарат та здійснює поточне управління. Така система діє в місті Одесі штату Техас. За мером, що зазвичай обирається зі складу ради, закріплюються в основному функції головування на засіданнях ради, право підпису її рішень та церемоніальні повноваження [4].

В місті Одеса штату Мічіган діє така форма управління як безпосереднє самоврядування. За цією моделлю вищим органом є зібрання мешканців, що приймає всі рішення з питань місцевого значення. Зібрання також обирає невелику раду з 3-5 осіб, що працює в якості виконавчого органу в перервах поміж загальними зборами, а також інших посадовців – казначея, поліцейського, уповноваженого по дорогам тощо [6].

Отже, місцеве управління в США характеризується широкою децентралізацією, визначеною незалежністю муніципалітетів від центрального уряду і навіть від штатів, відсутністю прямого підпорядкування органів місцевого самоврядування державній владі.

Проблеми, з якими доводиться стикатися органам місцевого самоврядування США, багато в чому схожі з проблемами, які стоять перед муніципалітетами інших країн: до їх числа відносяться і недостатня власна фінансова база, недосконала організація системи органів муніципального управління, роздробленість, складні відносини багатих приміських муніципалітетів і міст, що знаходяться в постійній фінансовій кризі [1, с. 197].

Діюча муніципальна система США досить життєздатна і гнучка, що багато в чому пояснюється специфічним підходом до регулювання статусу органів муніципального управління. Як і в багатьох країнах з федеративною формою державного устрою, в США питання місцевого управління регулюються в



конституціях і законах окремих штатів. Деконцентрований характер системи муніципальних органів у США обумовлений самою формою державного устрою цієї країни. В умовах федерації організація місцевого самоврядування в США становить предмет ведення кожного з 50 штатів; в кожному штаті є свій асортимент муніципальних одиниць.

#### **Список використаних джерел**

1. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). – М.: Изд-во МГУ, 1971. – 280 с.
2. Бичихін В.М. Місцеве самоврядування: концептуальні підходи в реаліях постмодерного світу // Світ у ситуації постмодерну: занепад культури чи зміна парадигм? – К.: МАУП – ГО «Інститут сучасних проблем України», 2006. – 268 с.
3. Кац Э. Местное самоуправление в США. – М.: Логос, 2003. – С. 366.
4. [www.odessa-tx.gov](http://www.odessa-tx.gov)
5. [www.odessawa.com](http://www.odessawa.com)
6. [www.odessapassage.com](http://www.odessapassage.com)
7. [www.cviog.uga.edu](http://www.cviog.uga.edu)

*Ровинська Катерина Ігорівна,*

*к. держ. упр.,*

*докторант кафедри права та законотворчого процесу*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ІНСТИТУТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Питання реформування місцевого самоврядування викликає значний інтерес як зі сторони науковців так і практиків, які відчують критичний стан у якому знаходиться цей інститут в зв'язку з відсутністю дієвого та прозорого механізму притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування з ініціативи територіальної громади, довіра якої критично залежна від наявності такого механізму.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), є першим вагомим камінцем, який закладається у систему місцевого самоврядування європейського зразка та, незважаючи на змістовне наповнення Концепції сучасними проблемами, що існують у місцевому самоврядуванні, питання відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою залишилось поза уваги.

Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню системою місцевого самоврядування та її окремими елементами публічної управлінської діяльності в суспільстві. Відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона є гарантією прав даних суб'єктів, адже покликана забезпечити діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах громадян і суспільства в цілому.

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дієвим засобом забезпечення ефективного та належного функціонування цих органів. Відносини відповідальності визначають роль і місце суб'єктів місцевого самоврядування в їх системі, спрямовують їх діяльність на забезпечення пріоритетного становища територіальної громади.

Безперечним є той факт, що для формування та функціонування демократичної держави принцип відповідальності перед народом є основоположним. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади.

Вагомою є і громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці і саморозпуску. Хоча Ю. Стрілець вважає, що відповідальність ради перед громадою носить, перш за все, політичний характер [3]. Політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування настає при порушенні вимог, зобов'язань і норм статусу, реалізація та дотримання яких покладається територіальною громадою на представницькі органи та депутатів, зокрема. І призначення її є забезпечення упорядкування суспільних відносин у системі «представницький орган місцевого самоврядування – територіальна громада» шляхом демонстрації нею недовіри: необрання на новий термін, позбавлення мандату, відкликання органу чи депутату та інші заходи впливу.

Проте, практика свідчить, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

Так, у законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на «самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» вирішення питань місцевого значення (стаття 2) [1].

Аналогічна формула міститься й у загальновизнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування – Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 рік) та Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 рік). Наприклад, стаття 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення. Згідно зі статтею 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування

регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [2].

Конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

На жаль, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому рівні, що негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.

Пріоритетне місце в системі законодавчих актів – джерел конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який містить окремий IV розділ, присвячений відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини другої статті 74 Закону підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. У частині першій статті 74 Закону зазначається, *що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами*, тобто закріплюються інстанції відповідальності, проте в Законі не зазначається, до якого виду відповідальності притягатимуться відповідні суб'єкти [1].

Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення,

великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Вважаємо, що для ліквідації цього правового вакууму було б доцільним розробити та прийняти Закон «Про конституційно-правову відповідальність у сфері місцевого самоврядування», у якому були б чітко визначені підстави, суб'єкти, конституційно-правові санкції, механізм реалізації такої відповідальності тощо. Прийняття подібного закону мало б велике значення для вдосконалення системи локальної демократії, а також справило б психологічний вплив на зміну стереотипів поведінки жителів – членів територіальних громад. Адже без формування цілісного механізму муніципально-правової відповідальності народ не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем.

#### **Список використаних джерел**

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Стрілець Ю. П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю. П. Стрілець // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу [http://www.kbuara.kharkov. ua/e-book/db/2009- 1/index.html](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/index.html)

*Тимошенко Наталія Володимирівна,  
аспірант кафедри регіональної політики  
та публічного адміністрування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Незалежній українській державі виповнилося 22 роки, і весь цей період триває процес становлення місцевого самоврядування, який проходить у досить складних і неоднозначних умовах, за яких органи місцевого самоврядування нерідко виступають заручниками законодавчої невизначеності та політичних процесів на загальнодержавному рівні. В умовах сучасних трансформаційних змін, здійснення системного реформування усіх сфер суспільного життя об'єктивно зростає потреба в подальшому реформуванні місцевого самоврядування України.

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» з метою якісного підвищення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення, адже змога територіальних громад самостійно, неупереджено та виважено вирішувати місцеві проблеми в рамках чинного законодавства і державної політики є основою територіального розвитку й процвітання.

Необхідність реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні обумовлена низкою проблем, а саме тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованність, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення

спільних цілей розвитку громади [1]. Згідно з Концепцією, один з основних шляхів щодо вирішення проблем вбачається в максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприянні розвитку форм демократії участі на місцях. Для цього потрібно максимально тісно пов'язати оцінку діяльності органів місцевого самоврядування та думку громадськості. Необхідною умовою забезпечення такої взаємодії є широкий доступ громадян до інформації про діяльність публічної влади. Тобто, відкритість влади є одночасно завданням і засобом реформування місцевого самоврядування, націленого на створення ефективної, а отже відкритої держави.

Сьогодні порівняно з європейськими стандартами Одеська область, як і вся Україна, має досить низький показник комплексного задоволення інформаційних потреб населення і рівень розвитку елементів інформаційного суспільства. Саме тому інформатизація є однією з основних складових [http://gue.odessa.gov.ua/Web\\_gue/gue/svodnuy/347-Y\\_.zip](http://gue.odessa.gov.ua/Web_gue/gue/svodnuy/347-Y_.zip) Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року [2]. Для досягнення Одеською областю європейських стандартів життя населення та динамічного розвитку територіальних громад на основі визначених пріоритетів і консолідації зусиль влади, бізнесу й громадськості у сфері інформатизації Одеською обласною радою затверджено Регіональну програму інформатизації Одеської області на 2011-2013 роки «Інформаційна Одещина» [3]. Відповідно до Програми з метою виконання заходів щодо забезпечення відкритості і прозорості органів місцевого самоврядування області розвиваються такі проекти:

- IP-телефонія та відеоконференцзв'язок, які знаходять більше застосування в процесі вдосконалення місцевого самоврядування, дають змогу значно економити час і кошти для організації і проведення очних нарад, надають нові можливості роботи з документами, презентаціями та web-додатками;
- створення локальних обчислювальних мереж, які потребують вдосконалення, що зумовлено неповною впорядкованістю інформаційних відносин між органами місцевого самоврядування при організації інформаційної взаємодії;
- впровадження систем електронного документообігу – високотехнологічний і прогресивний підхід до суттєвого підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування;

- геоінформаційні системи – відкривають широкі перспективи для розвитку управління, тому що всі завдання управління в органах місцевого самоврядування області пов’язані з геопросторовою інформацією;
- розробка і ведення сайтів та веб-сторінок – протягом останнього часу значно удосконалено інформаційне забезпечення сайтів місцевого самоврядування, де надаються практично вичерпні відомості про їх діяльність: законодавча база, структура, розклад прийому громадян, телефони керівництва і галузевих фахівців, візрі документації для звернення та отримання відповідних дозволів тощо. Динамічне зростання оприлюднення у мережі Інтернет, на власних веб-сторінках органів місцевого самоврядування відкритої інформації про свою діяльність сприяє наданню інформаційних та інших послуг громадськості, забезпеченню її впливу на процеси прийняття управлінських рішень (табл. 1) [4];

Таблиця 1.

**Розвиток сегмента мережі Інтернет  
в органах місцевого самоврядування Одеської області**

	Загальна кількість		З них підключено до Інтернет	
	2011	2012	2011	2012
Районні ради	26	26	100 %	100 %
Міські ради	19	19	100 %	100 %
Селищні ради	33	33	100 %	100 %
Сільські ради	439	439	295 (67 %)	Збір даних – I квартал 2013 року
а також:				
Загальноосвітні навчальні заклади	912	903	583 (64 %)	659 (73 %)
Медичні заклади	1013	924	151 (14 %)	167 (18 %)
Центральні районні лікарні			100 %	100 %



- ведення статистичних баз даних – дає можливість визначатись у місцевих проблемах і пріоритетах та формуванні основних напрямків регіонального соціально-економічного розвитку;
- представлення в Інтернеті регіональних інвестиційних проектів – дає змогу покращувати інвестиційний клімат регіону, тим самим сприяє залученню інвестицій до нього;
- забезпечення комп'ютерною технікою – процес забезпечення кожного робочого місця в органах місцевого самоврядування комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням.

Впровадження цих проектів спрямовано на комплексне задоволення інформаційних потреб населення Одеської області, встановлення збалансованих стосунків між органами місцевого самоврядування і кожним конкретним громадянином.

На сучасному етапі значної актуальності набуває проблема встановлення дійових зв'язків з громадськістю, які передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємостосунки між органами місцевого самоврядування та населенням, адже серед принципів реформування місцевого самоврядування особливої уваги заслуговує саме принцип відкритості, прозорості та громадської участі. Так, органи публічної влади зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку, програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність. Отже, функція зв'язків з громадськістю є надзвичайно важливою і відповідальною сферою діяльності органів місцевого самоврядування, яка передбачає різноманітні технології та шляхи реалізації інформаційної взаємодії. Подальший розвиток системи зв'язків із громадськістю надасть можливість створити дійовий механізм вирішення багатьох проблем, що виникають у стосунках між інститутами держави та громадянського суспільства, подолати відчуженість між громадськістю та органами публічної влади, забезпечити соціальну злагоду.

Підсумовуючи, слід зазначити, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не повністю задовольняє потреби суспільства. Реалізація положень Концепції сприятиме створенню правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а

також розвитку форм демократії участі на місцях, адже реальна автономія органів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень є індикатором стану місцевої демократії.

#### **Список використаних джерел**

1. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>

2. Рішення Одеської обласної ради від 09 листопада 2007 року № 347-V «Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року».

3. Рішення Одеської обласної ради від 30 грудня 2010 року № 50-VI «Про затвердження регіональної програми інформатизації Одеської області на 2011-2013 роки (Інформаційна Одещина)».

4. Звіт з виконання регіональної програми інформатизації Одеської області «Інформаційна Одещина» за 2012 рік – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/informatizatsiya-oblasti/otchet>

*Чижова Світлана Миколаївна,  
старший викладач кафедри  
державного управління і місцевого самоврядування  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ЯК ПРОЦЕС СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ІННОВАЦІЙ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Формування нової філософії господарювання викликає необхідність виділення діяльності по розвитку людських ресурсів в окрему складову в системі управління в системі служби в органах місцевого самоврядування.

Мета подібного вичленення полягає в досягненні визнання того факту, що розвиток персоналу – це найважливіша і визначаюча складова процесу надання державних та муніципальних послуг.

Розвиток людських ресурсів починає грати все більш важливу роль в досягненні муніципальною службою своїх стратегічних цілей. Адже по мірі того як змінюються діяльність і структура, потрібні постійні зміни в моделях поведінки персоналу. У інтересах, як організації, так і персоналу повинні робитися послідовні зусилля, протидіючи “моральному і фізичному зносу” та вигоранню робочої сили, її старінню

Забезпечення постійної відповідності рівня професійної компетенції персоналу муніципальної служби вимогам розвитку економіки і соціальної сфери для найбільш ефективного досягнення цілей регіонального розвитку, можливо при активній увазі до таких чинників як:

- ясне ціле покладання та чітке програмування всіх сторін діяльності на всіх рівнях управління;
- постійне підвищення професійної компетентності;
- регулярний зворотний зв'язок, оцінка діяльності;
- формування ефективної системи мотивації для працівників органів місцевого самоврядування;
- заохочення до оновлення знань;

Використання вищезгаданих чинників можливе через реалізацію альтернативних підходів до розвитку людських ресурсів.

*Перший підхід* – це зовнішній найм, або кількісний розвиток персоналу. В умовах значного безробіття, коли є можливість вибирати з великого числа претендентів, нові форми найму робочої сили все помітніше витісняють традиційну систему. У основі гнучкіших і вигідніших форм лежить визнання зростаючої значущості зовнішньої мобільності співробітників, в порівнянні з внутрішньою. Наслідком переносу акценту в кадровій роботі на зовнішні джерела найму є по-перше, послаблення ролі такого принципу найму як стійкість стосунків зайнятості; по-друге зростання значення стосунків з групами працедавців які в більшій мірі виходять за рамки традиційного нормативного регулювання.

*Другий підхід* – розвиток кар'єри. Це – очевидний спосіб використання зростаючих здібностей персоналу. Співробітники проходять ряд все більш відповідальних постів, розвиваючи свої здібності і, у результаті, виявляються на найвищому для себе посту Задовольняючи, таким чином, прагнення до статусу, влади, грошей, з одного боку, і потребу організації в здібних працівниках в управлінських ланках – з іншого.

*Третій підхід* – це навчання і підвищення кваліфікації. У основі ухвалення рішення організації про необхідність витратити ресурси на навчання лежить, по-перше усвідомлення того факту, що навчання може стимулювати значний ефект на процес надання послуг; по-друге віра в прискорені темпи зміни умов цій діяльності, включаючи технологічні.

Оскільки плановий кар'єрний розвиток обмежений в системі місцевого самоврядування, шанси на підвищення по службі невеликі і віддалені, тому необхідно шукати інші шляхи використання здібностей персоналу.

Розвиток нових економічних стосунків, тенденція, що намітилася переходу від лінійних і лінійно-функціональних структур управління до проектних та матричних, націленість на отримання рішення проблем, розширює можливості розвитку персоналу через спільну діяльність шляхом створення команд. Командна організація праці – це синтез переваг малого бізнесу з програмно-цільовим управлінням в межах служби в органах місцевого самоврядування. Це – *четвертий підхід*, підхід через розвиток спільної діяльності (командна робота).

*П'ятий підхід* – саморозвиток, або безперервний розвиток здібностей

співробітника. Він заснований на аналізі його потреб в контексті самооцінки на фоні структури основних здібностей. По суті, це компроміс між здібностями працівника, вимогами професії до працівника і потребами ринку робочої сили. Важливе місце в саморозвитку займає професійна орієнтація. Остання виступає як загальна ідеологія безперервного розвитку співробітника на основі його здібностей, покликана постійно готувати співробітника до змінних умов життя і професійної діяльності.

Придбання мінімального рівня професійної компетентності не призводить до припинення профорієнтації, а змінює лише її роль, методи. Вирішення питань розвитку персоналу, важливих з цілого ряду причин добитися важко: це вимагає виявлення потенційних можливостей особи працювати більше і краще, ніж потрібно для виконання поточної роботи, а також знаходження шляхів реалізації цих можливостей

Розвиток персоналу – це не самоціль. Не має сенсу розвивати персонал, якщо співробітники не мають можливості реалізувати свої розвинені здібності. Необхідно пам'ятати, що здібності, будуть застосовуватися на практиці тільки тоді, коли для цього будуть реальні можливості. Кожна програма розвитку людських ресурсів муніципальної служби, що включає розвиток здібностей і зміни в діяльності і потребах, має бути орієнтована на вимірюване поліпшення конкретних показників діяльності організації.

Не можна робити ніякої зміни, якщо не ясно, чи викличе вона поліпшення, які дозволяють зробити діяльність ефективнішою, більш цілеспрямованою, більш задовольняючою тих, хто в ній зайнятий.

Питання розвитку персоналу не можна вирішувати стихійно, як це робилося до цих пір. До цих питань необхідно підходити суто професійно. Доти доки керівники не усвідомлюють потреби в знаннях в галузі розвитку персоналу, вони продовжуватимуть стикатися як з економічними проблемами, так і з психологічними труднощами, а нерідко породжувати їх зовсім того не бажаючи.

Для того, щоб йти вперед, необхідно дати керівникам муніципальної служби знання про можливості підвищення цінності людського капіталу в своєму підрозділі, організації сформувати у них навички ефективної співпраці з

менеджерами по персоналу в галузі розвитку персоналу. Вирішити дану проблему можливо за допомогою курсу “Розвиток людських ресурсів в органах місцевого самоврядування”.

Як навчальна дисципліна “Розвиток людських ресурсів в органах місцевого самоврядування” важливою складовою частиною роботи з управління персоналом зі своїм власним об'єктом – людськими ресурсами органів місцевого самоврядування.

Завдання дисципліни «Розвиток людських ресурсів в системі публічної служби» Після вивчення матеріалу, керівники з кадрової роботи зможуть:

- досліджувати стадії організаційного розвитку і пов'язати їх із стадіями розвитку людських ресурсів;
- обґрунтувати необхідність уваги до розвитку людських ресурсів на всіх етапах службової кар'єри працівників;
- оцінити альтернативні способи діяльності керівників всіх структур і консультантів, що беруть участь в роботі по розвитку людських ресурсів.

Програма дисципліни повинна передбачати вивчення чотирьох розділів:

- Методологія розвитку людських ресурсів.
- Особливості і тенденції розвитку людських ресурсів в органах місцевого самоврядування.
- Ефективність розвитку людських ресурсів.
- Мотивація людських ресурсів.

Підвівши підсумок, відзначимо, що розвиток людських ресурсів – це систематичний процес соціально-економічних інновацій в людські ресурси органу місцевого самоврядування, направлений на поліпшення його функціонування в цілому

Об'єктивний аналіз якісного складу кадрів органів місцевого самоврядування свідчить про те, що потрібний вживання невідкладних заходів, у тому числі і на державному рівні, по створенню спеціальної системи їх кадрового забезпечення.

Вирішення даної проблеми, на нашу думку, можливо через реалізацію механізмів: правових, організаційних, управлінських, освітніх, фінансово-економічних та ін..

*Чуп Іван Андрійович,  
аспірант кафедри управління проектами  
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ ПРИ ФОРМУВАННІ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ РАД В УКРАЇНІ**

У науково-практичній літературі представницькими органами місцевого самоврядування вважають колегіальні органи загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної територіальної громади депутатів, виражають їх волю, приймають від їх імені рішення [4, с. 43].

Згідно частини 2 статті 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища [5].

Згаданий вище Закон також обумовлює, що рішення про загальний склад сільської, селищної ради, що має обиратися, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня проведення виборів (частина 1 статті 16) [5]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на те, що визначення кількісного складу ради відбувається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної ради (пункт 17 частини 1 статті 26) [6]. У зв'язку з цим, прийнято вважати, що з моменту визначення кількісного складу ради починається процес формування сільської, селищної ради нового скликання. Окрім цього, частиною 4 статті 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обумовлено, що загальний склад сільської, селищної ради «...має становити тільки парну кількість депутатів» [5].

Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлює,

що загальний склад сільської, селищної ради, що має обиратися залежить від кількості жителів територіальної громади та становить:

- 1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно [5].

Чисельність жителів територіальної громади визначається на підставі повідомлення відповідних територіальних органів державної статистики.

Таким чином, при утворенні одномандатних виборчих округів з виборів депутатів сільської, селищної ради територіальна виборча комісія керується рішенням відповідної сільської, селищної ради про визначення загального складу ради, а у випадках його неприйняття – частиною 2 статті 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», де зазначено, що рада «...залишається у тій самій кількості, що й у поточному скликанні...» [5]. У зв'язку з цим, територіальній виборчій комісії не пізніш як за 37 днів до дня місцевих виборів необхідно утворити одномандатні виборчі округи з приблизно однаковою кількістю виборців у кожному. Варто зауважити, що кількість утворених одномандатних виборчих округів має дорівнювати загальному складу відповідної ради. Як наслідок, у невеликих громадах може виникнути проблема з утворенням виборчих округів, яка призведе до того, що члени однієї родини будуть віднесені до різних округів.

Іншою проблемою є те, що у малих громадах діючий принцип формування сільських, селищних рад нерідко порушує право вільного волевиявлення та, як наслідок, обмежує громади у формуванні відповідних сільських, селищних рад, оскільки мають місце випадки, коли на тому чи іншому виборчому окрузі у зв'язку з небажанням брати участь у виборах – відсутністю кандидатів, жителі громади не взмозі делегувати свого представника до відповідної ради. Більш поширеним явищем є реєстрація лише одного кандидата на виборчому окрузі. В такому випадку громаді залишається змиритися та підтримати єдиного кандидата або ж висловлюватися проти нього.



У наукових колах продовжуються дискусії про те, що в силу складності застосування мажоритарної системи з голосуванням в одномандатних округах у невеликих громадах для формування сільських, селищних рад доцільно застосовувати мажоритарну систему з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі з голосуванням за кандидатів висунутих списком [3; 8].

Стаття 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вказує, що депутатом сільської, селищної ради може бути громадянин України, якому на день виборів виповнилося вісімнадцять років та є дієздатною особою [5]. Таким чином, бути обраним депутатом сільської, селищної ради може особа, яка не має жодного відношення до територіальної громади, тобто не проживати на відповідній території.

У зв'язку з цим, для того, щоб унеможливити обрання осіб, які не відносяться до територіальної громади необхідно в частині 1 статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» слова «...має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України» [2], яка надає право голосу всім громадянам, за винятком неповнолітніх та визнаних у судовому порядку недієздатними доцільно замінити словами «...має право голосу на відповідних виборах» [1, с. 77]. Відповідно до частини 1 статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» право голосу на виборах депутатів сільських, селищних рад має дієздатна особа – громадянин України, що належить до відповідної територіальної громади та якому на день виборів виповнилося вісімнадцять років. У свою чергу, належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [7]. Статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» обумовлено, що місцем проживання є «...адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік» [7]. Таким чином, належність громадянина до територіальної громади визначається його проживанням на її території понад шість

місяців на рік. Звідси випливає, що особа, яка проживає на території відповідної громади менше встановленого терміну, не належить до даної громади [1, с. 77].

Впровадження на законодавчому рівні обов'язкової належності кандидата у депутати сільської, селищної ради до відповідної територіальної громади дозволить лише частково вирішити проблемне питання обрання депутатом сільської, селищної ради особи, яка не орієнтується у справах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Причиною цьому є те, що кандидат у депутати може проживати в одному окрузі, а балотуватися і бути обраним депутатом в іншому. Натомість жителям громади дозволено обирати депутата з числа кандидатів, що зареєстровані на відповідному виборчому окрузі.

З однієї сторони, поділ територіальної громади на одномандатні виборчі округи автоматично закріплює депутата за відповідним округом і саме він в подальшому представлятиме у новобраній сільській, селищній раді інтереси жителів довіреного округу. Загальновідомо, що для того, щоб якісно представляти територіальну громаду, орієнтуватися в місцевих справах необхідно бути не лише членом відповідної громади, але й належати до відповідного округу. Як наслідок, депутат не орієнтується у справах довіреного округу, ігнорує депутатським обов'язком представляти інтереси округу, а лише керується власними інтересами та амбіціями. В такому випадку мешканцям відповідного округу доводиться звертатися по допомогу до інших депутатів або відповідних депутатських комісій.

Отже, проведений аналіз формування сільських, селищних рад через утворення мажоритарних виборчих округів виявив низку проблем, які потребують вирішення. Зокрема, доцільно передбачити, що кандидатом у депутати сільських, селищних рад може бути громадянин України; який на день виборів досягнув вісімнадцятирічного віку; належить до відповідного виборчого округу, що утворюється в межах територіальної громади; упродовж останніх шести місяців перед виборами проживає на території адміністративно-територіальної одиниці. В невеликих громадах формування сільських, селищних рад необхідно проводити за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища з голосуванням за кандидатів, висунутих списком. Реалізація вказаних пропозицій сприятиме ефективному формуванню представницьких інститутів влади на місцях.

## Список використаних джерел

1. Журавель Я. Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови [Текст] / Я. Журавель // Вісник ЦВК. – № 2 (12). – 2008. – с. 76-78
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання [Текст] / За ред. Д. Ковриженка // Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАЛА, ЛТД, 2006. –136 с.
4. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Ю.О. Куца, С.В. Болдирев, А.С. Тамм; За заг. ред. доц. Ю.О. Куца: монографія – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – с. 43
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11.12.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
8. Стогова О.В. Выборчі системи для місцевих виборів: проблема визначення оптимальної моделі [Текст] / О.В. Стогова // Вісн. ХНУ. – Х., 2011. – с. 95-99

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ КОНФЕРЕНЦІЇ**

Обговоривши актуальні проблеми системи публічного управління в Україні, учасники конференції дішли таких *висновків*:

1. Згідно рішення Ради регіонів від 21 березня 2013 року в Україні триває широке обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні серед громад.

З урахуванням результатів обговорення необхідно доопрацювати концепцію з визначенням напрямів, механізмів та ресурсного забезпечення здійснення реформування. Запропонувати у подальшому способи та механізми реалізації положень, викладених в проекті Концепції, а саме – внести зміни до існуючого законодавства України або приймати нові Закони.

2. Здійснення заходів щодо забезпечення доброчесності публічного управління.

3. Сприяння подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг громадськості, покращення їх якості.

4. Забезпечення прозорого врядування шляхом належної реалізації Закону України «Про доступ до публічної інформації».

5. Створення правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях.

6. Активізація розвитку електронного урядування та електронної демократії.

7. Для забезпечення дієвості системи інформаційно-психологічної стійкості органів влади, місцевого самоврядування, населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційно-психологічної війни, на часі термінове законодавче запровадження правової прозорості майнових відносин у сфері ЗМІ та комунікацій, оприлюднення даних на власників інформаційних систем, збільшення частки національного інформаційно-психологічного продукту в загальному обсязі мовлення телерадіоорганізацій та обов'язкової більшої частки мовлення українською мовою. Адже інформаційно-технічна та інформаційно-психологічна боротьба у сьогоdnішньому глобалізованому світі набула стратегічного характеру. Вона проводиться без міжнародних правових обмежень в просторі та часі і характеризується високою ефективністю щодо досягнення воєнно-політичної мети.

Враховуючи інформаційні виклики сьогодення, необхідно організувати ґрунтовне навчання державних службовців сучасним методам інформаційно-психологічної протидії деструктивним впливам.

8. Для ефективної протидії мережевим інформаційним операціям необхідно створювати свої структури, головними завданнями яких будуть: детальний аналіз інформаційних потоків, відокремлення фактів дезінформації, підготовка оперативних логічних та переконливих відповідей, спростувань. Також виникає життєва необхідність законодавчо обмежити можливість появи організацій, під виглядом громадських об'єднань, що фінансуються з-за кордону та здійснюють деструктивний інформаційно-психологічний вплив на населення.

Україна потребує новітніх програм розвитку кіберозброєнь та підготовки кваліфікованого особового складу «кібервійськ» в оборонних цілях, оскільки можна прогнозувати, що мілітаризація світового кіберпростору уже в найближчому майбутньому сягне критичної позначки.

9. Нормативно-правова база в сфері державної сімейної політики потребує подальшого розвитку і удосконалення. Зокрема, необхідним є прийняття Загальнодержавної програми забезпечення розвитку сім'ї на довгостроковий період, в якій були б закріплені основні засади державної сімейної політики, її завдання, принципи, організаційний механізм впровадження, а також комплекс заходів, спрямованих на вирішення проблем розвитку сім'ї. Удосконалення концептуальних засад сімейної політики пов'язується з подоланням термінологічної невизначеності, формуванням цілісної стратегії сімейної політики.

Вкрай важливим на сучасному етапі є дослідження впливу соціально-економічних та духовно-ціннісних факторів на розвиток інституту сім'ї, та їх співвідношення, вивчення достовірних причин негативних явищ у цій сфері, які властиві не тільки для України, але й інших держав, переосмислення соціальних змін з метою пошуку шляхів для формування послідовної, адекватної сучасним умовам сімейної політики.

10. Водний транспорт грає значну роль для держави в цілому та представляє собою важливу галузь економіки. Він стикається з великою кількістю проблем, вирішення яких потребує ефективного державного регулювання. Необхідно:

- створити умови для залучення приватних інвестицій, так як інвестиції мають великий рівень прибутковості та відносно малий ступінь ризику через природній характер переваг України. Для цього необхідно вдосконалити нормативно-правову базу та створити ефективну транспортну політику;

- необхідні структурні перетворення, що призведуть до модернізації системи управління на усіх рівнях, у відповідності до світових стандартів.

11. Врахувати досвід країн-членів ОЕСР, який є корисним для формування та розвитку національної інноваційної системи України.

12. Уряду України слід приділяти більше уваги щодо узгодженості в реалізації інноваційної політики. Враховуючи те, що динамізм та складність є ключовими елементами та результатами глобалізації, технологічних змін, торгівлі та структурної перебудови економічної діяльності, а, також, результатами все більшої залежності від знань та інновацій для економічного розвитку. У зв'язку з цим,

13. Узгодженість інноваційної політики не слід розуміти як характерний стан рівноваги, а скоріше налаштування політики та інститутів на вимоги діяльності і секторів на які вони повинні впливати.

14. Конституційне визначення поняття «регіон».

15. Закріплення у законодавстві поняття «регіональне самоврядування».

16. Унормування на рівні Закону України засад державної регіональної політики.

17. Розробка концепції державної регіональної економічної політики із включенням до її складу як самостійного напрямку державної регіональної фінансової політики.

18. Правова культура є обов'язковим елементом загальної культури державної управлінської діяльності, оскільки основним джерелом цієї діяльності є право. Особливий акцент ставиться на формуванні у державних службовців не лише спеціальних знань, професійних навичок, а й глибокої ерудиції, уміння аналізувати ситуації, самостійно приймати рішення і прогнозувати їх наслідки, відповідати за кінцеві результати своєї діяльності, тобто комплексно, зважено вирішувати складні проблеми суспільного розвитку. Для цього необхідно: створити спеціалізовані центри підвищення кваліфікації, які б більше уваги приділяли

вивченню правових дисциплін та правових питань, тому що розвиток правової культури приведе до формування правової держави, яка повинна будуватись на довірі між громадянами та державними службовцями.

19. Вважаємо за доцільне відмітити необхідність посилення наукових контактів з відповідними закладами країн СНД, оскільки досвід розроблення та впровадження державної політики в напрямку сталого розвитку регіонів може бути цікавим при вдосконаленні діючої системи державного регулювання регіональним розвитком в Україні.

20. Дослідження історії державотворення дозволить більш глибоко зрозуміти причини сучасних проблем державного управління та визначити перспективи розвитку.



## ЗМІСТ

Привітання учасників конференції		4
<b>Секція №1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>		6
Бугло Олена Леонідівна	ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ВІДКРИТОСТІ УРЯДУВАННЯ: ОБ'ЄКТИВНІ ТА СУБ'ЄКТИВНІ	7
Булгаков Ігор Миколайович	МОДЕРНІЗАЦІЯ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ ТА ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ	11
Віліжінський Віктор Миколайович	ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК ПРОДУКТ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ	15
Ганєва Ірина Еммануїлівна	ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇЇ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОГО КУРСУ	18
Джигар В іктор Олександрович	ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОДОЛАННЯ ЕКОЛОГО-ТЕХНОГЕННИХ КАТАСТРОФ (НА ПРИКЛАДІ СПІВРОБІТНИЦТВА З ЯПОНІЄЮ)	22
Дутчак Галина Онуфріївна	УКРАЇНО-ФРАНЦУЗЬКІ МІЖДЕРЖАВНІ ВІДНОСИНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК (1920-1950 рр.)	25
Красіловська Зоя Валеріївна	МЕДІАЦІЯ ЯК НОВА СФЕРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	29
Купрійчук Василь Михайлович	ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГУМАНІТАРНИМ РОЗВИТКОМ В ДОБУ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917-1920 рр)	33
Лук'янов Олексій Петрович	ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ЧАС ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ (1919 – 1921 РР.): АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДІВ ЗУНР ТА ПОЛЬЩІ.	37

Маленко Ганна Юріївна	ГЕНЕЗА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	43
Халавка Тарас Богданович	РОЛЬ І.КАНТА У ФОРМУВАННІ СУЧАСНИХ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ІДЕЙ	47
Чорненький Микола Іванович	КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМА ВАРІАТИВНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОПИСУ	51
<b>Секція №2 МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>		<b>55</b>
Абрам'юк Володимир Юрійович	ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ	56
Власенко Олександра Степанівна	ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ ІННОВАЦІЙНИМИ СИСТЕМАМИ: ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ ОЕСР	61
Галаган Марина Олександрівна	ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	65
Голинська Олеся Володимирівна	СУЧАСНИЙ СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН	69
Дерега Віра Володимирівна	ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ	73
Карнаух Тетяна Ігорівна	РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ ОСВІТИ НАСЕЛЕННЯ, ЯК ЗАПОРУКА УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАПЛАНОВАНИХ ЗМІН	76
Картузов Костянтин Миколайович	ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БІБЛІОТЕЧНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БІБЛІОТЕЧНОЇ СТАТИСТИКИ	80
Ковальчук Вероніка Геннадіївна	ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ	84

Ковінчук Ольга Леонтіївна	ДЕРЖАВНА ТА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ	88
Кучеренко Микола Заурович	ДОМІНАНТИ СУЧАСНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ	92
Лаврусь Вадим Васильович	ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ	96
Левчишен Денис Іванович	ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ	100
Ліпач Олена Олександрівна	ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	104
Ляшенко Ольга Олегівна	ВОДНИЙ ТРАНСПОРТ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ	107
Мазур Тетяна Валеріївна	ПРИНЦИПИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ	110
Макота Галина Зенонівна	ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЄС У СФЕРІ НАДАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ	115
Мороз Володимир Михайлович	ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯМ ТРУДОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ: ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ ТА ОБ'ЄКТНО-СУБ'ЄКТНА СПРЯМОВАНІСТЬ ПРОЦЕСУ	119
Осадчук Світлана Вікторівна	ДОСВІД БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	124
Палагнюк Олександра Вікторівна	ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОДИН ІЗ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	128
Палагнюк Юліана Вікторівна	МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА ЄВРОПЕЙСЬКУ ІНТЕГРАЦІЮ	131
Пашкова Мілена Олегівна	ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕТИКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ	135

Пашковська Марина Валентинівна	НАУКОВЕ РОЗУМІННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ	139
Плевак Світлана Миколаївна	ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	143
Попова Віра Миколаївна	ПРАВОВІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	148
Сорока Світлана Вікторівна	ЗМІНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	152
Юрченко Олег Вікторович	СУТНІСТЬ НЕЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ	156
Яковенко Катерина Володимирівна	КУРС «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНИ	160
Чорнолуцький Василь Павлович	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТІЙНИЙ АНАЛІЗ	163
<b>Секція №3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</b>		166
Козляр Катерина Вікторівна	РОЗВИТОК ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ	167
Франчук Володимир Миколайович	ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ «КЕРІВНИК В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ»	169
<b>Секція №4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>		173
Бондаренко Ігор Олегович,  Лашкул Ірина Юріївна	КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ВІДПОВІДНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРИНЦИПАМ ДЕМОКРАТІЇ	174

Коваль Зіновій Васильович	ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО- ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	178
Козлова Людмила Василівна	РІВНІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	183
Лошак Вікторія Олександрівна	НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ПРОТИРІЧЧЯ В РОЗМЕЖУВАННІ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ	186
Процька Ольга Володимирівна	СИСТЕМА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВЛІННЯ США НА ПРИКЛАДІ АМЕРИКАНСЬКИХ МІСТ ОДЕСА	190
Ровинська Катерина Ігорівна	ІНСТИТУТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	194
Тимошенко Наталія Володимирівна	ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОСТІ У КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	198
Чижова Світлана Миколаївна	РОЗВИТОК ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ ЯК ПРОЦЕС СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ІННОВАЦІЙ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	203
Чуп Іван Андрійович	ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ ПРИ ФОРМУВАННІ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ РАД В УКРАЇНІ	207
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ КОНФЕРЕНЦІЇ</b>		<b>212</b>

*Наукове видання*

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

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

*(14 червня 2013 року)*

*[Електронний ресурс]*

Підписано до друку 13.06.2013.  
Формат 60x84/16. Папір друкарський.  
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 9,8.  
Зам. № 43/06.

Видавництво  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
**Свідоцтво ДК № 1434**  
**від 17 липня 2003 р.**  
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22  
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49  
[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)