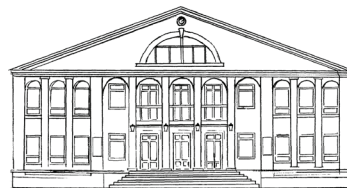


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2016 р., № 4 (56)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А. О. Монаєнко**,

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Головний редактор:

В. А. Ілляшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,

Заслужений діяч науки і техніки України

С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор

В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор

А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор

В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор

О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор

О. Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор

М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент

В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор

А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор

П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Олужко, доктор наук з державного управління, професор

В. Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

І. В. Розпугенко, доктор наук з державного управління, професор

С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор

В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор

О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

М. В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент

З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **А. О. Бессараб**, **В. Ю. Петрова**

Технічний редактор: **Ю. В. Волошина**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

Журнал включено
до переліку фахових видань
згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
28 грудня 2016 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилаючись на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ
УПРАВЛІННЯ" обов'язково.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 19.12.2016.

Підписано до друку 29.12.2016.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 20-16Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. Н. Гололобов</i> СПЕЦИФИКА ВЗАМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: РЕАЛИИ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ.....	4
<i>О. Л. Євмєшкіна</i> РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ.....	8
<i>А. М. Іщенко, Н. В. Литвин</i> АКТУАЛІЗАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	13
<i>Т. В. Камок</i> ПРОЛЕГОМЕНИ ПОШУКІВ УСПІШНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЛІДЕРСТВА.....	18
<i>Г. М. Саєранська</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ПАРТНЕРСТВОМ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	23

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Л. В. Брич</i> ПРОБЛЕМА ПРЕКАРІАТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ІЗ ВРАХУВАННЯМ ВРОДЖЕНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ГРОМАДЯНИНА).....	28
<i>Т. В. Вовк, С. Ф. Марова</i> ЕКОЛОГІЧНА ОСВІТА В ШКОЛІ: АНАЛІЗ НАУКОВИХ ПАРАДИГМ І ПІДХОДІВ.....	32
<i>О. С. Келембет</i> АНАЛІЗ СТРАТЕГІЧНИХ КОМПОНЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ.....	36
<i>А. Є. Кернична</i> РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ІНОВАЦІЙНОМУ ТА ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОГО СЕКТОРУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	41
<i>К. Г. Кондаков</i> ДОЦІЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ Е-УРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	46
<i>В. О. Коновал</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В МІСТІ КИЄВІ.....	50
<i>С. В. Нікітенко</i> ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ: ІСТОРІОГРАФІЯ ПИТАННЯ.....	58
<i>А. Е. Омаров</i> ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	63

<i>Г. В. Салата</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У ГАЛУЗІ БІБЛІОТЕЧНОЇ СПРАВИ: АСИМЕТРІЯ РЕФОРМУВАННЯ.....	68
<i>О. В. Свиридова</i> ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ КРАЇНИ.....	73
<i>В. Г. Сизон</i> СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ.....	78

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Д. М. Осипов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИСТОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНИХ ІНТЕРЕСІВ У НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ.....	84
<i>Л. В. Прудіус</i> ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	90
<i>А. О. Чаркіна</i> ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЯПОНІЇ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	96

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>А. М. Алієв</i> ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	101
<i>О. Ю. Васильченко</i> ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	107
<i>Р. Ю. Гришко</i> ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ.....	114
<i>А. П. Медина</i> АНАЛІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	120

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 32.019.5

С. Н. Гололобов

аспирант кафедри європейської інтеграції
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України

СПЕЦИФИКА ВЗАМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: РЕАЛИИ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ

Публикация посвящена проблеме взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти в современной Украине. Рассматриваются средства достижения конструктивной совместной работы в рамках построения гражданского общества. В статье приводятся примеры участия общественных организаций в работе государственных органов.

Ключевые слова: общественные организации, «третий сектор», гражданское общество, общественность, органы государственной власти, сотрудничество.

Постановка проблемы. Существенную значимость в развитии гражданского общества нынешней Украины представляют собой наличие и конструктивное функционирование общественных организаций. Данные организации представлены значимым социальным феноменом, необходимым элементом современного устойчивого сообщества.

Так называемый «третий сектор» в Украине появился не так давно, и именно это обуславливает огромное количество трудностей, сопряженных с реализацией работы общественных, некоммерческих организаций.

Важность представленной проблемы в статье определена возникновением в обществе множественных за формами и направленностью общественных организаций. Актуальность деятельности данных организаций состоит в том, что они готовы в непростой социально-экономический период для страны активно поднимать архиважные проблемы социального становления и развития Украины и пытаться решить серию социальных вопросов как самостоятельно, так и в содействии с органами государственной власти.

Анализ последних исследований и публикаций. Выявлению и исследованию проблем государственного управления посвящено

большое количество различных научно-публицистических работ. Среди них следует отметить работы Г. Атаманчука, К. Коктиша, В. Крисаченко, О. Крюкова, О. Лебединской, И. Надольного, М. Пирен, В. Ребкала, П. Штопко, Ф. Шамхалова. Проблемы соотношения государства и гражданского общества освещаются в работах Е. Афонина, В. Бакуменко, К. Гаджиева, В. Козакова, А. Мацюка, Л. Шкляра, В. Якубовского и др. Однако описание конкретных проблем взаимоотношений органов государственной власти с неправительственными, общественными организациями с предложением их минимизации еще не нашли своего достаточного рассмотрения.

Цель статьи. Целью представленной статьи является исследование взаимодействия общественных организаций с органами государственной власти; обнаружение важнейших проблем, появляющихся в процессе их сотрудничества; поиск реальных путей улучшения механизмов коммуникации общественных организаций с органами государственной власти.

В процессе подготовки и написания статьи были применены последующие методы: структурно-функциональный, сопоставительный и нормативный.

Изложение основного материала. Функционирование любого, без исключения, государ-

ства осуществляется, прежде всего, при помощи четко налаженной и многофункциональной системы органов государственной власти. Именно через органы власти государство осуществляет присущие ему задачи и функции.

В своих исследованиях доктор юридических наук, профессор Г. Атаманчук оперирует следующим определением органов государственной власти: «государственный орган представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций» [1, с. 87]. Г. Атаманчук отмечает, что «в демократическом правовом государстве отсутствуют отношения организационного соподчинения между представительными органами: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего» [1, с. 89].

Общественные организации являются одним из видов общественных объединений, к которым относятся:

- общественные организации;
- общественные движения;
- общественные фонды;
- общественные учреждения;
- органы общественной самодеятельности;
- политические партии.

В соответствии с Законом Украины «Об общественных объединениях» № 4572-VI от 22.03.2012 г. общественное объединение – это добровольное объединение физических и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности, экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов. Общественное объединение по организационно-правовой форме образуется как общественная организация или общественный союз. Общественная организация – это общественное объединение, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица. Общественный союз – это общественное объединение, учредителями которого являются юридические лица частного права, а членами (участниками) могут быть юридические лица частного права и физические лица. Общественное объединение может осуществлять деятельность со статусом юридического лица или без такого статуса. Общественное объединение со статусом юридического лица является непредпринимательским

обществом, основной целью которого не является получение прибыли [2, с. 1].

Стать членами общественной организации в соответствии с ее статутом могут физические и юридические лица – общественные объединения. Именно наличием членства общественная организация и отличается от общественного движения, в котором членство не обязательно.

К основным функциям общественных организаций мы относим:

- 1) выявление заинтересованностей и потребностей определенной социальной группы с последующим их удовлетворением и решением;
- 2) социальное интегрирование и мобилизация, перенесение проблемных вопросов и трудностей на определенный уровень их решения;
- 3) социализация, активное выражение гражданского воззрения членами организации;
- 4) лоббирование заинтересованностей соучастников организации;
- 5) взгляд под новым углом на общественно-политическую структуру государства.

Прописанные в установочных документах функции и задачи общественной организации воплощаются в жизнь при помощи собственных прав:

- пропагандировать информацию и данные о собственной работе;
- принимать участие в подготовке и принятии заключительных решений органами государственной власти, местного самоуправления в определенном порядке, предустановленным законодательством;
- инициировать, организовывать и проводить митинги, собрания, пикетирования;
- сотрудничать со средствами массовой информации, пропагандируя свою деятельность;
- представлять собственные полномочия и права, демонстрировать и оберегать легитимные интересы собственных членов, соучастников и прочих граждан общества;
- осуществлять другие права, предустановленные законодательством в сфере общественных организаций;
- вносить предложения, рекомендации государственным органам, выходить с инициативами относительно решения проблем общественной жизни.

Одновременно с реализацией своих прав общественные организации должны:

- реализовывать свою деятельность в рамках действующего законодательного поля Укра-

ины, общепринятых основ и общепризнанных мерок интернационального права, затрагивающих области их работы, а также норм и правил, предусмотренных их статутами и другими учредительными документами;

– каждый год оповещать орган, который зарегистрировал общественную организацию, о продолжении собственной работы с обозначением реального месторасположения всегда функционирующего управляющего органа организации, его наименования, а также информацию о его главах в размере данных, которые предоставляются в налоговую инспекцию;

– позволять представителю регистрирующего органа присутствовать на мероприятиях, которые организует и проводит общественная организация.

Общественные организации систематизируются согласно ряду различных оснований. Учитывая территорию сферы деятельности общественных организаций и ее масштабы, они подразделяются на международные, всеукраинские и местные.

Относительно целей и сферы деятельности общественные организации могут быть молодежными, детскими, женскими, военно-патристическими, социокультурными, спортивными, оборонными, техническими, научными и т.д.

Основополагающей сверхзадачей каждой общественной организации вне зависимости от направленности ее деятельности является обнаружение заинтересованностей и необходимостей определенной установленной социальной группы и последующее их удовлетворение. Общественные организации призваны обобщать круг интересов граждан и строить свою работу на совместной деятельности с органами государственной власти для удовлетворения данных интересов и потребностей. Ярким примером этого является деятельность общественных организаций социальной направленности по решению проблем, к примеру, со съездами для людей с ограниченными физическими возможностями.

С целью обеспечения скоординированного функционирования и взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти при последних создаются консультативные коллегиальные органы. Данные советы формируются с целью подготовки конкретных предложений относительно осуществления общегосударственной политики в отношении тех, чьи интересы общественные организации

представляют, а также с целью реализации многозадачности, которая лежит в основе положения о данном совете.

Выводы и предложения. Необходимо продолжить и на законодательном уровне укрепить тенденцию создания и функционирования координационных советов, в которые входят представители общественных организаций, на уровне центральных органов исполнительной власти.

Главы общественных организаций, их члены в рамках создания гражданского общества должны быть представлены в составе коллегий, комиссий и т.п. при Министерствах Украины. Главы, члены общественных организаций должны активнее привлекаться в работу органов государственной власти при выработке решения проблемы относительно направленности, в которой специализируется ряд общественных организаций.

Так как общественные организации в рамках законодательного поля напрямую не подчиняются органам государственной власти, последним необходимо найти конструктивные точки соприкосновения в совместной работе и информировании друг друга. Примером решения данной проблемы может быть обоюдное подписание договора о сотрудничестве между органом государственной власти и конкретными общественными организациями.

На пути становления успешного и конструктивного функционирования общественных организаций возникает перечень трудностей, к которым можем отнести:

– обильное количество органов государственной власти, которое приводит к дублированию их полномочий;

– неразвитость в Украине так называемого «третьего сектора»;

– пассивность граждан в решении остросоциальных проблем и, как следствие, не многочисленное членство в общественных организациях.

Для состоятельного решения выше указанных проблем и не только необходим определенный и системный комплекс конкретных мер. Одной из первоочередных задач является четкое разграничение на законодательном уровне полномочий и компетенций между органами государственной власти, что в следствии устранит дублирование функций и путаницу в решении вопросов для общественных организаций. Следующее, на что необходимо обратить внимание

депутатам Верховного Совета Украины, – это доработка законодательства относительно некоммерческих организаций, более четкое определение круга задач и обязанностей некоммерческих (общественных) организаций в сфере определенной деятельности; расширение перечня источников финансирования общественных организаций; придание нормативно-правовым актам, которые регулируют деятельность всех субъектов в контексте сотрудничества органов государственной власти и общественных организаций, конкретности, четкости, ясности и прозрачности.

Развитию «третьего сектора» в Украине требуется время, в первую очередь, для повышения заинтересованности граждан. Людям необходимо на деле увидеть результаты деятельности организаций, а главное, их эффективность, чтобы начать принимать в них участие [3, с. 5].

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 301.
2. Об общественных объединениях : Закон Украины № 4572-VI от 22.03.2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
3. Деятельность общественных организаций и их взаимодействие с органами государственной власти // Электронный научный журнал. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sjes.esrae.ru>.
4. Алексеев С.С. Государство и право : [учеб. курс] / С.С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит-ра, 1996. – 342 с.
5. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81534>.
6. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс : автореф. ... д. соц. наук : спец. 22.00.08 / Ю.Л. Воробьев. – М., 2008. – 37 с.
7. Грачев М.Н. Политическое участие // Зарубежная политология : [словарь-справочник] / М.Н. Грачев ; под ред. А.В. Миронова, Г.А. Цыганкова. – М. : Социально-политический журнал, 641 ; Независимый открытый университет, 1998. – С. 239–241.
8. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений : [учеб. пособие] / В.М. Колпаков. – К. : МАУП, 2000. – 256 с.
9. Кочетков А.П. Гражданское общество: проблемы исследования и перспективы развития / А.П. Кочетков // Вестник МГУ. Сер. 12: Политические науки. – 1998. – № 4. – С. 85–97.
10. Лазарев В.В. Теория государства и права : [учеб. для вузов] / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М. : Спарк, 2004. – 528 с.
11. Либоракина М. Третий сектор: концепции и их сравнение / М. Либоракина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.owl.ru/win/books/ngoinic/razd1-1.htm>.

Гололобов С. М. Специфіка взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями: реалії сучасної України

Публікація присвячена проблемі взаємодії громадських організацій та органів державної влади у сучасній Україні. Розглядаються засоби досягнення конструктивної спільної роботи в рамках побудови громадянського суспільства. У статті наводяться приклади участі громадських організацій у роботі державних органів.

Ключові слова: *громадські організації, «третій сектор», громадянське суспільство, громадськість, органи державної влади, співпраця.*

Gololobov S. N. Specifics of interaction of public authorities with civil society organizations: the realities of modern Ukraine

The publication is devoted to the problem of interaction between public organizations and public authorities in modern Ukraine. Means of achieving constructive joint work within the framework of building a civil society are considered. The article gives examples of civil society participation in the work of state bodies.

Key words: *civil society organizations, “third sector”, civil society, public, public authorities, cooperation.*

О. Л. Євмєшкіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

У статті розглядаються методологічні підходи до державного стратегічного планування. Зосереджується увага на аксіологічному підході, оскільки він впливає на зміст, характер і спрямування стратегій. Пропонується застосування системного, ситуаційного та програмно-цільового підходів.

Ключові слова: державне стратегічне планування, методологія державного управління, аксіологічний підхід, системний підхід, ситуаційний підхід, програмно-цільовий підхід.

Постановка проблеми. Державне управління як галузь практичної діяльності забезпечує порядок у суспільстві, його розвиток, задоволення потреб населення у наданні послуг. Важливу роль у цьому процесі відіграє його функціональна складова – державне стратегічне планування. На сьогодні існує необхідність у виборі нових управлінських інструментів, що дозволять передбачити реалізацію довгострокових рішень у рамках взаємопов'язаних середньо- і короткострокових завдань. Це можливо завдяки визначенню методологічних підходів до державного стратегічного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі багато уваги надається дослідженню методології державного управління. Серед вітчизняних учених цим займалися В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, І.Ф. Надольний, О.Ю. Оболенський та інші. Вони досліджували особливості методології державного управління у правовій, управлінській, освітній сферах та у сфері державної служби. Актуальні питання методології державного управління, її специфіка, методи та напрямки розвитку розглянуті у праці Ю.П. Сурміна [10]. Невирішеною проблемою залишається методологічне забезпечення державного стратегічного планування як функції державного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розгляд методологічних підходів до державного стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Оскільки поняття державного стратегічного планування визначається як функція державного управління з

визначення цілей та напрямків розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обранням пріоритетів, розробленням і виконанням взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку на загальнодержавному рівні, то до нього слід застосовувати методологічні підходи з державного управління та стратегічного планування.

Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, що забезпечують пізнавальну і практичну діяльність. Кожна складова у структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення. Зокрема, цінності надають особистісної і суспільної значущості державному правлінню [10, с. 17].

Актуальним і визначальним у державному стратегічному плануванні є аксіологічний підхід. Цінність – це форма суспільного буття, особливе суспільне відношення, завдяки якому потреби й інтереси людини переносяться на світ речей, предметів, духовних явищ, надаючи їм певних соціальних властивостей, не пов'язаних прямо з їх утилітарним призначенням. За допомогою цінності явища дійсності набувають піднесеного значення шляхом їх осмислення в аспекті добра і зла, істинності і хибності, краси і потворності, справедливості і несправедливості, допустимого і забороненого тощо. Цінності характеризуються різноманітністю функцій, що, з одного боку, дозволяє відігравати їм виключно важливу методологічну роль у пізнанні та практичній діяльності. Найбільш значущими функціями цінностей є сенсоутворююча, критеріальна,

оцінювальна, соціалізаторська, контролююча, зразка, цілепокладання, комунікативна, прогностична, регулятивна, контрольна та інші [10, с. 33–34]. Будуючи стратегічне бачення і стратегію розвитку держави, необхідно визначити ціннісний компонент: цінності соціальної держави, сильної держави, ліберально-демократичної держави, європейської держави тощо. Серед основних напрямків впливу цінностей на державне стратегічне планування як функцію державного управління можна виокремити такі: вплив цінностей на зміст, характер і спрямування стратегій.

Державне стратегічне планування має системний характер. Тому серед методологічних підходів застосовується системний підхід. Система є цілісним комплексом взаємопов'язаних структурних елементів, має певну, лише їй притаманну структуру та безпосередньо взаємодіє із зовнішнім середовищем.

Для визначення системи як поняття враховують її найтісніший взаємозв'язок із такими поняттями:

- цілісність – принципова неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її складників і виведення з останніх властивостей цілого; залежність кожного елемента, властивостей і взаємовідношень системи від розташування окремих елементів і функцій усередині цілого;

- структурність – можливість опису системи через установлення її змістової структури, тобто мережі зв'язків і взаємовідношень;

- зв'язок – обумовленість поведінки системи поведінкою її окремих елементів і властивостями її структури;

- взаємовідношення – взаємозалежність системи та середовища (система формує і виявляє притаманні лише їй властивості у процесі взаємодії із середовищем, будучи при цьому активним провідним компонентом цієї взаємодії);

- ієрархічність – кожний компонент системи, у свою чергу, розглядається як система, а система, досліджувана у цьому випадку, є одним із компонентів більш складної, багатокomпонентної системи;

- множинність опису системи через її принципову складність; адекватне пізнання вимагає побудови безлічі різних моделей, кожна з яких описує лише певний, жорстко заданий аспект існування системи [11, с. 84].

Вперше в американській теорії управління чітко сформулював поняття організації як системи Ч. Бернард [3]. Він писав, що кооперативна система – це комплекс фізичних, біологічних, особистісних, соціальних компонентів, які перебувають у специфічних системних взаємовідносинах у зв'язку з кооперацією двох або більше осіб для отримання конкретного результату.

Спираючись на відомі положення системного підходу, Дж. Міллер виокремлює п'ять головних елементів системної моделі організації:

- 1) структура як впорядкованість підсистем і компонентів у тривимірному просторі в даний момент часу;

- 2) процес як «усі зміни матеріалу енергії й інформації у системі в часі»;

- 3) підсистеми, включаючи 19 типів підсистем, які, на його думку, повинні бути виявлені в будь-якій живій системі;

- 4) відношення: структурні (просторові), процесні (часові і просторові), смислові (відображають інтерпретацію реальності людьми);

- 5) системні процеси шести типів (як матеріально-енергетичні, так і інформаційні)¹ [1].

Також Дж. Міллер виокремлює шість типів підпроцесів: технологічні; такі, що регулюють; еволюційні; такі, що зв'язують і інтегрують; «патологічні», пов'язані з утворенням дефіцитів, перенапружень тощо; процеси розпаду і гибелі системи [1].

Доповнює систему державного стратегічного планування середовище, яке на неї впливає: ринкове, правове, соціально-культурне, екологічне тощо. В результаті, як би сильно не впливало середовище на систему державного стратегічного планування, її емерджентні властивості слід шукати на рівні системи (організації) як ієрархічно організованої структури елементів, об'єднаних спільною метою. Такий підхід спрямований на вирішення проблем управління для аналізу окремих аспектів управлінської діяльності.

Системний підхід до державного стратегічного планування збагачується підходом системного моделювання. Воно включає дві складові. Перша – це модель об'єкта або процесу як системи з її основними параметрами і характеристиками. Модель тут постає як сукупність взаємопов'язаних елементів, яка відзначається структурною організацією і функціональним призначенням. Друга складова системного моделювання полягає в тому, що системність є не

¹ Miller J.G. The Nature of Living Systems / J.G. Miller. – New York, 1972.

лише способом уявлення, а й способом вивчення моделі [10, с. 128].

Ситуаційний підхід застосовується для теоретичного формулювання й здійснення перевірки емпіричним шляхом, а потім – для практичних рекомендацій різних типових рішень у державному стратегічному плануванні. За допомогою ситуаційного підходу можна розробити різні моделі ситуацій і рішень, що описують взаємозв'язки керованих і некерованих змінних і, крім того, базуються на узагальненні емпіричного матеріалу, отриманого з дослідження великої кількості однорідних об'єктів. Ситуаційний підхід спрямований на те, щоб скоригувати стратегію так, аби вона щонайбільше відповідала ситуації згідно із рівнем планування, часовими параметрами, ресурсами, зовнішнім впливом.

Порівняно з управлінським використанням загальної теорії систем ситуаційний підхід більш конкретний і наближений до практичних проблем.

Не менш важливим у державному стратегічному плануванні є принцип цільового підходу. Реалізація концепції цільового управління здійснюється у трьох взаємопов'язаних із самостійним значенням напрямках, а саме: у розробці методології цілепокладання, у цільовій орієнтації організаційного механізму і процесу управління, у мотивації виконавців до досягнення заданих цілей.

Програмно-цільове планування й управління є за своєю суттю розробкою і реалізацією комплексних цільових програм. Їхня особливість – чітка орієнтованість на ціль та кінцевий результат [1, с. 15]. Програмно-цільове планування – це планування, що відштовхується від кінцевих цілей суспільства. При цьому ресурси розподіляються на досягнення головних цілей суспільства [1, с. 17]. Розподіл ресурсів за галузями здійснюється відповідно до міри їхньої участі у досягненні головних цілей суспільства. У системі державного стратегічного планування це зумовлюється тим, що вона має ієрархічну структуру цілей та очікуваних результатів. У сучасних умовах наявність великої кількості державних цільових програм потребує системності, упорядкованості цілей і результатів. В Україні на законодавчому рівні затверджено поняття державної цільової програми, вимоги до її розробки і процедури затвердження. Сучасні проблеми в державному стратегічному плануванні вимагають

програмно-цільового підходу до їх вирішення. Цільовий підхід передбачає підпорядкування роботи органу управління досягненню тієї головної цілі, що поставлена перед системою. Цей підхід потребує визначення цілей на основі аналізу стану і можливостей об'єкта управління, а характер, структура і функції органу управління визначаються, виходячи з цілей об'єкта [1, с. 16].

Важливим у цьому підході є визначення головної цілі. Кожна державна цільова програма має свою важливу, глибоко сформульовану ціль. Кожна така ціль має глибину своєї важливості, в результаті формується ієрархія цілей. У державному стратегічному плануванні досягнення кінцевого результату здійснюється через досягнення низки проміжних результатів. Усе це ще раз підкреслює необхідність застосування програмно-цільового підходу в державному стратегічному плануванні.

У найзагальнішій формі ціль – це очікуваний, бажаний стан системи, що передбачає обов'язкове досягнення раніше визначеного результату. За термінами досягнення вони бувають довгострокові, середньострокові і короткострокові. За охопленням – глобальні (в рамках усього суспільства), міждержавні, державні, міжгалузеві, галузеві та інші [1, с. 18].

Цілі тісно пов'язані засобами. Формулювання цілі одночасно означає визначення засобів її досягнення. Ціль і засоби змінюють ролі: досягнута ціль стає засобом досягнення нової цілі. Під час визначення цілей важливо встановити, який саме результат планується отримати її досягненням, які засоби при цьому використовуватимуться, строки досягнення цілей. Головне у визначенні цілі – вказати, що і коли потрібно досягнути.

Основою для цілепокладання в державному стратегічному плануванні є задоволення інтересів суспільства. Під час визначення цілі враховуються реальні можливості та наявні ресурси. Після того, як ціль сформульовано, можливості і ресурси системи переглядаються тепер із позиції цілі.

Цілі мають відповідати вимогам конкретності, реальності, контрольованості. Конкретність означає, що ціль повинна містити цілком відчутні результати. Реальність цілі означає її досяжність, що пов'язано із забезпеченням її ресурсами, з правильно обраною стратегією досягнення цілі, ефективністю управління. Якщо вимог конкретності і реальності дотрима-

но, то процес досягнення цілі може бути цілком контрольованим.

Ціль, поставлена перед кожною системою, не є автономною, оскільки дана система пов'язана з багатьма іншими системами, а її ціль пов'язується з цілями всіх інших.

Після того, як головну ціль сформульовано, завдання полягає в тому, щоб розділити її на підцілі – елементи, які її утворюють. Необхідність цього обумовлена тим, що досягнення головної цілі здійснюється шляхом досягнення множини конкретних цілей, які є засобами досягнення головної цілі. В результаті поділу головної цілі будується дерево цілей. Воно має ієрархічну структуру, причому рух від вершини (головної цілі) до підцілі носить усе менш об'ємний і все більш конкретний характер.

Програмно-цільове управління охоплює такі стадії:

- пізнавальну (інформаційну) – вивчення ситуації, теперішнього і можливого майбутнього стану системи, виявлення проблем, ресурсів і перспектив (передцільова стадія);

- цільову – формулювання головної цілі, її поділ на підцілі, побудова дерева цілей;

- стратегічну – розробка стратегії реалізації цілі, опис заходів, засобів і шляхів здійснення стратегії, досягнення цілі; включає в себе варіантність і вибір альтернатив у шляхах і засобах досягнення цілей;

- організаційну – створення системи як сукупності організацій, необхідних для досягнення цілі, реалізації програми, формування органу управління системою організацій, що беруть участь у програмі;

- реалізаційно-практичну – здійснення програми системою відповідних організацій;

- орієнтацію на результат – підбиття підсумків.

Широке використання програмно-цільового підходу передбачає взаємозв'язок прогнозів, довгострокових, середньострокових і короткострокових планів, узгодження різних аспектів планування (економічних, соціально-політичних та інших).

Після побудови дерева цілей формується перелік державно-цільових програм. Тобто, кількість державно-цільових програм залежить від цілей і ресурсів [1].

До державного стратегічного планування застосовуються методологічні підходи з розробки стратегічної платформи. Стратегічна платформа містить соціально-економічний аналіз і

SWOT-аналіз, визначення і відбір конкурентних переваг, визначення концепції (бачення) розвитку і стратегічних цілей. Призначення стратегічної платформи у тому, щоб збалансувати взаємно суперечливі вимоги для досягнення результатів як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Вона поєднує різні галузеві і компонентні перспективи та збалансовує суперечливі пріоритети, фокусується на конкурентних позиціях, яких регіон прагне досягти, і концентрує обмежені.

Структура стратегічної платформи включає в себе наступні елементи:

- резюме аналізу ситуації;

- ключові внутрішні і зовнішні чинники (SWOT-аналіз);

- стратегічне фокусування;

- концепція (бачення) розвитку;

- стратегічні цілі розвитку [7].

Висновки і пропозиції. Отже, до державного стратегічного планування як функції державного управління застосовуються методологічні підходи державного управління і стратегічного планування. Визначальним є аксіологічний підхід, що впливає на зміст, характер і спрямування стратегій.

Оскільки державне стратегічне планування має системний характер, до нього застосовується системний, ситуаційний і програмно-цільовий підходи. Широке використання програмно-цільового підходу передбачає взаємозв'язок прогнозів, довгострокових, середньострокових і короткострокових планів, узгодження різних аспектів планування (економічних, соціально-політичних та інших). Кількість державно-цільових програм залежить від цілей і ресурсів.

Перспективою подальшого розвитку в цьому напрямку є дослідження методів державного стратегічного планування.

Список використаної літератури:

1. Афанасьев В.Г. Программно-целевое планирование и управление / В.Г. Афанасьев. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В.Д. Бакуменко ; редкол.: В.М. Князев, П.І. Надолішній, М.І. Мельник [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президенті України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Бернард Ч. Функции руководителя: власть, стимулы и ценности в организации / Ч. Бернард ; пер. с англ. В. Кошкина. – М.–Челябинск: Социум, ИРИСЭН, 2009. – XXXII + 333 с.

4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.В. Скрипнюк [та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.
5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / В.М. Князев, І.Ф. Надольний, М.І. Мельник [та ін.]; за ред. В.М. Князева; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентів України. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
6. Князев В.М. Галузь науки державного управління, її методологічні особливості, історія виникнення та впровадження в Україні / В.М. Князев // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 59–63.
7. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/files/04.RD_Strategies_Methodology_Kashevskiy_UA.pdf.
8. Розроблення методів і технологій публічного управління / С.А. Романюк, О.Ю. Оболенський, В.І. Шарій [та ін.]; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентів України. – К. : НАДУ, 2014. – 60 с.
9. Луговий В. Створення системи підготовки державних службовців з питань реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України: організаційно-навчальні аспекти / В. Луговий // Євроатлантикінформ. – 2005. – № 5. – С. 4–80.
10. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління» : [монографія] / Ю.П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2012. – 372 с.
11. Сухоруков А.І. Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України : [монографія] / А.І. Сухоруков, Ю.М. Харазішвілі. – К. : НІСД, 2012. – 368 с.

Евмешкина Е. Л. Развитие методологических подходов к государственному стратегическому планированию

В статье рассматриваются методологические подходы к государственному стратегическому планированию. Внимание сосредоточено на ценностном подходе, который влияет на содержание, характер и направленность стратегий. Предлагается использование системного, ситуационного и программно-целевого подходов.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование, методология государственного управления, ценностный подход, системный подход, ситуационный подход, программно-целевой подход.

Yevmieshkina O. L. Development methodological approaches to state strategy planning

The article examines the methodological approaches to state strategy planning. Attention is focused on the value approach. It affects the content, nature and direction of strategies. Systemic, situation and program-oriented approaches are proposed to use.

Key words: state strategy planning, methodology of public administration, value approach, systemic approach, situation approach, program-oriented approach.

А. М. Іщенко

старший викладач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Н. В. Литвин

студент магістратури факультету соціології і права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

АКТУАЛІЗАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується зарубіжний досвід реформування державного управління. Зокрема, розглядаються основні чинники, які впливають на процес державного управління в зарубіжних країнах. Значну увагу приділено загальним компонентам процесу реформування державного управління, які є характерними для більшості зарубіжних країн та можуть бути використані під час проведення адміністративної реформи в Україні. Також у статті зроблено акцент на концепції e-government як одному зі шляхів модернізації державного управління, розглянуто досвід впровадження цієї концепції країнами-лідерами та можливість її використання в Україні.

Ключові слова: державне управління, реформування державного управління, зарубіжний досвід, адміністративна реформа, модель державного управління, концепція e-уряд, e-government.

Постановка проблеми. У сучасних умовах посилення глобалізаційних та інформаційних процесів відбувається структурна трансформація владних систем і механізмів, виявляються недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції державного управління. Це ставить перед урядами держав нову задачу – пошук альтернативних форм управлінської діяльності, які були б адаптовані до якісно нового стану суспільства. Основною тенденцією сучасних світових реформ є зміна акцентів у державному управлінні. В центрі уваги тепер перебувають проблеми задоволення потреб людини, оскільки саме вона є основним елементом державно-управлінської системи, саме для неї реалізується державна політика, проводяться реформи і, власне, функціонує держава. В умовах сьогодення ринкові моделі регулювання суспільних відносин приходять на зміну традиційній бюрократичній парадигмі державного управління, а такі принципи, як рівноправність, партнерство і співробітництво, стають новими способами управління. У зв'язку з цим К. Райнхард зазначав, що сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, які стоять перед нею, але повинна докласти всіх зусиль для за-

безпечення їх виконання. Учений наголошував на новому розподілі відповідальності між суспільством і державою і зазначав, що основне питання полягає в тому, які саме завдання мають залишатися за державою, а які вона може і повинна передоручити недержавним інститутам.

Потреба подолання низки негативних тенденцій та необхідність вирішення серйозних проблем, що перешкоджають становленню України як європейської держави, також вимагають проведення реформ, зокрема, у сфері державного управління. У зв'язку з цим актуальності набувають питання дослідження процесу реформування державного управління, який склався у різних європейських країнах, що дає можливість порівняти основні параметри вітчизняних і закордонних органів влади, дозволяє ставити питання щодо наближення державного управління в Україні до успішних світових візріців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду реформування державного управління був здійснений такими вітчизняними і зарубіжними науковцями, як: В. Авер'янов,

О. Андрійчук, В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Шереметьєва, Л. Гонюкова, О. Оболенський, Ю. Дубровін, І. Лозицька, Ю. Сурмін, А. Попок, І. Розпутенко, М. Марчук, О. Руденко, Л. Литвинова, І. Бутко та ін. Незважаючи на значну кількість напрацювань з даної тематики, все ж залишаються питання, які потребують подальшого розгляду й узагальнення.

Мета статті: дослідити загальні тенденції реформування державного управління в зарубіжних країнах для його імплементації в умовах України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні модернізація держави та державного управління є неминучим викликом сучасності, про що свідчить її здійснення у країнах, які насправді зацікавлені у належному функціонуванні державного апарату та його відповідності, насамперед, реальним потребам суспільства.

Узагальнивши досвід державно-управлінських перетворень більшості країн, можна відзначити, що вони відбувалися двома шляхами:

1) у низці держав ці реформи стартували як частина загальної соціально-економічної політики, спрямованої на обмеження державного регулювання економіки (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія);

2) в інших країнах реформування державного сектору відбувалося як відповідь на кризові явища в економіці (США, Канада, Німеччина) [1, с. 54].

Водночас різноманітність форм організації державного управління навіть серед країн, що вже є членами Європейського Союзу, різна швидкість запровадження таких популярних принципів управління державними організаціями, як управління ефективністю і результативністю, а також труднощі, пов'язані із запровадженням нових методів державного управління, сприяли неоднорідному розумінню і, відповідно, неоднорідності процесу реформ. Головною проблемою сучасного етапу реформування державного управління стає концептуальний вибір моделі і побудова адекватного механізму управління реформою [2, с. 8].

Не викликає сумнівів, що різноманітність моделей державного управління в різних країнах зумовлена здебільшого політичним, економічним та культурним підтекстом. Серед найважливіших чинників, які зумовлюють тип моделі державного управління, чільне місце посідають особливості ринкової економіки, децентралізація влади, регіональна політика щодо якості

життя людей і виконання соціальних проектів із забезпечення рівності та справедливості, розвиток громадянського суспільства.

Докладний аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення адміністративної реформи дає змогу виокремити схожі компоненти реформ, що дозволяє говорити про транснаціоналізацію адміністративного реформування. Багато в чому це пояснюється тим, що приблизно однаковий рівень соціально-економічного розвитку, політичної організації європейських держав спричинив деякі спільні тенденції вирішення адміністративно-державних проблем. Тому основними напрямками державно-управлінських реформ у країнах Європейського Союзу на сучасному етапі є: інформатизація та дебіюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм [3, с. 131].

Інформатизація і дебіюрократизація – це перехід від класичної бюрократії М. Вебера, яка визначала закритість та ієрархічність основними базисами системи управління, до нової інформаційної концепції, яка базується на управлінні за результатами та відкритих мережевих структурах. Така реформа дозволяє відійти від «жорсткого» до «м'якого» мислення сучасних менеджерів і державних службовців.

Новий менеджеризм передбачає запозичення новітніх технічних розробок і базових принципів управління з бізнес-менеджменту. Це дозволяє змінити сучасне уявлення про організацію як гнучку систему, яка може швидко та ефективно адаптуватися до змін зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», концепція управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне заохочення праці тощо.

Принципи корпоративізму і неокорпоративізму передбачають створення децентралізованих державних структур нового типу, перехід від класичної бюрократії до корпоративних методів управління. У державному секторі починають діяти нові ефективні підприємства з елементами ринкових нововведень. Цей підхід особливо характерний для континентальних країн Європи.

Приватизація і введення економічних елементів регулювання управлінських процесів

може відбуватися у формі продажу організацій держсектору або передачі державою своїх служб приватному сектору через систему контрактів. Приватизація передбачає також корпоративізацію, коли напівдержавні структури функціонують згідно з ринковими нормами.

Сервісне адміністрування (представлення адміністрації як служби сервісу) – це погляд на державні органи як на структури, що надають послуги громадянам. Воно передбачає:

- створення спеціальних служб допомоги населенню, основним обов'язком яких є консультація щодо державних послуг;

- впровадження електронної системи надання послуг, яка дозволить на офіційних сайтах державних структур та міністерств розміщувати вимоги, правила і порядок надання відповідних послуг, електронні бланки та інші необхідні документи;

- створення при кожному міністерстві служби контролю за якістю надання послуг населенню, повноваженнями якої є: опитування населення, постійний моніторинг міри задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств.

Неокопоративізм передбачає мережевий підхід до управління і характеризується перетворенням державних структур у своєрідну відкриту мережу, де відсутня інформаційна асиметрія, жорстка ієрархія і дотримання правил. Мережевий принцип припускає управлінську гнучкість і оперативність, при цьому агентства зорієнтовані не тільки на досягнення своїх цілей, а й на взаємодію з іншими структурами. Основний акцент тут робиться на проектно-му управлінні, яке передбачає створення модульних структур для вирішення конкретного завдання, що має свої тимчасові межі. Неокопоративізм притаманний більшою мірою Великобританії і англо-саксонським державам сучасного світу.

Суть децентралізації (аутсорсингу) полягає у спрощенні процесу прийняття рішень. Рішення повинні прийматися там, де виникають проблеми, тобто на низових рівнях. Що стосується територіальної децентралізації, то вона передбачає передачу повноважень територіальним представництвам від їхніх центральних органів, зміщення місця прийняття рішень від центру на регіональний і місцевий рівень. Можливим також є делегування повноважень у межах однієї

організації з верхніх на нижчі рівні управління. Аутсорсинг дозволяє на підставі контрактної основи залучити приватні організації до виконання державних функцій. Загалом функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напівавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі угод із центральними відомствами.

Зосередимось також на інших аспектах реформування державного управління, які можуть бути актуальними для України. Так, С. Чукут зазначає: «Україна, зокрема, зацікавлена і в тому, щоб у європейській спільноті поставилися до неї як до рівноправного потенційного члена, який має всі належні передумови до вступу в Європейський Союз. Однією з таких передумов і має стати впровадження системи е-уряду» [4, с. 183]. На сьогодні електронний уряд розглядається як механізм, а також результат реформування державного управління. У західних країнах таке реформування відбулося ще наприкінці ХХ століття. Так, Л. Малишенко зазначає, що питання про розробку й практичне втілення концепції електронного уряду було поставлено спочатку в США, а потім у Західній Європі в 90-ті роки ХХ століття. У 1993 р. уряд США створив робочу групу з інформаційної інфраструктури й запропонував громадськості доповідь про план розвитку цієї структури, зробивши її пріоритетом своєї політики. В 1995 р. Європейська комісія заснувала «Форум інформаційного суспільства» (www.eurovoice.org) і визначила 11 пріоритетних проектів [5, с. 203].

Досвід країн-лідерів із формування електронного уряду дозволяє державам, що вступили на цей шлях пізніше, рухатися в цьому напрямку набагато ефективніше й швидше. Побудова електронного уряду традиційно передбачає кілька етапів. На першому етапі розміщується вся інформаційно-довідкова система державних органів на єдиному порталі. Другий етап створення електронного уряду передбачає надання деяких послуг населенню, наприклад, сплату податків і відповіді на запити громадян (переважно інформаційні). Третій етап дає можливість розвитку інтерактивних форм спілкування з населенням – створення спеціальних конференцій, експертних рад. Населення, у свою чергу, може повідомляти нову інформацію про себе, наприклад, про зміну адреси (замість того, щоб дзвонити або писати із цього приводу). Останній етап передбачає наявність пор-

талу, що інтегрує весь комплекс послуг уряду й забезпечує до них доступ, виходячи з потреб і функціональних аспектів, а не з існуючої структури департаментів і відомств. Основними цілями електронного уряду є ефективність роботи державного апарату; демократизація процесу управління; якість надаваних державних послуг громадянам [5, с. 203].

В основі e-government лежить «клієнт-орієнтованість» публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних, публічних послуг і прийняття підходів задоволення очікувань споживачів. Орієнтація на споживача є мейнстрімом світової практики електронного уряду. Наближення уряду до громадян і бізнесу – це головна мета сучасних цивілізованих держав і новий зміст e-government. Як приклад клієнт-орієнтованості можна навести впровадження стратегії «одноразового контакту» (once only strategy), або принцип «єдиного вікна». Стратегія передбачає скасування непотрібного адміністративного навантаження, яке з'являється, коли користувачі (бізнес, громадяни) змушені кілька разів подавати до установ публічної влади одну інформацію. Ключовою метою стратегії є створення середовища безперешкодного руху інформації всередині адміністративної системи без участі споживачів [6, с. 30].

Цікава оцінка реформування державного управління за результатами дослідження «Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries». Ось що пишуть автори цього дослідження: «Що стосується динаміки реформ державного управління, ми можемо знайти цікаві подібності та відмінності. На основі критеріїв успішності і вимогливості можна виокремити різні групи країн. У той час як центральні урядові керівники у Франції, Нідерландах, Естонії, Угорщині та Великобританії розглядають існуючі реформи як занадто вимогливі, керівники в Австрії, Німеччині та Норвегії, як правило, оцінюють їх як не надто вимогливі. Реформи оцінюються як дуже успішні в Норвегії, Естонії, Німеччині і Нідерландах, тоді як реформи в Іспанії, Франції та Італії, як правило, оцінюються як досить невдалі. Реформи європейських адміністрацій також, як правило, сильно переважають акцентом на скороченні витрат (у порівнянні з поліпшенням обслуговування), реалізовані зверху вниз із незначною участю громадськості, рухомі політиками й оскаржуються профспілками. У всякому разі, спрямованість на підвищен-

ня якості послуг (а не тільки задля скорочення витрат) й активніша участь громадськості, як видається, позитивно впливають на сприйняття реформ» [7, с. 61].

Висновки і пропозиції. Виходячи з аналізу новітніх підходів до здійснення державно-управлінських реформ у зарубіжних країнах, можемо зробити висновок, що їхньою ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністративного управління до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, коли стратегічні функції залишаються за державним апаратом, тоді як інші функції, пов'язані з обслуговуванням, які раніше здійснювалися державою, покладаються на неурядові структури. Основними пріоритетами функціонування органів державної влади є задоволення потреб споживачів, надання їм якісних і своєчасних послуг, формування довіри громадян до уряду [1, с. 19].

Таким чином, позитивний досвід реформування державного управління в зарубіжних країнах, на наш погляд, може бути використаний в Україні за умови проведення попередньої експертизи пропонованих проектів щодо модернізації державної служби, спираючись на такі критерії: здатність до адаптації до українських умов та існуючої організаційної культури; можливість широкого тиражування; ефективність і результативність; інноваційний потенціал; міра відповідності інтересам і цінностям окремих соціальних верств і суспільства в цілому. Спираючись на розглянутий досвід зарубіжних країн, також можна виокремити багато позитивних моментів, які було б доцільно застосувати в українській практиці, враховуючи соціально-економічні, політичні та культурні особливості країни.

Список використаної літератури:

1. Попок А.А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн / А.А. Попок // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2012. – № 2. – С. 13–20.
2. Лопушинський І.П. Актуальні проблеми реформування державної служби в Україні на новому етапі державотворення / І.П. Лопушинський // Наукові праці [Чорноморського держ. ун-ту ім. П. Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2010. – Т. 147. – Вип. 135. – С. 6–11.

3. Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза / Ю.И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131–134.
4. Чукут С.А. Проблеми та перешкоди на шляху електронного уряду: світовий та вітчизняний досвід / С.А. Чукут ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева // Державне управління в Україні: реальність та перспективи : [зб. наук. пр.]. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 183–190.
5. Малишенко Л.О. Електронний уряд як механізм реформування державного управління в інформаційному суспільстві / Л.О. Малишенко // Вісник СевНТУ : [зб. наук. пр.]. – 2011. – № 123. – С. 203–206.
6. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування / І.Є. Погребняк // Право та інновації. – 2014. – № 3. – С. 26–35.
7. Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries // WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparative-Report.pdf>.
8. United Nations e-government survey 2016 // E-Government in Support of Sustainable Development. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf>.
9. Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives // Country Report as part of the COCOPS Research Project. – 2013. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf.
10. Public Administration Reform // Practice Note. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.
11. Manning N. International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation / N. Manning, N. Parison // Document of the World Bank. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.507.4585&rep=rep1&type=pdf>.

Ищенко А. Н., Литвин Н. В. Актуализация и имплементация зарубежного опыта реформирования государственного управления

В статье исследуется зарубежный опыт реформирования государственного управления. В частности, рассматриваются основные факторы, которые влияют на процесс государственного управления в зарубежных странах. Значительное внимание уделено общим компонентам процесса реформирования государственного управления, которые являются характерными для большинства зарубежных стран и могут быть использованы при проведении административной реформы в Украине. Также в статье сделан акцент на концепции e-government как одному из путей модернизации государственного управления, рассмотрен опыт внедрения данной концепции странами-лидерами и возможность ее использования в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, реформирование государственного управления, зарубежный опыт, административная реформа, модель государственного управления, концепция e-правительство, e-government.

Ishchenko A. N., Lytvyn N. V. Updating and implementation of foreign experience in public administration reform

The article examines the international experience of public administration reform. In particular, it examines the main factors that affect the governance process in foreign countries. Considerable attention is given to common components of public administration reform process, which is typical for the majority of foreign countries and can be used for administrative reform in Ukraine. The article also focuses on the e-government concept as one of the ways of modernization of public administration, examines experience of implementing this concept leading countries and the possibility of its use in Ukraine.

Key words: public administration, reform of public administration, international experience, administrative reform, governance model, concept of e-government, e-government.

Т. В. Камок

аспірант кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОЛЕГОМЕНИ ПОШУКІВ УСПІШНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЛІДЕРСТВА

У статті розглянуто історичні аспекти керівництва управлінців-лідерів, виявлено їхні ключові риси та зроблено висновки щодо необхідності оновлення навчальних програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Ключові слова: управлінець-лідер, сучасний керівник, стиль управління, лідерство, лідерські якості, система НАДУ.

План, що й казати, був чудовий: простий і ясний, краще не придумати. Недолік у нього був тільки один: було зовсім невідомо, як привести його у виконання

Льюїс Керролл

Постановка проблеми. Одним із головних питань сучасного менеджменту стає проблема підготовки сучасного керівника-лідера. Така проблема набуває актуальності з огляду на декілька об'єктивізованих факторів: інтелектуалізацію діяльності на всіх щаблях управління, підвищення рівня загальної конкуренції у сфері виробництва товарів та надання послуг, тисячократне збільшення обсягів інформації, якою оперує сучасний керівник. Звідси виникає потреба в підготовці управлінців нового типу, здатних активно, мобільно, адекватно діяти в таких економічних і соціальних умовах.

Аналіз досліджень і публікацій за темою статті свідчить про існування різних підходів до осмислення феномена лідерства. Значний інтерес у дослідженні проблем лідерства становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців (таких як М. Армстронг, Д. Гоулман, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Білінська, О. Воронько, Т. Новаченко, О. Оболенський, В. Олуйко, С. Серьогін, В. Сороко та ін.). Незважаючи на велику кількість напрацювань з означеної проблематики, питання щодо сучасних особистісних характеристик лідера як особи з певним соціальним статусом та місією ще не знайшло належного наукового опрацювання.

Мета статті. Актуальність модернізації системи державного управління України зумовлюється необхідністю переведення його в новий

формат відносин «державна – громадянин», де інтереси й потреби людини виступають головним критерієм ефективності державної управлінської діяльності та поступово наближуються до загальноєвропейських стандартів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Потреба в модернізації суспільних відносин не викликає сумнівів ні в науковому дискурсі, ні в суспільно-політичному середовищі. Характер модернізації, її організаційна, структурна та змістова наповненість дедалі більше привертають увагу інтелектуального істеблішменту країни.

Загальновідомо, що існує тісний зв'язок між суспільними трансформаціями та роллю особистості в історії тієї або іншої країни, простежується стійка тенденція, яка має прояв у тому, що будь-які модернізаційні перетворення в історії мають персоналізовану зумовленість, тобто особистісну детермінованість суспільних змін ініціативами лідерів, які ці модернізації або розробляли як ідеї, програми, проекти, або здійснювали у вигляді соціальних реорганізацій, реформ, революцій. Таких людей називають лідерами.

Дуже важливо згадати найбільш ефективні перетворення, у яких провідну роль відігравали видатні управлінці-лідери. І кожен із цих управлінців-лідерів не схожий на інших, тобто всі вони унікальні, і прикладів лідерів модернізацій багато: від біблійно-міфологічного Мойсея до практично наших сучасників: Людвіга Ерхарда – творця західнонімецького економічного дива, Лі Куан Ю – деміурга «фантастичного Сінгапуру» та ін.

Якщо брати тільки тих загальновідомих особистостей, яких ми згадали, то, з нашої точки

зору, можна виокремити значні риси їхніх дій. Насамперед, спробуємо описати лідера релігійного руху – зазначеного вище Мойсея. Згідно з легендами та історичними фактами, він здійснював месіанську діяльність: для того щоб вивести з єгипетського полону таку значну спільність, як плем'я євреїв (за деякими свідченнями – біблійними та дослідницькими, це була дуже велика спільнота, майже в три мільйони, тільки воїнів – шістьсот тисяч), йому недостатньо було фактора примусу, потрібне було ще й інше, і цим іншим стала ідея, проект. Ця ідея виражалася в пошуку землі обітваної, нібито дарованої Богом цьому племені. І ця ідея породила реалізацію загальновідомого проекту: втеча з полону, 40-річна мандрівка пустелею... Безумовно, реалізація цього проекту в умовах безводної, жаркої, не пристосованої до життя пустелі призводила до гомону, бунтів, але примус все рівно не ставав основним двигуном продовження походу. Як свідчить Біблія, Мойсей оживив ідею землі обітваної, і тоді ідея ця стала рушійною силою. Самотня, драматична особистість Мойсея мобілізувала й надихнула маси на пізнання нових цілей і цінностей.

Упродовж трьох перших післявоєнних років, коли Німеччина, за образним висловом деяких дослідників, безуспішно тягнула себе за волосся з болота та витягнути не могла, міністр економіки Людвіг Ерхард видав свої укази, але, крім указів, які, безумовно, мали своє практичне значення, Ерхард висунув творчу ідею: побудову суспільства соціального лібералізму та загального благоденства. І ця ідея згуртувала західних німців, і в один день (20 червня 1948 року), на думку багатьох дослідників, західні німці з голодних жebraків перетворились на працюючу та творчу націю.

Лі Куан Ю пішов іншим шляхом: «Порядок та добробут» – ось його девіз. Недаремно у своїх мемуарах він визначив ідею перетворень як комп'ютеризацію Сінгапуру, маючи при цьому на увазі порівняння сінгапурців з електронними чіпами, кожний із яких повинен бути на своєму місці та виконувати свою функцію. Далі були жорсткі дії, спрямовані на підтримання введеного порядку в усіх сферах життя, створення одного із жорстких законодавств у світі. Сінгапур перетворився на незрозумілий феномен успішної держави, побудованої на принципах, які суперечать західному політичному мейнстріму: без сильної опозиції, вільних ЗМІ і з де-факто незмінюваною владою [1].

Звичайно, реформи Людвіга Ерхарда та Лі Куан Ю не можуть бути адекватно представлені цими словами, вони потребують більш детального дослідження. Але головне, що потрібно було навести, що всі ці великі керівники мали ідею та проект нового суспільства й розуміли, що тільки згуртування своїх народів навколо цієї ідеї дасть змогу реалізувати проект.

Практично всі сучасні й далекі від нас з історичного аспекту наукові школи, які займаються проблемами перетворень у межах соціально-економічних формацій, єдині в тому, що всі реформації, модернізації, суспільні та інституційні зміни проектують і здійснюють лідери реорганізацій (недарма саме так називається книга Н. Тічі та М.А. Деванна – «Лідери реорганізацій», яка вже давно стала бестселером). Н. Тічі розробив концепцію «двигуна лідерства», основна ідея якої полягає в тому, що в ділових організаціях, які досягають довгострокового, стійкого успіху, управлінці-лідери у вищому ешелоні менеджменту приділяють особливу увагу формуванню лідерів на всіх рівнях управління. Інакше кажучи, ефективний лідер не тільки сам володіє набором якостей і вмінь, необхідних для управління організацією та її процвітання в навколишньому середовищі, яке швидко змінюється, але й уміє підготувати кваліфікованих послідовників і наступників, прагнучи перетворити їх із його adeptів на самостійно мислячих лідерів. При цьому лідери розглядають власне навчання та навчання інших як одну зі своїх основних функцій і використовують для цього наявні власні можливості. Ефективні лідери володіють так званою передавальною позицією – чітко структурованою системою ідей, заснованих на системі знань і цінностей, які формулюються лідером таким чином, що повністю та без утруднень сприймається послідовниками через налагоджені корпоративні комунікації. Більше того, виховання нових лідерів у таких організаціях формує корпоративну культуру, тобто включається той самий «двигун лідерства» [11].

Зазначимо також формулу одного з найбільш геніальних, «божевільних» менеджерів і винахідників нашого часу, який дійсно змінив світ, – Стіва Джобса: «За будь-якою стратегією, за будь-яким процесом управління стоїть людина, особистість, яка кожен день приймає рішення. <...> Головна цінність лідера для суспільства – це здатність втілювати в життя ті ідеї, які суспільство ставить перед собою» [8].

Констатуємо, що в епоху індустріального суспільства під граматикою успішності розуміли здатність людини-робітника обчислювати, писати та читати. Але постіндустріальне суспільство, яке плавно переходить в інформаційне, уже потребує перерозподілу ресурсів у бік колективної інтелектуальної діяльності, орієнтованої на конкретну, близьку та мінливу мету. Тобто ще нещодавно бездоганна формула успішності, якої ми торкнулись вище, уже перетворена самою практикою інтелектуальних еліт. Недарма в «Кременевій долині» є сентенція, яка звучить приблизно так: «Коли ми щось придумуємо за сніданком, китайці це вже роблять на обід». У багатьох країнах уже діє розуміння того, що сьогодні закінчується час конкуренції товарів та послуг, на зміну їм приходять час конкуренції моделей і технологій управління, конкуренції лідерів. Ця особливість стає визначальною рисою XXI століття.

Щоб в еру високих технологій та автоматизації значної кількості звичних нам процесів залишатися затребуваним фахівцем, потрібні нові навички й уміння.

Навички XXI століття та їх оцінювання, за словами П. Гріффіна, професора Мельбурнського університету, керівника міжнародного наукового проекту з оцінки та викладання навичок і компетенцій XXI століття (ATC21S), є головним напрямом, який привернув увагу багатьох освічених людей. Суть цієї концепції така: ключовими навичками, які визначали грамотність в індустріальну епоху, були читання, письмо та арифметика. У XXI столітті акценти зміщуються в бік уміння оцінювати критичне мислення, здатності до взаємодії і комунікацій, творчого підходу до справи. Багато дослідників додають до цього також допитливість, хоча це, мабуть, не стільки навик, скільки якість, особистісна характеристика людини [7].

Прийшов час нового лідера, profound-лідера, який чітко уявляє те, що він хоче робити, і те, що він буде робити, і те, як він це буде робити. Крім того, потрібно врахувати актуальний світовий наголос на ефективності колективної діяльності в ключових напрямках, тобто значення «спільних дженералістів» – компетентних спеціалістів із розвинутими відповідними навичками.

Згадаємо багатоміжкові суперечки між попередниками й послідовниками Г.В. Лейбніца та Дж. Локка. Важливі не стільки розбіжності між цими філософськими традиціями (сенсуалізмом і раціоналізмом) блискучих представників,

яких ми назвали вище, скільки те позитивне, що ми можемо взяти з їхньої спадщини для посилення аргументованості нашої теми. Підготовка лідерів нового покоління, безумовно, вимагає врахування природних схильностей кожної конкретної особистості, а також створення соціального середовища, що організує і стимулює придбання відповідного практичного знання. Тобто «прожилки каменю», з якими Г.В. Лейбніц порівнював вроджений розум, будуть розвинені досвідним знанням, яке прикрасить Локкову «*tabula rasa*». Варто подивитись на досвід сучасного Сінгапуру в справі виховання (у широкому сенсі) нових лідерів держави. Усі малюки отримують однакові стартові умови. Дитсадки, початкові школи не діляться на елітні та «неелітні». Зате раз на рік для всіх 11-12-літніх проводиться глобальне тестування на IQ. Організують його англійці – кращі у світі фахівці з визначення рівня інтелекту. Тому сінгапурські батьки не можуть скористатися своїми родинними та іншими зв'язками, щоб вплинути на результат. Кращі з кращих потрапляють в елітні навчальні заклади. Школа Raffles – найуспішніша. Тут без перебільшення навчається майбутнє керівництво країни. Заняття починаються о 7.30 ранку, а закінчуються о 18.00. Навчаються тут і діти незаможних батьків. Їхнє навчання повністю оплачує держава [1].

Тому Україна зробила абсолютно правильний вибір, створивши спеціальні установи з підготовки державних службовців та управлінців, зокрема, установи системи НАДУ. Але цю практику потрібно розвивати, удосконалювати та дотримуватись при цьому декількох постулатів, давно апробованих у передових країнах:

1) для формування мережі спеціальних установ різного рівня для обдарованих людей відбирати дітей, учнів, студентів, слухачів, а потім готових фахівців виключно за рівнем їх інтелектуального розвитку та реальних практичних досягнень;

2) абсолютно виключити, використовуючи практику жорстких законодавчих норм, усі форми блату й непотизму; інакше ці корупційні прояви перекреслять усю виконану роботу, усі розумні етапи, пройдені раніше.

Коли ми говоримо про моделі управління, про швидкість їх упровадження, про нові технології, про засоби, які дають змогу створювати нові проекти, то бачимо, що це все розвивається абсолютно колосальними темпами.

Оскільки успішних лідерів історичних перетворень достатньо й існує велика дослідницька база лідерства як соціального феномена та наукового поняття (від Платона та Н. Макіавеллі до сучасних досліджень), можна й потрібно поряд із поняттям модернізації державного управління проаналізувати поняття «лідер», виділити його предикати та на цих підставах показати істотний зв'язок між здійсненням перетворень державного управління і формуванням генерації управлінців-лідерів у системі установ із підготовки, перепідготовки кадрів для системи державного управління України.

Перш за все, потрібно проаналізувати відповідний досвід країн, умовно кажучи, євроатлантичної цивілізації – країн Західної Європи та Північної Америки, для чого є три підстави:

1) це група країн, які найбільш динамічно розвиваються, у яких усі аспекти прогресу – економіка, політика, культура – підпорядковані соціальному добробуту та громадянським правам кожного громадянина;

2) у цих країнах не просто визнається соціальною наукою й суспільством у цілому роль керівників-лідерів у проектуванні та здійсненні реорганізацій будь-якого роду та масштабу, але й створені та продовжують створюватись спеціальні навчальні заклади для навчання, виховання та розвитку майбутніх лідерів перетворень;

3) Україна декларує інтеграцію в перспективі саме із цією – євроатлантичною – цивілізацією.

В Україні існує система закладів із підготовки управлінців та службовців державної сфери й сфери місцевого самоврядування, – яку утворюють Національна академія державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) та її регіональні інститути. Крім того, новий Закон України «Про вищу освіту» надав можливість багатьом вишам відкривати спеціальність «Публічне управління та адміністрування», яка є своєрідною правонаступницею програм, що обслуговують спеціальності «Державне управління» і «Державна служба». Звідси впливають щонайменше дві вельми принципові за своїми наслідками проблеми.

Перша з них стосується необхідної та якісної синхронізації навчальних програм і планів між НАДУ та її регіональними інститутами, з одного боку, та іншими вузами, які освоюють спеціальність «Публічне управління та адміністрування», – з іншого.

Друга проблема полягає в тому, що ця синхронізація повинна відбуватись на основі компетент-

нісної парадигми навчання, яка впроваджується і є фактично новою філософією освіти в Україні.

Згідно з Указом Президента України «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 31 серпня 2016 року № 375/2016 та відповідно до реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачається досягти 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм [10].

Для цього, на нашу думку, потрібно почати із чинників реалізації розвитку загальнонаціональної системи підготовки публічних лідерів.

По-перше, потрібне теоретичне обґрунтування ролі публічного лідерства в реформуванні системи державного управління сучасної України в цілому.

По-друге, потрібно розробити практичні рекомендації щодо модернізації загальнонаціональної системи підготовки публічних лідерів в умовах магістратури НАДУ та її регіональних інститутів.

Ми бачимо такі напрями модернізації загальнонаціональної системи підготовки публічних лідерів:

– з'ясування сутності, ролі та місця публічного лідера в державотворчих процесах сучасної України;

– виокремлення основних етапів становлення й розвитку загальнонаціональної системи підготовки публічних лідерів;

– аналіз основних суперечностей і досягнень у системі підготовки публічних лідерів в умовах магістратури НАДУ та її регіональних інститутів;

– розробка практичних рекомендацій щодо модернізації загальнонаціональної системи підготовки публічних лідерів, враховуючи багаторічний досвід НАДУ; при цьому необхідно приділити особливу увагу змісту та формам освітнього процесу, посиленню мотиваційного складника в підготовці публічних лідерів, оновленню нормативно-правової бази тощо.

Висновки і пропозиції. Ми виходимо з того, що наукові здобутки в зазначених вище напрямках повинні впроваджуватись у формі пілотних проектів у регіональних інститутах при координації з боку Адміністрації Президента України та НАДУ. У разі успішної реалізації практичного складника пілотних проектів існуюча система НАДУ може стати подібною до французьких «гранд еколь»: добирати кращих із найкращих, за допомогою яких змінюватимуться державне управління та країна в цілому.

Список використаної літератури:

1. Государство – это он: как Ли Куан Ю создал процветающий Сингапур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ru/ins/politics/23/03/2015/550ff3569a79473e26caeee0>.
2. Эффективные заместители лидерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://toplutsk.com/articles-article_107.html.
3. Лейбниц Г. В. Сочинения : в 4 т. / Г. В. Лейбниц. – М. : Мысль, 1982–1989. – Т. 2. – 1983. – 686 с.
4. Лі Куан Ю. Сингапурська історія. Мемуари / Лі Куан Ю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://toloka.hurtom.com/viewtopic.php?t=42972>
5. Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2 т. / Дж. Локк. – М. : Соцэкгиз, 1960.
6. Макиавелли Н. Избранное / Н. Макиавелли. – М., 1999. – 400 с.
7. Навыки XXI века: новая реальность в образовании [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://erazvitie.org/article/navyki_xxi_veka_novaja_realnost.
8. Становление Стива Джобса. Путь от безрассудного выскочки до лидера-визионера [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tadviser.ru/index.php>.
9. Тичи Н. Лидеры реорганизаций (из опыта американских корпораций) / Н. Тичи, М.А. Деванна. – М. : Экономика, 1990. – 210 с.
10. Про деякі питання Національної академії державного управління при Президенті України : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375/2016>.
11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Фрейд З. Моисей и монотеизм / З. Фрейд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://royallib.com/book/freyd_zigmund/zigmund_freyd_moisey_i_monoteizm.html.
13. Холодовский Р.И. Кризис в ренессансной Италии и гуманизм Макиавелли: трагедия «Государя» / Р.И. Холодовский // Из истории социальных движений и общественной жизни. – М., 1981. – С. 133–157.
14. Эрхард Л. Полвека размышлений: речи и статьи / Л. Эрхард. – М. : Руссико ; Ордынка, 1993. – 450 с.

Камок Т. В. Прологомены поисков успешного социального лидерства

В статье рассмотрены исторические аспекты руководства управленцев-лидеров, выявлены их ключевые черты и сделаны выводы о необходимости обновления учебных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров.

Ключевые слова: управленец-лидер, современный руководитель, стиль управления, лидерство, лидерские качества, система НАГУ.

Kamok T. V. Prolegomens of searching successful social leadership

The article deals with historical aspects of training managerial leaders, identifying their key features and drawing conclusions as for the necessity of updating educational programs, retraining and post-graduate programs for managerial staff.

Key words: managerial leader, modern manager, management style, leadership, leader's qualities, NAPA system.

УДК 351.86:304(477)

Г. М. Савранська

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗРОБЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ПАРТНЕРСТВОМ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз сучасного стану системи забезпечення соціальної безпеки України та обґрунтовано теоретико-методологічні засади розроблення і функціонування концептуальної моделі державного управління соціальним партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки. Вказана модель структурно включає системи соціально-трудова відносин, соціального партнерства, забезпечення соціальної безпеки, а також цикли формування та реалізації соціальної політики, етапи державно-регулюючого впливу на процес забезпечення соціальної безпеки.

Ключові слова: соціальна безпека, державне управління соціальним партнерством, система соціально-трудова відносин, система соціального партнерства, система забезпечення соціальної безпеки.

Постановка проблеми. Основним регулятивним інститутом у будь-якому суспільстві є держава, яка функціонально через систему управління задовольняє потреби суспільства в добробуті, інтегрованості й організованості, в забезпеченні соціального миру та безпеки. Сучасна держава, здійснюючи управлінські впливи на різні аспекти життя суспільства, має досить гнучко забезпечувати соціальну безпеку особи, суспільства і держави на основі узгодженості їхніх інтересів.

Ця обставина і визначає зв'язок загальної проблеми з найважливішими науковими та практичними завданнями удосконалення державного управління соціальним партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державно-управлінським проблемам забезпечення соціальної безпеки України присвячено чимало наукових праць вітчизняних дослідників, а саме: В.І. Абрамова, О.Г. Афоніної, Л.А. Весельської, Г.П. Ситника, М.М. Шевченка та інших. Проте, незважаючи на значну кількість робіт, у яких досліджуються проблеми державного управління соціальною безпекою України, маємо констатувати, що сьогодні ще обмаль праць, у яких би розглядалися питання удосконалення державного управління соціальним

партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки України на сучасному етапі державного будівництва.

Саме тому **метою статті** є аналіз сучасного стану системи забезпечення соціальної безпеки України та обґрунтування теоретико-методологічних засад розроблення і функціонування концептуальної моделі державного управління соціальним партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Аналіз перебігу соціальних змін у період 1991–2016 рр. дозволяє констатувати, що система забезпечення соціальної безпеки України виявилася неспроможною ефективно функціонувати в умовах викликів та загроз національним інтересам у соціальній сфері й залишається остаточно не сформованою і не готовою діяти як єдина функціональна структура. Ознакою зазначеного є кволе реагування Української держави на загрози національним інтересам у соціальній сфері в сучасних умовах зростання соціальних ризиків і соціальної напруженості в суспільстві, що створює загрозливу ситуацію порушення соціального миру [1–5].

Є сенс зауважити, що головними передумовами соціального миру в українському суспільстві є формування відповідних соціально-економічних підвалин для утвердження європейських

стандартів якості життя. Для цього необхідно вирішити наступні завдання забезпечення соціальної безпеки України: підвищити рівень соціального захисту на ринку праці; підвищити життєвий рівень та подолати бідність; забезпечити соціальну підтримку вразливих верств населення; активізувати державну житлову політику; провести реформи в соціальному страхуванні і пенсійному забезпеченні; вирішити нагальні проблеми внутрішньо переміщених осіб та осіб, що постраждали від бойових дій; забезпечити соціальний захист мобілізованих осіб (учасників АТО) та функціонування механізмів їх адаптації до мирного життя; активізувати соціальне партнерство, що є основою становлення соціально-трудова відносин неконфронтаційного типу.

Зауважимо, що Українська держава вже зробила перші кроки щодо удосконалення державного управління у сфері соціальної безпеки, а саме чітко визначено національні цілі щодо перспектив європейської інтеграції, зокрема керівництво держави взяло курс на формування соціально-економічних підвалин для утвердження в країні європейських стандартів якості життя. Проте, на сьогодні залишаються невирішеними питаннями щодо організації соціального партнерства в контексті забезпечення соціальної безпеки України, а саме: відсутні передумови соціального миру; на Донбасі спостерігаються всі ознаки гуманітарної катастрофи, яка загрожує перетворитися на довготривалу або навіть хронічну.

У суспільстві можуть бути різні за рівнем соціального збурення ситуації, тобто різні соціального невдоволення, соціального протесту, які мають різний потенціал загроз соціальній безпеці людини, суспільства, держави. Тому соціальне збурення можна розглядати як індикатор, а той чи інший рівень вказаного збурення – як інтегральний вимір загроз соціальній безпеці. З метою зменшення соціальних ризиків, що спричинені неузгодженістю інтересів різних соціальних груп у сфері соціально-трудова відносин запропоновано концептуальну модель державного управління соціальним партнерством (див. рис. 1), впровадження якої у державно-управлінську практику значно підвищить ефективність системи забезпечення соціальної безпеки. Наддамо пояснення щодо визначення теоретико-методологічних засад побудови і функціонування вказаної моделі.

Держава як суб'єкт соціального партнерства є гарантом громадянських прав населення,

визначає соціальну мету розвитку країни та засоби і способи її досягнення, розробляє та реалізовує соціальну політику, є організатором і координатором соціально-трудова відносин, розробляє правові і нормативні документи, що регламентують соціально-трудова відносини, створюючи робочі місця, виступає як роботодавець. Крім того, виступаючи незалежним регулятором системи соціально-трудова відносин, держава за допомогою соціального діалогу намагається узгодити інтереси різних соціальних груп, бере участь у переговорах, консультаціях з метою розробки і реалізації економічної та соціальної політики, а також публічної політики соціального партнерства.

В Україні сьогодні концепція соціального партнерства кристалізується в нову світоглядну доктрину, що проголошує трансформацію соціуму із суспільства класової боротьби і суперництва на суспільство соціального миру і згоди, й відповідно, передбачає трансформацію системи соціально-трудова відносин. Варто зауважити, що основоположною ідеєю соціального партнерства є концепція соціальної гармонії, що передбачає узгодження інтересів різних соціальних груп, а теоретико-методологічним підґрунтям є концепція факторів виробництва, згідно з якою у створенні суспільного продукту однаково участь беруть праця, капітал і земля. Метою соціального партнерства є досягнення узгодження економічних і соціальних інтересів найманих працівників і роботодавців, відсутність конфліктів та створення ефективного механізму їх розв'язання, досягнення соціальної згоди в суспільстві, зростання продуктивності праці, забезпечення умов і можливостей економічного розвитку та науково-технічного прогресу, підвищення рівня життя людей [1–3].

Систему соціального партнерства пропонуємо представити як інтегровану систему, до складу якої входять окремі елементи – правові і організаційні норми, а також принципи соціального партнерства, на основі яких здійснюються процедури (заходи), спрямовані на забезпечення взаємодії між найманими працівниками, роботодавцями, державними органами влади та іншими інститутами в регулюванні соціально-трудова відносин на національному, регіональному рівнях та рівні підприємств. До функціональних компонентів організації соціального діалогу включимо також механізми розробки і реалізації публічної політики соціального партнерства.

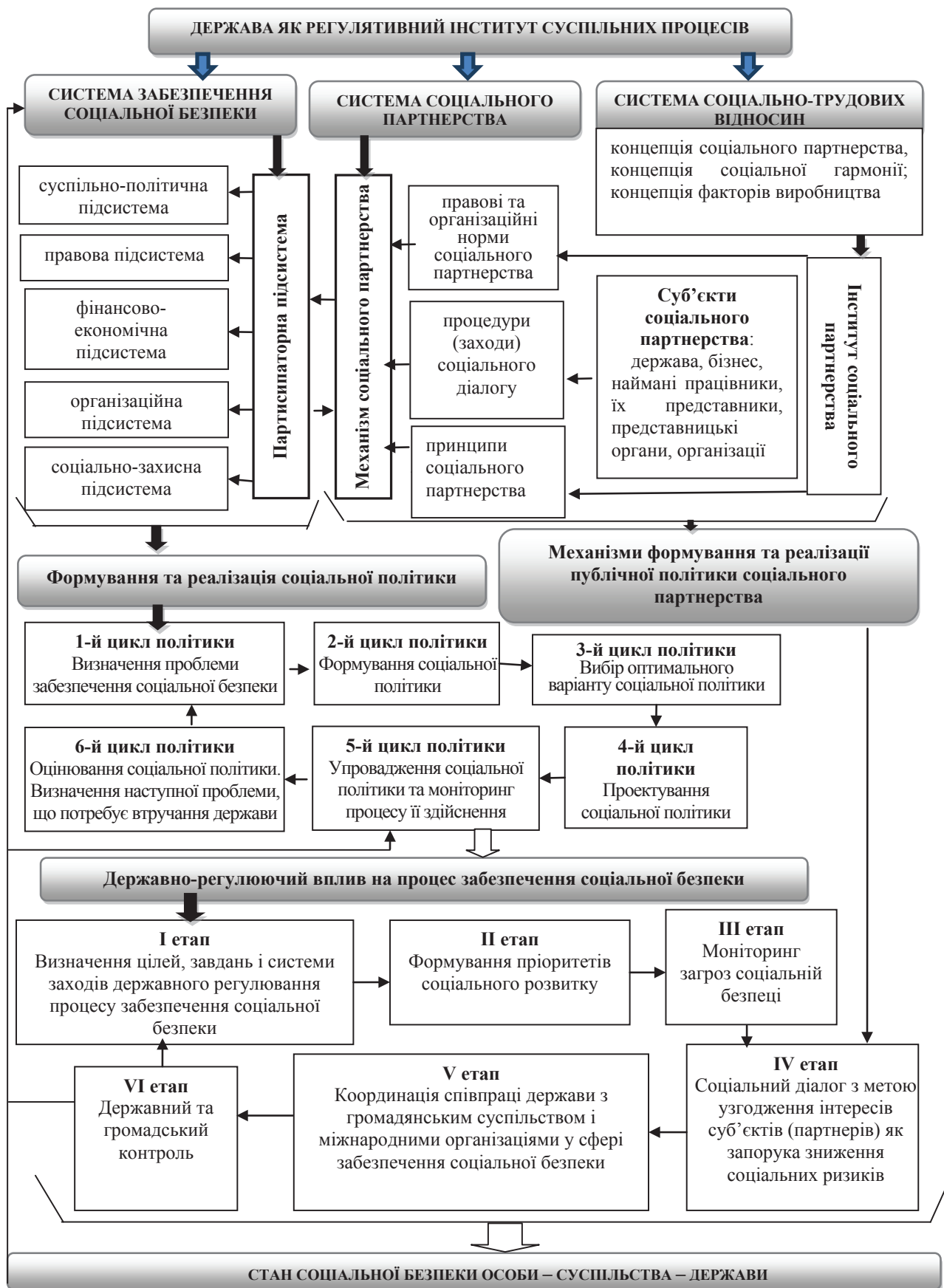


Рис. 1. Концептуальна модель державного управління соціальним партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки

Систему забезпечення соціальної безпеки пропонуємо представити як інтегровану систему, до складу якої входять окремі підсистеми, цикли формування та реалізації соціальної політики, етапи державно-регулюючого впливу на процес забезпечення соціальної безпеки. Суспільно-політична, правова, фінансово-економічна, організаційна, соціально-захисна підсистеми функціонують як самостійні складові системи, керовані формальними (державними) структурами, і структурно включають такі механізми: правовий, інституційний, організаційний; фінансово-економічний, інформаційно-аналітичний, науково-методичний, кадровий, механізм координації і контролю. При цьому на основі використання європейського досвіду щодо організації соціального партнерства у формуванні та реалізації напрямків і пріоритетів соціального розвитку до системи забезпечення соціальної безпеки включено партисипаторну підсистему. До структури цієї підсистеми входить механізм соціального партнерства, що забезпечує реалізацію функції неформальної самоорганізації – взаємодію між органами публічної влади, найманими працівниками, їх представниками, представницькими організаціями та органами, бізнесом, недержавними некомерційними організаціями з питань координації інтересів, пошуку компромісів, недопущення або вирішення конфліктів між ними [5]. Тобто, механізм соціального партнерства передбачає процедури колективно-договірного регулювання, його функція полягає у процедурі колективно-договірного регулювання суспільних відносин задля дотримання взаємоприйняттого балансу (компромісу) інтересів особи (громадянина), суспільства і держави з метою забезпечення соціального миру і згоди.

Формування і реалізація соціальної політики мають здійснюватись у такій послідовності: 1) визначення проблеми забезпечення соціальної безпеки (встановлення порядку денного); 2) розробка альтернативних варіантів соціальної політики (формування соціальної політики); 3) пошук шляхів розв'язання проблеми (вибір оптимального варіанту соціальної політики); 4) проектування соціальної політики; 5) упродовження соціальної політики та моніторинг процесу її здійснення; 6) оцінювання соціальної політики (визначення наступної проблеми, що потребує втручання держави).

Регулюючий вплив на процес забезпечення соціальної безпеки має здійснюватися в 6 ета-

пів, а саме: визначення цілей, завдань та системи заходів державного регулювання процесу забезпечення соціальної безпеки; формування пріоритетів соціального розвитку; моніторинг загроз соціальній безпеці; соціальний діалог з метою узгодження інтересів суб'єктів (партнерів) як запорука зниження соціальних ризиків; координація співпраці держави з громадянським суспільством і міжнародними організаціями у сфері забезпечення соціальної безпеки; державний і громадський контроль.

Моніторинг результативності соціальної політики є самостійною експертно-аналітичною процедурою, що базується на показниках (індикаторах) визначення стану соціальної безпеки (високий, задовільний, низький). Для визначення відповідних індикаторів соціальної безпеки пропонуємо встановити такі критерії: рівень захисту об'єкта соціальної безпеки (основні об'єкти захисту держави в соціальній сфері), напрям дій викликів і загроз (зовнішні та внутрішні), період дії загроз (коротко-, середньо- та довготривалі, постійні), масштаб можливих наслідків (загальнодержавний, регіональний, локальний).

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз сучасного стану державного управління соціальним партнерством у контексті забезпечення соціальної безпеки України дозволяє зробити наступні висновки та пропозиції.

1. Система забезпечення соціальної безпеки України виявилася неспроможною ефективно функціонувати в умовах викликів та загроз національним інтересам у соціальній сфері й залишається остаточно не сформованою і не готовою діяти як єдина функціональна структура. Ознакою зазначеного є кволе реагування Української держави на загрози соціальній безпеці в сучасних умовах.

2. За умов, коли виникають реальні загрози соціальній безпеці особи, суспільства і держави, коли соціальна система втрачає стійкість, а регулюючий вплив самоорганізації є недостатнім, існує нагальна необхідність у своєчасному, твердому і цілеспрямованому державному втручанні у процес суспільного розвитку. У такій ситуації ефективною й виправданою з позиції суспільних інтересів забезпечення безпеки є перевага фактору організації над самоорганізацією. Виходячи з того, що суспільний розвиток базується на самоуправлінських чинниках і об'єктивних закономірностях, регулюючий вплив держави повинен ґрунтуватися на створенні сприятливих умов та мотивацій для

розвитку соціального партнерства з метою узгодження інтересів суб'єктів (партнерів) як запоруки зниження соціальних ризиків.

3. З метою зменшення соціальних ризиків, що спричинені неузгодженістю інтересів різних соціальних груп у сфері соціально-трудових відносин, запропоновано концептуальну модель державного управління соціальним партнерством, впровадження якої у державно-управлінську практику значно підвищить ефективність системи забезпечення соціальної безпеки. Теоретико-методологічними засадами розробки і функціонування вказаної моделі є інституціоналізм, а також концепції соціального партнерства, соціальної гармонії, факторів виробництва, партисипаторного управління у сфері національної безпеки. Структурно модель включає системи соціально-трудових відносин, соціального партнерства, забезпечення соціальної безпеки, а також цикли формування і реалізації соціальної політики, етапи державно-регулюючого впливу на процес забезпечення соціальної безпеки.

Перспективний напрямок подальших досліджень вбачається у розробці пропозицій щодо впровадження запропонованої моделі у дер-

жавно-управлінську практику забезпечення соціальної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Афоніна О.Г. Соціальна безпека: проблеми становлення соціального партнерства в Україні / О.Г. Афоніна // Вісник НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 241–249.
2. Весельська Л.А. Механізми державного регулювання соціальної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Л.А. Весельська ; Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України. – К., 2011. – 20 с.
3. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : [монографія] / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, О.Г. Бортнікова та ін. ; за ред. Г.П. Ситника, В.І. Абрамова. – К. : Майстер книг, 2012. – 536 с.
4. Шевченко М.М. Системи забезпечення національної безпеки адаптивного та креативного типів: порівняльний аналіз / М.М. Шевченко, О.С. Зозуля // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 16 – С. 125–129.
5. Савранська Г.М. Партисипаторна функція системи забезпечення соціальної безпеки / Г.М. Савранська // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 15. – С. 57–60.

Савранская Г. Н. Теоретико-методологические основы разработки и функционирования концептуальной модели государственного управления социальным партнерством в контексте обеспечения социальной безопасности Украины

В статье проведен анализ современного состояния системы обеспечения социальной безопасности Украины и обоснованы теоретико-методологические основы разработки и функционирования концептуальной модели государственного управления социальным партнерством в контексте обеспечения социальной безопасности. Указанная модель структурно включает в себя системы социально-трудовых отношений, социального партнерства, обеспечение социальной безопасности, а также циклы формирования и реализации социальной политики, этапы государственно-регулирующего воздействия на процесс обеспечения социальной безопасности.

Ключевые слова: *социальная безопасность, государственное управление социальным партнерством, система социально-трудовых отношений, система социального партнерства, система обеспечения социальной безопасности.*

Savranska G. M. Theoretical-methodological foundations of working out and functioning of conceptual model of public administration by social partnership in the context of ensuring of social security of Ukraine

In the article it is given the analysis of the current state system of ensuring of social security of Ukraine and it is grounded theoretical-methodological foundations of working out and functioning of the conceptual model of public administration by social partnership in the context of ensuring of social security. The given model structurally includes the systems of social-industrial relations, social partnership, ensuring social security and also cycles of formation and implementation of social policy, the stages of public-regulating influence on the process of ensuring of social security.

Key words: *social security, public administration by social partnership, system of social-industrial relations, social partnership system, system of ensuring of social security.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

Л. В. Брич

аспірант кафедри педагогіки та соціального управління
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРОБЛЕМА ПРЕКАРІАТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ІЗ ВРАХУВАННЯМ ВРОДЖЕНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ГРОМАДЯНИНА)

У статті розкрито суть проблеми прекаріату в системі державного управління. Охарактеризовано вроджені риси громадянина, які важливо знати та враховувати в системі державної служби. Проаналізовано проблему прекаріату в Україні із врахуванням вроджених факторів особистості. Описано висновки щодо доцільності врахування прекаріату в системі державного управління.

Ключові слова: державне управління, прекаріат, вроджені характеристики особистості, поведінка людини, система управління.

Постановка проблеми. Проблема прекаріату у системі державного управління є досить гострою. Прекаріат – це такий прошарок населення, який не платить податків, не має гарантії зайнятості, або люди, які працюють нелегально, «в тіні». У старості в таких громадян не буде пенсії, медичного страхування, соціальної допомоги тощо, а це може призвести до відсутності цивільних, економічних та інших прав. Оскільки прекаріат є глобальною проблемою суспільства, то потрібно дивитися на цю проблему через призму вроджених факторів особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стовпами-мислителями цього феномену були: П'єр Бурд'є (запропонував поняття прекаріату як нестабільного та незахищеного суспільного прошарку; Bourdieu, 1998), Мішель Фуко, Юрген Хабермас, а також Майкл Хардт і Тоні Негрі (відома праця останніх «Імперія» стала продовженням і розвитком ідей Ханни Аренд; Arendt, 1958).

Відголоски заворушень 1968 року надали основу для рефлексії прекаріату так званих «аутсайдерів» з боку представників франкфуртської школи, зокрема, Герберта Маркузе у праці «Одновимірний людина» (Marcuse, 1964).

Сучасну теоретичну конструкцію прекаріату наводить Гай Стендінг у праці «Прекаріат,

новий небезпечний клас» [2]. Автор не тільки надає аналіз прекаріату, його соціальної структури, а й показує причини зростання такого; вказує на зовнішні політичні фактори його утворення і намагається сформулювати позитивну програму депрекарізації внаслідок ініціації певних суспільно-громадянських перетворень. Близький до ідей і проблемних тем Гая Стендінга вчений Вернер Бонефілд, який із радикальних соціальних позицій досліджує сучасну форму суспільних відносин, пропонує застосовувати методологію критики теорії політекономії, розвинуту Карлом Марксом. Проблемами глобального інституту праці, окремих соціальних груп і їхніми правами в умовах глобалізації займається Едвард Вебстер, професор Інституту суспільства, праці та розвитку (SWOP) Університету Вітватерсранда (Йоганнесбург), директор інституту імені Кріса Хані. У Німеччині теоретичним осмисленням проблем прекарізації займається професор Єнського університету Клаус Деррі (Klaus Doerre).

Мета статті: пошук можливостей подальшого покращення діяльності державних структур та вирішення проблеми прекаріату шляхом більш повного використання знань про вроджені якості в системі державного управління.

Завдання дослідження: коротко проаналізувати відомі теоретико-експериментальні роботи у цьому напрямку, акцентувати увагу на можливостях врахування вроджених детермінант поведінки, провести дослідження та згідно з його результатами запропонувати нові способи вирішення проблеми прекаріату в державній службі.

Виклад основного матеріалу. Прекаріат можна обмежити трьома особливостями. По-перше, у громадян немає гарантій зайнятості та робочого місця – тобто виробничих відносин. По-друге, прекаріат в основному доводиться покладатися тільки на пряму грошову винагороду за працю. Вони не можуть розраховувати на пенсійне страхування, допомогу по безробіттю тощо. По-третє, у прекаріату особливі відносини з державою: прекарії не мають цивільних, соціальних, політичних, культурних та економічних прав, які є в інших громадян.

Слід зазначити, що сучасному етапу соціально-трудова відносин притаманне поширення такого явища, як прекарізація трудових відносин. На думку А.М. Колота, у загальному трактуванні прекаріат – це суспільний прошарок, який перебуває у скрутній, нестабільній соціальній ситуації, а прекарії – це працівники у нестабільних трудових відносинах, на яких поширюються нестандартні форми зайнятості; усі, хто перебиваються від приробітку до приробітку, від однієї соціальної допомоги до іншої [11, с. 9]. Вчений вважає, що довгостроковим і глибинним джерелом прекарізації є симбіоз двох чинників, які діють у просторі і в часі: попит на нетипову зайнятість поєднується з одночасною трансформацією пропозиції праці.

Взявши до уваги дослідження, відображене у Щорічній доповіді Президенту України, Верховній Раді України про становище молоді в Україні «Стратегічні пріоритети молодіжної політики: освіта, зайнятість, житло» (за підсумками 2013 року), бачимо, що українська молодь є досить поміркованою у своїх життєвих прагненнях та орієнтованою на родинні цінності. 57,9% української молоді не ставить амбітних цілей, а орієнтується переважно на забезпечення власного та сімейного комфорту без докладання надмірних зусиль, а 32,3% молодих людей декларують активну позицію щодо подальшого працевлаштування і мають намір у майбутньому зробити професійну кар'єру та «заробити багато грошей». Так само малюють амбітні життєві перспективи 44,6% представників молоді віком 15–19 років.

З віком оцінка молоддю власних перспектив стає більш поміркованою і прагматичною. Так,

серед представників вікової групи 25–29 років частка тих, хто мріє зробити професійну кар'єру та заробити багато грошей, удвічі менша (20,2%), ніж у віковій групі 15–19 років.

І, навпаки, лише 43,6% молоді віком 15–19 років вважає за необхідне забезпечити для себе і своєї родини гідне та комфортне життя без зайвого напруження, тоді як у віковій групі 25–29 років частка молодих людей, налаштованих подібним чином, зростає до 72,1%.

Результати досліджень насамперед стосуються проблем працевлаштування спеціалістів із врахуванням досягнень психофізіології. Тобто, на одне з перших місць вийшла психофізіологія працездатності та безпечної діяльності – це напрямок у психофізіології праці, який розглядає психофізіологічні функції організму людини, котра працює у специфічних умовах, і розробляє практичні заходи підвищення ефективності роботи та безпеки працівників [2].

Та все ж нас цікавить врахування вроджених якостей людини як детермінант її поведінки у проблемі прекаріату. Вроджених якостей особистостей є багато, але зосередимося насамперед на інстинктивному потенціалі, здатності до професійної діяльності, енергетичному потенціалі, а також на соціальних установках у мотиваційно-потребовій сфері.

Упродовж 2014–2016 рр. нами проведено дослідження в Національному університеті «Львівська політехніка» та Львівському національному університеті імені Івана Франка з використанням методик В.І. Гарбузова (для аналізу інстинктів) [8], Дж. Голланда (для аналізу схильностей до різних типів діяльності), авторської методики «Покликання», методики О.Ф. Потьомкіної (для діагностики соціально-психологічних настанов особистості у мотиваційно-потребовій сфері) [9]. Було досліджено понад 700 респондентів, серед яких студенти, аспіранти і викладачі.

Обробка даних здійснювалася за допомогою методів математичного і статистичного аналізу із застосуванням комп'ютерного пакету SPSS (версія 20.0).

1. Змінна «Дослідницький інстинкт» корелює зі змінною «Лібертофільний інстинкт», що є помірним зв'язком ($r=0,288^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, що дужче у людини розвинений дослідницький інстинкт, тим сильніше вона прагнути до самостійності, ризику, буде впертою, схильною до протесту проти будь-якого обмеження свободи.

2. Змінна «Лібертофільний інстинкт» корелює зі змінною «Альтруїстичний інстинкт», що є помірним зв'язком ($r=0,438^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, якщо людина є альтруїстом, дбає про інтереси інших та про інтереси справи, забуваючи про себе, то є висока ймовірність того, що вона дужче прагнучиме до самостійності, ризику, буде схильною до протесту проти будь-якого обмеження свободи.

3. Змінна «Дигнітофільний інстинкт» корелює зі змінною «Домінантний інстинкт», що є помірним зв'язком ($r=0,430^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, що дужче в людини розвинений дигнітофільний інстинкт, то більше їй властива готовність поступитися благополуччям і соціальним статусом в ім'я власної гідності, вона більше орієнтується на успіх, схильна до кар'єризму, має високі лідерські та організаторські задатки.

4. Змінна «Інтелектуальний тип діяльності» корелює зі змінною «Соціальний тип діяльності», що є помірним, зворотнім зв'язком ($r=-0,428^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, що дужче у людини розвинений інтелектуальний тип діяльності, тим більша ймовірність вибору наукової і дослідницької роботи. Таким людям потрібна свобода для творчості, у них нижче розвинений соціальний тип діяльності, характерний добрий мовний розвиток, жвава міміка, інтерес до людей, готовність прийти на допомогу. І навпаки. Цей кореляційний зв'язок пояснюється так: людей з інтелектуальним типом діяльності робота здатна захопити настільки, що зникає межа між робочим часом і дозвіллям. Світ ідей для них може бути важливішим, ніж спілкування із людьми. Ті, хто належать до цього соціального типу, віддають перевагу професійній діяльності, концентрують свою увагу на одному типу діяльності.

5. Змінна «Соціальна установка альтруїзм» корелює зі змінною «Альтруїстичний інстинкт», що є помірним зв'язком ($r=0,428^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, що дужче в людини розвинена соціальна установка альтруїст, тим вищий рівень інстинкту альтруїзм.

6. Змінна «Соціальна установка гроші» корелює зі змінною «Інтелектуальний тип діяльності», що є помірним зв'язком ($r=0,324^{**}$) на рівні високої статистичної значущості ($p \leq 0,01$). Отже, що дужче в людини розвинений інтелектуальний тип діяльності, тим більша ймовірність вибору наукової і дослідницької роботи. Таким людям потрібна свобода для творчості, помітніше виявляється соціальна установка на гроші.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Згідно з результатами проведених досліджень можна зробити висновки, що знання про рівні вроджених чинників особистості (зокрема, інстинктів і схильності до різних типів трудової діяльності, а також дослідження соціально-потребової сфери) для працівників системи державного управління є досить важливими, оскільки з використанням такої інформації державний службовець зможе покращити ефективність своєї діяльності, а також зменшити рівень прекаріату в Україні.

Список використаної літератури:

1. Блінов О.А. Формування емоційної стійкості у військовослужбовців аеромобільних військ під час повітряно-десантної підготовки : дис. ... канд. психол. наук / О.А. Блінов. – К., 1999.
2. Корольчук М.С. Психофізіологія діяльності : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / М.С. Корольчук. – 3-тє вид., випр. та допов. – К. : Ельга, 2011. – 400 с.
3. Корольчук М.С. Актуальні проблеми психофізіології військової діяльності / М.С. Корольчук. – К. : МОУ, 1996.
4. Либєрман Я.Л. К вопросу о психологической подготовке человека к восприятию терактов и техногенных катастроф / Я.Л. Либєрман // Безопасность жизнедеятельности. – 2006. – № 10. – С. 56–58.
5. Осьодло В.І. Психодіагностика та корекція функціональних станів операторів в умовах професійної діяльності : дис. ... канд. психол. наук / В.І. Осьодло ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2001.
6. Ткачук Р.Л. Характеристика професійно важливих якостей особистості при діяльності в особливих умовах / Р.Л. Ткачук, Н.Ю. Цалик // IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України». – Хмельницький : НА ДПСУ, 2011. – С. 343–344.
7. Ягупов В.В. Соціальна та військова психологія : [навч. посіб.] / В.В. Ягупов. – К., 2000.
8. 7 первостепенных инстинктов по В.И. Гарбузову [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socioforum.su/viewtopic.php?f=29&t=20811>.
9. Методика діагностики соціально-психологічних установок особи у мотиваційно-потребовій сфері О.Ф. Потьомкіної [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://psycabi.net/testy/254-test-chno-vazhno-v-zhizni-metodika-diaagnostiki-sotsialno-psikhologicheskikh-ustanovok-lichnosti-v-motivatsionno-potrebnoj-sfere-o-f-potemkinoj>.

Брич Л. В. Проблема прекариата в системе государственного управления (с учетом врожденных характеристик гражданина)

В статье раскрыта суть проблемы прекариата в системе государственного управления. Охарактеризованы врожденные черты гражданина, которые важно знать и учитывать в системе государственной службы. Проанализирована проблема прекариата в Украине с учетом врожденных факторов личности. Описаны выводы относительно целесообразности учета прекариата в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, прекариат, врожденные характеристики личности, поведение человека, система управления.

Brych L. V. Prekariat problem in public administration (including congenital characteristics of citizen)

The article deals with the prekariat problem in public administration. Characterized citizen congenital characteristics that are important to know and respect in the public service. Analyzed the problem of prekariat in Ukraine taking into account the innate personality factors. Described the findings on the appropriateness of accounting prekariat in public administration.

Key words: governance, prekariat, innate personality characteristics, human behavior, management system.

Т. В. Вовк

аспірант кафедри менеджменту природоохоронної діяльності
Донецького державного університету управління

С. Ф. Марова

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту природоохоронної діяльності
Донецького державного університету управління

ЕКОЛОГІЧНА ОСВІТА В ШКОЛІ: АНАЛІЗ НАУКОВИХ ПАРАДИГМ І ПІДХОДІВ

У статті розглянуто і проаналізовано наукові парадигми системи середньої освіти, пов'язані з екологічним аспектом. Виявлено недоліки механізмів державного управління системою екологічної освіти.

Ключові слова: середня освіта, екологічна освіта, екологічна освіта в середній школі, управління екологічною освітою, механізми управління у сфері середньої освіти.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розбудови екологічної державності та духовного відродження українського народу велике значення надається екологічній освіті. Саме вона має вирішити завдання щодо підготовки освіченої молоді, здатної приймати свідомі рішення у сферах життя, де поєднуються проблеми окремої людини, суспільства і довкілля [10].

Шлях до високої екологічної культури суспільства лежить через ефективну екологічну освіту. Підготовка громадян з високим рівнем екологічних знань, екологічної свідомості і культури на основі нових критеріїв оцінки взаємовідносин людського суспільства і природи (не насильство, а гармонійне співіснування з нею) повинна стати одним із головних важелів у вирішенні надзвичайно гострих екологічних і соціально-економічних проблем сучасної України [10].

Недоліки екологічної освіти і виховання мають високу ціну для людства, адже екологічна несвідомість нерідко стає причиною глобальних, передусім соціально-економічних, проблем. Аналіз свідчить, що у 56% літературних джерел з екологічних питань, які видавалися в Білорусі, Казахстані, Латвії, та у 67% зарубіжних видань за останні 10–12 років йдеться про проблеми екологічної освіти і виховання [11]. Водночас система механізмів державного управління екологічною освітою майже не розглядається. Основний акцент робиться на педагогічну складову.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Останнім часом проблема взаємодії людини і при-

роди стала вельми гострою, а вплив людського суспільства на навколишнє середовище набуває глобальних масштабів. В умовах екологічної катастрофи, що насувається, величезне значення має екологічне виховання як складова морального виховання людей будь-якого віку і професії. У статті ми розглядаємо сучасні підходи та парадигми щодо механізмів державного управління у системі середньої екологічної освіти.

Мета статті. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в аналізі наявних наукових підходів до управління екологічною освітою, концепціями і парадигмами.

Виклад основного матеріалу. Протягом останнього десятиріччя у наукових працях, присвячених проблемам збереження довкілля та гармонійному розвитку людства, значна увага зосереджується на питаннях формування екологічної культури і свідомості, інформованості людей про екологічну ситуацію у світі, регіоні, місці проживання, обізнаності з можливими шляхами вирішення різних екологічних проблем, з концептуальними підходами до збереження біосфери і цивілізації.

Усі наукові дослідження можна умовно розділити на кілька частин. По-перше, концепції управління екологічною освітою, побудовані на ідеї формування екологічного мислення та екологічної свідомості. По-друге, концепції управління екологічною освітою, побудовані на ідеї формування екологічного світогляду. Тепер розглянемо кожну частину окремо.

Наукові дослідження, присвячені розробці моделей управління екологічною освітою, спрямовані на формування певних якостей особистості школяра, проводяться з 50-х років минулого століття (С.В. Постнікова, Н.М. Верзиліна та ін.). Як стверджує Р.В. Горелова у монографії, присвяченій дослідженню екологічної культури, у сучасній школі простежуються періоди, що характеризуються переважною спрямованістю моделей управління екологічною освітою на досягнення певних якостей особистості учня: з початку 1970-х рр. – це було просвітництво, з другої половини 1980-х рр. – формування екологічної культури і турботи про захист природного середовища, з початку 1990-х рр. – формування відповідального ставлення до природи і становлення екологічного мислення [5, с. 17].

Така періодизація щодо управління екологічною освітою, на нашу думку, не цілком відповідає реальному стану, оскільки з початку виокремлення екологічної освіти в освітній напрямок у більшості робіт основною метою є ідея «формування відповідального ставлення до природи». Особливо активно вона використовувалася у працях природничого та природоохоронного періодів розвитку шкільної екологічної освіти. Це пояснюється впливом видатних учених-основоположників ідеї поширення екологічних або природоохоронних знань у системі шкільної освіти, таких як В.А. Єрмолаєв, А.Н. Ільїн, В.П. Каленська, С.В. Левіна та ін., яка зберігається до цього часу у практичних та теоретичних розробках.

Розробкою інших психолого-педагогічних аспектів екологічної освіти і виховання займалися Є.В. Горлачов, В.М. Постніков, Г.А. Ягодін та ін. Парадигматичні завдання цих досліджень полягають у пошуці найбільш чутливих психологічних аспектів особистості школяра, ефективно реагують на педагогічні прийоми і приносять позитивні результати щодо зміни ставлення до природи з тим, щоб зробити формування цих якостей метою екологічної освіти. У практиці такої освіти, крім формування екологічної культури, найбільший вираз знаходять ідеї формування екологічного мислення й екологічної свідомості підростаючого покоління.

З 2003 р. проводиться міжнародний конкурс-фестиваль педагогічних розробок під назвою «Фестиваль педагогічних ідей «Відкритий урок». Це відкритий сайт, на який приходять тисячі робіт різних викладачів і науковців.

Нами проведено аналіз педагогічних розробок, які надходять на конкурс. Аналіз свідчить

про те, що науковці-педагоги зосереджують значну увагу на розвитку цих якостей у вигляді мети і результату управління екологічною освітою. За 2003–2013 рр. у фестивалі взяло участь 90 000 педагогів та інших працівників системи освіти, якими було представлено 126 824 творчих робіт. Усі роботи розподілено за тематикою у 30 розділів, що відповідають різним аспектам шкільного життя. Виключивши роботи, які стосуються формування практичної, дидактичної або методичної спрямованості (статті, навчальні програми, конспекти уроків та методичні рекомендації педагогічно-корекційного характеру), – 64 107 робіт. З них більше половини, а саме 62 717 робіт, зміст яких пов'язаний із викладанням різних дисциплін, переважно не пов'язаних з екологією. Розподіл учасників конкурсу за тематикою робіт наведений у табл. 1.1.

Табл. 1.1

Розподіл учасників конкурсу за тематикою робіт

Секції конкурсних робіт	Країна-учасник	Кількість робіт
Основи безпеки життєдіяльності	Білорусь	450
	Латвія	380
	Казахстан	560
	Україна	320
Біологія	Білорусь	748
	Латвія	834
	Казахстан	694
	Україна	420
Екологія	Білорусь	1150
	Латвія	957
	Казахстан	546
	Україна	250

У таблиці наведено дані розподілу праць, поданих до участі у конкурсі за природним напрямком. Аналізуючи їх, можна зробити висновки, що проблемам екології та безпеки життєдіяльності найбільше приділяє увагу Білорусь, а найменше – Україна.

На роботи, присвячені проблемам організації управлінсько-господарської діяльності екологічної освіти, доводиться 1 075 розробок, що складає 1,5% від загальної кількості предметних робіт. Для порівняння: максимальну кількість розробок представлено з предмету математика – 15%, мінімальну – з предмету основи безпеки життєдіяльності (ОБЖ) – 0,9%.

Цей показник свідчить про те, що управління екологічною освітою посідає певне місце у шкільній освіті і є актуальним для вивчення.

Його можна умовно поділити на чотири підгрупи для виховання школяра у процесі навчання у закладах середньої освіти:

- виховання екологічної культури (любові, почуття відповідальності тощо);
- формування екологічного мислення;
- формування екологічної свідомості;
- формування екологічного світогляду [8].

Проаналізуємо першу групу «виховання екологічної культури» з позиції державного управління. Згідно з трактуванням С.Л. Рубінштейна, «мислення – це рух мислі, зв'язок, який веде від окремого до загального і від загального до окремого» [11, с. 384]; «мислення у системі державного регулювання – це найвища форма відображення об'єктивної реальності, яке складається цілеспрямованим і узагальненим пізнанням у суб'єктів державного управління і їхнім відношенням до предметів і явищ регулювання у творчому контексті, нові ідеї з позиції прогнозування, події і дії. Виникають і реалізуються у процесі становлення і рішення практичних і теоретичних проблем державного управління» [11, с. 391]. Механізми мислення С.Л. Рубінштейн розглядає у наступному контексті: «у процесі пізнавального мислення – це об'єкт, у який входять усі нові механізми зв'язку і в силі яких є нові якості регулювання системи екологічної освіти; вони, у свою чергу, фіксуються у нових поняттях і понятійних характеристиках, з об'єкту тим самим наче вичерпуючи весь новий зміст; він повертається другим боком, де виявляються все нові якості» [10, с. 98–99].

Комплексна довгострокова програма ООН щодо освіти в інтересах сталого розвитку була підтримана урядами різних країн на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку у вересні 2002 р. у Йоханнесбурзі. 57-ма сесія Генеральної асамблеї ООН у 2003 р. ухвалила резолюцію про десятиліття освіти щодо проблем сталого розвитку під егідою ООН (починаючи з січня 2005 р.) і призначила Комітет ООН з освіти, науки і культури провідним органом щодо її здійснення. До сьогодні ця програма виконується на всіх рівнях освіти. У її рамках було внесено у ліцеях і гімназіях у 10–11 класах предмет екологія.

Розглядаючи наукову діяльність у рамках довгострокової програми ООН, слід виокремити таких учених, які займаються тематикою підготовки фахівців з екологічної освіти у середній школі: Т.В. Анісімова, Б.Г. Ананьєв, А.А. Баталов. У своїх роботах науковці зосереджують увагу на екологічному вихованні школярів, по-

чинаючи з п'ятого класу, використовують методичну роботу в екологічних об'єднаннях учнів, таких як «Еколіс», «Дерево життя» тощо.

Окремо варто зупинитися на працях Н.Ж. Дагбаєвої, а саме – «Шкільна екологічна освіта для стійкого розвитку місцевого співтовариства. Географія і екологія в школі XXI століття» [6]. У цій роботі пропонується методологічна база для освіти середніх навчальних закладів із першого до одинадцятого класу з використанням сучасних інформаційних технологій. Науковець вважає, що під час використання візуальних проєкцій із першого класу учень наприкінці навчання одержує повне розуміння про екологічне середовище і його захист. Таким чином, екологізація освіти є однією з істотних вимог, що висуваються до моделі сучасної і майбутньої освіти.

У програмній розробці «Шкільна екологічна ініціатива» С.М. Мірошкіної [10] ведеться перелік заходів з екологічної освіти, які виконуються з 2010 р. до сьогодні у різних куточках нашої держави на базі середніх навчальних закладів. Програма має свій реєстр лауреатів і переможців у галузі екології серед школярів. Це унікальний здобуток сучасної екологічної освіти в Україні.

У рамках цього проєкту В.І. Танчик має розробку «Екологічно-просвітницька діяльність Херсонської наукової і технічної бібліотеки на 2012–2013 рр.» [11], у якій, зокрема, висвітлено роботу екологічної спрямованості в дитячих бібліотеках-філіях, що входять до складу Херсонської ЦБС.

Висновки і пропозиції. Аналіз наукових джерел і стану фахової підготовки школярів дає підстави стверджувати, що проблема гуманізації шкільного навчання у процесі освіти досліджена недостатньо. Відсутні спеціальні педагогічні дослідження, присвячені формуванню екологічної освіти у школі та її впливу на особистість майбутнього абітурієнта. Водночас потребує розробки структура цього феномену, визначення комплексу педагогічних умов його становлення, дослідження впливу екологічної освіти на школярів.

Вивчення наукової літератури і практики в галузі екологічної освіти виявило певні суперечності, які підлягають розв'язанню експериментально-дослідницьким шляхом, а саме:

- між складною та напруженою екологічною ситуацією в Україні, що склалася внаслідок відсутності орієнтованості економіки на екологічно безпечне середовище, безвідходне виробництво, здоров'я людей, та не зовсім об'єктивним

її відображенням у системі середньої екологічної освіти;

– між потребами ринку праці в компетентних, ініціативних, гуманістично спрямованих охоронцях довкілля, перспективне мислення яких здатне моделювати шляхи порятунку людства від екологічних криз і катастроф, і реальним станом підготовки майбутніх абітурієнтів як фахівців цього напрямку у ВНЗ;

– між очікуваннями школярів щодо використання у системі екологічної освіти інноваційних педагогічних технологій, заснованих на принципах людиноцентризму, і методичною консервативністю науково-педагогічних працівників, їхньою неготовністю до суб'єкт-суб'єктної взаємодії з учнями.

Список використаної літератури:

1. Ананьев Б.Г. Людина як предмет пізнання / Б.Г. Ананьев. – 3-є вид. – СПб. : Вікторія Плюс, 2011. – 288 с.
2. Анісімова Т.В. Становлення екологічної культури особистості майбутнього вчителя в навчально-виховному процесі у ВНЗ : дис. ... канд. пед. наук / Т.В. Анісімова. – М., 2012. – 179 с.
3. Баталов А.А. Професійне мислення: філософські проблеми : дис. ... докт. філософ. наук / А.А. Баталов. – Свердловськ, 2014. – 323 с.
4. Горлач В.П. Формування екологічної культури особистості в освітньому процесі: регіональний аспект : дис. ... докт. пед. наук / В.П. Горлач. – Чита, 2010. – 376 с.
5. Горелова Р.І. Формування екологічної культури учнів у сучасній розвиваючій школі / Р.І. Горелова // Принципи, цілі, завдання формування екологічної культури учнів у сучасній школі : [монографія]. – М. : ІНІМ РАО, 2010. – Гол. III. – 50 с (рукопис). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://inim-rao.ua>.
6. Дагбаєва Н.Ж. Шкільна екологічна освіта для сталого розвитку місцевого співтовариства / Н.Ж. Дагбаєва // Географія та екологія у школі XXI століття. – 2014. – № 7. – С. 36–42, 48.
7. Єрмолаєва В.А. Розвиток екологічного мислення старшокласників в умовах модернізації змісту освіти: на прикладі курсу «Економічна та соціальна географія світу» : дис. ... канд. пед. наук / В.А. Єрмолаєва. – Тюмень, 2012.
8. Про загальну середню освіту : Закон України // Голос України. – 1999. – 23 червня.
9. Про освіту : Закон України // Голос України. – 1996. – 25 квітня.
10. Захлебний А.Н. Розвиток загальної екологічної освіти в Україні на сучасному етапі // Україна в навколишньому світі. Сталий розвиток: екологія, політика, економіка / А.Н. Захлебний, О.Н. Дзятковська ; відп. ред. М.М. Марфенін ; під заг. ред. М.М. Марфеніна, С.А. Степанова. – К. : Вид-во МНЕРУ, 2011. – С. 144–170.
11. Зверев А.Т. Екологічний світогляд – основа сталого розвитку // XVI Міжнародна конференція «Екологічна освіта в інтересах сталого розвитку» : тези доповідей та презентацій на XVI Міжнародній конференції «Екологічна освіта в інтересах сталого розвитку» / А.Т. Зверев. – Мінськ, 2010. – С. 93–95.

Вовк Т. В., Марова С. Ф. Экологическое образование в школе: анализ научных парадигм и подходов

В статье рассмотрены и проанализированы научные парадигмы системы среднего образования, связанные с экологическим аспектом. Выявлены недостатки механизмов государственного управления системой экологического образования.

Ключевые слова: *среднее образование, экологическое образование, экологическое образование в средней школе, управление экологическим образованием, механизмы управления в сфере среднего образования.*

Vovk T. V, Marova S. F. Environmental education at school: analysis of scientific paradigms and approaches

Considered and analyzed scientific paradigms of secondary education related to environmental aspects. Identified deficiencies mechanisms of state management of environmental education.

Key words: *secondary education, environmental education, environmental education at secondary school, environmental education management, control mechanisms in the field of secondary education.*

О. С. Келембетвикладач кафедри фінансів, обліку і аудиту та банківської справи
Донецького державного університету управління

АНАЛІЗ СТРАТЕГІЧНИХ КОМПОНЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВИ МИРУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

У статті розглядається ситуація, яка склалася на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях Донбасу. Оцінюються потреби у відновленні за сферами діяльності. Розглядаються стратегічні компоненти державної політики з відновлення та розбудови миру на Донбасі.

Ключові слова: державна політика, стратегія, економічна криза, відновлення економіки, відбудова інфраструктури, соціальна стійкість, соціальний захист.

Постановка проблеми. Конфлікт на Донбасі вплинув на добробут населення, соціальні та економічні умови загалом. З-поміж близько 5,2 мільйонів жителів Донбасу конфлікт зачепив щонайменше 3,9 мільйонів осіб. До того ж на три області (Запорізьку, Дніпропетровську та Харківську) особливо вплинули розрив економічних зв'язків та потужний приплив внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [3]. Ще до початку конфлікту Донбас стикався із суттєвими довготерміновими викликами, пов'язаними з бідністю, демографією та структурою економіки. У багатьох галузях важкої промисловості, що сконцентровані на Донбасі, уже тривалий час фіксувалося скорочення обсягів виробництва, а цей конфлікт і торговельні суперечки завдали їм ще більшої шкоди. Конфлікт також суттєвим чином погіршив соціальну стійкість, рівень довіри та співпраці на всій території країни, які вже зазнали руйнування після довгих років суперечливих і політично поляризованих позицій щодо історії, мови й патріотизму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність відновлення й розбудови миру на деокупованих та постраждалих від конфлікту територіях обговорюється постійно, а розробка і впровадження державної політики із цього питання вже тривалий час залишається предметом наукових дискусій.

Серед наукових розробок зазначеного спрямування варто виокремити праці О. Й. Пасхавера, Ю. С. Рогозян, О. В. Балуєвої, І. О. Ара-

келової, О. В. Панькової, І. А. Войналович, М. О. Кримоваї, Л. В. Щетініна та інші [4; 6]. У своїх дослідженнях науковці розглядають проблеми державного устрою, проблеми внутрішньо переміщених осіб, розробки фінансових механізмів вирішення проблем деокупованих територій, соціальної політики та інших сфер, але подальші дослідження цієї проблематики вкрай необхідні та є першочерговими для організації ефективного процесу відновлення й розбудови миру.

Мета статті полягає в аналізі ситуації, яка склалася на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях, та у визначенні стратегічних компонентів державної політики з відновлення й розбудови миру на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях Донецької й Луганської областей.

Виклад основного матеріалу. Конфлікт на Донбасі значно вплинув на економіку та соціальне становище не тільки територій Донецької та Луганської областей, а й суміжних із Донбасом регіонів. Пошкоджено матеріальні цінності, а внаслідок зіткнень руйнується людський капітал, що призводить до масштабного переміщення населення. Через невизначеність, насильство та дезорганізацію господарської діяльності на Донбасі значно скоротилися обсяги виробництва та рівень зайнятості. Існує явна й нагальна потреба в стабілізації уражених конфліктом територій, а також у підвищенні рівня добробуту мільйонів людей, які нині потрапили

в ситуацію підвищеної вразливості та погіршення життєвих умов [5].

Саме тому розробка та впровадження дієвої й ефективної державної політики з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту територіях дасть змогу державі вирішити економічні та соціальні проблеми територій, які були уражені конфліктом. Відбудова, покращення життя на Донбасі та у всій країні покликані створити можливості для поліпшення відносин між державою й суспільством.

Поточні торговельні суперечки з Росією в поєднанні зі шкодою та перервами в діяльності, пов'язаними з конфліктом, мали суттєві економічні наслідки для Донбасу. У перші 11 місяців 2014 року експорт із Донецької області скоротився майже на 30%, і на 43% – у Луганській області, порівняно з аналогічним періодом минулого року. Завдяки географічному розташуванню Донецької й Луганської областей на

східному кордоні вони мають тісні економічні відносини з Росією. У січні – вересні 2014 р. експорт продукції металургійної галузі до Росії знизився на 28% порівняно з аналогічним періодом попереднього року, причому частка експорту до Росії зменшилась до 10% загального обсягу експорту металургії з 14% у 2013 р. Як наслідок прямого й непрямого впливу, обсяги діяльності малих та середніх підприємств зменшилися на 80–90%, що призвело до такого ж відсотка втрачених робочих місць [2; 7]. Унаслідок цієї ситуації відбулися масштабна дезорганізація господарської діяльності, втрата засобів до існування та роботи, а також погіршення макроекономічного середовища. За таких умов пропонується впровадити широкий підхід до відновлення економіки, щоб знизити вразливість верств населення, яке зазнало впливу конфлікту, та зміцнити соціальну стійкість. Цей підхід передбачає створення короткострокових можливостей для зайнятості, підвищення продуктивних спроможностей та розширення можливостей одержання засобів до існування, зміцнення економічного планування на місцях, стимулювання малого й середнього бізнесу та приватного сектора, а також сприяння наданню фінансових послуг.

Ключову роль в усуненні прогалин, відновленні місцевої економіки та соціальної довіри відіграватиме співробітництво між органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством і приватним сектором, що залишився.

Криза, що триває на Сході України, здійснила безпосередній і вкрай негативний вплив на соціальну стійкість, засоби до існування, громадську безпеку та повагу до верховенства права [7]. Переміщення населення, страх та зниження рівнів довіри є гострими соціальними проблемами, а страждання, пов'язані з конфліктом, є дуже поширеними. Хоча соціальна фрагментація, упередження, розбіжності між регіонами та низький рівень довіри до місцевих органів влади та інших інститутів суспільства мали місце й до кризи, унаслідок конфлікту ці проблеми лише загострилися, особливо на Донбасі [6].

У багатьох аспектах сам конфлікт та викликане ним переміщення населення Донецької й Луганської областей зробили ситуацію в Україні ще більш «крихкою». Збільшення кількості та зростання тривалості перебування переміщених осіб чинять значний тиск на місцеві ресурси, на надання послуг, на наявні засоби до існування та систему врядування.

Таблиця 1

Оцінка загальних потреб у відновленні та розбудові миру на Донбасі, млрд дол. США [7]

Інфраструктура та соціальні послуги	1 257.7
Охорона здоров'я	184.2
Освіта	9.7
Соціальна допомога	329.4
Енергетика	78.9
Транспорт	558.2
Водопостачання та водовідведення	40.1
Довкілля	30.0
Громадські будівлі та житло	27.2
Економічне відновлення	135.5
Зайнятість	40.0
Продуктивні сили та засоби до існування	33.0
Економічне планування на місцевому рівні	7.5
МСП та приватний сектор	30.0
Фінансові послуги	25.0
Соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека	126.8
Розуміння вразливості, ризику та соціальної єдності	2.5
Сприяння соціальній єдності та побудові довіри	19.7
Сприяння культурі толерантності через діалог	11.4
Захист населення, постраждалого від конфлікту	5.8
Поліпшення доступу до правосуддя	8.1
Надання правової допомоги	6.6
Психосоціальна підтримка	28.4
Відновлення громадської безпеки	23.9
Підготовка до РДР	20.4
Всього	1 520.0

Дедалі очевиднішими стають ознаки зростання напруженості між ВПО та місцевими громадами. Крім того, в умовах конфлікту правоохоронні органи, органи безпеки та правосуддя не повною мірою готові забезпечувати дотримання прав і законності, врегульовувати суперечки та знижувати напругу, а також боротися зі злочинністю й насильством. Бойові дії, що тривають, зростання рівня насильства на місцевому рівні та дезінформація роблять свій внесок у поляризацію й поглиблення розбіжностей. Такий вплив є особливо гострим на тих територіях, де є високою частка ВПО порівняно з населенням місцевої громади. Відновлення та зміцнення соціальної структури суспільства – і в межах Донбасу, і по всій Україні – має критичне значення для забезпечення ефективного та сталого відновлення.

До пріоритетних завдань у цій сфері варто віднести встановлення миру, зміцнення стійкості переміщених груп населення та місцевих громад, поліпшення захисту груп населення, які зазнали впливу конфлікту, та сприяння примиренню, встановленню миру, безпеці громадян і доступу до правосуддя.

Для вирішення нагальних завдань із відновлення та оперативного реагування на проблеми й загрози, що зумовлені наявним конфліктом на Донбасі, було прийнято рішення про утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Існуючі інституції, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на Сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, були позбавлені можливості в повному обсязі виконувати покладені на них

завдання та функції у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Відтак виникла необхідність розглянути питання щодо утворення органу державної влади, що формуватиме та реалізовуватиме державну політику у сфері відновлення й розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України [8].

Міністерством було розроблено концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру у східних регіонах України, яку було схвалено Кабінетом Міністрів України 31 серпня 2016 року. Розробка самої програми ще триває.

Для створення систематичної основи для визначення пріоритетів та послідовності впровадження ініціатив із відновлення й розбудови миру пропонується представити рекомендації для розробки державної політики в межах трьох стратегічних компонентів (таблиця 2).

Стратегічний компонент 1. Відновлення ключових об'єктів інфраструктури та соціальних послуг. Раціональне відновлення та вдосконалення інфраструктури й соціальних послуг має ключове значення для нормалізації ситуації в суспільстві та стабілізації ситуації на уражених кризою територіях, а також для створення умов для повернення й репатріації ВПО. Ефективне та результативне відновлення інфраструктури та надання послуг не лише відразу ж зменшить страждання ураженого населення, але й стане фактично каталізатором відновлення довіри громадян до держави. Крім пошкодження безпосередньо об'єктів інфраструктури, втрати обладнання, втечі працівників і падіння кваліфікації та спроможності персоналу в безпосередньо уражених конфліктом регіонах,

Таблиця 2

Стратегічні компоненти відновлення та розбудови миру на Донбасі [7]

Компонент 1. Інфраструктура та соціальні послуги	Компонент 2. Економічне відновлення	Компонент 3. Соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека
– реконструкція та відбудова критично важливих пошкоджених об'єктів фізичної та соціальної інфраструктури	– короткострокові/тимчасові робочі місця	– переселення та стійкість місцевих громад; реінтеграція тих, хто повертається
– відновлення пріоритетних соціальних послуг	– продуктивний потенціал і забезпечення засобами до існування	– примирення, розбудова миру та довіри
– короткострокова соціальна допомога та відновлення соціальних виплат	– спроможність у сфері економічного планування на місцях	– захист населення, ураженого конфліктом, у тому числі доступ до правосуддя та громадська безпека
– ліквідація шкоди довкіллю	– відновлення діяльності дрібних та малих підприємств	
	– відновлення фінансових послуг	
<i>Наскрізнi питання: гендер, права людини, місцеве самоврядування та механізм упровадження, а також ВПО</i>		

доведеться розв'язувати також інші проблеми. Забезпечення належного надання соціальних послуг на опосередковано уражених територіях ускладнюється припливом переміщених осіб, чисельність яких у деяких випадках є досить великою, що тягне за собою потребу в розширенні надання наявних послуг та їх коригуванні для задоволення додаткових потреб [7].

Стратегічний компонент 2. Заохочення економічного відновлення. В умовах масштабної дезорганізації господарської діяльності, втрати засобів до існування та роботи, а також погіршення макроекономічної ситуації пропонується взяти на озброєння широкий підхід до відновлення економіки, щоб знизити вразливість верств населення, уражених конфліктом, та зміцнити соціальну стійкість. Цей підхід передбачає створення короткострокових можливостей для зайнятості, підвищення продуктивних спроможностей та розширення можливостей одержання засобів до існування, зміцнення економічного планування на місцях, стимулювання малого й середнього бізнесу та приватного сектора, а також сприяння наданню фінансових послуг. Ключову роль в усуненні прогалин, відновленні місцевої економіки та соціальної довіри відіграватиме співробітництво між органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством та приватним сектором, що залишився [7].

Стратегічний компонент 3. Зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки. Відновлення та зміцнення соціальної структури суспільства має критичне значення для забезпечення ефективного й сталого відновлення. За відсутності примирення та розбудови миру зберігатиметься ризик відновлення конфлікту, що поставить під загрозу інвестиції в об'єкти інфраструктури, послуги та економічне відновлення. До пріоритетних завдань у цій сфері варто віднести побудову довіри, зміцнення стійкості переміщених груп населення та місцевих громад, поліпшення захисту груп населення, уражених конфліктом, та сприяння примиренню, розбудові миру, безпеці громадян і доступу до правосуддя. Наскрізні питання гендеру, прав людини та розбудови спроможності місцевого самоврядування мають бути повністю інтегровані [7].

Необхідно підкреслити, що поділ державної політики відновлення та розбудови миру на ці три компоненти має радше адміністративний, ніж технічний характер. Дані мають функціонувати у взаємодоповнюваності та стратегічній

синхронізації. Зокрема, реконструкція й відбудова пошкодженої інфраструктури в компоненті 1 створять можливості для впровадження трудомістких технологій будівництва. Це, у свою чергу, узгоджується з пріоритетами компоненту 2, який має на меті підвищення рівня зайнятості на місцях, зокрема, у тому, що стосується інфраструктури на районному та місцевому рівнях. Подібним чином справедливе, послідовне та гармонійне надання базових послуг і місцевому населенню, і ВПО, що пропонується в компоненті 1, доповнюватиме результати реалізації компоненту 3 через зміцнення соціальної згуртованості за рахунок зниження рівня конкуренції за такі послуги [4; 7].

Висновки і пропозиції. Отже, незважаючи на конфлікт, який триває на Сході України, та ширші історичні, соціальні й інші структурні рушійні сили кризи в країні, необхідність термінового задоволення потреб у реконструкції, відновленні економіки та розбудові миру на територіях на сході країни, прямо чи опосередковано уражених конфліктом, є загальновідомою. У зв'язку із цим державну політику з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту та деокупованих територіях варто розглядати як інтеграційний процес оцінки наслідків конфлікту та визначення основних пріоритетних напрямів відновлення життєдіяльності й розбудови миру. У публікації розглянуті та проаналізовані стратегічні компоненти державної політики з відновлення та розбудови миру на постраждалих від конфлікту територіях, але залишається потреба в конкретизації заходів щодо реалізації цієї програми, що задає проблематику для подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Аналітичний центр «CEDOS» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cedos.org.ua/uk/categories/migration/forced-migrationand-internally-displaced-person>.
2. Відновлення головних державних функцій у негайних наслідках конфлікту: ключові питання та пріоритети / ООН/СБ (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_01/20150202_SG_AnnualReport_2014_ukr.pdf.
3. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrstat.org/en/operative/operativ2014/zd/oet/oet_u/oet1114_u.htm.
4. Панькова О. В. Концептуальні підходи до соціальної політики України за умов нестабіль-

- ності / О. В. Панькова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://konceptualni_pidkhodi_do_socialnoji_politiki_ukrajini_za_umov_nestabilnosti/5-1-0-30.
5. Прогноз Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://aub.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=11164&menu=22&Itemid=69.
6. Рогозян Ю. С. Фінансові механізми залучення грошових потоків для розв'язання проблем ВПО / Ю. С. Рогозян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://finansovi_mekhanizmi_zaluchennja_groshovikh_potokiv_dlja_rozv_jazannja_problem_vpo/5-1-0-52.
7. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні: зведений звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf.
8. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mtot.gov.ua/>.
-

Келембет О. С. Анализ стратегических компонентов государственной политики восстановления и возобновления мира на деоккупированных и пострадавших от конфликта территориях Донецкой и Луганской областей

В статье рассматривается ситуация, которая сложилась на пострадавших от конфликта и деоккупированных территориях Донбасса. Оцениваются потребности в восстановлении по видам деятельности. Рассматриваются стратегические компоненты государственной политики по восстановлению и возобновлению мира на Донбассе.

Ключевые слова: государственная политика, стратегия, экономический кризис, восстановление экономики, воссоздание инфраструктуры, социальная стойкость, социальная защита.

Kelembet O. S. Analysis of the strategic components of the state policy of recovery and the peace development in deoccupied and conflict-affected areas of Donetsk and Lugansk regions

The article considers the situation in deoccupied and conflict-affected areas of Donbass that developed due to military conflict. The recovery needs are estimated for different areas of activity. The strategic components of the state policy of recovery and peace development in Donbas are considered in the article.

Key words: governmental policy, strategy, economic crisis, economic recovery, infrastructure recovery, social stability, social security.

УДК 353:504.06:330

А. Є. Кернична

кандидат наук з державного управління,
завідувач відділення підготовки іноземних громадян до вступу у ВНЗ України
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ІНОВАЦІЙНОМУ ТА ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОГО СЕКТОРУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуто інноваційне та інформаційне забезпечення механізмів публічного управління процесами екологізації у регіоні. Проаналізовано інноваційну активність промислових підприємств та міру впровадження ними інновацій, а також джерела їх фінансування. Досліджено роль державного регулювання в інноваційно-екологічному секторі на регіональному рівні.

Ключові слова: інновації, інноваційний розвиток, промислові підприємства, державне регулювання, навколишнє середовище, технопарк.

Постановка проблеми. На даному етапі цивілізаційного поступу все очевиднішим стає той факт, що подальший прогрес суспільного розвитку можливий тільки за умови вирішення основних соціально-економічних та екологічних проблем. Прискорення НТП та економічного росту призвело до того, що суспільство зіштовхнулося з гострими екологічними проблемами власного соціально-економічного розвитку, які можуть спричинити негативні наслідки для загального суспільного розвитку.

З метою уникнення нищівних наслідків екологічної кризи необхідна інтенсивна імплементація екологічних інновацій у діяльність людини, що дозволить відновити рівновагу та збалансувати гармонійний розвиток суспільства і навколишнього середовища. Значна частка таких інновацій спрямована на створення нових екологічно чистих, енергозберігаючих та безвідходних технологій, засобів спостереження за станом навколишнього середовища. Звичайно ж, імплементація інновацій у суспільне життя неможлива без виваженої державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання окремих аспектів державного регулювання у процесі інноваційного розвитку розглядали такі зарубіжні і вітчизняні вчені: Г. Атаманчук, Л. Безчасний, Р. Блейк, В. Бодров, В. Геєць, В. Гриньов, А. Мельник, Н. Фонштейн, М. Туган-Барановський, Й. Шумпетер та ін.

Дослідженню теоретико-методологічних засад та удосконаленню окремих аспектів державного управління в екологічній сфері у

сучасних умовах розвитку суспільства присвячені роботи українських та зарубіжних вчених: О. Веклича, В. Глухова, Б. Данилишина, В. Кравціва, О. Лазора, Н. Малиш, Л. Мельника, В. Погорілка, О. Проніної, Ю. Туниці, М. Хилька, Є. Хлобистова та інших, праці яких відіграли важливу роль у формуванні концепції цієї роботи.

Проте, незважаючи на вагомість цих досліджень, залишаються не охопленими багато проблем, які постають у цій сфері, зокрема питання ефективності державного управління в екологічній сфері у процесі інноваційного розвитку для протидії існуючим екодеструктивним впливам у регіоні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасного стану інформаційно-інноваційного забезпечення екологічної політики у процесі інноваційного розвитку регіону.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи інноваційний потенціал України, варто зазначити, що за останні роки за рівнем розвиненості інновацій країна демонструє чітке зростання у глобальному рейтингу (згідно із дослідженнями глобального інноваційного індексу). Зокрема, за 2015 рік спостерігався ріст на сім позицій рейтингу порівняно із минулим роком (56-те місце серед 143 держав світу) [1]. В умовах активного технологічного розвитку низка країн підписали важливі міжнародні договори, домовленості, конвенції, які, здебільшого, мають на меті прийняття необхідних заходів, що сприятимуть скороченню викидів парникових газів, підвищенню енергоефективності технологій. Було прийнято

багато рішень щодо скорочення викидів та розвитку екологічних технологій на національному рівні.

Однак вирішення будь-яких, зокрема й екологічних проблем, тільки на макрорівні, без врахування регіональних особливостей суспільного розвитку, не принесуть потрібного ефекту.

Особливо актуальними на сьогодні є проблеми переходу до активної інноваційної екологічної політики у процесі формування та реалізації державних і регіональних науково-технічних програм та інноваційних проектів. Адже забезпечення сталого розвитку неможливе без максимально ефективного використання усього наявного інноваційного потенціалу країни.

Ефективне використання інноваційного потенціалу регіону на даному етапі розвитку вимагає виваженого стратегічного планування й управління, зокрема продуманої інформаційно-інноваційної стратегії. За цією стратегією основний вектор розвитку регіону змінюється шляхом результативного використання інформаційної та інноваційної складових.

Основними показниками, що надають можливість оцінки позитивних зрушень у сфері поширення інновацій в екологічній галузі, є створення і використання новітніх технологій. Для того, щоб зробити висновки про рівень інноваційної діяльності в Івано-Франківській області, необхідно розглянути інноваційну активність промислових підприємств області та результати її впровадження.

З табл. 1 видно, що найбільший відсоток впровадження інноваційних технологій на підприємствах області спостерігався у 2015 році.

Протягом 2011–2015 років спостерігається стрибкоподібна зміна інноваційної активності промислових підприємств. Незважаючи на це, область входила у десятку лідерів серед регіонів України за часткою інноваційно-активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств та за питомою вагою реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі промислової продукції.

У 2013 році із загальної кількості інноваційно активних підприємств випадає одне із найпотужніших промислових підприємств області ТОВ «Карпатнафтохім», у результаті чого обсяги реалізованої інноваційної продукції скорочуються більш ніж удвічі. При цьому кількість інноваційно активних підприємств зменшується лише на дві одиниці. Протягом останніх років інноваційними лідерами залишалися підприєм-

ства хімічної та нафтохімічної промисловості, а також із виробництва харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів, машинобудування, легкої промисловості.

Аналіз інноваційної діяльності промислових підприємств області дає можливість зробити висновок, що на сьогодні ці суб'єкти господарювання не є зацікавленими у впровадженні екологічних інновацій. Вирішення цієї проблеми вбачається у співпраці органів влади та підприємців, у підтримці останніх через надання пільгових кредитів чи встановлення пільгових ставок оподаткування для екологічних інновацій. Світова практика свідчить, що імплементація ефективної інноваційної екологічної політики в регіоні неможлива без підтримки її на державному рівні.

Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» основними принципами національної екологічної політики, які стосуються державного управління, є:

- посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлено орієнтуванням на пріоритети сталого розвитку;

- врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень та розроблення документів, які містять політичні та/або програмні заходи державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;

- державна підтримка і стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [2].

Стосовно перших двох позицій вищевказаних принципів можна зазначити, що кроки їх дотримання уже здійснюються. Так, на сьогодні

Табл. 1

Інноваційна активність промислових підприємств області

	Питома вага підприємств, що займаються інноваціями, %	Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, %	Впроваджено нових маловідходних, ресурсозберігаючих процесів, %
2011	21,7	17,4	12,5
2012	20,5	17,1	41,7
2013	21,4	17,0	29,4
2014	22,8	15,9	10
2015	21,6	18,4	16

відбулися деякі зміни організаційної структури державного управління в екологічній сфері, а також у 2012 році була розроблена методика оцінки ефективності реалізації регіональних природоохоронних та державних (загальнодержавних) цільових екологічних програм.

Якщо ж розглянути питання фінансування інноваційної діяльності загалом, то, згідно з даними Головного управління статистики в Івано-Франківській області [3], структура джерел фінансування інноваційної діяльності в Івано-Франківській області протягом аналізованого періоду має тенденцію до зменшення частки інших джерел фінансування, коштів іноземних інвесторів та збільшення питомої ваги власних коштів підприємств та організацій у ході розробки та впровадження інновацій (табл. 2).

Табл. 2

**Джерела фінансування
інноваційної діяльності**

	Джерела фінансування інноваційної діяльності, %			
	Власні кошти	Кошти держ-бюджету	Кошти іноземних інвесторів	Інші джерела
2011	83,7	0	3,2	13,1
2012	78,4	0	4,5	17,1
2013	30,9	0	16,9	52,2
2014	82,8	–	2,4	14,8
2015	76,1	–	16,6	7,3

Це, безумовно, є негативним фактором, оскільки свідчить про низьку зацікавленість інвесторів у розвитку інновацій в області. Негативним є і той факт, що допомога держави у розробці та впровадженні інновацій зменшилася протягом аналізованого періоду з мізерних 1,2% у 2008 р. до 0% у 2013 р. Крім того, протягом аналізованого періоду не відбулося збільшення частки підприємств у загальній кількості інноваційно активних підприємств, які впроваджували нові технологічні процеси. Цей показник знизився з 49,3% у 2007 р. до 27,6% у 2013 р.

Указом Президента України «Про фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави» передбачено, що під час розробки проектів законів про Державний бюджет України з 2005 року не менш як 10% коштів, отриманих від приватизації державного майна, має спрямовуватись на фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств [4].

У Законі України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» є згадка про «фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, в тому числі експортоорієнтованих і енергозберігаючих проектів», однак, на нашу думку для забезпечення ефективною реалізації цього положення необхідно чітко прописати обсяги такого фінансування та гарантування їхньої цільової спрямованості для імплементації інноваційних проектів.

Наслідки забруднення навколишнього природного середовища наносять велику шкоду, хоча як національне, так і світове законодавство з охорони навколишнього природного середовища постійно розвивається та вдосконалюється. Існуюча практика державного адміністрування як в економіці, так і в екології також є недостатньо ефективною. Необхідним є створення таких умов, щоб чисте довкілля було вигідне і виробникові продукції, і населенню.

На сьогодні загальновідомим фактом є те, що досягти високої конкурентоспроможності в будь-якій сфері країна може тільки за умови поєднання в одному процесі новітніх техніко-технологічних досягнень, посиленої підприємницької активності та ефективною урядовою політикою. Сучасні реалії свідчать про те, що українські підприємства є недостатньо вмотивованими для впровадження екологічних інновацій, а держава не здатна забезпечити належної підтримки для активізації ними такої інноваційної діяльності. Тому є необхідність огляду існуючого технологічного забезпечення реалізації екологічної політики в регіоні, адже не слід забувати, що нині динаміка показників економічного розвитку країн світу значною мірою залежить від технологічного середовища, що є матеріальною основою цього розвитку і формується шляхом організації трансферту технологій [5, с. 290].

Для того, щоб наука могла просто відтворювати потенціал, зберігати наявну кількість наукових шкіл та напрямків досліджень, необхідне фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок (НДДКР) у розмірі не менше 1% внутрішнього валового продукту (ВВП), а для забезпечення її економічного сенсу, тобто здатності сприяти зростанню економіки за рахунок впровадження нових технологій та інновацій, необхідне фінансування в обсязі не менше 1,7% ВВП. А рівень фінансування НДДКР

у підприємницькому секторі України залишається низьким. За останні роки це фінансування не перевищувало 0,87% [6]. Також варто зазначити, що протягом останніх років у промисловості створено лише четверту частину всіх передових виробничих технологій (ПВТ), а рівень активності промислових підприємств України щодо створення ПВТ не перевищував 5%.

За кількістю використаних ПВТ та кількістю організацій, що використовували ПВТ, Івано-Франківська область входить до групи регіонів із слабким впровадженням ПВТ [5, с. 323].

Важко переоцінити роль державного регулювання в інноваційно-екологічному секторі, адже держава має змогу встановлювати певні рамки й обмежувати міру участі інших агентів у цьому процесі через встановлення відповідних норм і правил. Саме тому постає гостра необхідність у розробці та імплементації ефективних механізмів державного управління в екологічній сфері, які б допомогли забезпечити раціональний розподіл видатків на наукові дослідження з метою досягнення максимального ефекту від результатів цих досліджень та які б забезпечили належну підтримку і стимули для поширення інноваційних процесів на підприємствах регіону.

Важливим кроком для ефективного розвитку інноваційної діяльності в регіоні є створення національної інноваційної системи, тобто такої сукупності правових, фінансових і організаційних структур, яка зможе забезпечити створення і поширення інновацій, комерційну реалізацію нових технологій. Тут мається на увазі розвиток інноваційної інфраструктури, що виявлятиметься у формуванні мережі технопарків, бізнес-інкубаторів, технополісів, центрів трансферу технологій, венчурних фірм.

Одним із шляхів вирішення таких інфраструктурних проблем може бути створення спеціалізованих екологічних технопарків, що стане ефективним засобом вирішення екологічних завдань, які стоять перед Україною, та екологізація інноваційної діяльності. Головним завданням такого екологічного технопарку має бути діяльність щодо створення і виконання інноваційних проектів екологічного спрямування в регіоні.

Однією з важливих причин, що значно ускладнює імплементацію новітніх концепцій використання, збереження, поліпшення стану природних ресурсів у регіоні, є існуючий у суспільстві інформаційний вакуум щодо розуміння суті, змісту, значення засад сталого розвитку, відсутності

усвідомленості соціумом, що іншого шляху збереження життя на землі просто не існує.

Це стосується всіх державних структур, місцевих органів самоврядування, громадськості, кожного громадянина країни. Без усвідомленої потреби кожним членом суспільства організувати відтворення природних ресурсів, не завдаючи при цьому шкоди екології, розв'язувати соціальні проблеми з одночасним вирішенням економічних завдань, вести мову про нові підходи до використання ресурсів землі, лісу, води, корисних копалин є нереально [7].

Враховуючи вищенаведене, варто ще раз наголосити, що функціонування інноваційних структур, які здатні вирішити багато екологічних проблем, безпосередньо залежить від узгодженості дій усіх суб'єктів регіонального розвитку (органів публічної влади, бізнесу, громадськості), що, в свою чергу, потребує розробки певного державного механізму.

Для реалізації державних гарантій у процесі інноваційно-екологічного розвитку належну увагу також варто надати кадровому забезпеченню. Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та має вплив на стан навколишнього природного середовища [8]. Задля покращення ефективності державного управління у цьому напрямку на регіональному рівні необхідно створити екологічно ефективну інноваційну систему професійної перепідготовки й оцінки компетенції державних службовців, адже під час вирішення органами державного управління важливих екологічних проблем особливу небезпеку має розрив між екологічними знаннями та здатністю керівників приймати управлінські рішення, усвідомлюючи екологічні наслідки певного виду господарської діяльності в конкретній місцевості, регіоні, країні, світі. Ось чому стає актуальною безперервна екологічна підготовка спеціалістів управлінського апарату.

Для безперервної та якісної підготовки державних службовців в екологічній сфері необхідно, щоб освітній процес здійснювався на основі застосування новітніх форм навчання: коучінгу, case-study, проведення спеціальних тренінгів, збереження в основі державних стандартів освіти значної ваги самостійних видів роботи під час навчання [9, с. 48]. Зокрема, на нашу думку, основну увагу необхідно зосередити на

екологічних інноваціях, які б реалізовувались на основі віртуального обслуговування.

Висновки і пропозиції. Отже, аналіз сучасного стану інноваційного потенціалу регіону та інформаційного забезпечення екологічної політики в регіоні свідчить, що інноваційна екологічна діяльність суб'єктів господарювання та державних управлінських структур щодо впровадження ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій перебуває не на належному рівні. Тому для підвищення ефективності імплементації екологічно безпечних технологій у регіоні, а також для розвитку наукового потенціалу у сфері охорони навколишнього середовища запропоновано створення інноваційної екологічної системи на базі екологічного технопарку, що дозволить акумулювати в одному місці інтелект науковців, підприємців та органів державної влади задля досягнення максимального ефекту від впровадження новітніх екологічних технологій та їх реалізації не тільки на території області та України, а й за її межами.

Список використаної літератури:

1. Global Innovation Index 2016 Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2016-report#>.
2. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
3. Статистична інформація. Головне управління статистики в Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stat.if.ukrtel.net>.
4. Про фінансову підтримку інноваційної діяльності підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави : Указ Президента України № 454/2004 від 20.04.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/454/2004>.
5. Інноваційно-інвестиційна і технологічна безпека трансформації регіональних економічних систем : [монографія] / [М.А. Хвесик, А.В. Степаненко, Г.О. Обиход та ін.] / за наук. ред. акад. НАН України М.А. Хвесика / ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К. : НВК «Вид-во «Наукова думка» НАН України», 2013. – 487 с.
6. Аналітична довідка. Оцінка інноваційного розвитку Івано-Франківської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.if.gov.ua>.
7. Щурик М.В. Сталий розвиток природних ресурсів: стан та передумови запровадження / М.В. Щурик // ПВНЗ «Буковинський університет» : зб. наук. пр. ; «Економічні науки». – Чернівці, 2011. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpn/2011_7/03SRP.pdf.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
9. Амосов О.Ю. Безперервна освіта як основа формування компетенцій державного службовця / О.Ю. Амосов // Управління розвитком : зб. наук. пр. – 2012. – № 8 (129). – С. 48–49.

Керничная А. Е. Роль государства в инновационном и информационном обеспечении экологического сектора на региональном уровне

В статье рассмотрено инновационное и информационное обеспечение механизмов публичного управления процессами экологизации в регионе. Проанализирована инновационная активность промышленных предприятий и степень внедрения ими инноваций, а также источники их финансирования. Исследовано роль государственного регулирования в инновационно-экологическом секторе на региональном уровне.

Ключевые слова: инновации, инновационное развитие, промышленные предприятия, государственное регулирование, окружающая среда, технопарк.

Kernychna A. Y. The role of the state in innovative and informative implementation in the ecological sector at the regional level

In the article studied the essence of the innovative and informative implementation of the mechanisms of public administration of ecologization processes at the regional level. An innovative activity of the industrial companies and sources of its funding is analyzed. The role of the government regulation in the innovative-ecological sector at the regional level is studied.

Key words: innovations, innovative development, industrial enterprises, government control, environment, tech park.

ДОЦІЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ДОСВІДУ Е-УРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті вивчено досвід розвитку електронного урядування у Великобританії і США. На основі здійсненого аналізу визначено доцільність використання досвіду аналізованих країн у процесі впровадження електронного урядування в Україні.

Ключові слова: Великобританія, досвід розвитку електронного урядування, електронне урядування, процес впровадження електронного урядування, США, технологія «урядової хмари».

Постановка проблеми. Застосування моделі електронного урядування як перспективної моделі державного управління потребує консолідації зусиль усіх гілок влади й активної участі громадянського суспільства. Використовуючи інформаційну структуру органів публічної влади у процесі свого функціонування, електронний уряд сприяє реалізації основних функцій державного управління. При цьому він забезпечує взаємодію держави з трьома основними суб'єктами: громадянами, бізнес-структурами й іншими державами на основі застосування нових інформаційно-комп'ютерних технологій. У процесі впровадження і становлення електронного урядування в Україні варто скористатись уже набутим у зарубіжних країнах досвідом. Враховуючи вищенаведене, вибрана тема дослідження є актуальною для практики державного управління в Україні.

Постановка завдання:

– вивчити досвід розвитку електронного урядування у Великобританії і США;

– визначити доцільність використання досвіду аналізованих країн у процесі впровадження електронного урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо деякі практики електронного урядування, що успішно функціонують у світовій спільноті. По-перше, це країни з топ-10 рейтингу готовності до впровадження електронного урядування за даними UNPAN (див. табл. 1).

Розглянемо спочатку досвід Великобританії. Центральний урядовий портал Великобританії у своїй роботі вирішує такі завдання:

– надання центральної точки входу для громадян з метою отримання державних послуг та інформації;

– забезпечення доступу для інтерактивної взаємодії;

– підтримка партнерства для державних і приватних організацій у сфері надання інформації та послуг;

– організація захищеного середовища, в якому громадяни можуть виконувати транзакції з державою [2, с. 55].

Урядовий шлюз як основний компонент архітектури порталу надає централізовані послуги реєстрації. Це забезпечує безпечне виконання різноманітних транзакцій з державними органами влади. Цей процес здійснюється таким чином: після надходження заявки на надання державної послуги авторизованим користувачем шлюз здійснює компонування необхідних транзакцій для надання результату державної послуги і спрямовує заявника на субпортал, де здійснюватиметься необхідний сервіс із надання державної послуги. Шлюз дає змогу нарощувати обсяг державних послуг і збільшувати складність структури їх надання [2, с. 55].

На цьому порталі зібрано найповніші дані про інформаційні послуги, що надаються урядом, а також про послуги, доступні в онлайн-режимі. Матеріали, розміщені на порталі, зберігаються в єдиній базі даних. У цілому, весь інформаційний ресурс, що надається на портал, складається із трьох елементів: інформація з клієнтської частини; інформаційний ресурс за структурою, складом і послідовністю здійснення адміністративно-управлінської діяльності, необхідної для надання державної послуги; відомчі інформаційні ресурси [3, с. 5]. Портал Великобританії надає загальну державну інформацію, поєднуючи разом інформацію і кон-

сультаційні послуги з різних джерел. Центральним розділом порталу, що реалізує цей підхід, є розділ «Ваше життя», який розбитий на два підрозділи: «Етапи життя» і «Життєві епізоди». «Життєві епізоди» охоплюють послуги у сферах освіти, автотранспорту, житлової політики, зайнятості населення, фінансів, податків, доходів, охорони здоров'я, пересування по країні, проблем навколишнього середовища, правопорядку і закону, прав та обов'язків громадян, молодіжної політики, проблем обмежено працездатних людей, людей похилого віку, громадян країни за кордоном, соціальної роботи. Таке групування послуг навколо «життєвих епізодів» призначене для спрощення спілкування громадян із державою.

Портал також надає в розпорядження користувачів розширені функції пошуку за системою порталів та субпорталів, що полегшують навігацію у середовищі державної інформації [2, с. 55]. Крім того, Центральний урядовий портал Великобританії надає громадянам країни можливість обговорювати різні проблеми на одному зі своїх розділів під назвою «Простір громадянина». Цей розділ інформує людей про плани держави з перетворення суспільного життя і дає їм можливість висловлювати свою точку зору. Особливу увагу у Великобританії зосереджено на електронному консультуванні. Метою урядового консультативного порталу www.bis.gov.uk (сьогодні це сайт www.gov.uk) є забезпечення не тільки більшої відкритості уряду, а й облік думок користувачів. Для цього на порталі публікується кодекс практики консультування, в якому є положення про налагодження механізмів зворотного зв'язку. Секретаріат Кабінету Міністрів Великобританії публікує щорічні звіти про відповідність порталів відомств цьому кодексу [2, с. 55–56]. У цей час реалізуються нові послуги, зокрема:

– використання різних каналів доступу (цифрове телебачення, WAP та 3G-телефонія, інформаційні кіоски);

– інновації у сфері інтерфейсу, наприклад, розпізнавання голосових команд під час пошуку, автоматичний переклад на інші мови;

– розширені функції персоналізації, наприклад, вибір кольору, образів, підписки на оновлення будь-якої тематичної інформації;

– додаткові «Життєві епізоди»;

– інтерактивні послуги, наприклад, реєстрація народження дитини, замовлення паспорта, онлайн-оплата дорожнього податку;

– різносторонній і динамічний контент (зміст), який у перспективі повинен дозволяти користувачам обирати різні варіанти надання інформації: від власної розсилки новин згідно із поточним етапом життєвого шляху до самостійного налаштування структури порталу у вигляді обраних розділів субпорталів органів влади та уповноважених організацій [2, с. 56].

З 2001 р. почав використовуватися урядовий шлюз (gateway), розроблений Microsoft, який централізував декілька масивних блоків урядової структури в Інтернеті. З федерального бюджету Великобританії близько 16 млрд. євро щороку витрачається на технології, на частку яких припадає 4,6% загальних державних витрат. При цьому Microsoft постачає лише 19% програмного забезпечення, яке використовується у публічному секторі. Загальні витрати на програмне забезпечення склали 1,76 млрд. фунтів [4].

Витрати на інформаційно-комунікаційні технології з 2009-го до 2014 р. скоротилися на 20% завдяки впровадженню G-cloud («урядової хмари») – віртуальної моделі, яка містить основні технологічні компоненти для взаємодії із загальною інфраструктурою уряду і яка здатна функціонувати на будь-якому сервері, будь-де

Табл. 1

Показник готовності країн до е-урядування (EGDI) у розрізі зарубіжних країн і України (2005–2014 рр.) (на основі даних [1])

Країни	2005		2008		2010		2012		2014		Динаміка зміни показника
	EGDI	N	EGDI	N	EGDI	N	EGDI	N	EGDI	N	
Великобританія	0.8777	4	0.7872	10	0.8147	4	0.8960	3	0.8695	8	-0.0082
Італія	0.6794	25	0.6680	27	0.5800	38	0.7190	32	0.7593	23	+0.0799
Нідерланди	0.8021	12	0.8631	5	0.8097	5	0.9125	2	0.8897	5	+0.0876
Німеччина	0.8050	11	0.7136	22	0.7309	15	0.8079	17	0.7864	21	+0.0157
Польща	0.5872	38	0.6134	33	0.5582	45	0.6441	47	0.6482	42	+0.0610
Україна	0.5456	48	0.5728	41	0.5181	54	0.5653	68	0.5032	87	-0.0424
Франція	0.6925	23	0.8038	9	0.7510	10	0.8635	6	0.8938	4	+0.2013

Примітка: N – рейтингове місце країни згідно з Індексом готовності країн до електронного уряду (EGDI) у розрізі країн світу.

географічно. Це дало змогу оптимізувати діяльність центрів обробки даних, які різняться за відомчою належністю, і зекономити на накладних витратах.

Підсумовуючи, треба зазначити, що структура електронного урядування не є повністю централізованою. До 17.10.2012 р. існували три основні служби:

- Directgov (обслуговувала громадян);
- Businesslink (призначена для потреб бізнесу; замінено на www.gov.uk);
- NHSchoice (концентрувалася на різних аспектах охорони здоров'я, проблемах впровадження електронного уряду у Великобританії; www.nhs.uk).

13.09.2012 р. на домашній сторінці directgov був анонсований проект GOV.UK, створений Government Digital Service, який повинен був замінити Directgov як первинний сайт уряду Великобританії.

Серед найближчих конкурентів Великобританії у впровадженні електронного уряду вже традиційно є США. Розробка урядового порталу США www.usa.gov почалася майже одночасно з британським порталом. У завдання побудови порталу входило об'єднання близько 20 тисяч існуючих державних інтернет-сайтів, загальна ж кількість представлених на ньому організацій повинна була скласти близько 30 тисяч. Технологічно портал мав об'єднати безліч сайтів на рівні інтеграції посилань, а також сформувати власний механізм пошуку по безлічі баз даних та інформаційних ресурсів федеральних і місцевих органів влади. На сьогодні портал позиціонується як офіційний шлюз, через який здійснюється інтеграція зростаючої кількості онлайн-представництв федеральних структур [5]. Логічно портал організований за розділами взаємодії держави з громадянами, бізнесом, держслужбовцями: G2C, G2B, G2G. Також є розділ для нових іммігрантів у США. Кожен із розділів сегментований за типами життєвих ситуацій взаємодії для різних категорій громадян. Посилання із підрозділів ведуть на різні сайти і портали різних агентств та відомств США. На порталі є єдиний перелік державних послуг і функція моніторингу списку державних послуг, у результаті якої заявники можуть отримати інформацію про зміну списку державних послуг [2, с. 58]. Інформація про державні послуги представлена як рубрикатор життєвих ситуацій – у вигляді алфавітного списку та у вигляді результатів роботи пошукової машини згідно із

запитом послуг за органами влади різного рівня (федеральний рівень, органи влади штатів, муніципалітети, органи самоврядування) [3, с. 7].

Основні розділи:

- доходи і гранти (субсидії, кредити і фінанси, фонди, фінансова допомога);
- споживачі (споживчий кредит, борги, крадіжки, обслуговування);
- оборона, міжнародна економіка (служба в армії, представництва, торгівля, посольства, візи, імміграція);
- навколишнє середовище, енергетика, сільське господарство;
- сім'я і дім;
- охорона здоров'я;
- історія;
- мистецтво і культура;
- робота й освіта;
- фінанси і податки (бюджет, кредит, заощадження, пенсія);
- громадська безпека і закон;
- уряд;
- наука і технології;
- відпочинок і подорожі;
- голосування та вибори.

Всього на порталі представлено 158 державних послуг, що становить, за експертними оцінками, до 60% федеральних послуг, 40% послуг місцевої влади [2, с. 59].

Висновки і пропозиції. Основними проблемами впровадження елементів електронного урядування в процеси державного управління в аналізованих державах є такі:

- прагнення регіональних органів публічної влади зберегти «інституційну» незалежність від проявів управління в централізованих системах;
- інституційний спротив процесам інтеграції в єдине централізоване управлінське середовище (аспект уніфікації інформаційних даних з різних галузевих (спеціальних) баз даних);
- потреба повного узгодження бюджету процесу впровадження електронного урядування і його розвитку щодо процесно-структурних елементів і галузевих та регіональних особливостей у певній країні тощо.

Щодо позитивного досвіду, який можна використати в Україні, то для вдосконалення процесу електронного урядування, а саме оптимізації діяльності центрів обробки даних різних сфер життєдіяльності держави, можна запозичити досвід Великобританії щодо формування і використання технології «G-cloud» (урядової хма-

ри). Нагадаємо, що у Великобританії це дало змогу скоротити витрати на інформаційно-комунікаційні технології на 20%.

Іншим важливим аспектом процесу впровадження елементів електронного урядування в Україні, особливо на регіональному і локальному рівнях, є потреба розробки і застосування державної програми підтримки процесу імплементації. На нашу думку, це має бути проект взаємодії центральних державних інституцій, неурядових організацій та органів публічної влади на регіональному і локальному рівнях щодо соціально-психологічного супроводу процесу впровадження електронного урядування. Проект повинен мати виражене просвітницьке спрямування з елементами практичного й інтерактивного навчання. Власне, основним завданням такого проекту вбачається подолання психологічної недовіри і страху (спротиву) певних категорій громадян держави щодо новітніх форм взаємодії та управління в державі.

По-перше, персонал органів публічної влади на локальному рівні повинен розуміти, що впровадження електронного урядування не означає автоматичне його скорочення (персоналу) і заміну на інформаційно-комп'ютерні технології.

По-друге, певним категоріям людей (особливо людям похилого віку) треба допомогти подолати недовіру до юридичної легітимності електронного документообігу (цифровий електронний підпис, електронна форма довідок (виписок), які передаються у вищі державні інституції, тощо).

По-третє, впровадження урядування дає відчутний ефект економії часу не лише посадовців органів публічної влади, а й громадян, що дасть змогу використати зекономлений час (добирання до органу публічної влади у визначені для прийому громадян години, очікування у переважній більшості випадків у черзі для здійснення процесу взаємодії – подання/отримання документів тощо) для інших особистих цілей (елементи особистого тайм-менеджменту).

Список використаної літератури:

1. United Nations Public Administration Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm.
2. Серенок А.О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П.С. Клімушин, А.О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
3. Клімушин П.С. Особливості впровадження світового досвіду електронного урядування із застосуванням порталних технологій в систему національного державного управління / П.С. Клімушин // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
4. Электронное государство в Великобритании [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://open-gov.ru/elektronnoe-gosudarstvo-v-velikobritanii/>.
5. Отчет о научно-исследовательской работе по теме: Создание комплекта проектов основных технических нормативных документов по взаимодействию среды с внешними системами и ИСАЭР. – М. : ЗАО РесЭко, 2004. – 412 с.

Кондаков К. Г. Целесообразность внедрения в Украине опыта электронного управления зарубежных стран

В статье изучен опыт развития электронного управления в Великобритании и США. На основе проведенного анализа определены целесообразность использования опыта рассматриваемых стран в процессе внедрения электронного управления в Украине.

Ключевые слова: *Великобритания, опыт развития электронного управления, электронное управление, процесс внедрения электронного управления, США, технология «правительственного облака».*

Kondakov K. H. Implementation feasibility of foreign countries e-governance experience in Ukraine

In the article studied the experience of e-governance in the UK and the US. Based on the analysis, the usefulness of the experience of the countries considered in the process of introducing e-governance in Ukraine.

Key words: *UK, experience in the development of e-government, e-government, process of implementing e-government, USA, „G-cloud” technology (government cloud).*

В. О. Коновал

перший заступник начальника управління інформаційно-комунікаційних систем та захисту інформації апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), здобувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В МІСТІ КИЄВІ

У статті досліджено поточний стан впровадження електронного урядування у м. Києві. Проаналізовано основні нормативно-правові акти столиці, які регулюють розвиток цієї сфери. Розглянуто ефективність роботи веб-сайту міської держадміністрації, функціонування системи електронного документообігу, організацію діяльності центрів надання адміністративних послуг, інші інформаційно-аналітичні системи, пріоритетні напрямки подальшого розвитку електронного урядування, а також наміри перетворити столицю в «розумне місто». Окреслено основні проекти електронного урядування, які успішно втілені у м. Києві.

Ключові слова: електронне урядування в м. Києві, електронний документообіг, адміністративні послуги, центри надання адміністративних послуг, смарт сіті.

Постановка проблеми. Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [1].

За результатами міжнародного оцінювання розвитку електронного урядування «United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development» (проводиться раз на два роки), яке було оприлюднено в липні 2016 року, Україна поліпшила свої позиції на 25 пунктів та посіла 62 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй [11].

Дещо раніше, наприкінці 2015 р., було оприлюднено результати дослідження стану та перспектив розбудови е-урядування та адмінпослуг у 100 найбільших містах України, реалізоване коаліцією неурядових організацій [8]. За результатами дослідження було визначено органи публічної влади м. Києва як лідерів у сфері використання елементів і технологій електронного урядування за напрямками. Зо-

крема, відзначено ефективність функціонування офіційного веб-сайту Київської міської ради, розвинену систему внутрішнього документообігу у столичних органах публічної влади м. Києва, а також суттєві здобутки щодо організації надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг.

Зазначене актуалізує необхідність дослідження організаційно-правових механізмів впровадження електронного урядування у м. Києві. Адже успішний досвід столиці може бути використаний в усій державі як найкраща практика.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впровадження системи електронного урядування у публічне управління України аналізують у своїх працях вітчизняні науковці: О. Голубуцький, В. Єганов, І. Клименко, К. Линьов, І. Погребняк, А. Семенченко, О. Шевчук та ін. Їхні дослідження стосуються переважно розвитку електронного урядування на національному рівні в Україні. Втім, в Україні процес впровадження електронного урядування є двовекторним, тобто ініціюється як «згори» на рівні центральних органів публічної влади, так і «знизу» на рівні місцевих органів. Зважаючи на це, особливої уваги заслуговує місцевий рівень організації публічного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема досвід столиці нашої держави як міста,

що має значні передумови та переваги у своєму розвитку. Це питання залишається недостатньо розробленим та висвітленим.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження організаційно-правових механізмів впровадження електронного урядування у м. Києві, а також визначення поточного стану використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні столицею.

Виклад основного матеріалу. Впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні є складним процесом, що вимагає вирішення цілого комплексу взаємозалежних політичних, правових, адміністративних і технологічних проблем та, відповідно, фінансових витрат.

Варто зазначити, що незважаючи на значний прогрес у галузі законодавчого регулювання процесів інформатизації в державі, вітчизняне законодавство відстає від світових процесів розвитку інформаційного суспільства. У цій сфері діють такі нормативно-правові акти: Закони України «Про Національну програму інформатизації» та «Про Концепцію Національної програми інформатизації»; Порядок формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 644 від 12 квітня 2000 р.; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації» № 121 від 4 лютого 1998 р., «Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади» № 160 від 16 лютого 1998 р.; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» № 2250-р від 13 грудня 2010 р. та інші.

Впровадження електронного урядування у столиці відбувається відповідно до Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року (затверджена рішенням Київської міської ради № 824/7060 від 15 грудня 2011 р.) [4], однією з головних стратегічних ініціатив якої було визначено «електронний уряд», зокрема впровадження сучасних технологій міського управління.

Відповідно до Стратегії, створення електронного уряду в м. Києві має на меті:

- спрощення і прискорення взаємодії населення, бізнесу із службами міста;
- підвищення прозорості внутрішніх адміністративних процесів;

- кращу керованість системи міського управління, можливість наглядного відстеження роботи окремих служб;

- скорочення видатків на утримання адміністративного апарату.

Водночас визначено, що під час роботи з населенням електронний уряд у столиці забезпечить:

- надання офіційної інформації, документів, шаблонів тощо;
- двосторонню комунікацію в оперативному режимі;
- можливість здійснення юридичних і фінансових транзакцій;
- доступність інформації від окремих функцій міськадміністрації та всього апарату загалом для широкої громадськості.

Відповідно до Стратегії, в напрямку поліпшення внутрішніх процесів міської адміністрації передбачено:

- координацію окремих функцій міста у єдиній налагодженій системі;
- прискорення інформаційного обміну;
- поліпшення керованості та надійності внутрішніх процесів;
- організацію системи відстеження роботи окремих служб, можливість своєчасної та незаангажованої оцінки результатів [4].

Конкретизація і деталізація заходів Стратегії щодо зазначених питань знайшла своє відображення у Міській цільовій програмі розвитку електронного урядування в місті Києві на період 2012–2014 рр. (затверджена рішенням Київської міської ради № 602/6838 від 10 листопада 2011 р.). Одним із ключових завдань цієї програми було створення інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний інформаційний простір територіальної громади міста Києва» (ІТС ЄІПК). Зупинімося докладніше на ньому. Метою створення ІТС ЄІПК стала розбудова сучасної європейської системи державного управління (ланка – регіональний рівень) у сферах фінансів, економіки, будівництва, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту та зв'язку, інформації із використанням інформаційно-комп'ютерних технологій для задоволення потреб органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнесу і мешканців м. Києва. Під час створення системи електронного документообігу були закладені такі принципи: стійкість, безперервність, оперативність, захищеність.

Основну частину робіт із впровадження ІТС ЄІПК виконано у 2012–2013 рр. Система по-

будована на спеціалізованому програмному забезпеченні «АСКОД» вітчизняної компанії, яке має експертний висновок про відповідність нормативним документам у сфері технічного захисту інформації, виданого Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. У Київській міській державній адміністрації використовується «АСКОД-корпоративний», «АСКОД-веб» та «АСКОД-мобільний».

З 1 січня 2013 р., після проведення робіт з адаптації програмного забезпечення «АСКОД» до вимог міської держадміністрації, система була впроваджена у секретаріаті Київради, структурних підрозділах КМДА (апараті, департаментах, управліннях, службах), у РДА, організаціях та підприємствах, що належать до комунальної власності міста [6].

В ІТС ЄІПК автоматизовані всі процеси діловодства (службова кореспонденція, звернення громадян, нормативно-розпорядчі документи, запити ЗМІ, публічна інформація, внутрішня кореспонденція), впроваджено електронно-цифровий підпис (ЕЦП) документів із застосуванням надійних засобів захисту.

Лише протягом 2013–2014 рр. кількість зареєстрованих документів, підписаних ЕЦП, складала понад 250 тис. З 1 листопада 2014 р. в ІТС ЄІПК введено повний електронний документообіг, тобто в межах системи вся службова кореспонденція функціонує у вигляді електронних документів з ЕЦП, крім вихідних документів, які надсилаються адресатам за межі системи. Станом на 1 січня 2015 р. база даних ІТС ЄІПК містить понад 1 млн. 754 тис. реєстраційних карток документів [5].

Наступним вагомим напрямком упровадження електронного урядування на місцевому рівні у державі в цілому та у м. Києві зокрема стали процеси, пов'язані з наданням адміністративних послуг не безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Центри надання адміністративних послуг утворюються при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) та районних у м. Києві державних адміністраціях. Упродовж 2011–2013 рр. у столиці було утворено 11 ЦНАПів (1 міський та 10 районних). Більшість ЦНАПів утворено на базі дозвільних центрів, які розпочали свою діяльність ще у 2007 р. згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і забезпечували надання

адміністративних послуг із видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності. Таким чином, дозвільні центри стали складовою ЦНАПів.

Усі ЦНАПи столиці мають однаковий організаційно-правовий статус. Однак, якщо міський ЦНАП станом на 1 березня 2016 р. надає 132 адміністративні послуги, то кількість адміністративних послуг, які надаються через районні ЦНАПи, коливається у межі 62–92 послуг. Водночас, у зв'язку із здійсненням політики деконцентрації, збільшується кількість адміністративних послуг, які передаються від прямого надання суб'єктами надання адміністративних послуг до надання через ЦНАПи. Так, із 2013 р. щорічно додається у середньому 20% адміністративних послуг, які мають надаватися через ЦНАПи як на рівні міста, так і на рівні районів столиці [3].

У 2011 р. створено веб-портал адміністративних послуг у м. Києві, який забезпечує висвітлення повної інформації щодо надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру, моніторинг звернень суб'єктів господарювання, формування технологічних карт руху дозвільних справ, надання адміністративних послуг, електронний документообіг щодо видачі документів дозвільного характеру та надання адміністративних послуг, а також автоматизований обмін даними між державними адміністраторами, міськими структурами та територіальними органами центральних органів виконавчої влади, завдяки чому вдалося уніфікувати процедуру надання адміністративних послуг.

Загалом надання адміністративних послуг в електронному вигляді почало активно розвиватися лише наприкінці 2014 р. У 2015 р. органами ЦНАП у м. Києві було розглянуто 486 тис. звернень громадян щодо надання адміністративних послуг, а також реалізовано низку нововведень, які покращують швидкість та якісь надання адміністративних послуг у столиці [10, с. 28].

З метою напрацювання стратегічного бачення розвитку ЦНАПів у м. Києві на середньострокову перспективу затверджено Концепцію розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016–2018 рр. (рішення Київської міської ради № 860/860 від 28 липня 2016 р.) [3].

Основними завданнями Концепції є:

– забезпечення передумов для створення належної системи управління сферою надан-

**Пріоритетні проекти та заходи комплексної міської цільової програми
«Електронна столиця» на 2015–2018 рр.**

Пріоритетні проекти	Заходи інформатизації
Інтеграційні проекти, покликані підвищити ефективність створення нових та інтеграцію існуючих інформаційних систем	<ul style="list-style-type: none"> – модернізація та функціональне розширення інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний веб-портал територіальної громади м. Києва»; – модернізація інформаційно-телекомунікаційних систем єдиного інформаційного простору територіальної громади м. Києва; – створення мережевої інфраструктури Київської міської ради, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних у м. Києві державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста; – модернізація та функціональне розширення програмно-технічного комплексу інформаційно-довідкової служби Call-центр, супровід програмно-апаратного комплексу інформаційно-довідкової служби Call-центр, забезпечення безперервного доступу структурних підрозділів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних у м. Києві державних адміністрацій та комунальних підприємств до інформаційно-довідкової служби Call-центр; – модернізація і функціональне розширення апаратних комплексів для поточних та перспективних завдань.
Проекти, спрямовані на забезпечення інформаційної безпеки міста	<ul style="list-style-type: none"> – формування єдиної політики безпеки в інформаційно-телекомунікаційному середовищі міста шляхом впровадження таких механізмів управління технічним захистом інформації: правового, організаційного, організаційно-правового, ресурсного, інформаційно-аналітичного та інших; – закриття можливих каналів витоку інформації на об'єктах інформаційної діяльності підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади м. Києва; – створення комплексних систем захисту інформації з підтвердженою відповідністю в інформаційно-телекомунікаційних системах, у яких здійснюється (передбачається) обробка державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом (зокрема службової інформації структурних підрозділів Київської міської ради, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних у м. Києві державних адміністрацій, конфіденційної інформації про особу (персональні дані) тощо); – створення комплексів технічного захисту інформації на об'єктах інформаційної діяльності, в яких циркулює (передбачається циркуляція) мовна інформація з обмеженим доступом; – забезпечення належного стану впроваджених систем захисту інформації на об'єктах інформаційної діяльності та в інформаційно-телекомунікаційних системах, що експлуатуються у структурних підрозділах Київської міської ради, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних у м. Києві державних адміністраціях, підприємствах, установах та організаціях, що належать до комунальної власності територіальної громади м. Києва; – впровадження заходів щодо технічного захисту від модифікації, блокування та спотворення відкритої інформації, яка належить до державних інформаційних ресурсів, а також відкритої інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, яка оприлюднюється в Інтернеті, інших глобальних інформаційних мережах і системах або передається телекомунікаційними мережами (далі – відкрита інформація), зокрема інформації про діяльність підрозділів, яка розміщується на офіційному веб-сайті Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації); – забезпечення функціонування впровадженої системи підготовки осіб, які безпосередньо відповідають за захист інформації на об'єктах інформаційної діяльності, та підвищення їхньої кваліфікації.
Масштабні галузеві проекти	<ul style="list-style-type: none"> – створення і впровадження комплексної інформаційно-аналітичної системи управління фінансово-господарською діяльністю в м. Києві; – створення веб-порталу «Єдиний освітній простір міста Києва»; – створення інформаційно-аналітичної системи «Електронна медицина»; – створення веб-порталу надання адміністративних послуг; – створення єдиної інформаційно-аналітичної системи фінансового планування м. Києва.

ня адміністративних послуг, взаємозв'язку та підпорядкування міського та районного рівня ЦНАПів;

- затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАПи, уніфікація такого переліку на рівні міста і районів, розмежування адміністративних та державних і публічних послуг, які не є адміністративними, на території м. Києва;

- створення належної матеріально-технічної бази ЦНАПів на території м. Києва, збільшення кількості адміністраторів ЦНАПів;

- створення розгалуженої мережі ЦНАПів на території м. Києва;

- створення передумов для переведення надання максимально можливої кількості адміністративних послуг в електронний вигляд, зокрема за допомогою ідентифікатора користувача «Картка киянина» та через веб-портал надання адміністративних послуг у м. Києві.

Розглянемо наступний елемент системи електронного урядування столиці – офіційний веб-сайт Київської міської державної адміністрації [9]. За оцінками експертів, цей інтернет-портал є одним із найкращих в Україні, враховуючи такі критерії, як доступ до інформації, зворотній зв'язок із громадськістю, адміністративні послуги, доступ до публічної інформації, зручність користування веб-сайтом. Окрім інформації про діяльність місцевої влади, актуальні питання столиці, ресурс містить розділ «Е-місто» з такими напрямками: портал електронних петицій, ваш будинок, містобудівний кадастр, адмінпослуги, ордери на розриття, «Картка киянина», електронна система запису до дошкільних навчальних закладів, система обліку публічної інформації, міський наземний громадський транспорт онлайн, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, інтерактивна карта звернень громадян, карта відновлення комунальних послуг, Київ'аудит, Kyiv smart city, промисловість і наука Києва, ІС управління майном територіальної громади Києва, оцінка стану підземних пішохідних переходів. Усе це значно полегшує мешканцям столиці вирішення нагальних проблем та отримання необхідної інформації.

Нині головним програмним документом у сфері електронного урядування у м. Києві є комплексна міська цільова програма «Електронна столиця» на 2015–2018 рр. (затверджена рішенням Київської міської ради № 654/1518 від 2 липня 2015 р.) [2]. У ній зазначено, що

«електронізація» м. Києва має стати підмогою у проведенні адміністративної реформи, базисом постійного вдосконалення державного і муніципального управління.

Одним із важливих принципів формування зазначеної Програми є концентрація ресурсів у найважливіших напрямках інформатизації. Відповідно, визначено пріоритетні проекти, спрямовані на розвиток електронного урядування, які описані в табл. 1.

У перший рік дії програми «Електронна столиця» в м. Києві було здійснено такі заходи:

- розширено функціональні можливості інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний веб-портал територіальної громади міста Києва», створено нові сервіси для мешканців;

- створено інформаційно-аналітичну систему «Електронна медицина», забезпечено впровадження, технологічне обслуговування і розгортання ІТС;

- модернізовано і стандартизовано ІТ-інфраструктуру, знижено витрати на її експлуатацію, вироблено і впроваджено єдині ІТ-стандарту побудови та обслуговування ІТ-ресурсів;

- розширено функціональні можливості програмно-технічного комплексу інформаційно-довідкової служби Контактного центру м. Києва. Модернізовано портал 1551.gov.ua та картографічні сервіси, запроваджено масову автоматизовану розсилку sms-повідомлень;

- здійснено заходи із забезпечення захисту інформації від витоку за рахунок акустичних каналів;

- розгорнуто регіональний вузол Спеціальної інформаційно-телекомунікаційної мережі Національної системи конфіденційного зв'язку в апараті виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), забезпечено його супровід [10, с. 116].

Варто зазначити, що представники громадянського суспільства теж активно беруть участь у розробці технологій електронного урядування у м. Києві. Так, за участю громадськості, експертів, міської влади, представників українських технологічних компаній та міжнародного бізнесу, громадських організацій, наукової та академічної спільноти у 2015 р. було розроблено Концепцію «Київ смарт ситі 2020» [7]. Одним із пріоритетних напрямків реалізації Концепції є е-урядування, що передбачає радикальну трансформацію системи управління містом, зокрема оптимізацію управління шляхом інтеграції процесів, систем та даних із використанням ін-

**Основні проекти щодо впровадження
електронного урядування та розвитку смарт сіті, реалізовані в м. Києві**

Проект	Характеристика
Інформування киян (оперативне надання інформації про події Києва, роботи комунальних служб тощо)	Інформація про важливі події міста зібрана на одному «майданчику» і доступна всім бажаним шляхом оперативного отримання sms або e-mail розсилки. За допомогою послуги sms кияни можуть дізнатися про надзвичайні ситуації, зміни у русі метро, перекриття доріг. За допомогою e-mail розсилки – про надзвичайні ситуації, зміни у русі метро та громадського транспорту, перекриття доріг, новини КМДА та районів, зустрічі із представниками влади, події, що проводяться за підтримки КМДА, планові відключення електроенергії, відключення води тощо. Для отримання сповіщень потрібно заповнити реєстраційну форму в розділі «Інформування киян» на оновленому порталі КМДА, процедура займає кілька хвилин.
Онлайн-петиції до Київради (механізм звернень до київської влади та забезпечення контролю їх розгляду)	Київ став першим містом в Україні, який впровадив цей інструмент електронної демократії та e-залучення (e-participation) громадян до вирішення проблем місцевого значення. Сервіс запрацював з 1 листопада 2015 р. і виявився досить успішним. Динаміка і тематика петицій до Київради формує «народний порядок денний», дає «соціальний ліфт» авторам та ідеям успішних петицій, пріоритетизує підняті питання в порядку денному місцевої влади. Рівень підтримки мерією успішних петицій складає понад 70%. Реалізований сервіс на сайті www.petition.kievcity.gov.ua . У разі збору під петицією 10 000 підписів впродовж 90 днів, на кожну з них Київрада в особі міського голови оприлюднює офіційну позицію щодо підтримки чи не підтримки петиції.
Мобільний додаток 1551 (можливість швидкого звернення до контактної центру столиці)	Проект дає змогу громадянину зателефонувати на гарячу лінію за багатоканальним телефоном 1551 та озвучити своє питання/проблему/пропозицію оператору (сервіс працює цілодобово). Аналогічна послуга доступна і на сайті Контактного центру м. Києва – https://1551.gov.ua . Попередньо зареєструвавшись, є можливість залишити звернення, додати супровідну інформацію та фото і надіслати запит. Одразу ж після цього надходить номер звернення, за яким можна відслідковувати стан його виконання на сайті. Також є можливість завантажити мобільний додаток, отримавши доступ до всіх функцій порталу, а також до інтерактивної карти відновлення комунальних послуг.
«Картка киянина» (єдина картка для максимально зручного доступу до столичних послуг)	Проект покликаний зробити життя мешканців столиці простішим і комфортнішим. «Картка киянина» поєднує повноцінну платіжну картку, електронні квитанції ЖКГ, єдиний квиток на культурні заходи та на проїзд у транспорті, інтеграцію із системою «Електронний рецепт», можливість отримання адміністративних послуг у режимі онлайн та, звичайно ж, ID-документ мешканця міста. Окрім того, що картка є матеріальним носієм персональних даних її власника, вона служить універсальним інструментом для отримання соціальної допомоги та пільг. Функціонал «Картки киянина» активно розвивається і постійно додаються все нові послуги та можливості.
Відкритий бюджет м. Києва (прозорість влади та контроль киянами міського бюджету)	Київ став першим українським містом, яке повноцінно запровадило «Відкритий бюджет». Метою проекту є забезпечення абсолютної прозорості та вільного доступу громадськості до інформації про стан виконання столичного бюджету через сайт http://new.kievcity.gov.ua . Ця система автоматично збирає, завантажує й обробляє показники в єдиній вітрині. Зокрема, автоматизовано потік обміну даними між муніципалітетом і казначейством. Діючий функціонал уже зараз дає можливість керівництву міста оперативно зупиняти платежі в разі спроби неефективного використання бюджетних коштів. А кияни можуть побачити максимально прозорий процес розподілення коштів.
Бюджет участі (можливість впливати на формування міського бюджету)	Головна мета проекту – дати мешканцям столиці можливість не лише краще розуміти процеси формування бюджету, а й безпосередньо взяти в них участь. Протягом місяця, здійснивши всього кілька кліків на відповідному сайті, кожен киянин міг збільшити та зменшити певні статті бюджету і, таким чином, запропонувати власну версію стосовно найактуальніших бюджетних питань у сферах охорони здоров'я, освіти та житлово-комунального господарства. Зібрана інформація (думки і пропозиції понад 1 000 активних киян) була передана на розгляд бюджетної комісії, яка, в свою чергу, використала їх під час формування бюджету.
Система електронних закупівель (запобігання корупції та повна прозорість усіх закупівельних процесів столиці)	Київ став першим містом в Україні, що повністю перевів свої допорогові закупівлі на систему електронних державних закупівель ProZorro. На кінець 2015 р. 50% усіх українських закупівель у системі відбувались саме в Києві. А загальна сума економії бюджетних коштів у столиці сягнула 120 млн. грн. На черзі повна інтеграція з проектом «Відкритий бюджет», що дозволить кожному киянину проаналізувати не лише цифри, що надаються в бюджеті, а й побачити всю історію проведення аукціону. Цей прозорий механізм унеможливує зловживання посадових осіб та забезпечує чесну конкуренцію, а також економію коштів міського бюджету.
Онлайн-реєстрація місця проживання (запобігання корупції та покращення системи надання адмінпослуг)	Внесення змін до процедури реєстрації місця проживання особи та зняття з реєстрації місця проживання особи – це один із перших, але дуже важливих кроків у рамках глобальної реформи надання адмінпослуг. На спеціальному порталі електронних послуг м. Києва є можливість подати електронну заявку на отримання цієї послуги, лише заповнивши анкету. Завдяки ідентифікації за допомогою BankID або «Картки киянина» система одразу має базові дані, отже, не доводиться заповнювати стандартні поля форми (ПІБ, дату народження тощо). В результаті, отримується реєстраційний номер та конкретний час, коли потрібно принести документи до відповідного Центру надання адміністративних послуг.

формаційно-комунікаційних технологій; забезпечення прозорості і підзвітності управління в місті; надання зручних е-послуг та кардинальне їх поліпшення для громадян; зменшення витрат на управління містом тощо. Концепція закладає базові засади для подальшого інфраструктурного, технологічного і соціального розвитку міста й визначає вектор трансформації міського простору відповідно до стандартів майбутнього.

У табл. 2 наведена інформація щодо основних проектів, які спрямовані на розвиток електронного урядування у м. Києві та відповідають намірам перетворити столицю в «розумне місто».

В цілому, інформаційно-комунікаційні технології сприяють прозорості адміністрування та управління містом, забезпечують надання доступних і якісних е-послуг, а також залучають громадян до участі у прийнятті рішень та впливу на розроблення міської політики.

Висновки і пропозиції. Отже, в м. Києві тривають процеси впровадження електронного урядування через формування дієвих організаційно-правових механізмів. Розвиток цієї сфери регулюється такими нормативно-правовими актами місцевого рівня: Стратегією розвитку міста Києва до 2025 року, Комплексною міською цільовою програмою «Електронна столиця» на 2015–2018 рр., Концепцією розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016–2018 рр., Концепцією «Київ смарт сіті 2020» тощо. Вони спрямовані на трансформацію управління столицею в інтересах громадян з метою забезпечення його максимальної ефективності, прозорості і підзвітності на основі інформаційно-комп'ютерних технологій.

Протягом останніх років місцевим органам публічної влади м. Києва вдалося забезпечити прогресивні зміни щодо використання окремих інструментів електронного урядування. Серед інших, слід виокремити такі напрямки електронного урядування, які успішно втілені в столиці:

– єдиний веб-портал територіальної громади міста для інформування про соціальний, економічний та політичний напрямки розвитку, події і культурні заходи, забезпечення зворотного зв'язку містян із владою столиці;

– електронні послуги для досягнення максимальної прозорості й відкритості щодо надання адміністративних і публічних послуг жителям міста через наявну мережу ЦНАПів у столиці;

– електронний документообіг для суттєвого підвищення ефективності роботи місцевих ор-

ганів публічної влади столиці шляхом автоматизації усіх процесів діловодства, впровадження електронно-цифрового підпису документів із застосуванням надійних засобів захисту;

– онлайн-бюджет для забезпечення прозорості та вільного доступу громадськості до інформації про стан планування і виконання бюджету міста;

– бюджет участі – проект, спрямований на залучення жителів міста до прийняття рішень щодо розвитку міста, поліпшення діалогу між місцевою владою та громадськістю шляхом співпраці у плануванні та імplementації бюджетів учасників;

– електронні петиції до Київської міської ради для донесення потреб та ініціатив громадян до керівництва міста;

– електронні закупівлі – система, створена за ініціативи громадських організацій, комерційних майданчиків, державних органів та підприємців із метою прозорого та ефективного витрачання державних коштів, запобігання корупції шляхом громадського контролю і розширення кола постачальників, переходу до електронного документообігу, повної звітності та аналізу державних закупівель;

– єдина система обліку – єдина інформаційна система управління КМДА з оптимізацією та уніфікацією бізнес-процесів, єдина система утворення тарифів, створення єдиних підходів до аналізу інформації.

Водночас, під час розробки заходів щодо подальшого розвитку електронного урядування у м. Києві важливо звернути увагу на передовий досвід у цій сфері розвинених міст світу, що є перспективним напрямком подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
2. Про затвердження Комплексної міської цільової програми «Електронна столиця» на 2015–2018 рр. : рішення Київської міської ради № 654/1518 від 2 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/F5671BF2FE6B8BEFC2257E8C006873B9?OpenDocument.
3. Про затвердження Концепції розвитку центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на 2016–2018 рр. : рішення Київської міської ради

- № 860/860 від 28 липня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/I_docki2.nsf/alldocWWW/F8148804315B15F3C22580280068704OpenDocument.
4. Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року : рішення Київської міської ради № 824/7060 від 15 грудня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=09TSF09EC1>.
 5. Звіт про виконання Міської цільової програми розвитку електронного урядування у м. Києві на 2012–2014 рр. та Міської цільової програми з технічного захисту інформації в м. Києві на 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ueuzi.kievcity.gov.ua/files/2015/6/23/Zvit_UEUZI_new.pdf.
 6. Коновал В. Механізми впровадження електронного урядування: регіональний аспект на прикладі міста Київ / В. Коновал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://itvesti.com.ua/tendencii/mehanizmi-vprovadzhennya-elektronnogo-uryaduvannya-na-prikladi-kieva-04-2014>.
 7. Концепція «Київ смарт ситі 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kyivsmartcity.com>.
 8. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування ; наук. ред. А. Яскевич – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2015. – 84 с.
 9. Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua>.
 10. Річний звіт міста Києва за 2015 рік / виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація); Reform assistance to Ukraine. Підтримка реформ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kievcity.gov.ua>.
 11. United Nations E-Government Survey 2016. E-Government in Support of Sustainable Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.

Коновал В. О. Организационно-правовые механизмы внедрения электронного управления в городе Киев

В статье исследовано текущее состояние внедрения электронного управления в г. Киев. Проанализированы основные нормативно-правовые акты столицы, которые регулируют развитие этой сферы. Рассмотрено эффективность работы веб-сайта городской госадминистрации, функционирование системы электронного документооборота, организацию деятельности центров предоставления административных услуг, другие информационно-аналитические системы, приоритетные направления дальнейшего развития электронного управления, а также намерения превратить столицу в «умный город». Определены основные проекты электронного управления, которые успешно воплощены в г. Киев.

Ключевые слова: электронное управление в г. Киев, электронный документооборот, административные услуги, центры предоставления административных услуг, смарт сити.

Konoval V. A. The organizational and legal mechanisms for implementation e-government in Kyiv

In the article investigated the current status of e-government in the city Kyiv. Analyzed basic regulations of the capital, which regulate the development of the sector. Considered the efficiency of the web-site of the city administration, the functioning of e-documents, organization of centers of administrative services, information and other analytical systems, priority areas for further development of e-government and intentions to turn the capital into smart city. Identified the basic e-government projects that are successfully implemented in the city Kyiv.

Key words: e-governance in the city Kyiv, e-document management, administrative services, centers of administrative services, smart city.

С. В. Нікітенкокандидат історичних наук,
керівник молодіжного громадського об'єднання «Міст»

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ: ІСТОРІОГРАФІЯ ПИТАННЯ

Розглянуто ключові питання обґрунтування принципів державного управління фізичною культурою і спортом в Україні. Визначено сутність та теоретичні засади класифікації механізмів державного управління, основні підходи до розкриття їх змісту й сутності. Здійснено аналіз історіографічного опрацювання проблеми. Автор дійшов висновку, що налагодити ефективне керівництво в державі чи окремих галузях економіки можна, тільки спираючись на міцний фундамент теоретичних розробок учених.

Ключові слова: фізична культура, спорт, державне управління, історіографія.

Постановка проблеми. Налагодити ефективне керівництво в державі чи окремих галузях економіки можна, тільки спираючись на міцний фундамент теоретичних розробок учених. Феномен фізичної культури і спорту як соціального, правового, економічного, культурного явища досліджується багатьма науковцями, які у своїх визначеннях його понятійної сутності виходять із концептуальних позицій, притаманних відповідній науковій галузі. Особливої актуальності набувають дослідження змісту, форм, методів, принципів, механізмів державного управління на регіональному рівні у світлі проблем, окреслених у концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки [1, с. 244]. Державними інституціями можуть вважатись державні заклади освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, інші державні підприємства, установи та організації, що створюються державою для реалізації її функцій у соціальній та економічній сферах [17, с. 3]. За різних історичних обставин державна служба має свої особливості та форми реалізації державної волі. Розвиток і становлення державної служби зумовлюються не стільки виникненням держави як цілісного утворення, скільки потребою в організації управління державою та процесами державотворення. Особливістю державної служби є її невід'ємність від розвитку держави, при цьому державна служба наслідуює всі характерні ознаки держави, відображає стан державності, удосконалюється та структурується разом із розвитком держави [18, с. 8].

За влучним висловлюванням В. Малиновського, державне управління не тільки є сумою адміністративно-управлінських знань, а й виступає як процес їх створення [2]. З огляду на це ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є вироблення та становлення сучасних принципів державного управління [3]. У зв'язку із цим пошук, розробка та науково-теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління загалом і державного управління розвитком фізичної культури й спорту в Україні зокрема є актуальним завданням і проблемою, що вимагає невідкладного вирішення. Ціла низка вітчизняних фахівців-практиків і науковців-теоретиків досить плідно напрацьовують теоретичні підходи до вирішення управлінських завдань.

Мета статті. У роботі ми маємо на меті простежити процес напрацювання вітчизняними вченими теоретичних підвалин організації державного управління фізичною культурою та спортом.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших проблеми теоретичного обґрунтування управління фізичною культурою і спортом на дисертаційному рівні висвітлив М. О. Олійник. У 2000 році він захистив кандидатську дисертацію на тему «Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні». Дослідник встановив, що впровадження засобів фізичної культури та спорту необхідно вдосконалити шляхом інтенсифікації процесів управління, що в підсумку дасть змогу забезпечити ефективніше функціонування галузі в нових умовах [4, с. 5].

Серед численних напрацювань теоретичного характеру передусім виділимо статтю І. Л. Гасюка «Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту». Науковець розглянув актуальні питання оптимізації процесу державного управління розвитком фізичної культури і спорту, визначив дефініцію поняття «принципи оптимізації державного управління розвитком фізичної культури й спорту», обґрунтував їх зміст та значення в управлінському процесі. На переконання вченого, важливим у цьому контексті є «методологічний аспект проблеми, який полягає у висвітленні ролі та значення принципів у теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління» [5]. Цьому ж автору належить стаття «Методи державного управління фізичною культурою і спортом: методологічний аспект». У ній розглянуто методологічний аспект застосування методів державного управління розвитком фізичної культури і спорту в Україні, здійснено класифікацію методів, обґрунтовано їх практичну значущість (наприклад, методів прогнозування та моделювання для розвитку галузі). Реалізація функцій державного управління розвитком фізичної культури і спорту є можливою лише за умови добору взаємопов'язаних із ними методів, що відповідають меті, завданням, змісту кожної з управлінських функцій. Застосування методів управління процесами розвитку галузі є надзвичайно актуальною проблемою, яка зумовлена складністю та неоднозначністю управлінських ситуацій, негативними впливами ендогенних та екзогенних факторів на динаміку розвитку сфери фізичної культури й спорту, а також на її повсякденне функціонування, що вимагає пошуку адекватних управлінських рішень у суто методологічному аспекті щодо добору й застосування дієвих механізмів для розвитку галузі загалом та окремих її підсистем [6, с. 196].

У системі державного управління І. Л. Гасюк розрізняє функції державного управління, управлінські функції державних органів, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, функції процесу управління. Процес класифікації функцій передбачає виявлення та виокремлення за найбільш загальними, суттєвими ознаками певних видів управлінської діяльності. Проблемі класифікації функцій державного управління присвячено низку праць, у яких суттєво різняться варіанти їх систематизації [7, с. 176]. Заслуго-

вують на увагу критичні підходи науковця щодо непродуманих реформ у царині управління. І. Л. Гасюк вважає: «Взятий курс на децентралізацію та впроваджена практика делегування частини владних повноважень із розвитку фізичної культури і спорту громадським органам управління не тільки не виправили ситуацію, а й певною мірою породили низку нових проблем, які полягали в боротьбі між відповідними суб'єктами за отримання фінансових ресурсів із державного бюджету, у корупції, фальсифікації результатів власної діяльності. Відомо, що провідними функціями органів державного управління в галузі фізичної культури і спорту за будь-якої соціально-економічної системи залишаються визначення пріоритетів розвитку галузі, стратегічне планування та прогнозування, формування політики ресурсного, кадрового, інформаційного, медичного забезпечення діяльності галузі, створення сприятливих передумов для ведення господарської діяльності в галузі, організація фундаментальних і прикладних наукових досліджень і науково-методичного забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності, формування необхідної законодавчої бази. З іншого боку, якщо суб'єкт управління не здатний активно впливати на рух об'єкта управління, здійснювати перманентний контроль за реалізацією намічених заходів, акумулювати необхідні ресурси, нести повну відповідальність за наслідки своєї управлінської діяльності перед суспільством, то, як ми бачимо, більшість задекларованих програм і заходів із розвитку фізичної культури та спорту так і залишаються лише виписаними на папері» [8, с. 129].

Вінцем дослідницької діяльності І. Л. Гасюка в розробці теоретичних засад управління фізичною культурою і спортом в Україні стала його докторська дисертація. Науковець розглянув галузь фізичної культури й спорту, передусім, із позицій системного підходу як соціально-економічну систему зі складною структурою управлінського механізму. Під терміном «галузь фізичної культури і спорту» варто розуміти систему закладів і підприємств, які надають фізкультурно-оздоровчі, спортивні послуги, спеціалізуються на виготовленні товарів спортивно-фізкультурного призначення з метою задоволення потреб населення, держави у сфері фізичної культури та спорту. Розвиток галузі фізичної культури і спорту (об'єкт державного управління) відбувається завдяки вдосконаленню та поліпшенню матеріально-технічного,

інформаційного, кадрового, наукового, нормативно-правового, фінансового, медичного забезпечення, що у свою чергу знаходить відображення в показниках розвитку системи в цілому, а саме: рівні здоров'я та фізичного розвитку різних верств населення; ступені використання фізичної культури в різних сферах діяльності; рівні розвитку системи фізичного виховання, самодіяльного масового спорту; досягненнях спортсменів України в окремих видах спорту; забезпеченні кваліфікованими кадрами, спортивним обладнанням та майном [9, с. 13].

У статті С. А. Вавренюка «Теоретико-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом в Україні» проведено системний аналіз нормативно-правових засад державного управління у сфері фізичної культури і спорту, досліджено становлення та генезис організаційних, економічних, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України у сфері фізичної культури і спорту [10]. Дослідник і в подальшому поглибив свої пошуки, результатом яких стала дисертація на тему «Механізми державного управління розвитком фізичної культури і спорту у вищих навчальних закладах України» [11]. На його переконання, один з основних напрямів удосконалення управління фізичним вихованням був пов'язаний із поступовим переходом від державного до державно-громадського управління, де провідну роль відіграють громадські організації й органи самоврядування. На думку С. А. Вавренюка, відкритими залишаються питання щодо вироблення й упорядкування інформативних показників-індикаторів, а також удосконалення методики оцінювання ефективності реалізації державних цільових програм розвитку галузі за окремими підсистемами й напрямками роботи та інформативних моделей прогнозування рівня розвитку цієї галузі внаслідок реалізації програмно-цільового підходу [12, с. 329].

Ключові теоретико-методологічні підходи до державного управління на регіональному рівні вивчала К. В. Кудлата. Вона розглянула теоретичні засади організації державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні, визначила зміст поняття «державне управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні», а також розглянула сутність принципів державного управління фізичною культурою та спортом в окремому регіоні [13].

Розглядаючи теоретичні підвалини організації управління фізичною культурою і спортом,

не можна нехтувати загальнотеоретичними напрацюваннями щодо управлінської діяльності. А. В. Нечипуленко вважає: «Для державного управління важливо, виходячи з конкретних цілей і спираючись на ринкові відносини, що формуються, забезпечити максимально повний збіг інтересів суспільства й окремих його членів. Причому варто мати на увазі, що інтереси суспільства – це не просто сума інтересів окремих його членів. За інтересами приховані об'єктивні, відособлені потреби розвитку окремої людини, регіону, суспільства. Велику роль в узгодженні інтересів відіграє організаторська робота з кадрами. Кожна соціально-економічна система повинна мати чіткий механізм об'єктивної оцінки й добору управлінських кадрів за їх реальними можливостями, що виражається в кінцевих результатах праці» [14, с. 101]. О.Н. Євтушенко цілком слушно зазначає: «Зрозуміло, що управління – це наука, але управлінню треба вчитися. Вчитися управляти – це опановувати науку й мистецтво впливу на об'єкт управління, підвищуючи творчий потенціал суспільства, сприяючи його пробудженню й розвитку. Знання основ державного управління стає обов'язковим елементом освіти державного службовця» [15, с. 6].

Має рацію І. Рибач, стверджуючи, що систематизація фундаментальних і прикладних досліджень з управління процесами функціонування та розвитку сфери фізичної культури й спорту в сучасній науковій літературі виявила, що вирішення актуального наукового завдання з підвищення ефективності управління перебуває на початковій стадії, а головним напрямом досліджень має бути формування комплексної системи управління з надання фізкультурно-спортивних послуг у державі. Аналіз тенденцій розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні свідчить про те, що відсутність обґрунтованої концепції управління не дає змогу сфері реалізувати її соціально-економічні функції. Сучасна система управління сферою фізкультурно-спортивних послуг повинна включати оптимальне поєднання організаційної структури, економічних методів регулювання, інформаційних систем. Теоретичне обґрунтування та практична реалізація напрямів удосконалення організаційно-правового механізму управління сферою фізичної культури й спорту дає змогу підвищити ефективність управління сферою, запропонувати науковий інструментарій для управління державним та громадським сектором фізичної культури й спорту в нашій державі [16, с. 192].

Висновки і пропозиції. Вважаємо, що теоретичне підґрунтя організації функціонування державної служби відіграє вагомий роль у налагодженні ефективної роботи управлінських органів, що опікуються діяльністю фізичної культури і спорту в Україні. Однак ще залишились певні лакуни в розробці теоретичних питань державного управління загалом і специфіки управління фізичною культурою та спортом зокрема. Тому опрацювання історіографії проблеми дає можливість науковцям зорієнтуватись у питаннях подальшої розробки теоретичних проблем державного управління.

Список використаної літератури:

1. Шевчук І. В. Методологічні аспекти державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні / І. В. Шевчук // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2014. – Вип. 3. – С. 244.
2. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Львів : Львівська політехніка, 2002. – 352 с.
4. Олійник М. О. Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з фіз. вих. / М. О. Олійник. – К., 2000. – 20 с.
5. Гасюк І. Л. Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту / І. Л. Гасюк // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – № 1(3). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Patp/2010_1/10gilfks.pdf.
6. Гасюк І. Л. Методи державного управління фізичною культурою і спортом: методологічний аспект / І. Л. Гасюк // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 25. – С. 196.
7. Гасюк І. Л. Функції державного управління розвитком фізичної культури і спорту в Україні / І. Л. Гасюк // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 24. – С. 176.
8. Гасюк І. Л. Пріоритетні напрями удосконалення системи державного управління фізичною культурою і спортом / І. Л. Гасюк // Економіка і держава. Серія «Державне управління». – 2013. – № 11. – С. 129.
9. Гасюк І. Л. Механізми державного управління фізичною культурою і спортом в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. / І. Л. Гасюк. – К., 2013. – 20 с.
10. Вавренюк С. А. Теоретико-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом в Україні / С. А. Вавренюк // Теорія і практика державного управління. – 2014. – Вип. 3(46). – С. 210–215.
11. Вавренюк С. А. Механізми державного управління розвитком фізичної культури і спорту у вищих навчальних закладах України : дис. ... канд. наук з держ. упр. / С. А. Вавренюк. – Х., 2015. – 205 с.
12. Вавренюк С. А. Науково-теоретичні засади програмно-цільового управління розвитком фізичної культури і спорту для студентської молоді / С. А. Вавренюк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 2(46). – С. 329.
13. Кудлата К. В. Державне управління фізичною культурою та спортом на регіональному рівні: поняття та сутність / К. В. Кудлата // Державне управління. Серія: «Інвестиції: практика та досвід». – 2013. – № 23. – С. 156–160.
14. Нечипуренко А. В. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком / А. В. Нечипуренко // Економіка та держава. – 2016. – № 2. – С. 101.
15. Євтушенко О. Н. Державне управління (основи теорії державного управління) : [навчальний посібник] : у 3 ч. / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013–2014. – Ч. 1 : Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.
16. Рибач І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі / І. Рибач // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 42. – С. 192.
17. Коротич О. Б. Формування позитивного іміджу керівників державних інституцій / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – Вип. 2(37). – С. 3.
18. Грищук А. Б. Історіографія питання становлення та розвитку інституту державної служби / А. Б. Грищук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 8.

Никитенко С. В. Теоретическое обоснование принципов государственного управления физической культурой и спортом: историография вопроса

Рассмотрены ключевые вопросы обоснования принципов государственного управления физической культурой и спортом в Украине. Определены сущность и теоретические основания классификации механизмов государственного управления, основные подходы к определению их сущности. Осуществлен анализ историографической разработки проблемы. Автор пришел к выводу, что наладить эффективное руководство в государстве или отдельных отраслях экономики можно, только опираясь на твердый фундамент теоретических разработок, сделанных учеными.

Ключевые слова: *физическая культура, спорт, государственное управление, историография.*

Nikitenko S. V. Theoretical ground of principles of state administration development of physical culture and sport: historiography problems

Pressing questions of optimization of process of state administration development of physical culture and sport are analyzed. Definition of concept «principles of optimization of state administration of physical culture and sport» is certain, their maintenance and value is grounded in an administrative process. In the article the analysis of the systems of normatively-legal principles of state management is conducted in the sphere of physical culture and sport. Becoming and genesis of organizational, economic, functional bases of activity of executive of Ukraine bodies is investigational in the sphere of physical culture and sport.

Key words: *management, optimization, principles, physical culture, sport.*

А. Е. Омаров

кандидат наук із державного управління,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розкриваються питання сучасних екологічних проблем, визначені основні стратегічні напрями екологічної політики. Значну увагу приділено аргументації факторів впливу на екологічну політику держави та необхідності формування нового типу мислення й стратегії екологічної політики України.

Ключові слова: державна екологічна політика, фактори впливу на екологічну політику, екологічна безпека, нове екологічне мислення.

Постановка проблеми. Для держави забезпечення екологічної безпеки є серйозним стратегічним завданням, яке включає вирішення низки питань – політичних, економічних, соціальних, воєнних тощо. Сьогодні для жителів планети, зокрема для працівників наукових установ та урядів, важливо визначити загрози шкідливого, без урахування екологічних факторів, природокористування для населення та запропонувати шляхи їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання екологічної безпеки як складової частини національної безпеки розглядають В. Бутковський [7], Г. Харламова [7], стан та стратегічні напрями управління державної системи управління екологічною безпекою – Д. Ветвицький [2, 3], А. Татаринів [5].

Мета статті. Мета дослідження полягає у вивченні питань сучасних екологічних проблем, визначенні основних стратегічних напрямів екологічної політики України.

Виклад основного матеріалу. Забруднення навколишнього середовища, знищення лісів, зменшення природних ресурсів негативно впливають на екологію всього світу та становлять загрозу для сучасного й майбутніх поколінь. Шлях України до Європейського Союзу передбачає активну участь країни в програмах міжнародного співтовариства з профілактики та зменшення негативних наслідків впливу промислових підприємств, використання передового досвіду розвинених країн в екологічній сфері, упровадження ефективної екологічної державної політики. Моніторинг та оцінка природокористування та процесів, що відбуваються в природному

середовищі, – це важлива складова частина формування й реалізації державної політики.

Екологічна безпека – ключовий фактор впливу на соціальний та економічний розвиток, тому вона має бути пріоритетним напрямом державної політики України. Д. Ветвицький до основних чинників впливу на здійснення державної екологічної політики в Україні відносить правові, програмні та інституційні механізми, науково-освітні механізми, фінансово-економічні механізми, моніторинг стану довкілля та екологічний контроль. Один із найважливіших чинників, що впливають на здоров'я населення, поряд із соціально-економічними й політичними, – це урбанізоване навколишнє середовище [1].

Забруднення повітря стало головним проблемним фактором, який змусив міжнародну спільноту об'єднатись для вирішення екологічних проблем. Найбільше природне середовище змінює зростання промислового виробництва. Щорічно в атмосферу викидається 145,5 млн т двоокису сірки, 50 млн т окисів азоту, 50 млн т вуглеводневих сполук та 250 млн т аерозолів у країнах зі значною індустріальною складовою частиною у виробництві. Лише внаслідок експлуатації двигунів внутрішнього згоряння щорічно в атмосферу Землі викидається 10–15 млрд т двоокису вуглецю. Водночас забруднення довкілля прискорює процеси зносу механізмів та обладнання, машин і транспортних засобів, що завдає шкоди навколишньому середовищу. Щорічні збитки, завдані нерухомоті внаслідок забруднення довкілля, складають: у США – 24 дол., у Канаді – 49 дол., у Великобританії – 14 дол. на душу населення. У краї-

нах ЄЕС щорічні збитки, що завдають кислотні дощі лісовому фонду, становлять 0,2 млрд дол., а матеріалам і спорудам – 2,7 млрд дол., втрати в рибному господарстві – 0,03 млрд дол. [1, с. 106, 107]. Тобто забруднення атмосфери завдає шкоди не тільки живим організмам та людству, а й економіці.

Промисловий потенціал, створений на відносно невеликій території України, став основним джерелом викидів шкідливих речовин у повітря. Економіка України – ресурсно-експортно орієнтована та одна з найбільш енергоємних у світі, де 40% усієї електроенергії виробляється на ТЕЦ [7].

Негативно впливає на навколишнє середовище діяльність підприємств житлово-комунального господарства (ЖКГ).

Стан водних басейнів країни є кризовим унаслідок порушення режиму водних екосистем, неврегульованості річкового стоку, забруднення стічними водами та порушення екосистемної підтримки водних об'єктів (водоохоронні зони) [5, с. 9]. Вилучається велика кількість природних вод (поверхневих і підземних) для цілей господарського, питного й промислового водопостачання. У більшості випадків традиційно застосовувані технології обробки води недостатньо ефективні через підвищене забруднення водних джерел. На ефективність підготовки води до вживання негативно впливають такі чинники: дефіцит реагентів на водоочисних станціях, гідравлічне перевантаження й низький рівень оснащення приладами контролю та автоматики. У цих умовах водопровідні споруди не завжди забезпечують надійну підготовку води й подачу населенню питної води гарантованої якості. Становище ускладнюється тим, що значна частина водопровідної мережі піддається корозії та обростанню внутрішніх поверхонь трубопроводів, тому під час транспортування води до споживачів якість її нерідко погіршується. Близько 70% експлуатованих очисних споруд перевантажені, багато перебувають в експлуатації по 20–30 років і потребують ремонту.

Від котелень централізованих систем теплопостачання в атмосферу потрапляє значна кількість викидів. Загальна площа земель, використовуваних для нагромадження відходів (відвали, терикони, накопичувачі шлаків, різноманітні смітники тощо), становить понад 160 тис. га. На одну людину припадає 400 т відходів. Щорічно в країні утворюється 35 млн м³ побу-

тових відходів [5, с. 9]. Відбувається урбанізація природних територій.

Протягом останніх декількох десятиліть міжнародні організації вивчають здатність країн до захисту навколишнього середовища. Ця здатність вимірюється за допомогою індексу екологічної стійкості (ESI). Він обчислюється шляхом інтеграції 76 наборів даних, що включають відстеження забезпеченості природними ресурсами, рівень забруднення навколишнього середовища в минулому й сьогодні. ESI надає інструмент для здійснення порівняльного аналізу управління навколишнім середовищем у різних країнах і дає змогу проводити порівняльний аналіз політики. Відсутність у багатьох країнах надійних даних для оцінки результатів роботи ускладнює процес прийняття спільних рішень з урахуванням емпіричних даних. Відповідно до індексу екологічної стійкості (ESI) [8] Україна серед 146 країн світу в 2005 році (останньому році обрахунку за цим індексом) займала 108 позицію із загальним балом 44,7. ESI пропонує механізм порівняльного аналізу екологічних показників груп країн-кластерів. Кластерний аналіз дає статистично отриманий набір із семи груп країн на основі їх екологічних характеристик. Кластери полегшують порівняльний аналіз, який допомагає визначити лідерів та аутсайдерів і дає змогу країнам оцінити відносну продуктивність та сприяє виявленню передового досвіду.

Більш високі бали ESI свідчать про кращу турботу про навколишнє середовище. П'ять країн мають найкращі показники: Фінляндія, Норвегія, Уругвай, Швеція та Ісландія. Усі ці країни мають значні запаси природних ресурсів, низьку щільність населення і можуть успішно вирішувати питання екологічного розвитку. Найнижчі оцінки в рейтингу мають Північна Корея, Ірак, Тайвань, Туркменістан та Узбекистан. Ці країни стикаються із численними проблемами природного й техногенного характеру, вони не зуміли розробити належну екологічну політику. Індикатори ESI дають змогу порівнювати різні основні компоненти стійкості: екологічні системи, екологічні стреси, вразливість людини до екологічних стресів, соціальний потенціал для вирішення екологічних проблем і глобальне управління. Цей індекс цікавий тим, що включає аналіз заходів управління, зокрема суворості регулювання і ступеня співпраці з міжнародними організаціями щодо спільної екологічної політики задля загального екологічного успіху.

Тобто індекс робить акцент на належному врядуванні.

Зусилля з управління, а також здатність суспільства до покращення екологічних показників оцінюються за допомогою 21 показника екологічної стійкості. ESI надає потужний інструмент для прийняття рішень з екологічного відстеження національної екологічної ефективності й полегшення порівняльного аналізу екологічної політики: роль управління, громадянські екологічні та політичні свободи, ефективність уряду, дії політичних інститутів, участь у реалізації міжнародних природоохоронних угод. Це дає змогу аргументувати дії щодо вироблення нових напрямів та вдосконалення екологічної політики. Багато аспектів екологічної стійкості можуть бути відносно вимірюваними та забезпечать можливість для політичних оцінок і суджень. Такі порівняння особливо важливі для формування нового екологічного мислення.

Індекс екологічної ефективності (EPI) [8] включає аналіз для 178 країн світу. Індекс результативності екологічної діяльності – 2016 забезпечує формування глобального уявлення про стан навколишнього середовища в країні відповідно до індикаторів для прийняття обґрунтованих рішень. Запроваджений на Всесвітньому економічному форумі EPI – найбільш актуальний для досягнення цілей сталого розвитку Організації Об'єднаних Націй і впровадження міжнародної угоди про зміну клімату. Україна за цим індексом станом на 2014 рік займала 95 позицію, у 2016 році – 44 позицію [13].

На Всесвітньому економічному форумі зазначалося, що показники розвитку в одній країні не забезпечать їй екологічну безпеку, оскільки на останню впливають показники країн-сусідів. Забруднення повітря – це глобальна проблема. Так, повітря й вода – індикатори, які чітко демонструють суперечності сталого розвитку. Оскільки країни стали багатшими, особливо в Азії, їхні уряди почали вкладати кошти в розвиток інфраструктури – санітарію, зони відпочинку. Здавалося б, менше людей мали б піддаватися впливу води, що несе небезпеку, призводячи до смертності від хвороб, що передаються через неї. Але в міру розвитку країн, збільшення промислового виробництва, викидів автомобільного диму в повітря небезпечний вплив охоплює все більшу кількість населення.

Понад 3,5 млрд людей, або половина населення світу, живуть у країнах, де середній рівень впливу дрібних твердих частинок пере-

вищує норми Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) і вважається небезпечним (10 мкг/м³). Третина з них (1,3 млрд) живе у Східній Азії й Тихоокеанському регіоні, де в Китаї та Південній Кореї понад 50% населення піддаються впливу небезпечного рівня вмісту тонкодисперсних частинок. В Індії та Непалі цей показник становить майже 75%. Таким чином, в останньому десятилітті неухильно зростає кількість смертей через забруднення повітря.

На відміну від ситуації з атмосферним повітрям, показники питної води покращились, кількість людей, які не мають доступу до чистої води, скоротилась майже вдвічі: з 960 млн чол. у 2000 році до 550 млн чол. нині, тобто майже 8% населення світу на сьогодні отримали доступ до чистої води [8].

Коли статистика недостовірна чи здійснюється неналежне управління, страждають і навколишнє середовище, і здоров'я людини. Наприклад, морське рибальство погано контролюється, багато суден надають недостовірні дані про улови, тому міжнародна політика щодо рибних запасів не об'єктивна. Можемо сказати лише, що рибні запаси у всьому світі перебувають у занепаді. Дослідження EPI – 2016 у співпраці з Sea Around Us – ініціативи з рибальства – на основі досліджень в Університеті Британської Колумбії беруть до уваги якість даних про рибальство й дають змогу карати країни, які повідомляють неповну або недостовірну інформацію. Розробка політики відповідних показників, заснованих у науці, має важливе значення для належного вимірювання та управління.

Паризька угода – 2015 визначає, що відбувається зміна клімату, тому всі країни повинні надавати достовірні дані щодо зміни клімату та проведення політики, яка допоможе пом'якшити наслідки зміни клімату. Данія, наприклад, взяла серйозні зобов'язання щодо скорочення викидів за рахунок підвищення ефективності поновлюваних джерел енергії. У Сінгапурі в результаті збільшення щільності міського населення за останнє десятиліття вдалося знизити інтенсивність викидів вуглецю. Дані з нових джерел, у тому числі новітніх технологій, допомагають покращити глобальний моніторинг для досягнення міжнародних цілей. EPI бере до уваги здобутки у сфері супутникових технологій і дистанційного зондування, які сприяють глобальному порівнянню показників там, де національні уряди не в змозі контролювати або повідомляти дані про навколишнє середовище. Супутникова інфор-

мація використовується для контролю за якістю повітря та лісового господарства. І все ж ці нові джерела даних не досконалі.

Індекс екологічної вразливості (EVI) [12] був розрахований лише один раз – у 2004 році, Україна посіла 92 місце серед 212 країн світу, набравши 317 загальних балів. За оцінкою екологічної вразливості Україна має статус високо-вразливої країни.

Індекс включення в навколишнє середовище (Enabling Environment Index) [11] охоплює 109 країн та ділить їх на 4 категорії. Станом на 2013 рік Україна посідала 46 місце зі 109 можливих, набравши 0,56 бала з одного можливого [7]. Це приблизно середній світовий показник. Беручи до уваги те, що недоліком усіх проаналізованих індексів можна вважати неврахування окремо економічного та соціального складників – як певних ризиків і загроз для забезпечення визначеного рівня екологічної безпеки (ЕБ), а ЕБ розглядають здебільшого в межах загальної економічної безпеки та кризь призму виключно природно-охоронних індикаторів – В. Бутковський та Г. Харламова запропонували власний індекс ЕБ – Environmental Safety Index (ESfI). Екологічна державна політика повинна враховувати соціальний фактор – екологічну культуру людей, стан екологічної безпеки в аспекті національної безпеки. Індекс екологічної безпеки включає основні економічні та демографічні індикатори [7].

Отже, у найбільш поширених міжнародних екологічних рейтингах Україна має посередні позиції з тяжінням до низьких показників.

Висновки і пропозиції. У зв'язку з вищевикладеним Україні необхідно під час подолання екологічних проблем більше уваги приділяти реалізації Стратегії сталого розвитку. Стратегічне управління навколишнім середовищем вимагає уваги до питань екологічної безпеки. Країни, що розвиваються, і розвинені країни стикаються з різними екологічними проблемами: з одного боку, забрудненням як результатом індустріалізації, а з іншого – стресами як результатом бідності й фінансової неспроможності. Сталий економічний розвиток – це потенціал екологічного успіху, але він не гарантує його. Стратегічне управління навколишнім середовищем залежить від політичних зусиль і злагодженого функціонування соціальних, політичних та економічних систем суспільства. Хоча жодна країна не має повністю стійкої траєкторії свого розвитку, деякі країни керують своїми екологічними проблемами краще, ніж інші.

Список використаної літератури:

1. Борейко В. Екологічні загрози для нинішнього покоління та шляхи їх подолання / В. Борейко // Нова педагогічна думка. – 2014. – № 4(80). – С. 105–108.
2. Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Д. О. Ветвицький ; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.
3. Ветвицький Д. О. Напрями та пріоритети розвитку державної екологічної політики України в умовах глобалізації / Д. О. Ветвицький // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 108–121. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2013_1_11.
4. Національна екологічна політика України: загальні оцінки і ключові рекомендації. – К., 2007. – 34 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://undp.org.ua/files/ua_72259national-color.pdf.
5. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку (документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ «Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні»). – К., 2007. – 186 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.kiev.ua/files/national_ecology.pdf.
6. Татаринів А. В. Екологічна безпека та сталий розвиток у сучасному світі / А. В. Татаринів // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 3(16). – С. 83–88.
7. Бутковський В. В. Індекс екологічної безпеки України: концепція та оцінка / В. В. Бутковський, Г. О. Харламова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – 2014. – Вип. 160. – С. 92–97.
8. 2005 Environmental Sustainability Index Benchmarking National Environmental Stewardship World Economic Forum Geneva, Switzerland Joint Research Centre of the European Commission Ispra, Italy World Economic Forum Geneva, Switzerland Joint Research Centre of the European Commission Ispra, Italy In collaboration with: In collaboration with: Yale Center for Environmental Law and Policy Yale University Center for International Earth Science Information Network Columbia University [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://earth.columbia.edu/news/2005/images/ESI2005_policysummary.pdf.
9. Environmental Performance Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epi.yale.edu/chapter/key-findings>.
10. Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unstats.un.org/unsd/environment/newsletters.htm>.

-
11. Enabling Environment Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civicus.org/eei>.
12. Environmental Vulnerability Index (EVI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vulnerabilityindex.net/>.
13. GLOBAL METRICS FOR THE ENVIRONMENT. The Environmental Performance Index ranks countries' performance on high-priority environmental issues. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report_opt.pdf.
-

Омаров А. Э. Особенности обеспечения устойчивой экологической безопасности государства в условиях глобализации

В статье раскрываются вопросы экологических проблем, определены основные стратегические направления экологической политики. Значительное внимание уделено аргументации факторов влияния на экологическую политику государства и необходимости формирования нового типа мышления и стратегии экологической политики Украины.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, факторы влияния на экологическую политику, экологическая безопасность, новое экологическое мышление.

Omarov A. E. Features of ensuring sustainable environmental safety of the state in the context of globalization

In the article the author reveals the questions of environmental issues, defines the main strategic directions of environmental policy. Much attention is paid to environmental factors influence government policy and the need for a new type of thinking and strategy environmental policy of Ukraine.

Key words: state environmental policy, factors of influence on environmental policy, environmental security, new environmental thinking.

Г. В. Салата

кандидат історичних наук, старший викладач
кафедри інформаційної, бібліотечної та архівної справи
Київського національного університету культури і мистецтв

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У ГАЛУЗІ БІБЛІОТЕЧНОЇ СПРАВИ: АСИМЕТРІЯ РЕФОРМУВАННЯ

Проблема інформаційної асиметрії повинна бути вирішена як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства. У роботі зроблена спроба визначити напрямки державної політики і перспективи вдосконалення бібліотечної галузі України. Стверджується, що однією з головних проблем процесу реформування бібліотечно-інформаційної складової соціальних комунікацій є формальна і безсистемна державна політика України.

Ключові слова: бібліотечна справа, асиметричність інформації, державна політика в галузі бібліотечної справи, перетворення сільської бібліотеки, публічна бібліотека, глобалізація.

Постановка проблеми. Модернізація суспільства, економіки та інших галузей життєдіяльності соціуму – це зростання знань і освіти. У сучасному світі відбуваються потужні інтеграційні процеси, які не оминають наукової сфери і, зокрема, виокремлюють проблему міжнародної інтеграції бібліотечно-інформаційної галузі України.

Суспільство прискореного отримання інформації наголошує на беззаперечних вигодах людства від масового поверхового поширення освіти, нерідко забуваючи при цьому про не менш безперечні негативи, а то й просто втрати, якими супроводжується цей процес. Ідеться про те, що освіченість, часто лише поінформованість, не обов'язково свідчить про належний рівень культури того чи іншого індивіда [1, с. 4].

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій (Information and Communication Technologies, ICT) у всіх проявах життєдіяльності соціуму стимулює розробку інноваційних алгоритмів, проте саме технологічна основа ІТ породжує проблему відсутності мотивації у споживача та ставить питання: які саме соціальні верстви зацікавлені в інформаційному суспільстві? На кого спрямована інформаційна еволюція? Когнітивно-латентні цілі дефініцій «що? де? коли?» суспільства ХХ ст. трансформуються в елемент прискореної дії пізнання людства ХХІ ст.: «нині! швидко! результат!».

Бібліотека є соціогуманітарним інститутом, а нині – універсальним інформаційним центром, покликаним акумулювати практичний базис інформаційних надбань цивілізацій. Інформаційно-бібліотечний центр ХХІ ст. – це якісно новий

посередник між бажаннями і потребами споживача інформації, помножений на результат [2, с. 4].

Інформаційна асиметрія державної політики у галузі бібліотечної справи – це ситуація, коли інформація доступна тільки деяким, а не всім учасникам когнітивно-інформаційного поступу. Нагальним завданням державних інституцій України є подолання проблеми асиметрії інформації бібліотечно-інформаційної галузі, адже глобалізація інформаційних процесів і потреб суспільства створює передумови реформування діяльності архівних установ, бібліотек і музеїв та окреслює завдання перед фахівцями – надати інформаційні джерела, консультації для роботи з ними та інформаційні послуги загалом у якісно новій формі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широкому колу проблем бібліотечно-інформаційної галузі, державного управління бібліотечною справою, кадрового забезпечення бібліотечних установ присвячені ґрунтовні дослідження Н. Бачинської, О. Воскобойнікової-Гузєвої, Л. Дубровіної, Т. Новальської, А. Соляник, В. Пашкової та ін.

Загальна історіографія проблеми свідчить, що існуючі дослідження вітчизняної бібліотекознавчої школи, позбавлені соціогуманітарного та політичного контексту, носять фрагментарний і несистемний характер. Усе це не забезпечує повної картини і не сприяє вирішенню проблеми, а отже, дослідження стану і напрямків державної політики в галузі бібліотечної справи в Україні є недостатнім.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є спроба визначити напрямки державної політи-

ки і перспективи вдосконалення бібліотечно-інформаційної галузі; визначити основні компоненти проблеми і стратегію її вирішення на державному рівні.

Методологією дослідження є аналітико-синтетична обробка нормативно-правової, законодавчої бази державної політики у галузі бібліотечної справи, що була використана під час проведення цього дослідження та ґрунтується на вторинних даних, отриманих зі звітів, журналів і періодичних видань.

Виклад основного матеріалу. Публічні бібліотеки України – це вагома складова українського культурного й інформаційного простору, що забезпечує збереження історичної та культурної спадщини нації. Сучасні бібліотеки є важливими гравцями глобалізаційних процесів інформаційного суспільства. Необхідність трансформації предметної сфери бібліотеки неухильно зростає, що зумовлено величезними практичними досягненнями останньої та вимогами часу.

Українська публічна бібліотека потерпає від неузгодженої національної програми розвитку, асиметричних підходів до вирішення її нагальних потреб. Скорочення кількості бібліотек, недостатня матеріально-технічна база, незадовільне фінансування, низький рівень соціального захисту працівників бібліотеки – усе це больові сегменти сучасної публічної бібліотеки України.

Рубіконом на шляху реформування галузі є формальний і безсистемний підхід держави до її функціональної трансформації, що гальмує процес появи нового типу публічних бібліотек, національної бібліотечно-інформаційної системи загалом. Публічна бібліотека є соціальним організмом, у якому матеріальна складова (що також важлива) не є фундаментальною складовою.

Більш впливовими факторами є свобода і демократія суспільного життя. Про це свідчить світовий досвід, адже демократичні традиції здатні нейтралізувати можливі негативні наслідки, спричинені слабкою економічною системою. Кристалізація шляхів розвитку бібліотек на державному рівні створює нову парадигму перетворень, пов'язаних із новими формами теоретичного і методичного розвитку бібліотечної системи.

Народження нового типу публічних бібліотек завдяки співпраці держави, громадянського суспільства і бібліотек, повторне проектування

предметної сфери, трансформація досвіду і джерельної бази фондів бібліотечних установ – ось вектор на шляху вдосконалення галузі у XXI ст.

Концентрація соціально-культурних, державних, творчих та інформаційних компонентів діяльності бібліотек відкриває нові перспективи її функціональних можливостей у контексті глобалізації. Держава – бібліотека – користувач є головними дійовими особами інтегральної бібліотечно-інформаційної мережі України.

Асиметрія інформації державної програми реформування бібліотечної справи чітко простежується у Стратегії розвитку бібліотечної справи на період до 2025 р. «Якісні зміни бібліотек для забезпечення сталого розвитку України», де зафіксовано аналіз поточної ситуації у секторі і визначено пріоритети для бібліотек з позиції якісних змін із докладними вказівками, завданнями та очікуваними результатами.

У документі наголошується на реформуванні наступних складових галузі: забезпечення професійного розвитку працівників бібліотеки в ролі координаційного центру; встановлення системи знань і навичок співробітників бібліотеки; модифікація безперервної освіти бібліотекарів відповідно до міжнародних стандартів, спільних стандартів інформаційної ери [3].

Асиметричною державній Стратегії є доповідь єврокомісара Г. Еттінгера (Київ, 26–27 липня 2016 р.), який, залучившись підтримкою владних інституцій України, зазначив, що у цифрових технологіях мають бути спільні стандарти. Україна повинна ввести 5G до 2020 р. і прийти таким чином до загальних стандартів з Європейським Союзом [4].

Реалізація цих намірів неможлива без підтримки держави, особливо через призму нинішніх реалій. Зокрема, найкомпактніший сервіс бібліотечних послуг охоплює міське населення, тоді як одна сільська бібліотека в середньому надає інформаційні послуги мешканцям 5 сіл. Більше третини сільських бібліотек не опалюються і відімкнені від електромереж. Претензії держави про комп'ютеризацію бібліотек у сільських районах можна розглядати як браваду, асиметричність державної політики [5, с. 255].

Асиметрію державної політики галузі яскраво ілюструє коротка хронологія кроків держави на шляху її реформування. Скажімо, у 2007 р. Київська міська влада планувала придбати за рахунок міського бюджету нової літератури для всіх столичних бібліотек на загальну суму 2 млн. 365 тис. грн. Передбачалось профінан-

сувати капітальний ремонт публічної бібліотеки ім. Лесі Українки, Центральної бібліотеки для дітей ім. Т. Шевченка та спеціалізованої молодіжної бібліотеки «Молода гвардія». Питання про курс гривні до міжнародної валюти станом на 2007 р. і реалізацію цих «планів Маршалла» лишаються риторичними [6].

Дивною виявляється бравада владних інституцій Києва поповнити бібліотечні фонди літературою на 1,5 млн. грн. у 2016 р., тоді як до кінця поточного року в усі бібліотеки міста направили 20 тис. примірників літератури. А далі мовою влади продекларовано, що першою буде модернізована Центральна бібліотека для дітей ім. Т. Шевченка, на ремонт та оновлення якої передбачено 1 млн. грн., завдяки цьому вона має перетворитися в інформаційно-комунікативний культурний центр [7]. *Repetitio est mater studiorum*, або цікава інформація для фіскальної служби...

Відвертим глумом держави над бібліотечно-інформаційною галуззю, точніше асиметрією державної політики, є відмова міськради Києва фінансувати бібліотеки для людей з вадами зору 26 вересня 2016 р. У Київській міськадміністрації заявили, що бібліотека перебуває на балансі громадської організації «Українського товариства сліпих», що дає підстави відмовитися від фінансування витрат на опалення бібліотеки та на закупівлю літератури. Тож законні підстави знайдено, а бібліотека для сліпих ім. Островського (вул. Печерський узвіз, 5) закликає киян допомогти у поповненні фондів і вирішенні інших важливих питань, адже у столиці європейської держави сьогодні проживає близько 3 тисяч киян із вадами зору, які відвідують бібліотеку [8].

Водночас у Всеукраїнський день бібліотек 30 вересня 2016 р. голова благодійного фонду П. Порошенка М. Порошенко презентувала проєкт шкільної медіатеки (бібліотеки нового зразка) як складової трирічного науково-педагогічного експерименту в Запорізькій області. Передбачається, що до кінця 2016 р. традиційна бібліотека однієї з сільських шкіл регіону – гімназії «Престиж» – буде реконструйована у сучасну медіатеку. Оновлена бібліотека буде обладнана комп'ютерами з доступом до мережі Інтернет, матиме принтер, ксерокс, а також зручний інтерактивний простір (зону відпочинку) [9].

За словами Міністра освіти і науки України Л. Гриневич, сучасна бібліотека має стати простором для реалізації освітніх можливостей кожної

дитини, враховувати її індивідуальні особливості. «Цей проєкт створив прикладну модель, за якою можна буде облаштувати медіатеки в школах по всій Україні», – зазначила міністр [10].

Голова Запорізької обласної державної адміністрації К. Бриль зауважив, що вартість створення такої медіатеки, яка поєднує в собі не лише навчальні, а й релаксаційні функції, складає близько 375 тис. грн., та висловив упевненість, що своїм прикладом Запорізька область доведе, що доступне інклюзивне освітнє середовище не тільки можливе, а й вкрай ефективне [10].

Урядовці наголосили на ключових перевагах бібліотек нового зразка: 1) фінансова доступність – відповідно до планового й раціонального підходів; 2) швидкість реалізації – такий проєкт можна реалізувати за кілька місяців; 3) привабливість для школярів порівняно з традиційними бібліотеками [11].

Беззаперечною є теза про цивілізаційну цінність соціогуманітарних надбань установ консолідованої інформації (бібліотек) як частини українського культурного та інформаційного простору. Їхня діяльність забезпечує збереження історичної та культурної спадщини нації. Бібліотечні установи України роблять вагомий внесок у розвиток майбуття держави через парадигму національних цінностей у контексті глобалізації інформаційної галузі.

На переконання суспільствознавців ХХІ ст., протягом останніх десятиліть інформаційне суспільство нової якості характеризується стрімким зростанням кількості і різноманітності інформації, впровадженням концепцій інформації як товару та формуванням знань інформаційної індустрії, розвитком інформаційних і комунікаційних технологій та впливом інформаційних технологій на всі галузі життя, включаючи процеси навчання і роботи, а також на стиль повсякденного життя [12].

Законодавча база в цьому аспекті потребує оновлення. Читачі все менше відвідують бібліотеки, розраховуючи, що їхні інформаційні потреби будуть задоволені в мережі Інтернет, адже сьогодні будь-яка людина нашої планети може «завітати» до бібліотеки за допомогою всесвітньої мережі. В. Маллапур і Р. Найк підкреслюють, що «практика відвідування бібліотеки для ознайомлення з картотекою та вмістом полиць помирає у розвинених країнах, і ця тенденція швидко наближається до інших країн. Академічні бібліотеки повинні врахувати цей сценарій» [13].

Висновки і пропозиції. Виявляється необхідним застосування комплексного, системного підходу до подолання асиметрії державної політики у справі реформування бібліотечної галузі України. Держава і суспільство повинні зробити реальні кроки у подоланні стереотипів класичної моделі бібліотечних установ. Вкрай важливо спонукати українські державні інституції усвідомити важливу роль бібліотечних інформаційних центрів для розвитку суспільства [14, с. 233; 15, с. 32–34].

Актуальними завданнями державної політики у галузі бібліотечної справи є: розвиток і вдосконалення правової роботи, що регулює функціонування мережі публічних бібліотек України; адвокація бібліотечної справи; зміцнення міжвідомчого і міжнародного співробітництва; координація діяльності в системі «державна-бібліотека» щодо спільного створення і використання електронних ресурсів; інтеграція бібліотечно-інформаційної галузі України у глобальний інформаційний простір [16–17].

Проблема інформаційної асиметрії повинна бути вирішена як суспільством, так і державою у тісній співпраці, адже інформаційне суспільство XXI ст. потребує сучасної моделі бібліотек. Необхідно створити нову парадигму організації і функціонування бібліотек у контексті глобалізації та інформаційної революції.

Першочерговими завданнями державних інституцій щодо подолання асиметричної політики у галузі бібліотечної справи повинно стати: впровадження нових інформаційних технологій, створення загальноукраїнського зведеного електронного каталогу, розширення участі бібліотек у науково-дослідній роботі, встановлення нових принципів міжнародного співробітництва, термінова модернізація бібліотечних функцій і структурної діяльності бібліотечних установ.

Необхідно надати часткову автономію економічної складової діяльності публічних бібліотек та розширити права бібліотечних установ на економічну діяльність – складову державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації в Україні згідно із «Класифікацією видів економічної діяльності» (КВЕД), який гармонізовано із статистичною класифікацією видів економічної діяльності у Європейському Співтоваристві (NACE), що, у свою чергу, гармонізовано із міжнародною стандартною галузевою класифікацією (ISIC).

Українська бібліотечна галузь має низку проблем, зумовлених різними факторами, і по-

требує негайної підтримки держави. Ґрунтом реформування має стати демократизація національної програми розвитку бібліотечної справи України на основі модернізації діяльності бібліотек: від професійної освіти працівників бібліотечних установ до їх фінансування. Інвестиції до бібліотечно-інформаційної інфраструктури – це внесок у майбутнє людства. Створення універсальних бібліотечно-інформаційних центрів України є адекватною відповіддю на питання про асиметричність інформації.

Список використаної літератури:

1. Бачинська Н.А. Бібліотекознавство : [посіб. для вищ. навч. закладів] / Н.А. Бачинська, Г.В. Салата. – К. : «Медінформ», 2016. – 242 с.
2. Бачинська Н.А. Бібліотекознавство : [довідник для вищ. навч. закладів] / Н.А. Бачинська, Г.В. Салата. – К. : «Медінформ», 2016. – 228 с.
3. Про схвалення Стратегії розвитку бібліотечної справи на період до 2025 року «Якісні зміни бібліотек для забезпечення сталого розвитку України» : розпорядження Кабінету Міністрів України № 219-р від 23.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/219-2016-p#n8>.
4. Україна повинна ввести 5G до 2020 року, – Еттінгер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/suspilstvo/ukraina-povynnavvesty-5g-do-2020-roku-ettinher-327520.html>.
5. Салата Г.В. Аспектуалізація діяльності публічних бібліотек України у проблемному полі державної інформаційної політики / Г.В. Салата ; укл. Л.Л. Макаренко // Наукові записки : [збірн. наук. статей]. Серія педагогічні та історичні науки. – К. : Вид-во НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2014. – Вип. СХХ (120). – С. 253–267.
6. Библиотеки Киева получают книг на 2 млн. 365 тыс. грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kiev.segodnya.ua/kpower/biblioteki-kieva-poluchat-knih-na-2-mln-365-tyc-hrn.html>.
7. Киевские власти обещают пополнить библиотечные фонды литературой на 1,5 млн. гривен [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievvlast.com.ua/news/kievskie_vlasti_obeshhajut_popolnit_bibliotechnie_fondi_literaturoj_na_15 mln_griven44160.html.
8. Власти Киева отказались финансировать библиотеку для слепых [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievvlast.com.ua/news/vlasti_kieva_otkazalis_finansirovat_biblioteku_dlja_slepih43942.html.
9. Марина Порошенко принимает участие в открытии первой медиатеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://112.ua/video/marina-poroshenko-prinimaet-uchastie-v-otkrytii-pervoy-mediateki-212592.html>.

10. Марина Порошенко презентувала прикладну модель бібліотеки нового зразка для української школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/marina-poroshenko-prezentovala-prikladnu-model-biblioteki-no-38349>.
11. Danylova T. Reorganization Asymmetry of Universal Information Centers in Ukraine: An Attempt at Civilization Communication Analysis / T. Danylova, G. Salata // Research Revolution. International Journal of Social Science & Management. – Vol. IV. – Issue 10. – 2016. – P. 1–4.
12. Jakovlevas-Mateckis K. Conceptual Principles of the Planning of Modern Public Libraries / K. Jakovlevas-Mateckis, L. Kostinaitė, J. Pupelienė // LIBER Quarterly. – Nr. 14(2). – 2004. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://doi.org/10.18352/lq.7767>.
13. Mallapur V.B. Modernization of Academic Libraries. Karanataka / V.B. Mallapur, R.R. Naik [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://diskud.over-blog.com/article-36027433.html>.
14. Салата Г.В. Природа людини в проблемному полі біокультурної антропології / Г.В. Салата // Історія науки і техніки : [Збірн. наук. праць] ; гол. ред. О.Я. Пилипчук. – К. : Вид-во ДЕУТ, 2014. – Вип. 5. – С. 231–236.
15. Бачинська Н.А. Базові концепції модернізації вищої бібліотечно-інформаційної освіти в Україні / Н.А. Бачинська // Вісник Книжкової палати. 2015. – № 3. – С. 32–37.
16. Бахрушин В. Закон «про вищу освіту»: проблеми імплементації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://education-ua.org/ua/articles/443-zakon-pro-vishchu-osvitu-problemi-implementatsiji>.
17. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

Салата Г. В. Государственная политика Украины в области библиотечного дела: асимметрия реформирования

Проблема информационной асимметрии должна быть решена как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества. В данной работе предпринята попытка определить направления государственной политики и перспективы совершенствования библиотечного дела в Украине. Утверждается, что одной из главных проблем процесса преобразования библиотечной сферы является формальная и бессистемная государственная политика Украины

Ключевые слова: библиотечный сектор, асимметричность информации, государственная политика в области библиотечного дела, преобразование сельской библиотеки, публичная библиотека, глобализация.

Salata G. V. State policy of Ukraine in the field of librarianship: reformation asymmetry

The state policy and the needs of the community dictate models of libraries and information centers development and set certain tasks, such as providing information sources, consultations, and services. It is necessary to establish a new paradigm of organization and functioning of the libraries within the context of globalization and information revolution. The basis of these changes is democratization of the national program of librarianship development in Ukraine based on modernization of libraries in all its forms: from library staff trainings to funding for the material maintenance of the library

Key words: library sector, information asymmetry, state policy in the field of librarianship, library's rural transformation, public library, globalization.

О. В. Свиридовааспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПЛАНУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ КРАЇНИ

У статті визначено роль і місце системи планування використання земельного фонду країни в державному управлінні земельними ресурсами. Обґрунтовано необхідність розробки прогнозів та запровадження планового підходу до розподілу та використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, державне планування використання земель, земельні відносини, земельна реформа, раціональне використання та охорона земель, землеустрій.

Постановка проблеми. Прискорення темпів науково-технічного прогресу, зростання населення, розширення промислового виробництва вимагають скорочення площ продуктивних земель і, таким чином, висувають на перший план проблему подальшого вдосконалення взаємозв'язку між природою і суспільством, яка охоплює планомірне використання землі і відтворення ґрунтової родючості.

Суспільству необхідно знати, скільки продуктивних земель у перспективі буде потрібно для розвитку різних галузей народного господарства, яка площа земель збережеться у розпорядженні агропромислового комплексу, яка передбачається продуктивність землі і які рекомендації для підвищення її родючості. Значну частину поставлених завдань можна вирішити за допомогою прогнозування використання земельних ресурсів, що дасть можливість плановим органам складати науково обґрунтовані перспективні плани щодо їх використання і багато в чому залежатиме від того, наскільки фахівці землевпорядного виробництва володітимуть теоретичними основами планування використання земель, оскільки саме вони є професіоналами в організації використання земельного фонду України. Крім того, економічні перетворення та реформування різних сфер економіки країни потребують планового підходу, що дасть можливість оптимізувати і раціоналізувати процеси виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і методичні аспекти щодо планування використання земельних ресурсів як на загальнодержавному, так і на регіональному

рівнях в Україні досліджувались багатьма вченими, серед яких: Д. Бабміндра, Д. Гнаткович, Д. Добряк, В. Кірсанов, М. Лавейкін, Я. Лютий, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк та інші. Однак проблема планування подальшого розвитку земельних ресурсів та використання системи планування в управлінні ними залишається актуальною: динамічні зміни в економіці землекористування потребують дослідження з урахуванням реалій сьогодення.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення ролі і місця системи планування використання земельного фонду країни в державному управлінні земельними ресурсами, а також обґрунтування необхідності розробки прогнозів і запровадження планового підходу до розподілу та використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що ключ до розв'язання наявних проблем і незгод, що мають місце у розвитку Української держави, зокрема в сільській місцевості та аграрному секторі економіки, міститься у питаннях, пов'язаних із землею та іншими природними ресурсами. Тому розпочате реформування земельних відносин та природокористування повинно узгоджуватись із загальним політико-правовим процесом і має стати невід'ємною складовою економічних, юридичних, соціальних, екологічних і духовних перетворень.

Незважаючи на такі вимоги, основна мета «реформування» земельних відносин в Україні зводилася переважно до прискореного роздержавлення та переходу до приватної власності

на землю і майно. Селяни – члени реформованих господарств, які спочатку виступали начебто основними зацікавленими суб'єктами у створенні нових власних господарств ринкового типу, нині перетворились, у кращому разі, на орендодавців [3].

За таких умов допускалося багато порушень та значних економічних, соціальних і психологічних втрат. Приймались численні законодавчі та нормативні акти, приписи яких часто не узгоджувались між собою, що заплутувало суть нормативно-правового забезпечення і сповільнювало їх дієвість. Незважаючи на деякі позитивні результати, в цілому, земельна реформа здійснювалася надто непослідовно і не завжди науково обґрунтовано.

Оскільки приватних інтересів дуже багато, а інтереси держави і кожної адміністративно-територіальної одиниці фактично залишаються в меншості, то саме останні загубилися серед подвійності особистих інтересів багатьох керівників і чиновників, які мають відношення до процесу проведення і супроводу реформ. Водночас реформування супроводжувалося тим, що не проводилися необхідні заходи щодо: прогнозування та планування розвитку території; раціонального використання та охорони ґрунтів; фінансового і довгострокового кредитного забезпечення реформ; технічного і технологічного переозброєння виробництв; розвитку і підтримки функціонування соціальної сфери; створення нових робочих місць і забезпечення зайнятості працездатного сільського населення. Земельна реформа не супроводжувалася комплексом державних землепорядних робіт. Роль держави в питаннях формування землеволодінь та землекористувань, природокористування, земельно-територіального устрою, ринкових відносин тощо повинна була стати основною, особливою й однозначною [7].

Оскільки кожна територія має свої особливості і відмінності у прийнятті конкретних і взаємно узгоджених рішень щодо її розвитку, найбільш вагомим заходом має стати комплексний сучасний науково обґрунтований землеустрій та землепорядкування як єдиний і основний інструмент збалансування усіх інтересів, особливо національного і місцевих громад. Саме система землеустрою передбачає низку запланованих заходів, спрямованих на раціональне та ефективне використання земельних ресурсів країни. Такі заходи включатимуть формування реальних і прозорих механізмів перспективно-

го розвитку конкретних територій і держави в цілому, де б одночасно вирішувалися не лише економічно-господарські, а й екологічно-орієнтовані та соціально вмотивовані завдання.

Реалізація основних завдань реформування земельних відносин в Україні спричинила чимало проблем у сфері раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Це надмірне вилучення земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення для містобудівних потреб, безсистемна зміна цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб (особливо у приміських районах), використання земель сільськогосподарського призначення без науково обґрунтованого розвитку форм та методів організації території, приватизація земельних ділянок у прибережних захисних смугах та інших охоронних зонах.

Безсистемність у перерозподілі земельних ресурсів пов'язана, по суті, з відсутністю такого основного механізму системи управління земельними ресурсами, як прогнозування та планування використання й охорони земель. Цей механізм передбачає розробку й реалізацію планових заходів і документів, якими є державні програми, генеральні, обласні, районні схеми використання та охорони земель. Згідно з чинними нормативними і технічними вимогами розробка таких прогностичних, проектних і передпроектних документів покладається на землепорядні структури та затверджується відповідними адміністративними органами, після чого документи стають обов'язковими до виконання.

Планування використання та охорони земель є первинною відносно решти функцій державного управління земельними ресурсами, оскільки прийняті у процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління. Планування являє собою діяльність уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо створення та впровадження перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також стосовно прийняття на їх основі відповідних рішень. До основних функцій планування належать: прогнозування, визначення цілей, моделювання, програмування [3].

Планування використання земель здійснюється відповідно до норм глави 30 Земельного

кодексу України. Воно є складовою Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р. Генеральна схема планування території України визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Генеральна схема виокремлює різні території за видами та режимами переважного використання – з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), у тому числі: з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з високим рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з середнім рівнем виробничо-містобудівного освоєння; переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства); території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі); території (зони) радіаційного забруднення, зокрема відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

Отже, державне планування використання земель України – важливий та необхідний елемент системи регулювання суспільних відносин у цій галузі. Його завдання полягає в забезпеченні оптимального розподілу земель між сферами виробництва та інших народногосподарських потреб, максимальному збереженні земель сільськогосподарського призначення, особливо найбільш цінних сільськогосподарських угідь. Завданням планування використання земель є також залучення до сільськогосподарського обігу земельних ділянок, які не використовуються за цільовим призначенням, постійне підвищення їх родючості, здійснення протиерозійних і протиселевих заходів, створення умов для рекультивациі земель, охорони їх від забруднення та засмічення. Для вирішення цих завдань розробляються загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель.

Наміри та потреби використання окремих територій, визначені у державних програмах економічного і соціального розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки, передбачають необхідність значного збільшення територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення, а також житлової та громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель населених пунктів, скороченням площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами, відповідними спорудами транспорту і зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання.

Планування використання й охорони земель здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. У системі землевпорядної документації генеральні і регіональні схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, а також галузеві схеми землеустрою з передплановими і передпроектними документами є сполучною ланкою між плануванням і організацією використання та охорони земель на відповідному рівні, слугують подальшою основою для розробки проектів землеустрою [6].

Згідно із земельним законодавством основними завданнями планування є:

- забезпечення планомірного пропорційного розвитку суспільства, подальший розвиток продуктивних сил, вдосконалення виробничих відносин;
- підвищення матеріального і культурного рівня життя людей і якнайповніше задоволення потреб суспільства;
- забезпечення збалансованого розвитку всього суспільного виробництва в галузевому і територіальних розрізах з урахуванням наявного ресурсного потенціалу.

Важливого значення для планування використання земель набуває природно-сільськогосподарське районування та зонування земель. Вони становлять нові правові явища в земельному законодавстві України. Природно-сільськогосподарське районування земель є поділом території з урахуванням природних умов і агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно допомагає скласти чітке уявлення про характер земель, їх необхідне та доцільне використання, продуктивність та дає можливість швидко, економічно і досить повно оцінити потенційні можливості земельних ре-

сурсів відповідної території. Згідно зі ст. 179 Земельного кодексу України порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування визначає Кабінет Міністрів України.

У низці розвинених країн світу, зокрема США, Німеччині, Франції, Швейцарії, Швеції, Китаї, система планування землекористування, використання та охорони земель регулюється спеціальним законодавством. Особлива увага приділяється комплексним документам, які визначають стратегію землекористування, перспективи організації й облаштування території у межах адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Причому компетенція (права та обов'язки) центральних і місцевих органів влади та їх функції управління земельними ресурсами чітко диференційовані. На останні, як правило, покладаються обов'язкова розробка, узгодження, у тому числі з громадськістю, затвердження, актуалізація документів планування землекористування, а також забезпечення їх дотримання при прийнятті поточних управлінських рішень [4].

Вирішуючи поставлені завдання, для прийняття рішення доцільно буде залучити передбачення можливих змін у розвитку земельних відносин і використання земельних ресурсів, якими є прогностичні матеріали.

Довгостроковий перспективний план не буде науково обґрунтованим, якщо він не враховує результатів прогностичних розробок. Вони повинні містити аналіз сучасного рівня розвитку виробництва, використання науково-технічного потенціалу, основних фондів, трудових ресурсів тощо. При цьому прогнози є початковою базою планування, що визначає основні напрямки можливого розвитку об'єкта або явища.

Прогнозування, як і планування, має конкретні шляхи для досягнення поставленої мети. Аналізуючи тенденції, що склалися, і виявлені закономірності, прогнозування визначає хід економічного розвитку на майбутнє, послідовність і терміни вирішення завдань, що стоять перед суспільством у плановому періоді. Спільність планів і прогнозів виявляється і в посиленні чинника невизначеності у міру збільшення планового періоду. Невизначеність виникає через неможливість обліку всього різноманіття чинників, що впливають на розвиток прогнозованого явища або об'єкта, а також через неповноту і неточність знань про закони природи і суспільства [5].

Відмінності між планом і прогнозом такі:

– план відображає вже ухвалене рішення, яке після затвердження набуває директив-

ний характер, а прогноз має рекомендаційний характер, у нього відсутня юридична сила, міститься лише точка зору прогнозистів;

– за часом наукові прогнози завжди передують складанню перспективних планів, тобто є попередньою стадією планування;

– план і прогноз є формами наукового передбачення, проте властиві їм функції передбачення реалізуються по-різному. Прогноз як кінцевий результат прогнозування має імовірнісний характер, тоді як план виключає таку невизначеність і закріплює поставлену мету.

За масштабністю прогнозування використання земельних ресурсів, в основу якої покладена ознака охоплення території, можлива наступна класифікація прогнозів:

– локальні – явища досліджують у масштабах адміністративних районів і областей;

– субглобальні – прогнозування явищ у межах економічного району або великого регіону;

– глобальні – прогнозування використання земельних ресурсів у масштабах всієї країни [5].

Планування використання земель є центральною ланкою в загальній системі управління земельними ресурсами. Його функції полягають в ухваленні планових рішень, які, будучи сформованими у план, набувають директивного й адресного характеру. На відміну від планування, в результаті прогнозування отримують результат, що містить різні варіанти прогностичних висновків.

Висновки і пропозиції. На нашу думку, для створення ефективної системи управління земельними ресурсами та формування земельних відносин ринкового типу, що забезпечить матеріальний добробут населення та екологічну безпеку країни, необхідно запроваджувати плановий підхід до використання земельних ресурсів на державному, регіональному і місцевому рівнях. При цьому слід враховувати наявний у кожному регіоні природно-економічний потенціал, його історичні та географічні особливості. З цією метою, вважаємо, що насамперед необхідно визначити сучасний стан використання земель кожної категорії цільового використання, виявити осередки і джерела забруднення земель, які згубно впливають на раціональне використання земель і порушують економічну рівновагу у природі.

Важливим є плановий підхід у системі управління земельними ресурсами. З метою запобігання розвитку негативних процесів під час використання земельних ресурсів, розподілу

земель між галузями економіки планування має спиратися на прогнози розвитку окремих галузей, підприємства яких розташовані на цій території. Крім того, необхідно створити науково-методичну основу для розробки і використання прогностичних показників, які спрямовані на прийняття рішень стосовно планування використання та охорони земель. Виконання таких заходів сприятиме покращенню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи в країні та цивілізованому розв'язанню проблем у ній.

Список використаної літератури:

1. Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади територіального планування землекористування : [монографія] / О.С. Дорош. – Херсон : Грінь Д.С., 2012. – 434 с.
2. Ковалів О.І. Державний землеустрій як основний інструмент здійснення земельної та аграрної реформ / О.І. Ковалів // Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві : зб. матеріалів дванадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (25–26 лютого 2010 р.) – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – С.173–178.
3. Ковтун О.М. Планування використання і охорони земель як функція державного управління у сфері земельних відносин / О.М. Ковтун // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 3 – С.1–5.
4. Кошкин А.И. Государственное регулирование земельных отношений за рубежом / А.И. Кошкин. – М. : ВШПП, 2001. – 38 с.
5. Кирсанов В.А. Прогнозирование использования земельных ресурсов / В.А. Кирсанов – Х., 1984. – 184 с.
6. Мартин А.Г. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 30–36.
7. Сохнич А.Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки : [монографія] / А.Я. Сохнич. – Львів : НВФ «Українські технології», 2002. – 252 с.

Свиридова Е. В. Планирование в системе государственного управления земельными ресурсами страны

В статье определены роль и место системы планирования использования земельного фонда страны в государственном управлении земельными ресурсами. Обоснована необходимость разработки прогнозов и внедрение планового подхода к распределению и использованию земельных ресурсов на государственном, региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, государственное планирование использования земель, земельные отношения, земельная реформа, рациональное использование и охрана земель, землеустройство.

Sviridova O. V. Planning in the system of state management of land resources of the country

The role and place of the planning system of using the country's land in the public land management are defined in the article. The necessity of development of forecasts and the introduction of a planned approach to the allocation and use of land resources at the national, regional and local levels are substantiated.

Key words: state land administration, state land use planning, land tenure, land reform, rational use and protection of lands, land management.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

У статті обґрунтовано структурно-функціональну модель державно-громадського управління освітою в Україні. З'ясовано відмінності запропонованої моделі державно-громадського управління освітою від існуючої, а саме: передача функцій з управління освітою на регіональному рівні місцевим радам; усунення органів влади районного рівня із суб'єктів управління освітою; запровадження нових механізмів фінансування, звітності, обігу документів; надання громадськості повноважень щодо контролю за матеріально-технічним та фінансовим забезпеченням, якістю освіти.

Ключові слова: управління освітою, державно-громадське управління, децентралізація, органи місцевого самоврядування, органи громадського управління освітою.

Постановка проблеми. Сучасна освіта відіграє важливу роль у становленні та розвитку особистості. Завданням будь-якої демократичної держави є забезпечення рівного доступу до якісної освіти впродовж життя, що в майбутньому сприятиме реалізації власного потенціалу особистості та забезпечить гідний рівень життя. Управління такою складною й багатогранною системою, як освіта, потребує постійного вдосконалення, а з огляду на суспільні зміни, реформи в країні – швидкої модернізації. Децентралізація, демократизація, становлення громадянського суспільства – це процеси, що є невід'ємною частиною розвитку країни, ставлять на порядок денний формування та розвиток державно-громадської моделі управління освітою, яка має враховувати регіональні особливості, чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, автономізацію закладів освіти, конкурентоспроможність освітніх послуг, створення консультативного супроводу управлінських рішень. Така модель управління освітньою системою передбачає зміну структури, перерозподілу повноважень та делегування громадськості певних функцій. Тож саме розробка та обґрунтування структурно-функціональної моделі державно-громадського управління освітою визначає актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку системи управління освітою, переведення його на державно-громадський рівень, обґрунтуванням механізмів

державно-громадського управління загальною середньою освітою, виявленням тенденцій розвитку соціального партнерства органів державної влади з громадськими об'єднаннями, класифікацією функцій державного управління загальною середньою освітою, розробкою практичних рекомендацій щодо діяльності органів державно-громадського управління освітою на різних рівнях його реалізації займаються вітчизняні вчені: Л. Гаєвська [1], В. Гамаюнов [2], В. Грабовський [3], Л. Грицяк [4], Г. Єльнікова [5], Л. Калініна [4], Л. Капчинська [11], Л. Мельохіна [12; 13], О. Михайленко [7], В. Новак [8], Л. Паращенко [9], Л. Юрчук [12] та інші. Водночас зміни соціально-економічної структури суспільства потребують підвищення уваги до розвитку управління освітою з позицій демократизації державного управління та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що не стало предметом дослідження вищезазначених авторів.

Метою статті є обґрунтування структурно-функціональної моделі державно-громадського управління освітою в Україні.

Виклад основного матеріалу. Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними. Зокрема, ця вертикаль починається з Міністерства освіти і науки України та закінчується учнем навчального закладу. Але майже всі способи потребують проектування та введення в освітню практику з урахуванням інтересів замовників

освіти, наявного ресурсного забезпечення та регіональних умов.

Є різні пропозиції щодо способів поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень. Наприклад, Г. Єльникова пропонує механізм державно-громадського управління освітою реалізовувати через використання таких моделей:

- модель структурно-громадського супроводу, яка передбачає на кожному управлінському щаблі відповідну громадську структуру, основним завданням якої є незалежна експертиза стану справ освітньої галузі, ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою;

- модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Згори донизу надходить нормативно-правова інформація, а знизу догори – претензійна, реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно-ціннісну інформацію;

- модель субординаційно-проміжного партнерства, яка передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних відносин.

До виконання завдань залучається громадськість, і відносини тимчасово перетворюються на партнерські. В основу їх функціонування покладено адаптивне управління як взаємовплив, який викликає взаємне пристосування поведінки суб'єктів діяльності на діалогічній основі, котра забезпечується спільним виробленням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення [5].

Як свідчать результати вивчення досвіду управління у сфері освіти, окреслені моделі державно-громадського управління розвитком освіти і ЗНЗ упроваджуються в освітній простір Миколаївської, Київської, Рівненської, Чернігівської, Херсонської областей із певними модифікаціями, або розробляються власні моделі державно-громадського управління. Наприклад, перша модель використовується під час створення рад школи, піклувальних рад, батьківських комітетів; третя – у створенні тимчасових груп для складання перспективного плану або програми розвитку загальноосвітніх навчальних закладів, ухваленні концептуального проекту розвитку ЗНЗ, визначенні й розв'язанні проблем життєдіяльності роботи в ЗНЗ, страте-

гічному плануванні розвитку ЗНЗ, підготовці до проведення загальношкільних заходів [4].

Інші дослідники [6] пропонують державно-громадську модель управління, організовану на асоціативній основі. Вона передбачає створення громадських органів та включення їх на рівноправних засадах до діяльності державних управлінських підструктур управління (відділу) освіти: колегія управління (відділу) освіти; громадські підструктури; колегіальні форми управління; рада батьківської громадськості; рада лідерів (старшокласників); рада керівників закладів освіти; рада з питань використання районної телемережі та преси; нарада директорів шкіл, позашкільних закладів; нарада директорів дошкільних навчальних закладів; апаратна нарада; загальні збори колективу управління (відділу) освіти.

Зміст роботи зі здійснення державно-громадського управління системою освіти визначається головною метою такого управління – оптимальним поєднанням державного і громадського начала в управлінні в інтересах особистості, суспільства й держави. Досягнути вказаної мети можна тільки розв'язавши завдання зі створення умов реалізації прав педагогів, учнів, батьків, громадськості на участь в управлінні системою освіти [6].

Виходячи з виявленої тенденції розвитку державно-громадського управління в напрямі орієнтації на особистість, суспільні потреби, інтереси особистості, можна стверджувати, що поява нових підходів зумовлена пошуком умов, які забезпечують ефективність стійких автономних, самодостатніх освітніх систем.

Сучасна нормативно-правова база розвитку освіти декларує необхідність модернізації управління освітою, яка передбачає:

- оптимізацію державних управлінських структур;
- децентралізацію управління;
- перерозподіл функцій та повноважень;
- перехід до програмно-цільового управління;
- поєднання державного та громадського контролю;
- створення системи моніторингу управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях.

Результатом модернізації управління є розробка й упровадження відкритої демократичної моделі управління, яка побудована на підставі активної взаємодії із середовищем. Покладені в

основу модернізації управління освітою конституційні принципи вимагають чіткого уявлення про їх реалізацію [7].

Одним із головних питань розвитку демократії в Україні стає залучення кожного громадянина до управління. Вирішення цього питання можливе за умови вільного доступу громадян до питань щодо формування та реалізації державної політики, а також, що не менш важливо, готовності громадян до залучення в процес управління та наявності відповідних громадянських компетентностей.

Враховуючи принципи «доброго місцевого врядування», зокрема залучення громадян до вирішення питань щодо освіти, принципи доступності до якісної освіти, освіти впродовж життя, а також принципи децентралізації та деконцентрації влади, пропонуємо структурно-функціональну модель державно-громадського управління освітою (див. рис. 1).

Відповідно до запропонованої моделі до державних органів управління освітою віднесено Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України).

До регіональних органів управління освітою належать обласні управління освіти при обласних радах.

До базового рівня управління освітою віднесено органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради).

Відповідно, на кожному рівні створюються громадські органи управління освітою – це колегії при органі влади, робочі групи, громадські організації, піклувальні ради тощо.

У сфері відання МОН України перебувають вищі навчальні заклади, у сфері відання обласних управлінь освіти – професійно-технічні навчальні заклади та школи-інтернати. Дошкільні, загальні середні та позашкільні заклади перебувають у сфері управління сільських, селищних, міських рад.

До компетенції МОН України належить:

- вироблення державної політики в галузі освіти, визначення обсягів фінансування освіти з Державного бюджету та встановлення мінімального показника витрат на освіту з місцевих бюджетів;

- реалізація державної політики, координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади, які залучені до реалізації та впровадження державної політики в галузі освіти;

- встановлення державних стандартів освіти;

- погодження програм навчання;
- надання грифу міністерства підручникам та навчальним посібникам;
- забезпечення державного фінансування освіти з Державного бюджету;
- контроль за якістю освіти тощо.

До компетенції обласних управлінь освітою належать реалізація державної політики на регіональному рівні, рекомендація внесення змін до варіативної частини навчальних програм з урахуванням регіональної специфіки, потреб ринку праці, координація діяльності професійно-технічних навчальних закладів та шкіл-інтернатів тощо.

Сільські, селищні, міські ради здійснюють безпосереднє управління дошкільними, загальноосвітніми та позашкільними освітніми закладами, регулюють їх матеріально-технічне забезпечення; організують безкоштовне підвезення, харчування та медичне обслуговування дітей у навчальних закладах; забезпечують фінансування закладів освіти з місцевих бюджетів, соціальний захист учасників навчально-виховного процесу; приймають рішення щодо мережі навчальних закладів.

Органи місцевого самоврядування мають сприяти залученню спонсорів та разом із батьками контролювати складання й виконання бюджету навчальних закладів, дотримання режиму роботи, виконання нормативних документів, впливати на кадрову політику.

У структурі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради запроваджується посада/посади, відповідальна за питання освіти (якщо це міста обласного значення, то в структурі виконавчого комітету буде відділ освіти).

Заклади освіти відповідають за навчально-виховний процес та якість освіти, дотримання державних стандартів. Вони мають право самостійно обирати програми навчання та підручники (з переліку програм і підручників, які погоджені та мають рекомендацію МОН України), здійснювати кадрове забезпечення навчального закладу.

У запропонованій моделі враховано, що органи влади не можуть спілкуватися з усіма громадськими організаціями, навіть у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, не кажучи про центральний рівень. Тож у кожній місцевій раді буде один орган громадського управління освітою з оптимальною кількістю представників для її ефективного функціонування.

На місцевому рівні органи громадського управління можуть вносити пропозиції щодо мережі навчальних закладів, матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів, здійснювати контроль за використанням коштів, брати участь в обранні директорів навчальних закладів тощо. Компетенцію місцевих органів громадського управління освітою визначають на загальних зборах територіальної громади. Також територіальна громада обирає представників до місцевих органів громадського управління.

Регіональні органи громадського управління формуються з представників регіональних/обласних громадських організацій, статутами яких передбачені питання освіти. На регіональному рівні органи громадського управління можуть надавати пропозиції щодо реалізації регіональної освітньої політики, здійснювати експертизу нормативно-розпорядчих документів органів влади, контролювати матеріально-технічне та фінансове забезпечення, якість освіти, діяльність професійно-технічних навчальних закладів і шкіл-інтернатів. Компетенцію регіональних органів громадського управління визначають на конференції/зборах, делегатами якої будуть депутати обласної ради та члени регіонального органу громадського управління освітою.

Всеукраїнський орган громадського управління формується з представників всеукраїнських громадських організацій, статутами яких передбачені питання освіти. Орган громадського управління на державному рівні може надавати пропозиції щодо вдосконалення законодавства та нормативно-правових актів, змісту освіти, здійснювати експертизу проектів законодавчих і нормативно-правових актів, входити до складу робочих груп із розробки державної освітньої політики, державних стандартів освіти. МОН України заключає меморандум про співпрацю з Всеукраїнським органом громадського управління освітою, у якому прописуються права та обов'язки сторін.

У запропонованій моделі відсутні органи управління освітою на районному рівні. Оскільки, по-перше, на сьогодні районні управління (відділи) освіти не займаються питаннями розвитку освіти та не є організаторами горизонтальної комунікації. Вони не здатні забезпечити збір даних та аналіз проблем освіти у своєму районі, налагодити взаємодію між школами, між школою і громадою, між школами та органами (і різними гілками) влади й місцевого самоврядування [11]. По-друге, використовуючи сучасні електронні технології, Інтернет, відповідне

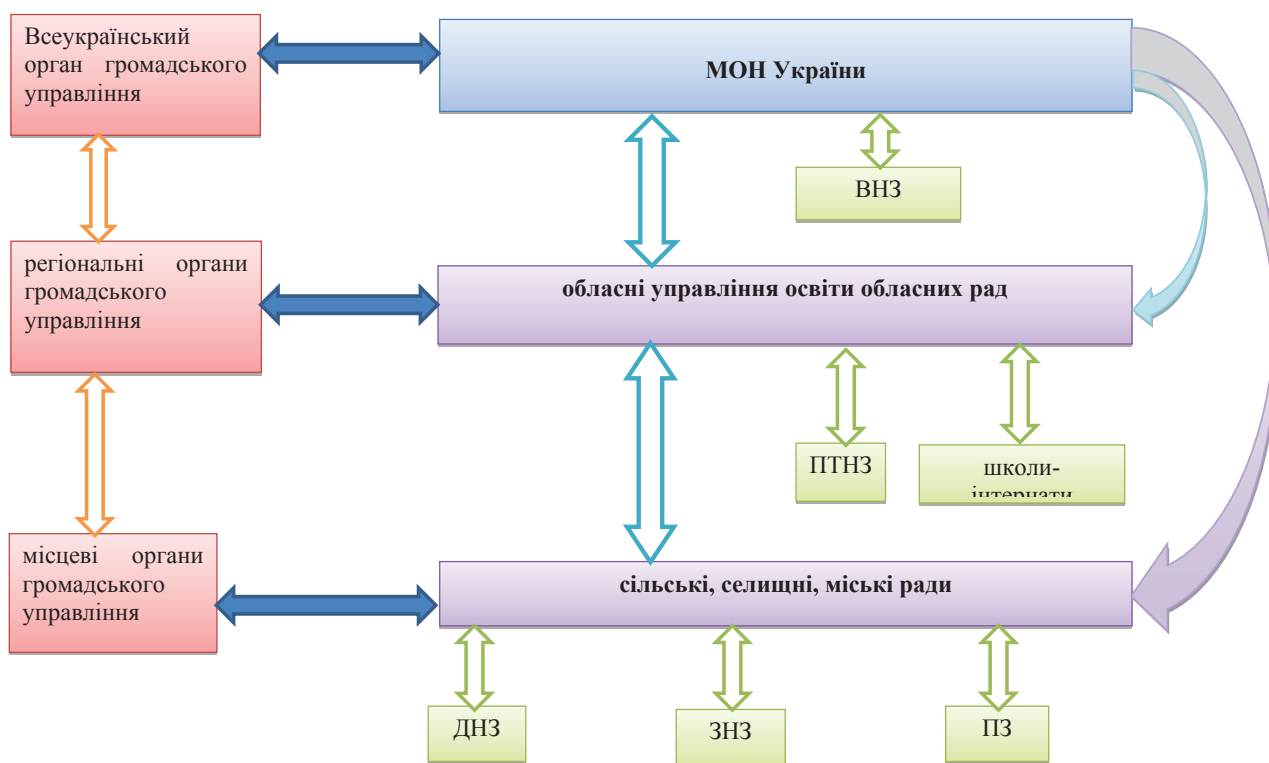


Рис. 1. Структурно-функціональна модель державно-громадського управління освітою

програмне забезпечення, органи місцевого самоврядування здатні самостійно звітувати про контингент учнів, свою діяльність у галузі освіти. Відповідно, фінансування сільські, селищні та міські ради отримуватимуть із Державного бюджету. Тому роль органів управління освітою на районному рівні може звестись хіба що до ведення статистичних даних, але це вже компетенція управління статистики.

Органи влади на кожному рівні обов'язково звітують перед органами громадського управління про враховані пропозиції громадськості, використання коштів та іншу діяльність у межах своєї компетенції.

Одним із важливих моментів є фінансування освіти. Держава забезпечує фінансуванням усі навчальні заклади незалежно від форми власності за принципом «гроші ходять за дитиною». Державне фінансування має забезпечити необхідний мінімум для отримання якісної освіти. Кошти з Державного бюджету перераховуються на регіональні органи управління освітою для фінансування професійно-технічних навчальних закладів та шкіл-інтернатів, а також на сільські, селищні, міські ради для фінансування дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів. Кожен навчальний заклад незалежно від форми власності отримує стільки коштів, скільки налічується в ньому учнів, вихованців.

З місцевих бюджетів здійснюється фінансування навчальних закладів, які підпорядковані відповідним радам. Обсяги фінансування та розподіл коштів визначаються територіальною громадою (держава лише визначає необхідний мінімум витрат із місцевого бюджету).

Щодо мережі навчальних закладів, особливо в сільській місцевості, варто зазначити, що якщо територіальні громади не виявили бажання об'єднуватись, а мають загальноосвітні навчальні заклади з малою кількістю учнів, то за рішенням загальних зборів територіальних громад та місцевих рад створюються освітні округи. І навчальні заклади утримуються спільними зусиллями територіальних громад шляхом укладення договорів про співробітництво відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [10].

Якщо територіальна громада наполягає на збереженні школи з малочисельним учнівським контингентом у своєму населеному пункті, враховуючи, що початкові школи мають бути наближеними до місця проживання дитини,

то громада має прийняти рішення щодо утримання навчального закладу, усвідомлюючи, що витрати на одного учня значно перевищують витрати, передбачені державою, і покриття різниці має відбуватись за рахунок членів територіальної громади.

Окрім того, члени територіальної громади можуть впливати на розподіл коштів місцевого бюджету через запровадження програм «бюджету участі» шляхом подання власних проєктів соціального спрямування та зібравши найбільшу підтримку серед членів територіальної громади.

Держава має поступитись власними повноваженнями в галузі освіти на місцевому рівні на користь територіальної громади і при цьому зберегти спроможність регулювати процес розвитку освіти та забезпечення прав і свобод учасників навчально-виховного процесу.

При цьому органи місцевого самоврядування стають підзвітними державі, громаді за виконання покладених на них повноважень.

Висновки і перспективи. Головною метою створення нової моделі управління освітою є забезпечення доступу до якісної освіти шляхом оптимізації управлінських функцій на всіх рівнях, забезпечення зворотного зв'язку. Провідну роль у цій моделі на регіональному та місцевому рівнях відіграють органи місцевого самоврядування – інституції, які діють як від імені держави (через делеговані їй функції), так і від імені територіальної громади (оскільки громада надає депутатам і місцевому голові право представляти її інтереси та приймати від її імені рішення).

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути визначення та обґрунтування основних шляхів запровадження державно-громадського управління освітою в Україні.

Список використаної літератури:

1. Гаєвська Л.А. Механізми оцінювання підготовки фахівців державно-громадського управління освітою / Л.А. Гаєвська // Педагогіка і психологія. – 2007. – № 3. – С. 95–106.
2. Гамаюнов В.Г. Державне управління освітою: механізми і процес / В.Г. Гамаюнов // Удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком підприємств і галузей економіки : зб. наук. пр. Серія «Державне управління». – Донецьк : ТЕХНОПАК, 2011. – Т. XII. – Вип. 194. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>

- old_jrn/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/g.htm.
3. Грабовський В. Модель державно-громадського управління районною системою загальної середньої освіти з моніторинговим супроводом / В. Грабовський // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 355–363.
 4. Грицяк Л.Д. Державно-громадське управління розвитком освіти на державному, регіональному та інституціональному рівнях / Л.Д. Грицяк, Л.М. Калініна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/StPrior_12/7.pdf.
 5. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – № 40–41. – С. 6–7.
 6. Зайченко О.І. Державно-громадське управління в системі освіти району / О.І. Зайченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tme.umo.edu.ua/docs/2/09saiesr.pdf>.
 7. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою / О. Михайленко // Директор школи. Україна : наук.-метод. журнал. – 2007. – № 1. – С. 46–51.
 8. Новак В.В. Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні: стан та перспективи розвитку : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В.В. Новак. – К., 2008. – 274 с.
 9. Паращенко Л. Проблеми державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні / Л. Паращенко // Освіта і управління. – 2010. – Т. 13. – № 4. – С. 32–40.
 10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 11. Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія: аналітичний звіт ГО «Об'єднання «Агенція розвитку освітньої політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://edudevelop.org.ua/images/files/analitichniy_zvit_2014.pdf.
 12. Юрчук Л. Діалог у державному управлінні освітою: механізм симетричної двосторонньої комунікації / Л. Юрчук // Управління освітою. – 2013. – № 23. – С. 6–8.

Сизон В. Г. Структурно-функціональна модель державно-общественного управления образованием

В статье обоснована структурно-функциональная модель государственного управления образованием в Украине. Выявлены различия предложенной модели государственного управления образованием и существующей, а именно: передача функций по управлению образованием на региональном уровне местным советам; отстранение органов власти районного уровня от субъектов управления образованием; внедрение новых механизмов финансирования, отчетности, обращения документов; предоставление общественности полномочий по контролю за материально-техническим и финансовым обеспечением, качеством образования.

Ключевые слова: *управление образованием, государственное управление, децентрализация, органы местного самоуправления, органы общественного управления образованием.*

Syzon V. G. Structural and functional model of state and public management of education

In the article the structural and functional model of state and public administration of education in Ukraine is substantiated. The differences between the proposed model of state and public administration of education and existing one are figured out, in particular the following: the transfer of educational management functions on the regional level to the local councils; the elimination of state authorities of district level from the education management units; the introduction of new mechanisms of financing, reporting, document flows, as well as empowering the general public to control the logistical and financial support, the quality of education.

Key words: *education management, state and public administration, decentralization, local self-government bodies, public authorities responsible for management of education.*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 378

Д. М. Осипов

аспірант кафедри філософії, соціології державного управління
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИСТОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНИХ ІНТЕРЕСІВ У НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

У статті здійснено аналіз і синтез теоретичних положень, пов'язаних із проблемами змісту понять «інтерес», «професійний інтерес», умов формування інтересів, їхнього значення та впливу на формування комплексу професійно важливих якостей персоналу (професійна компетентність, професіоналізм, професійна мобільність тощо), зокрема й персоналу публічної служби.

Ключові слова: *інтереси, професійні інтереси, професійна мотивація персоналу, професійна компетентність, професіоналізм, професійна мобільність, публічний службовець.*

Постановка проблеми. У процесі професійного становлення та розвитку сучасних службовців України, які потенційно є публічними службовцями, актуальною постає проблема оцінювання і формування їхніх професійних інтересів. Професійні інтереси нині є недооціненою якістю персоналу органів публічної влади, однак дослідження перших вказує на те, що інтереси особистості відіграють важливу роль у процесі її соціалізації, а професійні інтереси – у процесі вибору професії та її продуктивного засвоєння. Тому проблема статті є актуальною з огляду на реформування системи відбору (добору, підбору) кадрів публічного управління, системи формування та професійного оцінювання професійних інтересів публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті використано наукові праці Л. Виготського, Е. Зеєра, Є. Клімова, Е. Еріксона, Дж. Равена, які взяли участь у закладанні теоретичних основ дослідження професійних інтересів, а також наукові дослідження сучасних учених: С. Бондаренка, Є. Вахромова, В. Гринько, А. Колота, Л. Обухової, В. Солдатенка, І. Шпекторенка, Ю. Ярмака, в яких розглянуто різні аспекти змісту, формування професійних та інших інтересів особистості, персоналу, їх взаємозв'язок

з іншими професійно важливими якостями персоналу.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз і синтез теоретичних положень, пов'язаних із проблемами змісту понять «інтерес», «професійний інтерес», умов формування інтересів, їхнього значення та впливу на формування комплексу професійно важливих якостей персоналу (професійна компетентність, професіоналізм, професійна мобільність тощо), зокрема й персоналу публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Ю. Ярмачок виокремлює такі інтереси: національні, соціально-політичні, політичні, корпоративні, державні, законодавчої та виконавчої гілок державної влади, чиновництва, партійні, життєві, людські, особисті, групові, загальні, спільні, інтереси більшості, інтелектуальні, різнобічні, інтегративні [19]. Інтереси у загальному вигляді є важливими у визначенні опорних понять науки публічного управління. Наприклад, колектив авторів визначає поняття «метод публічного адміністрування» як спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їхніх взаємоузгоджених інтересів. Ними ж

адміністрування розуміється як форма надання управлінської послуги, коли враховуються інтереси всіх верств суспільства [12, с. 21–22]. На думку Л. Обухової, «соціально-психологічні методи управління засновані на неформальних факторах, інтересах особистості, колективу в процесі професіоналізації кадрового забезпечення органів державної влади» [11, с. 26–27]. У сенсі визначення змісту професійних інтересів публічних службовців актуальною є публікація Т. Антонєць, у якій автор зробив висновок, що «держава є захисником загальних інтересів, охоронцем спокою і правового порядку» [1, с. 9]. Отже, публічні службовці повинні в основі власних професійних інтересів мати інтереси держави, всіх верств суспільства, працювати в інтересах громадянина, особистості.

Професійна діяльність публічного службовця формується та розвивається у соціальному середовищі. Висновки, зроблені Е. Еріксоном, повністю можуть бути спроектовані на професійне середовище публічної служби, в якому формується і розвивається особистість публічного службовця, де він формується як професіонал: «Людська особистість, в принципі, розвивається по щаблях, визначених готовністю зростаючого індивідуума виявляти стійкий інтерес до соціального середовища, що розширюється, пізнавати його та взаємодіяти з ним; суспільство, в принципі, прагне до такого облаштування, коли воно відповідає цій готовності та заохочує цей неперервний ланцюг потенціалів до взаємодії, а також прагне забезпечити і стимулювати належну швидкість і послідовність їх розкриття. В цьому і полягає «підтримка людського суспільства» [18, с. 59].

Означена думка покладена в основу сучасних наукових досліджень у різних галузях науки [10, с. 94]. Для професійного середовища публічної служби думка Е. Еріксона означає:

1) розвиток особистості публічного службовця визначається його готовністю виявляти стійкий інтерес до професійного середовища, що може змінюватися, пізнавати його і взаємодіяти з ним;

2) професія публічного службовця, в принципі, прагне до облаштування, коли воно відповідає такій готовності та заохочує цей неперервний ланцюг потенціалів до взаємодії, а також прагне забезпечити і стимулювати належну швидкість і послідовність їх розкриття. У цьому і полягає «підтримка професійної спільноти публічних службовців».

С. Бондаренко визначає професійний інтерес як позитивне ставлення особистості до професії. Професійний інтерес є одним із видів загального інтересу. Його специфіка полягає у тому, що він спрямований на певну професію, а загальний інтерес – на предмет чи явище дійсності [2].

Ролі інтересів і схильностей до певного виду діяльності (образотворчої, музичної, конструктивної) у професійній долі людини присвятив свої дослідження видатний дослідник теорії професійного самовизначення та професійного розвитку Е. Зеєр. Досліджуючи аспект психологічних особливостей взаємодії особистості і професії, він виокремлював ситуацію різноманіття інтересів та нахилів, вказував на те, що професійна консультація має проводитися з урахуванням фізичних і психологічних індивідуальних особливостей клієнта, його загальних та професійних інтересів, нахилів і здібностей, загальної і спеціальної освіти та підготовки, повинна допомогти усвідомити свої інтереси та здібності, розробити сценарій професійного розвитку. В одній із своїх праць Л. Виготський вказав на залежність успішності у зв'язку зі зниженням інтересу до занять і загальним зниженням працездатності [4, с. 18]. Інтереси є окремим напрямком дослідження особистості. Дослідження особистості Е. Зеєр запропонував здійснювати на особистісно-мотиваційному рівні – рівні дослідження мотивів, нахилів та інтересів, а також деяких інших властивостей особистості (екстраверсії – інтроверсії, емоційних особливостей, комунікативних здібностей, уваги, пам'яті, мислення, уяви, уявлень тощо). Тобто йдеться про якості, що необхідні для професії, яка цікавить цю особу. Поняття «інтереси» Е. Зеєр нерідко вживає поряд із поняттями «спрямованість», «мотиви», «установки», «орієнтації». В цілому ж інтереси у структурі особистості відносяться ним до компонентів професійної спрямованості – мотивів (намірів, інтересів, нахилів, ідеалів) [7].

Отже, можна зробити висновок про значення професійних інтересів у професійному становленні та подальшому професійному розвитку будь-якої людини. У свою чергу, з нашої позиції, для персоналу публічних органів влади в усій їх різноманітності означені якості можуть скласти лише основу професійного консультування та оцінювання, адже широкий спектр цілей і завдань органів публічної влади вимагає сформованості більшого комплексу професійних ком-

петентностей, професійно важливих якостей, спрямованих на реалізацію місії органів публічної влади.

Інтереси визначають сформованість різних видів мотивації персоналу, не виключаючи при цьому професійну. На ключових, на думку автора, якостях, лідерстві та інтересу до нововведень, акцентував деякі свої дослідження Дж. Равен. У книзі «Компетентність у сучасному суспільстві: виявлення, розвиток, реалізація» він приділив значну увагу аналізу «природи компетентності». З позиції теми, що досліджується, а саме позиціонуванню інтересів у якостях, що характеризують сучасного управлінця, менеджера, соціального працівника тощо, важливими є наступні висновки означеного автора. Компетентність – це полісистемна якість, яка складається із: 1) внутрішньо мотивованих характеристик, пов'язаних із системою особистісних цінностей, або «видів компетентності» (ініціатива, лідерство, безпосередній інтерес до механізмів роботи організації та суспільства в цілому, наявність конкретних, спеціальних знань); 2) уявлення та очікування, пов'язані з механізмами функціонування суспільства і роллю людини у суспільстві; 3) розуміння термінів, що описують відносини всередині організацій («керівництво», «прийняття рішень», «демократія», «рівність», «відповідальність», «підзвітність» та «делегування відповідальності») (надається зі скороченнями. – Авт.) [13]. Отже, інтереси посідають важливе місце як у формуванні професійної мотивації персоналу, так і в розумінні міри сформованості керівника, працівника, службовця, а також окремо у діяльнісних аспектах, що виражають зрілість власне професійної компетентності, професійної діяльності, «професіоналізму діяльності» (згідно з класифікацією рівнів професіоналізму, наведеною А. Деркачем та іншими представниками акмеологічної науки).

У своїй книзі Дж. Равен наводить чимало якостей сучасного працівника, що відображають сформованість у них різних аспектів соціальних та професійних інтересів: зацікавленість у винаходах, у колегах, у власному розвитку та саморозвитку, у конструктивних відносинах, у нових ідеях та різноманітті особистих зв'язків, сама по собі зацікавленість у проблемі та у її вирішенні, уміння диференціювати людей згідно з їхніми інтересами. Є. Клімов додає: «Людина ж діє активно тоді, коли хоче і вміє, інакше кажучи, коли у неї мобілізовані мотиви (інтере-

си, потреби, емоційні відносини, переконання, ідеали) і сформовані хоча б початкові способи, прийоми дій пам'яті» [8]. Для публічних службовців необхідним є така політика кадрового відбору, розстановки, професійного навчання (підвищення кваліфікації кадрів), коли б керівні та некерівні посади обіймали лише заінтересовані, здібні та компетентні люди.

В. Солдатенко вказує, що інтерес, зокрема професійний, велика кількість науковців (Л. Мєнашева, Є. Ільїн, С. Рубінштейн, Б. Додонов, О. Ковальов та ін.) розглядають як один із мотивів, що є ключовою ланкою мотиваційної сфери людини, та визначає, що формування стійкого позитивного ставлення до професії відбувається лише під час самої професійної діяльності [14].

Є. Клімов вказує на залежність динаміки працездатності, втомлюваності, станів перенасичення працею, суму, трудової віддачі від інтересів працюючої людини, від інтересу до праці, зокрема. Інтереси він також покладає в основу тих процесів, що визначають результативність групо- і командоутворення. Є. Клімов зазначає, що «інтерес – це, грубо кажучи, пізнавальне ставлення до об'єкта (є бажання, «тягне» пізнати). Цього замало. Потрібна і схильність до роботи з людиною. Схильність – це така риса спрямованості людини, котра виявляється в бажанні практично займатися об'єктом і діяльністю, що становить інтерес» [8].

В. Солдатенко робить висновок, що професійні інтереси – це емоційно забарвлена система відношень, стійких ознак, які відображають ставлення людини до сфери професійної діяльності, потребу в оволодінні нею, бажання самореалізуватись у ній. Професійні інтереси пов'язані із здібностями, задатками, нахилами особистості; мотивами (з одного боку, інтереси, які спонукають до діяльності, виступають у якості мотивів; з другого – мотиви як відображення ціннісних диспозицій особистості ґрунтуються, серед іншого, на інтересах, установках, прагненнях, потребах особистості); навчальними (пізнавальними) мотивами (прагнення реалізуватись у професії бере свій початок із бажання досягти успіху в навчанні, у підготовці до професійного життя); соціальними інтересами (мотивами) (рейтинг професії, її «соціальний статус», попит на ринку праці) [14]. Тобто актуальним є дослідження діяльнісних аспектів формування та реалізації професійних інтересів у публічних службовців.

Отже, висновки Дж. Равена лише додають наукової ваги дослідженням науковців Аргірі-

са, Герцберга і Маслоу, підтверджуючи, що люди зацікавлені у розвитку і принесенні користі, у тім, щоб їхні таланти діставали визнання та винагороду. Таким чином, дослідження інтересів персоналу є надто актуальним з погляду формування внутрішньої професійної мотивації як окремих працівників, так і груп, тимчасових та постійних колективів, що включені у процес професійної праці. Професійний розвиток відбувається за умови, коли у колективі виникає та підтримується певний баланс людей із найрізноманітнішими інтересами.

Наша думка збігається із думкою Є. Вахромова, який, досліджуючи самоактуалізацію спеціаліста, визначає поняття «компетентність у професійній діяльності», зокрема, через уміння поєднувати свої особисті інтереси з інтересами групи і підкоряти свої інтереси досягненню загального успіху. Є. Вахромов зазначає, що природа компетентності є такою, що оптимальні результати у вирішенні задач досяжні лише за умови глибокої особистої заінтересованості людини [3]. З робіт вказаного автора можна зробити висновок, що інтереси, зокрема професійні, визначають зміст, характер та спрямованість самоактуалізації, без якої не є можливим ні професійний, ані особистісний розвиток публічного службовця.

Чимало науковців подають професійні інтереси більш комплексно серед якостей, що визначають, наприклад, професійну мобільність працівників різних професій інтелектуального змісту, до яких належить професія державного службовця. Так, В. Гринько емпірично виявила та проаналізувала критерії і показники діагностики професійної мобільності викладача вищої школи, до яких, окрім «інтересу і любові до педагогічної діяльності», віднесено загальні та предметні компетенції; предметну й педагогічну компетентність; мотиваційно-ціннісний показник (світоглядні установки й цінності; особистісні ціннісні орієнтації й потреби – гуманістична спрямованість у своїй діяльності, любов до людини, прагнення її зрозуміти й допомогти, спрямованість на професію, професійні ціннісні орієнтації, спрямованість на інновації, творчість, бачення перспективи діяльності та спрямованість до неї, вміння визначати мету й досягати її, спрямованість на професійне зростання); рефлексивний показник (різновид психоемоційного стану, міра внутрішньої мобільності, рівень суб'єктивного контролю); операціональний показник (діагностичні, методологічні, органі-

заційні і проектувальні здібності, стиль викладання); професійно важливі якості викладача вищої школи (адаптованість до професійної діяльності, активність, комунікативність, спрямованість, толерантність, креативність, гнучкість, вимогливість, відкритість світу, довіра до себе і людей) [6].

Найбільш системно, з нашої позиції, до визначення місця професійних інтересів серед професійно важливих (та професійно мобільних) якостей державного службовця та до встановлення взаємозв'язків професійних інтересів з іншими професійно важливими (професійно мобільними) якостями працівників означеної професії підійшов І. Шпекторенко. У його дослідженнях професійні інтереси подано, по-перше, серед якостей, що мають ціннісно-орієнтаційний характер і належать внутрішній психоемоційній, потребомотиваційній, ціннісно-мотиваційній сферам (професійні наміри, професійні очікування, професійна спрямованість особи, професійна працездатність, професійна придатність, професійна задоволеність). По-друге, І. Шпекторенком на підставі широкого кола наукових джерел встановлено й обґрунтовано взаємний вплив перерахованого вище комплексу якостей з іншим комплексом – компетентнісними якостями, які, взаємодіючи з ціннісно-орієнтаційними, безперечно, впливають на сформованість професійної компетентності, професіоналізму та професійної мобільності персоналу. Це, зокрема, здатності і здібності, професійно важливі якості, професійна культура (культурна мобільність), професійна научуваність (академічна мобільність), професійна компетентність, професійний досвід. Ціннісно-орієнтаційні і компетентнісні якості є суб'єктивними факторами професіоналізму та професійної мобільності, вони розвивають внутрішні потреби індивіда у професіоналізмі та професійній мобільності, а їхнє формування відбувається у тісній взаємодії між собою [15–17].

Отже, мотив – це своєрідна реакція людини на інтереси, а отже, на усвідомлені потреби [9]. Можна помітити сутнісну схожість, а від того і зв'язок потреб, мотивів та інтересів. Якщо потреби людини – це відчуття нею нестачі чогось, то інтереси – це усвідомлені потреби, джерело діяльності, об'єктивна необхідність виконання певних функцій для задоволення потреб, а мотиви – це усвідомлені причини діяльності, спонукання людини до чогось. Мотиви з'являються майже одночасно з виникненням потреб

і інтересів та проходять певні стадії, аналогічні стадіям формування останніх. Деякі автори справедливо включають інтереси суб'єктів та об'єктів процесу державного управління як важливої умови забезпечення не лише самого управління, а й його випереджаючого стану. Випереджаючий стан державного управління, на думку В. Галушки, означає, що «в його системі, головним чином, у його суб'єкті широко використовується сучасна наукова думка, прийнятий вільний творчий пошук оптимальних управлінських рішень, зосереджені найбільш підготовлені фахівці з різних галузей управління, йде відкрите порівняння результатів управління з громадськими потребами, управління служить інтересам суспільства і просуває його розвиток» [5, с. 21].

Тому логічними, з позиції наведених вище висновків із досліджень Т. Антоненць, С. Чернова, В. Воронкової, Дж. Равена та ін., є висновок і пропозиція Л. Обухової, яка визначає мету кадрової політики в державній службі у тім, аби забезпечити максимальне прирощення знань і професійного досвіду спеціаліста і раціонально ним розпорядитися в інтересах розвитку суспільства та ефективної організації держави [11, с. 4].

Висновки і пропозиції. Інтереси варто розглядати разом із нахилами, схильностями людини. Разом вони значною мірою визначають професійну спрямованість людини, її внутрішню мотивацію, спрямованість означеної мотивації, що особливо важливо у контексті проблеми, котра досліджується. Загальні інтереси людини формують її професійні інтереси, а останні – у свою чергу, значно впливають на професійний шлях публічного службовця, сформованість таких його комплексних якостей, якими є професійна компетентність, професіоналізм, професійна мобільність.

Актуальними є дослідження діяльнісних аспектів формування та реалізації професійних інтересів у публічних службовців, а також акмеологічні підходи до процесів формування та професійного оцінювання у цій професійній групі.

Список використаної літератури:

1. Антоненць Т.В. Роль держави у відношенні до ринкової економіки / Т.В. Антоненць // Інтернаціоналізація наукового пошуку: перспективи та проблеми : міжнар. конф. – Ч. I. – К. : Центр наук. публікацій, 2013. – С. 8–11.
2. Бондаренко С.В. Розвиток проблеми формування професійного інтересу у психолого-педагогічній науці / С.В. Бондаренко // Педагогіка та психологія. – 2011. – Вип. 40(1). – С. 135–139. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_red_2011_40\(1\)_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_red_2011_40(1)_24).
3. Вахромов Е.Е. Самоактуализация специалиста, менеджера в профессиональной деятельности: проблемы и возможности / Е.Е. Вахромов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hpsy.ru/public/x1509.htm>.
4. Выготский Л.С. Проблема возрастной периодизации детского развития / Л.С. Выготский // Психология развития / под ред. А.К. Болотовой и О.Н. Молчановой. – М. : ЧеРо, 2005. – 524 с.
5. Галушка В. Опережающее государственное управление как предмет исследования / В. Галушка // Акт. пробл. держ. упр-ня : зб. наук. пр. ОРІДУ / [гол. ред. М.М. Іжа]. – Вип. 2(66). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 20–24.
6. Гринько В.О. Психологічні засади розвитку професійної мобільності викладача вищої школи : дис. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.07 «Педагогічна та вікова психологія» / В.О. Гринько ; Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. – К., 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/252/807/12638.html>.
7. Зеер Э.Ф. Психология профессий : [учеб. пособ]. – 2-е изд., перераб., доп. – М. : Академ. проект ; Екатеринбург : Деловая книга, 2003. – 336 с.
8. Климов Е.А. Основы психологии : [учеб. для вузов] / Е.А. Климов. – М. : Культура и спорт ; ЮНИТИ, 1997. – 295 с.
9. Колот А.М. Мотивация персонала : [підруч.] / А.М. Колот. – К. : КНЕУ, 2002. – 337 с.
10. Корольков С.О. Теоретичні підходи до з'ясування змісту «соціалізації» у світовій соціологічній думці / С.О. Корольков // Інтернаціоналізація наукового пошуку: перспективи та проблеми : міжнар. конф. – Ч. II. – К. : Центр наук. публікацій, 2013. – С. 94–96.
11. Обухова Л.А. Профессионализация кадрового обеспечения государственной гражданской службы Российской Федерации (социологический анализ) : автореф. дис. ... докт. социол. наук : спец. 22.00.08 / Л.А. Обухова ; РАГС. – М., 2007. – 49 с.
12. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : [моногр.] / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової та ін. ; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя : ЗДІА, 2016. – 606 с.
13. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Дж. Равен ; пер. с англ. под. общ. ред. В.И. Белопольского. – М. : Когито Центр, 2002. – 395 с.
14. Солдатенко В.М. Формування професійного ін-

- тересу в студентів технічних ВНЗ / В.М. Солдатенко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kpi.kharkov.ua/archive/97.pdf>.
15. Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця : [монографія] / І.В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.
16. Шпекторенко І.В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / І.В. Шпекторенко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2012. – 36 с.
17. Шпекторенко І. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації / І. Шпекторенко // Держ. упр. та місц. самовряд. : зб. наук. пр. ДРІДУ. – Вип. 3 (30). – 2016. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 126–133.
18. Эриксон Э. Эпигенетическая карта / Э. Эриксон // Психология развития / под ред. А.К. Болотовой и О.Н. Молчановой. – М. : ЧеРо, 2005. – 524 с.
19. Ярмак Ю.В. Профессионализм политической элиты: теория и практика / Ю.В. Ярмак. – М. : Изд-во Моск. гос. соц. ун-та, 2002. – 248 с.

Осипов Д. Н. Теоретические основы исследования интересов личности и профессиональных интересов в научных исследованиях

В статье совершено анализ и синтез теоретических положений, относящихся к проблемам содержания понятий «интерес», «профессиональный интерес», условий формирования интересов, их значения и влияния на формирование комплекса профессионально важных качеств персонала (профессиональная компетентность, профессионализм, профессиональная мобильность и т.д.), в том числе и персонала публичной службы.

Ключевые слова: *интересы, профессиональные интересы, профессиональная мотивация персонала, профессиональная компетентность, профессионализм, профессиональная мобильность, публичный служащий.*

Osipov D. M. Theoretical basis of the interests research of the individual and professional interests of the scientific

In article there is accomplished analysis and synthesis of theoretical basis related to issues of such terms as "interest", "professional interest" conditions of formation the interest, their importance and influence on the formation of the complex professionally important qualities of staff (professional competence, professionalism, professional mobility, etc.), including the staff of the public service.

Key words: *interests, professional interests, professional staff motivation, professional competence, professionalism, professional mobility, public servant.*

Л. В. Прудіус

кандидат наук з державного управління,
заступник директора-начальник відділу
програмного забезпечення та інноваційних технологій
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена дослідженню інноваційних технологій професійного навчання державних службовців, які сприяють розвитку їхнього критичного мислення та підвищенню ефективності діяльності. Проаналізовано дослідження вітчизняних науковців та нормативно-правову базу із зазначеної проблематики. З'ясовано сутність і роль хьюмагогіки як напрямку в теорії навчання та сучасного вчення про безперервну освіту як стиль життя. Визначено серед інноваційних технологій професійного навчання державних службовців інформаційно-комунікаційні технології (електронне навчання, хмарні технології, віртуальне навчання, smart-технології) і технології розвитку критичного мислення (тренінги, інтелектуальні карти (ментальні карти), кейс-стаді, кластер тощо).

Ключові слова: безперервна освіта, онлайн-освіта, електронне навчання, smart-технології, інтерактивні технології, критичне мислення.

Постановка проблеми. Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки визначено запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів одним із першочергових завдань для підготовки і професійного розвитку кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної й економічної реформ [17]. Упровадження інноваційних технологій професійного розвитку кадрів, зокрема інноваційних методів оцінювання результатів підвищення їхньої кваліфікації, є необхідною умовою забезпечення безперервності навчання відповідно до Меморандуму безперервної освіти Європейського Союзу [12] та Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [18].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що інноваційні технології в освіті є предметом наукового пошуку багатьох відомих вчених і науковців, зокрема: О.І. Пометун, Л.О. Птащенко, С.О. Сисоєвої, Ю.В. Бистрової, О.О. Долженкова та інших. Однак, незважаючи на значний науковий доробок із дослідження зазначеної проблематики, питання щодо впровадження інноваційних технологій професійно-

го навчання державних службовців залишається недостатньо вивченим.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження та узагальнення інноваційних технологій професійного навчання державних службовців, які сприятимуть розвитку їхнього стратегічного і критичного мислення та підвищенню ефективності діяльності.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності, освітніми інноваціями є вперше створені, вдосконалені освітні, навчальні, виховні, управлінські системи, їх компоненти, що мають істотно поліпшити результати освітньої діяльності [16]. Важливим компонентом освітніх інновацій є інноваційні технології.

Ю.В. Бистрова розглядає інноваційну навчальну технологію та сучасні методи викладання як загальнодидактичний процес, що полягає у використанні сукупності оригінальних способів і прийомів спільної діяльності суб'єктів освітнього процесу, спрямованих на досягнення мети навчання, розвитку особистості та креативно-фахового здобуття знань і компетенцій відповідно до завдань підготовки професіоналів нового часу. Серед сучасних технологій навчання вона виокремлює такі: особистісно-орієнтовані, інтеграційні, колективної дії, інформаційні,

дистанційні, творчо-креативні, модульно-розвивальні тощо [1].

Слід зазначити, що професійне навчання державних службовців має свої особливості, оскільки воно здійснюється з урахуванням андрагогічних принципів, тобто принципів навчання дорослих, що вимагає інших підходів до організації навчального процесу та має здійснюватись упродовж усього життя, як це визначено Меморандумом безперервної освіти Європейського Союзу («A Memorandum of Lifelong Learning») [12]. Дослідження проблеми забезпечення безперервності освіти вивчається хьютагогікою. Хьютагогіка (від грец. *Εαυτός* – сам, *ἄνω* – вести) – це напрямок у теорії навчання, сучасне вчення про безперервну освіту як стиль життя, вчення про самоосвіту як провідну форму освіти. Предметом хьютагогіки (*heutagogy*) є самовизначена навчальна діяльність, заснована на вдосконаленні власних навичок учіння. Тобто, людина, що вчиться, повинна бути в центрі власного навчання, навчатися не тільки власне предмету, а й організації свого навчання (*double loop learning*), самостійно складати власну траєкторію навчання, зокрема, здійснювати вибір завдань для оцінювання [24].

Крім того, навчання дорослої людини, по-перше, має здійснюватись з урахуванням психологічних особливостей навчання дорослої людини, а по-друге, перевага повинна віддаватись інтерактивним технологіям навчання, які найбільш ефективно забезпечують комунікаційні зв'язки того, хто навчає, і того, хто навчається, сприяють утвердженню партнерських відносин, урахуванню професійного і життєвого досвіду обох суб'єктів педагогічної взаємодії [20].

Слово «інтерактив» прийшло до нас з англійської від слова «interact», де «inter» – це взаємний і «act» – діяти. Таким чином, інтерактивний – це такий, що здатний до взаємодії, діалогу. Інтерактивне навчання – це спеціальна форма організації пізнавальної діяльності, яка переслідує конкретну, передбачувану мету – створити комфортні умови навчання, за яких кожен учень відчуває свою успішність, інтелектуальну спроможність [21].

Тобто, поняття інтерактивного навчання науковці розуміють як діалогове навчання, що заперечує домінування як одного виступаючого, так і однієї думки над іншою, та передбачає наступне: моделювання життєвих ситуацій, розв'язання творчих завдань, спільне вирішення проблем тощо. Для цього на заняттях ор-

ганізовується індивідуальна, парна і групова роботи, застосовуються дослідницькі проекти, рольові ігри, йде робота з документацією, різними джерелами інформації [9].

Серед інтерактивних методів, форм і прийомів, що найчастіше використовуються в навчальній роботі ВНЗ, Ю.В. Бистрова називає такі: аналіз помилок, колізій, казусів; аудіовізуальний метод навчання; брейнстормінг («мозковий штурм»); діалог Сократа; «дерево рішень»; дискусія із запрошенням фахівців; ділова (рольова) гра (студенти перебувають у ролі законодавця, експерта, юрисконсульта, нотаріуса, клієнта, судді, прокурора, адвоката, слідчого); «займи позицію»; коментування, оцінка (або самооцінка) дій учасників; майстер-класи; метод аналізу і діагностики ситуації; метод інтерв'ю (інтерв'ювання); метод проектів; моделювання; «навчальний полігон»; PRES- формула (від англ.: *Position – Reason – Explanation or Example – Summary*); проблемний (проблемно-пошуковий) метод; публічний виступ; робота в малих групах; тренінги індивідуальні та групові (як окремих, так і комплексних навичок) та ін. [1].

Л.О. Птащенко, вивчаючи інноваційний підхід у системі якісної підготовки фахівців з державного управління, до методів інтерактивного навчання відносить ті, які сприяють залученню в активний процес здобування й обробки знань («мозковий штурм», розв'язання ситуаційних завдань, розроблення проекту, інсценування тощо), а також презентації з використанням різноманітних допоміжних засобів: дошки, книг, відео, слайдів, фліп-чартів, постерів, комп'ютерів тощо. Крім того, звертає увагу на розвиток комп'ютерних, телекомунікаційних та інтернет-технологій, які дають можливість вищій освіті перейти від локальної моделі взаємовідносин між викладачами й студентами до розподіленої дистанційної системи надання освітніх послуг [19].

Так, під дистанційним навчанням розуміється індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, який відбувається, як правило, за опосередкованої взаємодії віддалених одне від одного учасників навчального процесу у спеціалізованому середовищі, що функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій [15].

Положенням про дистанційне навчання визначено, що інформаційно-комунікаційні технології дистанційного навчання – це тех-

нології створення, накопичення, зберігання і доступу до веб-ресурсів (електронних ресурсів) навчальних дисциплін (програм), а також забезпечення організації і супроводу навчального процесу за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення та засобів інформаційно-комунікаційного зв'язку, зокрема Інтернету; психолого-педагогічні технології дистанційного навчання – це система засобів, прийомів, кроків, послідовне здійснення яких забезпечує виконання завдань навчання, виховання і розвитку особистості [15].

Залежно від форм навчання інтерактивні технології навчання дорослих С.О. Сисоєва класифікує на дві групи. Перша група (технології розвитку здатності до аналітичної діяльності, кейс-метод, технології проблемного навчання, діалогові технології, метод проектів, методи стимулювання творчої активності, творчі ситуації, навчально-творчі задачі) – це технології, які можуть застосовуватися для навчання дорослої людини як за традиційною, так і за дистанційною формами навчання. Друга група (навчання у співробітництві, навчання в малих групах, навчальний тренінг, метод мозкової атаки, метод Делфі, ігровий метод) – це технології, які більше відповідають традиційним формам навчання і перенесення яких у дистанційну форму потребує аналізу навчальних можливостей систем дистанційного навчання та застосування специфічних організаційних форм навчання у віртуальному навчальному середовищі, зокрема таких як форум [20].

О.І. Пометун пропонує визначити умовну робочу класифікацію інтерактивних технологій навчання, поділяючи на їх на чотири групи залежно від мети уроку та форм організації навчальної діяльності: інтерактивні технології кооперативного навчання («Карусель», «Діалог», «Спільний проект», «Коло ідей», «Акваріум» тощо); інтерактивні технології колективно-групового навчання («Мікрофон», «Мозковий штурм», «Навчаючи-учусь», «Ажурна пилка», «Мозаїка», «Аналіз ситуації» (case-метод), «Дерево рішень» тощо); технології ситуативного моделювання («імітаційні (ділові) ігри» тощо); технології опрацювання дискусійних питань («Метод Прес», «Займи позицію», «Зміни позицію», «Дискусія», «Ток-шоу», «Дебати» тощо) [21].

Погоджуючись із запропонованими класифікаціями, слід відзначити також серед інтерактивних технологій ті, які сприяють розвитку

критичного мислення державних службовців, а саме: веббінг, кластер, фішбоун, майндмепінг, RAFT, SWOT-аналіз, «Снігова куля», метод «635», дебрифінг, шерінг та інші, а також проектні технології навчання, технологія портфоліо, тьюторський супровід, гейміфікація тощо. Зокрема, веббінг («павутиння слів») – це метод побудови логічних структурованих зв'язків між явищами і подіями. Веббінг починається з ключового слова, навколо якого «нарощуються» інші терміни, які пов'язані з ним асоціативно або логічно [13]. Кластер (гроно) – це метод формування власної думки, бачення на основі систематизації фактів.

Чудовою альтернативою подання інформації є використання Mind Map (з англ. інтелект-карта або діаграма зв'язків). Техніка складання інтелект-карт називається майндмепінг (англ. mindmapping) [25]. Інтелект-карти ще називають ментальними картами. За допомогою складання ментальних карт можна візуалізувати будь-який процес, будь-то презентація бізнес-плану або досягнення своєї мрії. Цю техніку можна застосовувати для створення нових ідей, їх фіксації, аналізу та впорядкування інформації, ухвалення рішень тощо [7].

О.О. Долженков і Т.Г. Постоян зазначають, що практика професійної освіти свідчить, що з багатьох технологій, які реалізують особистісно-орієнтований підхід у навчанні, найбільш затребуваними є модульно-рейтингова технологія, навчання у співпраці, проектні технології, ігрові технології, кейс-метод, технологія портфоліо [5, с. 33].

Так, важливе значення серед інноваційних освітніх технологій належить технологіям оцінювання знань. Портфоліо є не тільки сучасною ефективною формою оцінювання, а й допомагає вирішувати важливі педагогічні завдання й функції, серед яких: діагностична (фіксуються зміни і зростання показників за певний період навчання), мотиваційна (заохочує до взаємодії в досягненні позитивних результатів), змістовна (максимально розкриває спектр досягнень і робіт, що виконувалися), розвиваюча (забезпечує безперервність процесу розвитку, навчання і виховання), рейтингова (показує діапазон і рівень навичок та вмінь), цілепокладання (підтримує освітні цілі, визначені стандартом) [5, с. 33].

Таким чином, за змістом портфоліо – це добірка праць студента, яка засвідчує його зусилля, досягнення і прогрес навчання за певний відрізок часу [5, с. 33].

Багато науковців особливу увагу надають електронному навчанню, зокрема, масовим онлайн-курсам, віртуальному навчанню, впровадженню хмарних технологій, ігрових технологій [3; 4; 8; 11; 22]. Адже електронні освітні ресурси створюються для модернізації освіти, змістовного наповнення освітнього простору, забезпечення рівного доступу учасників навчально-виховного процесу до якісних навчальних та методичних матеріалів незалежно від місця їх проживання та форми навчання, створених на основі інформаційно-комунікаційних технологій [14].

Так, у Вікіпедії поняття «електронне навчання» (англ. e-learning, скорочення від electronic learning) розглядається як система навчання за допомогою інформаційних електронних технологій. Часто тлумачиться як синонім таких понять: дистанційне навчання, навчання із застосуванням комп'ютерів, мережеве навчання, віртуальне навчання, мультимедійне навчання, мобільне навчання [6]. Віртуальне навчання – це процес і результат комунікативної взаємодії суб'єктів і об'єктів освіти у віртуальному освітньому середовищі, специфіку змісту якої визначають конкретні суб'єкти й об'єкти лише під час самої взаємодії [2]. На сьогодні в електронному навчанні важливе значення відіграють хмарні технології – це технології, які надають користувачам Інтернету доступ до комп'ютерних ресурсів сервера і використання програмного забезпечення як онлайн-сервісу [23].

Крім того, ключову роль у професійному навчанні державних службовців мають відігравати інформаційно-комунікаційні технології, розвиток яких здійснюється на основі smart-технологій.

Термін SMART є аббревіатурою для самостійного, мотивованого, адаптивного, збагаченого ресурсами, із вбудованими технологіями (Self-directed, Motivated, Adaptive, Resource-enriched, Technology embedded) навчання. Це відкриває новий шлях розвитку «розумної» або smart-економіки, -освіти, -суспільства, здатних реагувати на глобальні зміни у світі та відповідати тенденціям технологічної революції. Громадянин smart-суспільства вчиться протягом усього життя, створює інновації, шукає спільно із владою шляхи розв'язання соціальних проблем, стає громадянином світу. Ключове завдання сучасної smart-освіти – це створення гнучкого та відкритого середовища навчання: використання гаджетів, відкритих освітніх ресурсів, системи управління ними. Просування smart-освіти пе-

редбачає: 1) розробку і впровадження цифрових підручників; 2) створення онлайн-курсів і електронної системи оцінювання знань; 3) розширене використання освітніх ресурсів для громадських цілей; 4) зміцнення освіти у сфері етики використання ІКТ для розв'язання пов'язаних з ІКТ соціальних проблем; 5) підвищення кваліфікації вчителів для ширшого застосування smart-освіти; 6) створення основи для освітніх послуг тощо [10].

Висновки і пропозиції. Таким чином, інноваційні технології професійного навчання державних службовців сприяють розвитку їхнього критичного мислення та підвищенню ефективності діяльності, відіграють важливу роль у забезпеченні навчання упродовж життя. В умовах глобалізації та розвитку суспільства для забезпечення безперервного навчання державних службовців серед інноваційних технологій перевагу слід надавати технологіям розвитку критичного мислення (технологіям розвитку здатності до аналітичної діяльності, проектним технологіям, ігровим технологіям, методам стимулювання творчої активності, вирішення проблемних ситуацій тощо) та електронному навчанню на основі smart-технологій.

Список використаної літератури:

1. Бистрова Ю.В. Інноваційні методи навчання у вищій школі України / Ю.В. Бистрова // Право та інноваційне суспільство : [ел. наук. вид.] – 2015. – № 1 (4). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Bystrova.pdf>.
2. Віртуальне навчання / Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
3. Вовк О.Б. Системи електронного навчання – нові форми сучасної освіти / О.Б. Вовк // Математичні машини і системи. – 2015. – № 3. – С. 79–86.
4. Гарасим В. Електронне навчання у сфері професійної підготовки управлінського персоналу органів публічної влади / В. Гарасим, Г. Дзяна // Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 36. – С. 209–217.
5. Долженков О.О. Технологія портфоліо в аспекті автентичного оцінювання результатів професійної підготовки майбутніх фахівців / О.О. Долженков, Т.Г. Постоян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://drive.google.com/file/d/0B7IN9BNNMs90VFQOTDNKTG00TEE/view>.
6. Електронне навчання / Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.

7. Карта для розуму, або Коли у вас щось неординарне на думці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mojarazaplata.com.ua/ua/main/start-carey/karta-dlya-rozumu>.
8. Кіреєва О. Спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців / О. Кіреєва // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 4 (23). – С. 181–191.
9. Козяр М.М. Інтерактивні методика навчання у ВНЗ / М.М. Козяр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kpi.kharkov.ua/archive.pdf>.
10. Корсунська Л.М. Корейська концепція SMART-освіти: загальне навчання, цифрові підручники і SMART-школи / Л.М. Корсунська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Otros_2013_11_17%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Hp%20Pavilion%20g6/Downloads/Otros_2013_11_17%20(3).pdf).
11. Кухаренко В.Н. Стратегія корпоративного електронного обучения / В.Н. Кухаренко // Управление персоналом. – № 8(191). – 2009. – С. 53–55.
12. Меморандум неперервного образования Европейского Союза : [міжн. документ 2000 р.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
13. Методичні рекомендації : [інноваційний словник] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://metodivitalnya.at.ua/Innovazii/innov-slovník.pdf>.
14. Про затвердження Положення про електронні освітні ресурси : наказ Міністерства освіти і науки України № 1060 від 01.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1695-12>.
15. Про затвердження Положення про дистанційне навчання : наказ Міністерства освіти і науки України № 466 від 25.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0703-13>.
16. Про затвердження Положення про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності : наказ Міністерства освіти і науки України № 522 від 07.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0946-00/paran13#n13>.
17. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
18. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1198-р від 28.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%8>.
19. Птащенко Л.О. Інноваційний підхід у системі якісної підготовки фахівців з державного управління / Л.О. Птащенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Eir/2012_1/21-27.pdf.
20. Сисоєва С.О. Інтерактивні технології навчання дорослих : [навч.-метод. посіб.] / С.О. Сисоєва ; НАПН України, Ін-т пед. освіти і освіти дорослих. – К.: ВД «ЕКМО», 2011. – 324 с.
21. Сучасний урок. Інтерактивні технології навчання : [навч.-метод. посіб.] / О.І. Пометун, Л.В. Пироженко ; за заг. ред. О.О. Пометун. – К.: АСК, 2004. – 192 с.
22. Теорія та практика змішаного навчання : [монографія] / В.М. Кухаренко, С.М. Березенська, К.Л. Бугайчук, Н.Ю. Олійник, Т.О. Олійник, О.В. Рибалко, Н.Г. Сиротенко, А.Л. Столяревська ; за ред. В.М. Кухаренка. – Харків : Міськдрук ; НТУ «ХПІ», 2016. – 284 с.
23. Хмарні технології в навчанні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infosvit.if.ua/hmarni-tehnolohiji-v-navchanni/>.
24. Хьютагогіка / Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A5%D1%8C%D1%8E%D1%82%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D0%B3%D1%96%D0%BA%D0%B0>.
25. Як зробити складну задачу простою (інтелект-карти) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zhyvo.in.ua/yak-zrobiti-skladnu-zadachu-prostoyu-intelekt-karti.html>.

Прудюс Л. В. Инновационные технологии профессионального обучения государственных служащих

Статья посвящена исследованию инновационных технологий профессионального обучения государственных служащих, которые содействуют развитию их критического мышления и повышению эффективности деятельности. Проанализировано исследования отечественных ученых и нормативно-правовая база из отмеченной проблематики. Выявлено сущность и роль хьютагогики как направления в теории учебы и современного учения о непрерывном образовании как стиле жизни. Определено среди инновационных технологий профессиональной учебы государственных служащих информационно-коммуникационные технологии (электронная учеба, облачные технологии, виртуальная учеба, smart-технологии) и технологии развития критического мышления (тренинги, интеллектуальные карты (ментальные карты), кейс-стади, кластер и т. п.).

Ключевые слова: непрерывное образование, онлайн-образование, электронная учеба, smart-технологии, интерактивные технологии, критическое мышление.

Prudyus L. V. Innovative technologies of professional training for public servants

The article is dedicated to the research of innovative technologies in professional training for public servants that contribute to the development of their critical thinking and rise of their efficiency. Research papers of national scholars and legal framework on these issues were analysed. The essence and role of heutagogy as a direction in training theory and modern theory on lifelong learning as a lifestyle are studied. Among the innovative technologies of professional training for public servants the information and communication technologies (e-learning, cloud technologies, virtual training, smart-technologies) as well as technologies for critical thinking (trainings, intellectual cards (mental maps), case studies, cluster, etc.) are determined.

Key words: lifelong learning, online education, e-learning, smart-technologies, interactive technologies, critical thinking.

А. О. Чаркіна

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЯПОНІЇ: ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті проаналізовано основні особливості формування та функціонування державної служби в Японії. Аналіз виявив, що система державної служби в Японії набула історично обумовленого окреслення і презентує досить ефективний механізм функціонування.

Ключові слова: система державної служби, державна служба в Японії, системність, Рада у справах персоналу, службовці, звичайна служба, особлива служба.

Постановка проблеми. Вивчення зарубіжного досвіду державної служби, шляхів її розвитку і формування є необхідною передумовою запровадження ефективних змін та удосконалення існуючої системи. Важливе значення має проведення досліджень інституцій розвинених країн, однією з яких є Японія. Владна система в Японії склалася історично й більшість її інституцій функціонує на засадах традиційності. Роль і місце державної служби у суспільстві відіграють важливе значення для забезпечення стійкості і стабільності соціальних процесів. Японія є однією з високорозвинених країн світу, входить у групу провідних світових держав. При цьому вона має свої особливості й традиції. Державна служба в Японії, якій присвячена стаття, історично завжди виконувала важливі завдання в галузі розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над розглядом цієї проблематики працювали такі вітчизняні вчені: В. Малиновський, О. Оболенський, В. Тимошук, Є. Черноног, А. Школик, О. Скакун, О. Стрельченко, а також японські дослідники: Дзінносукі Міяї, Сюсін Хое, Хасімото, Е. Вогель, Terada Itsuro, Sakurai Ryuko, Okabe Kiyoko, Otani Takehiko, Ohashi Masaharu, Onuki Yoshinobu, Onimaru Kaoru, Yamamoto Tsuneyuki, Otani Naoto, Kizawa Katsuyuki та ін.

Метою статті є аналіз досвіду побудови і функціонування державної служби в Японії.

Завданнями статті є:

- визначення особливостей державної служби в Японії;
- ознайомлення із законодавчим регулюванням державної служби в Японії;
- вивчення досвіду державної служби в Японії.

Виклад основного матеріалу. Вивчення зарубіжного досвіду відіграє одну з ключових ролей у процесі пошуку шляхів підвищення ефективності в роботі державної служби. Системи управління в різних країнах світу можуть відрізнятися одна від одної, але основні принципи демократії, такі як розподіл повноважень між різними гілками влади, запровадження системи стримувань і противаг, роль місцевого самоврядування, залишаються незмінними.

Вивчення зарубіжного досвіду функціонування державної служби посідає одне із центральних місць у процесі реформування нашої держави. Українська модель державної служби ще тільки прямує до цілісності, тобто такого механізму, який функціонує на основі включення усіх інститутів, що змушують переосмислювати державотворчий процес загалом.

У світі функціонують різноманітні моделі державної служби. Існуючі системи державної служби умовно поділяють на закриті та відкриті. Розглянемо закриту систему державної служби, яка характерна для країн континентальної Європи. Кожна з моделей державної цивільної служби підрозділяється ще на дві моделі залежно від форми державного устрою: модель державної служби у федеративних і унітарних державах.

Таким чином, виокремлюються чотири моделі державної цивільної служби:

- централізована закрита модель – реалізується в унітарних державах;
- відносно децентралізована закрита модель – реалізується у федеративних державах;
- відносно децентралізована відкрита модель – реалізується в унітарних державах;
- децентралізована відкрита модель – функціонує у федеративних державах.

До основних рис державної цивільної служби належать такі:

1) відсутність чітко організованої системи нормативного правового регулювання службових відносин;

2) відкрита конкурсна система набору кадрів на державну цивільну службу;

3) залежність оплати праці та посадового зростання державного цивільного службовця від результатів його роботи;

4) спрощена процедура звільнення.

Для «закритої» системи характерним є обмежений доступ до державної служби та низька мобільність службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їхня політична нейтральність, «субординаційна організація системи» державної служби, докладна нормативна регламентація компетенції кожного рівня державної служби, «закрита» система підбору кадрів на державну цивільну службу. Високий правовий і соціальний статус державного службовця, причому посадове зростання, заробітна плата і пільги, як правило, залежать від стажу державної служби та займаної посади. Складною є процедура звільнення державного цивільного службовця. Прикладом такого підходу є Японія [1, с. 17].

Зазначимо, що відкрита система державної служби характерна для англосаксонських держав.

Учені, що займаються дослідженням японської державно-політичної моделі, незмінно пов'язують значні успіхи, які Японія демонструє в останні роки насамперед в економічній сфері, з ефективним функціонуванням бюрократичного апарату цієї держави. Так, професор соціології Гарвардського університету Е. Вогель у своїй книзі «Японія на першому місці. Уроки для Америки» наділяє японське чиновництво всіма тими рисами, яких, на його думку, бракує американській бюрократії, – високим професіоналізмом, спадкоємністю, глибоким почуттям відповідальності [9, с. 70]. Унікальність і неповторність японської бюрократії пояснюються насамперед особливостями японської культури, що вплинула на специфіку національного характеру (працьовитість, колективізм, благоговіння перед авторитетом, потреба в гармонізації міжособистісних відносин, прагнення до самовдосконалення тощо).

Основним джерелом правового регулювання державної служби в Японії є Закон Японії «Про державних службовців» від 21 жовтня 1947 р. із численними змінами й доповненнями [3, с. 132].

Закон Японії «Про державних службовців» (ст. 33) встановлює, що набір на державну службу здійснюється відповідно до особистих заслуг кандидата, його професійної підготовки й ділових якостей, виявити які мають конкурсні іспити. Організація іспитів покладена на Раду у справах персоналу. У складі Управління набору й використання персоналу є спеціальний екзаменаційний відділ та чотири головних екзаменатори. Рада своїми правилами може ввести додаткові вимоги для вступників, які уперше приймаються на державну службу, а стосовно осіб, які претендують на підвищення, – обмежити коло результатів, що екзаменуються, шляхом відбору на підставі минулої службової діяльності. Зауважимо, для осіб, які вперше вступають на службу, іспити проводяться у трьох окремих групах:

1) для осіб, які закінчили вищі навчальні заклади;

2) для осіб, які мають неповну вищу освіту;

3) для осіб, які мають середню освіту.

На практиці шанси зайняти керівні посади мають лише особи з вищою освітою (як правило, це випускники юридичного факультету Токійського університету) [4, с. 109].

У категорію державних службовців в Японії включають не лише працівників адміністративного апарату, чиновників у власному розумінні слова, а й тих, хто працює на підприємствах, що належать державі, службовців державних залізниць, працівників телебачення, державних і громадських (муніципальних) шкіл, військовослужбовців сил самооборони, співробітників поліції і пожежної служби.

За чисельністю державних службовців Японія значно поступається країнам Західної Європи та США, що пов'язано з відносно невеликими розмірами державного сектору в країні [1, с. 112].

Особи, що перебувають на державній службі, залежно від характеру виконуваної роботи поділяються на дві основні групи:

1) працівники «звичайної служби»;

2) працівники «особливої служби».

Працівники «звичайної служби» – це основна маса чиновників, яких у країні налічується близько трьох мільйонів. Вони вступають на роботу за направленням після складання іспитів на посаду, а їхня платня визначається відповідною стандартною шкалою. Усі, що входять у цю групу, Законом поділяються на 7 категорій, причому до чиновників як таких можна віднести

лише осіб першої категорії, котрі займаються канцелярською роботою і працею, що вимагає спеціальних професійних знань, та одержують платню за адміністративну роботу. Саме ця категорія державних службовців є найчисельнішою серед інших державних осіб.

На «особливій службі» перебувають прем'єр-міністр, міністри, радники, що очолюють Раду у справах персоналу й Ревізійну раду, генеральний секретар Кабінету Міністрів Японії і його заступники, заступник глави канцелярії прем'єр-міністра із загальних питань, начальник законодавчого бюро Кабінету, парламентські віце-міністри, особисті секретарі прем'єр-міністра, міністрів і генерального секретаря Кабінету. Крім того, до осіб, які перебувають на «особливій службі», належать усі державні посадові особи, які обираються парламентом чи затверджуються обома або однією з палат парламенту, а також керівники та деякі чиновники Управління імператорського двору. До цієї групи осіб також належать надзвичайні й повноважні послы, члени урядових делегацій, що направляються за кордон, члени Академії наук Японії, судді, що служать в управлінні оборони, секретарі депутатів парламенту та ін. На посадових осіб, які перебувають на «особливій службі», не поширюються приписи й правові норми, що регулюють проходження «звичайної служби» [5, с. 324].

Важливим засобом підтримки високої ефективності державного апарату в Японії є контроль за кількістю і станом персоналу. У 1948 р. була заснована Національна кадрова служба, рішення і розпорядження якої, прийняті в межах її компетенції, не підлягають жодній інспекції. Цим підтверджується певна незалежність цього органу від уряду і парламенту. Проходження на державну службу здійснюється на основі обов'язкового конкурсного іспиту. Крім того, японський державний службовець систематично проходить обов'язкові ротації та навчання, отримує гідну оплату праці. Японські міністерства періодично (відповідно до плану) зобов'язані домагатися скорочення свого персоналу. Велика увага приділяється етичній поведінці політиків та службовців.

Контроль за дотриманням законодавства у сфері державної служби покладений на Раду у справах персоналу при Кабінеті Міністрів Японії. Рада діє як орган, що представляє рекомендації з кадрових питань парламенту, Кабінету Міністрів Японії й окремим міністерствам.

Серед інших повноважень Ради – видання в межах своєї компетенції правил і установ з питань державної служби, аналіз скарг на державних службовців, організація й проведення конкурсних іспитів [6, с. 428].

Рада у справах персоналу складається із трьох членів, які призначаються Кабінетом Міністрів Японії за згодою обох палат парламенту. Кандидатури членів Ради затверджуються імператором. Строк повноважень членів Ради – чотири роки з можливістю повторного призначення, але не більш ніж ще на два строки. Один із членів Ради за призначенням Кабінету Міністрів Японії виконує функцію голови.

З квітня 2000 р. в Японії діє Закон «Про етику державних службовців», який регламентує положення, що містять заборони й обмеження для державних службовців на отримання подарунків і послуг від підприємців, що мають відношення до професійної діяльності чиновників. Крім цього, Закон визначив суворий порядок контролю за дотриманням зазначених заборон і обмежень.

Так, службовці, починаючи з помічника начальника відділу і вище, зобов'язані кожні три місяці доповідати голові міністерства або управління про всі випадки прийому послуг і подарунків від підприємців на суму понад 5 тис. ієн. Високопоставлені чиновники зобов'язані доповідати начальству про свої доходи за попередній рік, ці відомості є відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів усередині відомств було засновано Комітет з етичних розслідувань як свого роду третейський орган, сформований у складі Ради у справах персоналу. Комітет має право проводити розслідування і накладати адміністративні стягнення.

У Японії визнають, що Закон «Про етику державних службовців» залишає «лазівки» для зловживань. Так, цей Закон не поширюється на політиків – депутатів парламенту, які призначаються на урядові посади. У зв'язку з цим в японській пресі помічають, що об'єктом аналогічного закону, прийнятого в 1978 р. в США, є всі без винятку урядові посадові особи. Водночас серед чиновників вимоги закону вважаються занадто жорсткими і такими, що заважають здійсненню їхніх обов'язків, зокрема «збирати потрібну інформацію в неофіційних умовах» [7, с. 175].

Державна служба в Японії може послугувати яскравим прикладом системності. Власне,

ефективність японської моделі полягає в тому, що вона є не простим набором окремих елементів, а системою в єдиній системі. Згідно з універсальним принципом системності кожна з них, доповнюючи іншу, є основою і умовою її функціонування, сприяє запуску наступних, є запорукою ефективної роботи.

Система державної служби в Японії складається з п'яти взаємообумовлених підсистем, на яких ґрунтується так зване «японське диво» – стрімке входження Японії до складу високо-розвинених країн світу:

- система довічного найму;
- система кадрової ротації;
- система репутацій;
- система навчання на робочому місці;
- система оплати праці.

Система довічного найму в Японії передбачає реальне забезпечення зацікавленості службовців працювати в організації максимально довгий час і на практиці не фіксується в офіційних, юридично оформлених домовленостях. Умовна угода тримається на зацікавленості службовця через високу оплату праці, винагороду за вислугу років, премії, підвищення професійної підготовки, різні соціальні пільги, неформальну турботу про працівника та його сім'ю.

За цих обставин системи навчання і оплати праці є самостійними, але водночас тісно пов'язані з системою довічного найму і виступають її складовими. У державній службі працюють до граничного віку (як правило, це 60 років, для деяких держслужбовців – 63–65 років, для викладачів вузів – 63 роки, причому немає різниці в граничному віці для чоловіків та жінок). До 90-х рр. у Японії граничного віку не було, це стосувалося і всіх категорій та груп державних службовців. У Японії вважають, що такий крок дуже важливий з точки зору планування набору на державну службу і розрахунку реальних потреб у персоналі, а також для оновлення мікроклімату й атмосфери в державній службі [8, с. 34–35].

Слід також відзначити, що в Японії створюються незалежні від уряду органи, насамперед такі, як Ревізійна рада і Рада державних установ. Ревізійна рада покликана контролювати державний бюджет і державні витрати. Згідно зі ст. 90 Конституції Японії заключний звіт про державні доходи і витрати щорічно перевіряється Ревізійною радою, яка представляє свою

доповідь разом із доповіддю Кабінету Міністрів Японії протягом фінансового року, наступного за звітним.

До компетенції Ради державних установ належать питання служби державних чиновників. Вона стежить за тим, щоб під час розподілу державних посад жодна з партій не мала переваги, а призначення відбувалися винятково на підставі професійної кваліфікації і досвіду претендентів. [2]

Висновки і пропозиції. Досвід функціонування державної служби в Японії не свідчить про те, що державна служба сприймається як особистий слуга імператора. Конституція Японії встановлює, що державний службовець повинен працювати задля суспільного інтересу та під час здійснення службових обов'язків віддавати йому всі сили й «задуми». Згідно з Конституцією Японії кожен, хто вступає на державну службу, зобов'язаний приносити присягу, що містить клятву, дотримуватися всіх вимог державної служби, виконувати вказівки «вищих» чиновників і японські закони, не поширювати відомості, що відносяться до категорії секретних, причому остання умова стосується і тих, хто вже залишив державну службу. Японська Конституція закріпила принцип рівного доступу громадян до державної служби [2].

Отже, особливості японської державної служби полягають у тому, що:

- до категорії державних службовців прийнято включати не лише працівників державного апарату, а й осіб, які працюють на підприємствах, що належать державі (службовців державних залізниць, працівників телебачення, муніципальних шкіл);
- за чисельністю державних службовців Японія поступається країнам Західної Європи і США;
- система довічного найму державних службовців практично виключає міжвідомчу мобільність і ротацію кадрів, дозволяє мати незначний за чисельністю персонал державних службовців усіх трьох категорій;
- державні службовці залежно від характеристики виконуваної роботи поділяються на дві основні групи відповідно до розподілу обов'язків;
- державні посади можна отримати з політичних посад (партій), які не мають квот. Відбувається призначення за професійною, а не за квотною (партійною) приналежністю.

Список використаної літератури:

1. Илышев А.В. Японская государственная служба / А. В. Илышев. – М. : РАГС, 2010. – С. 214.
2. Конституція Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html>.
3. Стрельченко О.Г. Публічна служба в Японії / О.Г. Стрельченко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 108–115.
4. Адміністративне право зарубіжних країн [курс лекцій] / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін. ; за ред. О.В. Кузьменко; НАВС. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 525 с.
5. Japan as Number One. Lessons for American. – Cambridge : Harvard Univ., 1979.
6. Кузнецов А.М. Этика государственной и муниципальной службы : [учеб. для бакалавров] / А.М. Кузнецов. – М. : Изд-во Юрайт, 2014. – 253 с.
7. Мамчур Г.В. Державна служба в Україні та Японії: порівняльний аналіз / Г.В. Мамчур // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2013. – Вип. 2. – С. 34–37.
8. Панов А.Н. Японская дипломатическая служба / А.Н. Панов. – М. : Международные отношения, 1988. – 136 с.

Чаркина А. О. Опыт функционирования государственной службы в Японии: общий анализ

В статье проанализированы основные особенности формирования и функционирования государственной службы в Японии. Анализ выявил, что система государственной службы в Японии приобрела исторически обусловленные обрисовки и презентует достаточно эффективный механизм функционирования.

Ключевые слова: *система государственной службы, государственная служба в Японии, системность, Совет по делам персонала, служащие, обычная служба, особая служба.*

Charkina A. O. The experience of the public service in Japan: general analysis

In this article analyzed the basic features of formation and functioning of the public service in Japan. Analysis revealed that the system of civil service in Japan has acquired historically conditioned delineation and presents enough effective mechanism of functioning.

Key words: *system of public service, public service in Japan, consistency, Council for staff, officials, ordinary service, special service.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

А. М. Алієв

здобувач кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена основним аспектам адміністративних реформ у Польщі. Розкрито діяльність основних органів місцевого самоврядування та проаналізовано їхні головні функції. Показано пріоритетні видатки органів місцевого самоврядування. Відображено роль Польщі у Європейському Союзі та інвестиційну допомогу місцевим і регіональним проектам розвитку. У статті досліджено співпрацю Польщі й України у встановленні системи управління якістю в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування, бюджет, Польща.

Постановка проблеми. Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, посилення інститутів громадянського суспільства.

На сьогодні у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади і бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій і повноважень між державною та місцевою владою.

Так, основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямків розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогодні основні повноваження

та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку.

Слід відзначити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив на розвиток не тільки місцевих спільнот, а й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогодні Польща є найбільш інвестиційно привабливою державою у Східній Європі, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії із США, Німеччини та Франції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В українській історіографії питання впровадження управління якістю в органах державного управління зарубіжних країн на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки. Зокрема, потрібно відзначити публікації професора ОРІДУ Т. Пахомової [1]. Польський досвід впроваджений у м. Бердянську і частково висвітлений у роботах П. Гудзя [2] та М. Гудзь [3]. Певною мірою він відображений у нашій статті [4]. Предметом спеціального дослідження досвід впровадження системи управління якістю в органах влади Польщі став у працях польських учених і практиків, наприклад у статті С. Висоцького [5], його спільній публікації з Т. Бухачем [6], ці ж проблеми досліджують Б. Гайдзік, Г. Броневська, М. Будголь, Т. Кравчук, Б. Туровський.

Серед міжнародних публікацій – дослідження Морено А.-М., а також регулярні моніторингові звіти Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) щодо кожної країни.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду (на прикладі країни Польщі) реалізації децентралізаційних реформ, визначенні їхніх переваг та функцій, обґрунтуванні можливості застосування в Україні здобутків розвинених країн світу у сфері проведення децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Порівняно з більшістю інших країн навряд чи можна стверджувати, що Польща має сильну традицію місцевого врядування, переживши часи розділення між трьома різними державами і системами з кінця XVIII століття до Першої світової війни. Підвалини муніципального самоврядування були закладені в Конституції 1921 р., але ця система була зруйнована, починаючи з 1950 р. В період комуністичного режиму «народні ради», не маючи незалежних повноважень і бюджетів, на практиці слугували органами держави. Усі ці факти роблять трансформацію після 1989 р. ще більш видатною: за одне десятиріччя Польща побудувала систему, яка має багато спільного зі скандинавськими державами, де потужне місцеве самоврядування одержує майже третину державних видатків і відіграє центральну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту. Виборні муніципальні ради були відновлені в 1990 р., після чого в 1999 р. були відновлені повіти та воєводства. З 2002 р. мери муніципалітетів – найбільш значущий рівень щодо функцій та ресурсів – обираються шляхом прямих виборів. Сьогодні в країні налічується 2 479 муніципалітетів (включаючи сільські, міські та сільсько-міські) з подібними функціями та 314 повітів з більш масштабними повноваженнями, зокрема відповідальністю за середню освіту та лікарні на рівні повітів. Ще 65 міст виконують функції муніципалітетів і повітів. 16 воєводств із середньою чисельністю населення 2,38 мільйонів мешканців відповідають за регіональний розвиток, зокрема за розпорядження близько 40% структурних фондів ЄС. [8, с. 40].

Шість асоціацій місцевих влад, утворених або відновлених у період з 1990 по 2003 рр., представляють воєводства, повіти і різні типи муніципалітетів в офіційній Спільній комісії уряду та місцевого самоврядування.

Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування Польщі утворена в 1993 р. і формаль-

но закріплена в законі 2005 р. Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування є, можливо, найбільш розвиненою формою консультацій між центральним урядом і асоціаціями місцевих влад серед усіх країн, представлених у цьому огляді. З боку уряду наразі до складу Комісії входить заступник Міністра внутрішніх справ та адміністрації й 11 інших посадовців на рівні державних секретарів і заступників державних секретарів Міністерства фінансів, Міністерства юстиції та низки інших профільних міністерств. З боку місцевого самоврядування до складу Комісії входять по два члени від кожної з шести асоціацій місцевих влад:

- 1) Союз воєводств Республіки Польща;
- 2) Асоціація повітів Польщі;
- 3) Асоціація міст Польщі;
- 4) Союз метрополій Польщі;
- 5) Союз малих міст Польщі;
- 6) Союз сільських громад Республіки Польща.

Засідання проводяться за необхідності, але законом встановлено, що інтервал між двома засіданнями не повинен перевищувати двох місяців. Завданнями Комісії, серед іншого, є:

- 1) вироблення спільної позиції щодо економічних і соціальних пріоритетів, які стосуються комунального господарства, місцевого самоврядування та регіонального розвитку;
- 2) розгляд та оцінка правових і фінансових умов для роботи органів місцевого самоврядування;
- 3) оцінка функціонування органів місцевого самоврядування в процесі інтеграції з ЄС;
- 4) проведення аналізу і надання висновків щодо запропонованих проектів нормативно-правових актів, урядових програм тощо, які пов'язані з питаннями місцевого самоврядування, зокрема з очікуваними фінансовими результатами.

Функції місцевих органів самоврядування

2 479 муніципалітетів:

- 1) громадський транспорт. З усіх країн, що включені до цього огляду, Польща є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютних значеннях. Муніципалітети також користуються перевагами регіональних і національних операційних програм, наприклад щодо модернізації транспортної інфраструктури міст;
- 2) соціальні послуги;
- 3) житло;
- 4) навколишнє середовище;

- 5) культура;
- 6) дошкільна та початкова освіта.

379 повітів (зокрема 65 міських муніципалітетів зі статусом повітів):

- 1) будівництво та експлуатація доріг;
- 2) середня освіта;
- 3) цивільний захист;
- 4) навколишнє середовище;
- 5) зайнятість;
- 6) охорона здоров'я.

16 воєводств:

- 1) економічний розвиток;
- 2) вища освіта;
- 3) навколишнє середовище;
- 4) зайнятість;
- 5) соціальна політика;

6) управління дорогами регіонального значення.

Муніципальні ради (*rada gminy* або *rada miasta* у містах), ради повітів (*rada powiatu*) і збори воєводств (*sejmik województwa*) обираються шляхом прямих виборів кожні чотири роки. Виборча система залежить від типу органу: у більшості муніципалітетів застосовується мажоритарна система, пропорційні списки – у містах з правами повітів, повітах і воєводствах [8, с. 42].

Ключовою різницею між цими трьома рівнями є те, що у випадку муніципалітетів виконавчий голова або мер (*wójt* у сільській місцевості, *burmistrz* у більшості міст, *prezydent* у великих містах) також обирається шляхом прямих виборів і не може бути членом муніципальної ради. У повітах і воєводствах рада призначає і може розпустити виконавчий орган (*zarząd*), який очолює голова (*starosta* у повітах або *marszałek* у воєводствах).

Як голови адміністрацій муніципалітетів, маючи відповідальність за впровадження рішень рад, мери наділені широкими виконавчими повноваженнями. Більше того – рада не може звільнити мера раніше, ніж спливе чотирирічний термін, для цього потрібен місцевий референдум. Рада залишається найвищим органом прийняття рішень із повноваженням, наприклад, вносити зміни до запропонованого мером проекту бюджету.

Рада обирає голову, до обов'язків якого належить організація і проведення засідань ради, може створювати постійні і тимчасові комітети для виконання конкретних завдань, а також зобов'язана створити ревізійну комісію з членів ради, до складу якої не може входити голова

ради. Ревізійна комісія здійснює нагляд за діяльністю мера та адміністрації і надає свої висновки щодо виконання бюджету [8, с. 43].

Місцеве самоврядування міцно закріплене в Конституції Польщі 1997 р.: у преамбулі зазначено принцип субсидіарності, а в Розділі 1 визначено, що «територіальний устрій Республіки ... забезпечує децентралізацію публічної влади». Крім цього, основний закон містить таке положення: «Значна частина публічних повноважень, виконання яких доручається органам місцевого самоврядування законодавством, здійснюється від імені місцевої влади, яка несе за них повну відповідальність».

Розділ VII Конституції, в якому йдеться про місцеве самоврядування, зазначає, серед іншого, що органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені належним державним фінансуванням для виконання своїх обов'язків, а також – що самоврядний характер місцевої влади захищається судом. Конституція визначає муніципалітет (*gmina*) базовою одиницею місцевого самоврядування, яка виконує всі завдання місцевого врядування, що не вирішуються на інших рівнях. Конституція також надає парламенту право, за ініціативою прем'єр-міністра, розпустити орган місцевого самоврядування у разі тяжкого порушення Конституції або законодавства. Окремі закони (Закон про місцеве самоврядування, Закон про врядування в повітах, Закон про воєводства) регулюють кожний рівень врядування, визначаючи функції і правила щодо організації, нагляду, бюджету тощо. Хоча теоретично муніципалітети вільні діяти в інтересах їхніх громадян у будь-якій сфері, що не належить до компетенції іншого публічного органу, на практиці цю свободу обмежують інші закони. Так, Закон про місцеві фінанси вимагає законодавчої підстави для витрачання державних коштів.

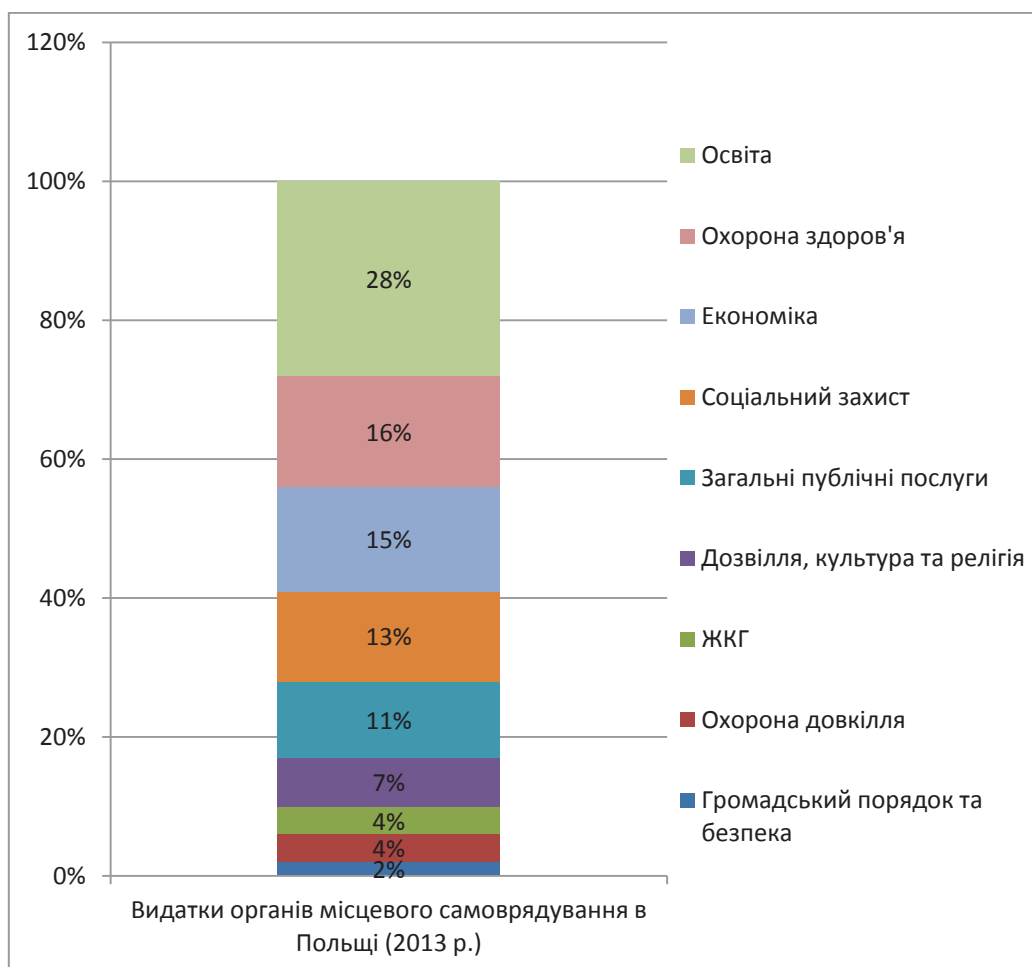
На регіональному рівні нагляд за органами місцевої влади здійснюють губернатори (*voivodes*), а з фінансових питань – регіональні рахункові палати. Губернатори перевіряють місцеві рішення після їх прийняття та можуть скасовувати рішення, якщо вони не відповідають законодавству. Органи місцевої влади можуть оскаржити таке скасування до адміністративного суду. Інші органи і відомства, зокрема регіональні рахункові палати (з фінансових питань), Вища рахункова палата та омбудсмен, мають право здійснювати моніторинг діяльності органів місцевої влади або запитувати інформацію.

Громадяни, чиї законні інтереси чи права були порушені рішенням місцевої влади, також можуть оскаржити це рішення в адміністративних судах.

Видатки місцевого самоврядування на рівні 13,5% ВВП або 32,1% загальних державних видатків є вищими, ніж середній показник ЄС і знаходиться між балтійськими та скандинавськими країнами. Як і в інших представлених у цьому огляді країнах, освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становлять більше половини видатків місцевих бюджетів [8, с. 44].

Істотна частка економічної діяльності (15% загальних видатків, включаючи місцеву підтримку сільського господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється значними обсягами коштів ЄС, що є доступними для органів місцевого самоврядування. Дані Центрального статистичного агентства Польщі свідчать, що майже половину доходів місцевого самоврядування (49%) становлять власні доходи, тоді як дотації складають 29%, а цільові субвенції

(зокрема зі структурних фондів ЄС) – 22%. Основним джерелом власних доходів місцевого самоврядування є частка податку на доходи фізичних осіб. Органи місцевої влади одержують майже половину надходжень від податку на доходи фізичних осіб (у 2014 р. 37,5% йшли муніципалітетам, 10,3% – повітам і 1,6% – воєводствам) і приблизно 23% від податку на прибуток підприємств (6,7% – муніципалітетам, 1,4% – повітам і 14,8% – воєводствам). Муніципалітети також одержують дохід від місцевого податку на нерухомість (майже 20% власних доходів) і низки менших податків та зборів, стосовно ставок і бази яких вони мають певну гнучкість (зі встановленою на національному рівні верхньою межею). Приблизно три чверті дотацій складає субвенція на освіту. Хоча ця субвенція не є цільовою, вона вираховується на основі таких параметрів, як кількість учнів і вчителів. Як засвідчують наведені цифри, місцеві влади витрачають на освіту більше коштів, ніж одержують. Решта загальної дотації складається з грантів вирівнювання, що компенсують різницю у по-



Графік 1

даткових надходженнях і витратах на надання послуг і забезпечення інфраструктури. Цільові субвенції охоплюють відшкодування за виконання делегованих функцій і окремих обов'язків муніципалітетів, зокрема у сфері соціальної допомоги. Крім положення про забезпечення органів місцевої влади належними державними коштами для виконання доручених повноважень, Конституція (стаття 167) також визначає: «Зміни в обсязі обов'язків і повноважень органів місцевого самоврядування вносяться разом із відповідними змінами до їхньої частки державних доходів». Це положення забезпечує найвищий рівень закріплення принципу фінансування, який можна побачити в кількох інших країнах (див. граф. 1).

Польща приєдналася до Європейського Союзу в 2004 р. і є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютному вираженні: на період 2014–2020 рр. виділено 2 343 євро на одну особу. Ці фонди наразі є основним джерелом для місцевих і регіональних проектів розвитку. Влади воєводств є органами управління більшості з 16 регіональних програм з обсягом фінансування 28 мільярдів євро (41,5% загальної суми). Для муніципалітетів існують нові способи бути залученими до цих програм, зокрема через «інтегровані територіальні інвестиції» для покращення транспорту в широких міських територіях.

Муніципалітети також користуються перевагами національних операційних програм, наприклад щодо модернізації інфраструктури з утилізації відходів і водопостачання в сільській місцевості.

Оцінка впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування часто зосереджується на аспектах законодавства ЄС, яке становить певні виклики для місцевої влади. Однак приєднання до ЄС також може сприяти зниженню адміністративного навантаження в певних секторах. У своїй оцінці перших чотирьох років членства в ЄС міжвідомчий Комітет Польщі з питань європейської інтеграції пояснив, як ініціатива ЄС «Краще регулювання» обумовила, серед іншого, проведення аналізу центральних і місцевих адміністрацій для встановлення кількості дозволів, ліцензій, реєстрацій тощо, необхідних для здійснення економічної діяльності, а також цільових показників спрощення цих процедур. Польська делегація в Комітеті регіонів ЄС складається з 21 члена та 21 заступника, які пропонуються асоціаціями місцевих влад: 10 осіб від воєводств, 3 особи від

повітів та 8 осіб від муніципалітетів (2 представники від найбільших міст, 3 – від менших міст, 1 – від малих міст і 2 – від сільських муніципалітетів). Інформаційний офіс Великопольського регіону в Брюсселі наразі забезпечує координацію. Асоціація міст Польщі та Асоціація повітів Польщі є членами Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), але не мають офісів у Брюсселі [8, с. 45].

В Україні, як і у всьому світі, все помітнішим стає інтерес до нових форм діяльності органів влади, зокрема, запровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2000. Потрібно констатувати, що вже з початку 90-х рр. минулого століття ця система почала впроваджуватися в урядових інституціях США, потім її освоювали в європейських державах. Польський досвід функціонування системи управління якістю в органах публічної адміністрації вивчається Голодержслужбою України та Управлінням державної служби ГУДСУ в Полтавській області у рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції».

Висновки і пропозиції. Польський досвід показує, що зробити державне управління ефективним без децентралізації не є реальним у сучасній Європі. А тому загальні принципи ефективної адміністративної реформи у будь-якій країні регіону будуть схожими. Водночас це не означає, що Україна може необмежено і механічно послугоуватися польським досвідом та науковими розробками у цій сфері. По-перше, обсяг завдань, що колись стояли перед Польщею, децю відрізняється від того, чого нині треба досягти Україні. Так, досі нерегульованими у нас є відносини всередині центрального уряду, а також між урядом, президентом і парламентом. Це все означає збільшення обсягів завдань, які сьогодні стоять перед українськими реформаторами.

Список використаної літератури:

1. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 8; Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування / Т. Пахомова // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. – К., 2004. – Т. 1. – С. 92–93.
2. Гудзь П. Инновационная практика внедрения системы управления качеством ISO 9001:2000

- на муниципальные услуги / П. Гудзь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.siora.ru/ru/taxonomy/term/650>.
3. Гудзь М. Как добиться того, чтобы человек перестал быть футбольным мячиком в коридорах власти / М. Гудзь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.hro.org/editions/perekrestok/nr1/03.php-65k.
 4. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 40–46.
 5. Wysocki S. Zarządzanie jakością – narzędzie modernizacji administracji publicznej / S. Wysocki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/doc/SW_Inzynieria_2005v2.doc; Wysocki S. Jak poprawić jakość działania administracji publicznej? / S. Wysocki // Służba Cywilna. – 2001. – Nr. 2.
 6. Buchacz T. Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia / T. Buchacz, S. Wysocki // Służba Cywilna. – 2002/2003. – Nr. 5.
 7. Moreno Á.-M. Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective / Á.-M. Moreno. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
 8. Місцеве самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/154>.
-

Алиев А. М. Польский опыт реформирования местного самоуправления

Статья посвящена основным аспектам административных реформ в Польше. Раскрыта деятельность основных органов местного самоуправления и проанализированы их главные функции. Показано приоритетные расходы органов местного самоуправления. Отражено роль Польши в Европейском Союзе и инвестиционную помощь местным и региональным проектам развития. В статье исследованы сотрудничество Польши и Украины в установлении системы управления качеством в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, бюджет, Польша.

Aliev A. M. Polish experience in reforming of local government

The article is devoted to the basic aspects of the administrative reforms in Poland. Disclosed activities of major local authorities and analyzed their main functions. Priority expenditures of local governments are shown. The role of Poland in the European Union and investment assistance for local and regional development projects are recognized. In the article the cooperation between Poland and Ukraine in the establishment of quality management systems in local government is investigated.

Key words: reform of local self-government, budget, Poland.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В УКРАЇНІ

В статті здійснений аналіз проблем становлення та функціонування інституту народного представництва в системі місцевого самоврядування в Україні. Зроблений висновок про те, що перспективи реформування системи місцевої представницької влади в Україні суттєво ускладнюються відсутністю сучасного, відповідаючого потребам конституційно-правового розвитку держави законодавства. Сформульовано низку конкретних пропозицій, спрямованих на вдосконалення системи місцевого рівня влади.

Ключові слова: *народне представництво, представницька влада, орган представництва, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми. Дослідження реформаційного аспекту розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні є дуже актуальним. Сьогодні не лише в науці, а й на різних рівнях політичної організації суспільства визнається необхідність реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених, які досліджували проблеми функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, слід назвати М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, О. М. Бориславську, О. В. Зайчука, М. М. Іваника, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, О. Є. Кутафіна, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодику, О. Ф. Фрицького. Окремі методологічні проблеми розбудови системи місцевого самоврядування розглядаються в працях О. В. Бойко-Бойчука, В. М. Вакуленка, М. М. Клепацького, І. В. Козюри, В. С. Куйбіди, О. Ю. Лебединської, В. П. Рубцова, О. І. Сушинського, В. П. Удовиченка, Ю. П. Шарова та ін. Безперечно, сучасні фахівці галузі державного управління та місцевого самоврядування зробили значний внесок в осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх вирішення. Проте, варто зауважити, що більшість робіт, присвячених місцевому самоврядуванню, носить прикладний чи, у кращому випадку, концептуальний характер. Власні загальні уявлення про нього дослідники намагаються, як правило, аргументувати недостатньо систематизованим матеріалом, не заглиблюючись у суть і зміст самого явища. На сучасному етапі особливо гостро відчувається

потреба в розробці належного наукового підґрунтя для успішного проведення муніципальної реформи в Україні. Це вимагає, насамперед, звернення до аналізу питань розвитку системи місцевого самоврядування, гарантій його функціонування, визначення напрямів удосконалення вітчизняного законодавства.

Формулювання цілей статті. В цій статті, на підставі комплексного та системного аналізу, спираючись на існуючі дослідження місцевого народного представництва в Україні, виявляються практичні проблеми функціонування даного інституту, розробляються шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні, яка за своєю суттю має бути формою поєднання безпосередньої та представницької демократії, характеризується нагальною потребою суттєвих змін. Активізація суспільно-політичних процесів упродовж декількох останніх років вказує на необхідність реформування місцевого самоврядування в Україні, підвищення ролі його представницьких органів, як найбільш дієвого виразника волі жителів територіальної громади.

Усвідомлення актуальності реформи місцевого самоврядування поширене на найвищому державному рівні. Політичні сили на ідейно-доктринальному рівні проголошують необхідність її проведення, тому що в сучасних умовах її політичне значення пов'язане з основними завданнями розвитку суспільства та держави.

На даний час в Україні в усіх сферах життєдіяльності суспільства відбуваються процеси

реформування, але в сфері місцевого самоврядування вони відрізняються непослідовністю, тривалістю та невизначеністю кінцевого результату. Основними проблемами є висока централізація управлінського процесу, низьке представництво територіальних громад на загальнонаціональному рівні, перетин функцій локального та загальнонаціонального управління [11, с. 6].

Пошук оптимальної моделі самоврядування в Україні відбувається надто повільно. Перепоною на шляху побудови цілісної концепції місцевого самоврядування є такі об'єктивні та суб'єктивні фактори: недосконалість вітчизняної теорії в даній сфері, якій бракує стратегічності, системності, обґрунтованості, методологічного забезпечення; невизначеність законодавчого поля, яке гарантувало б організаційну, правову та матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування; необізнаність населення територіальних громад з методикою вирішення місцевих справ, реальними механізмами його участі в прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні; невідповідність між задекларованими конституційними нормами та реальним станом речей, коли глибинна трансформація самоврядного інституту не супроводжується адекватними змінами моделей і методів управління; незбалансованість повноважень центру і місцевих органів при перевазі адміністративно-командних методів управління; непрозорість у частині розподілу матеріально-фінансових ресурсів територіальних громад; слабкість муніципальної діяльності та повільність впровадження власного історичного досвіду та зарубіжних здобутків [8, с. 124].

Розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується чинниками економічного, політичного, правового та психологічного характеру: відсутністю реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка володіла б необхідними матеріально-фінансовими ресурсами, мала належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету; недостатністю правового забезпечення значного масиву питань організації та функціонування місцевого самоврядування; відсутністю нових механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями різних форм власності; недостатнім рівнем саморегуляції територіальної громади тощо.

Зменшити вплив негативних чинників на розвиток місцевого самоврядування можна шляхом реалізації програм, спрямованих на налагодження взаємодії та співпраці на засадах рівноправності між різними елементами системи місцевого самоврядування, муніципальним, приватним і громадським секторами, органами і посадовими особами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, об'єднаннями підприємців, ініціативними групами членів територіальної громади, що формуються з метою залучення громадян до безпосередньої участі у виконанні функцій місцевого самоврядування [1, с. 47, 49].

Пріоритетами в покращанні ефективності муніципальної політики також є: подальше підвищення рівня і якості місцевого народного представництва (оптимізація чисельного складу представницьких органів, підвищення вимог до осіб, які претендують на посаду місцевого депутата, надання дієвості інституту відкликання); створення умов для обов'язкового виявлення думки населення в процесі вирішення тих питань, що належать до повноважень органів місцевого самоврядування, які стосуються життєво важливих інтересів місцевого співтовариства; стимулювання створення широкого кола консультативно-дорадчих органів за функціонально-галузевою, територіальною, соціальною ознаками; зміцнення інституту муніципального контролю, який дозволяє не лише виявляти відхилення від заявлених цілей муніципальної діяльності, але й надавати професійні коригуючі рекомендації відносно проведення муніципальної політики [3].

З метою підвищення ефективності громадського контролю за діяльністю органів (та посадових осіб) місцевого самоврядування доцільно вжити такі заходи: запровадити в практику місцевого самоврядування в Україні інститут місцевих уповноважених з прав людини (місцевих та регіональних омбудсменів) (відповідно до положень Резолюції Ради Європи № 80 (1999) та Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999)); ввести та поширити на місцевому рівні практику громадських експертиз проектів та нормативних актів, ухвалених органами місцевого самоврядування; створити експертну мережу громадських організацій, органів самоорганізації населення тощо; залучати місцеві та регіональні галузеві ради підприємців до встановлення громадського контролю за дотриманням органами місцево-

го самоврядування принципів регуляторної політики під час прийняття дозвільних документів і регулювання господарської діяльності на місцевому рівні; активно використовувати новітні форми та методи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями (громадськими радами, палатами молодіжних радників тощо) [10, с. 49–50].

Подальше вдосконалення нормативної бази діяльності місцевого самоврядування щодо реалізації соціального потенціалу сприятиме розвитку інституту меншості, лобювання, формуванню ініціатив, втіленню соціальних проєктів, проведенню громадських слухань з використанням інформаційних технологій.

Дискусійним і політично гострим є питання про сутність і формування місцевих рад як представницьких органів. Відсутність в чинному законодавстві підходу до представницьких органів місцевого самоврядування як системи, зокрема, щодо визначення її елементів та рівнів, спричиняє виникнення проблемних питань стосовно їх статусу, класифікації та координації дій [7, с. 81].

Одним з найголовніших завдань вирішення організаційно-правової проблеми місцевого самоврядування є вдосконалення законодавства України, а саме: внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», бюджетного та податкового законодавства з метою розширення можливостей формування власної бази місцевих бюджетів розвитку, інших законодавчих актів у сфері земельних, господарських, цивільних відносин, охорони навколишнього середовища та інших важливих питань життєдіяльності громад [9]; прийняття окремих законів «Про обласні, міські, сільські (селищні) ради», «Про територіальні громади», «Про статус сільських (селищних), міських голів», «Про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування» [4, с. 147].

Пропонується посилити організаційні механізми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, розробляючи вмотивовані показники, та реалізацію принципу самостійності в межах повноважень, визначених законодав-

ством, шляхом більш ретельної регламентації актів локальної нормотворчості [7, с. 82].

Активізація локальної нормотворчості відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприятиме зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Вона дозволить конкретизувати загальні конституційні та законодавчі положення стосовно окремих територіальних громад з урахуванням місцевих традицій і особливостей та ліквідувати (хоча б частково) численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування [1, с. 51].

Збереження диспропорційності та архаїзму радянської системи адміністративно-територіального устрою, як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті), призводять до конфлікту компетенції, як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території [5].

Розмежування предметів відання між державними органами (органами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування за горизонталлю та вертикаллю, чітко визначення їх функціонального призначення дозволить кожній із цих ланок повноцінно реалізовувати свої повноваження, використовувати необхідні, конкретно визначені форми і методи діяльності, забезпечить структурування органів з урахуванням особливостей об'єктів управління [4, с. 76].

На різних рівнях державної ієрархії і в науці порушується питання про необхідність перегляду розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з урахуванням місцевих та державних інтересів, а також за галузевою ознакою. Порівняння повноважень цих двох інституцій показує, що більшість із них мають суміжний характер, – в одній галузі суспільного життя, але з різними предметами відання. Для вирішення цього питання, з одного боку, потрібне більш чітке законодавче розмежування об'єктів управління, а з другого – використання інших виро-

блених практикою засобів розподілу функцій і повноважень між органами влади на місцях, децентралізації державної влади. Перспективним слід визнати спосіб укладення договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях управління, конкретизуючи в цих актах взаємні права та обов'язки [4, с. 128].

Чіткого законодавчого розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та неухильного дотримання його на практиці можливо досягти шляхом створення системи належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає розвиток адміністративної юстиції в Україні [1, с. 46].

З метою вдосконалення формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування можна запропонувати: на рівні районних та обласних рад запровадити інститут виконавчих органів місцевого самоврядування та інститут голови виконавчих органів місцевого самоврядування; розмежувати завдання та повноваження суб'єктів місцевого управління, чітка легітимізація яких уможливила б уникнення компетенційних спорів, конфліктів між органами державної влади та місцевого самоврядування на різних адміністративно-територіальних рівнях; внести зміни до профільного закону про вибори щодо кореляції загального складу місцевих рад від кількості жителів територіальних громад, а районних у містах, районних та обласних – від кількості жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7, с. 83].

Реформування місцевого самоврядування потребує покращання та оптимізації структур виконавчих апаратів рад, особливо найнижчої ланки – сільських [9].

Делегування, як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади, ними та органами місцевого самоврядування, є досить поширеним явищем у державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні. Проте на даний час нечіткими є положення законодавства щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям відповідними радами, оскільки останні мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати адміністраціям, та значні контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також

строків і форм контролю за здійсненням делегованих повноважень можливість протистояння на регіональному рівні між вказаними органами підвищується. Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям має супроводжуватись передачею фінансових, матеріально-технічних й інших ресурсів, необхідних для їх здійснення [4, с. 110–111].

В умовах розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно реорганізувати систему виконавчих органів місцевих рад. Доцільно було б ліквідувати в місцевих радах виконавчі комітети, перерозподілити їх загальні управлінські функції між радою та відповідним головою, а функції з безпосереднього управління – між головою й управліннями, відділами й іншими виконавчими органами. Це надасть організаційній структурі місцевої ради класичної лінійно-функціональної будови. Крім того, оскільки сільський, селищний, міський голова є суб'єктом конституційно-правової відповідальності перед відповідною територіальною громадою, а виконавчі комітети не несуть такої відповідальності безпосередньо перед громадою, то вплив останньої на організацію роботи виконавчих органів значно посилиться [4, с. 128].

Варто вказати, що, враховуючи сучасні тенденції демократизації суспільних процесів, децентралізації та деконцентрації владних повноважень, реформування потребує не лише система місцевих органів виконавчої влади, а й напрями та форми їх діяльності на основі мінімізації державного втручання в управління на місцевому рівні.

Законодавець недостатньо уваги приділяє питанням змісту й форми підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація інституту підзвітності, виходячи з норм законодавчих актів, мала б полягати в чіткому розмежуванні, класифікації звітів: звіти міських голів про свою роботу перед територіальною громадою (не рідше одного разу на рік); звіти міських голів про роботу виконавчих органів (у будь-який визначений радою термін); звіти депутатів (депутатських фракцій) перед виборцями (не рідше одного разу на рік); звіти виконавчих органів перед територіальною громадою, а також щорічні звіти міських голів про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами ради [6, с. 50].

Однією з об'єктивних причин низької дієздатності системи місцевого самоврядування є відсутність надійної економічної бази його функ-

ціонування, а саме: невирішеність проблеми джерел надходжень фінансових ресурсів для розвитку територіальних громад та слабка власна податкова база місцевих бюджетів; недосконалість міжбюджетних відносин; недостатня зорієнтованість фінансової політики держави на місцевий розвиток, традиційне домінування «патерналізму» щодо територіальних громад; відсутність чіткого правового визначення статусу об'єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад як вагомої складової матеріальної основи дієздатності місцевого самоврядування тощо [10, с. 44]. Прийняття законів «Про муніципальний фінансовий контроль», «Про комунальну власність», «Про комунальний кредит і цінні папери» позитивно вплине на функціонування місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст, посилить контроль за цільовим та ефективним витрачанням бюджетних коштів.

Нагальним є дослідження такої маловивченої проблеми, як вплив на процес реформування місцевого самоврядування політичних інститутів. Сфера такого впливу включає чотири площини. Першою є сфера адміністративно-територіальної реформи, другою – інформаційно-технологічного забезпечення, підвищення ефективності функціонування органів місцевого управління, третьою – залучення громадських установ та активізація участі членів територіальних громад, четвертою – балансування зусиль з реформування та інтересів місцевих бізнес-еліт. В усіх чотирьох площинах вплив політичних інститутів сучасної України є вирішальним.

Пріоритетними завданнями з нейтралізації негативного впливу політичних суб'єктів та інститутів на процеси реформування місцевого самоврядування в Україні є: збільшення повноважень органів місцевого самоврядування; розвиток управлінських функцій місцевих громад; подолання централізаторської тенденції впливу державної бюрократії; оптимізація чисельності місцевих громад та їх економічного потенціалу, надання їм більшої бюджетної свободи; створення незалежних демократичних громадських рухів на місцевому рівні; демократизація місцевих політичних режимів. Всі ці завдання мають бути виконані комплексно й синхронно. Кінцевим результатом процесу реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути набуття місцевими громадами політичної суб'єктності на рівні європейських місцевих гро-

мад, а також відповідної ним гнучкості та інноваційності.

Практика реформування системи місцевого самоврядування в Україні отримує істотний імпульс для вдосконалення через запозичення досвіду країн ЄС. Модернізація місцевого управління в державах-членах ЄС-сусідах України відбувалася через зменшення ролі державних органів (як центральних, так і регіональних), а також через перехід від бюрократичної моделі управління до менеджеріально-проектної. Формування єдиної європейської моделі місцевого управління та взаємодії територіальних громад з політичними інститутами стало основою для розширення горизонтальної співпраці між населеними пунктами та регіонами [11, с. 11, 13–14].

Проте аналіз існуючої в Україні моделі місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що вона не відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., зокрема: 1) суперечить положенням Хартії щодо віднесення до суб'єкта права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевих влад, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто); 2) в законодавстві України не визначені територіальні межі юрисдикції громади; 3) при закріпленні компетенції місцевого самоврядування недотриманий принцип субсидіарності. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус делегованих, а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення конкуренції компетенцій [2, с. 186].

Таким чином, з метою розвитку місцевого самоврядування в Україні та проведення дієвих структурних реформ щодо його підтримки необхідне конституційне закріплення юрисдикції органів місцевого самоврядування, в тому числі: визначення територіальної основи місцевого самоврядування, сприяння запровадженню принципів його повсюдності та субсидіарності; чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування належними фінансовими ресурсами; розбудова місцевого самоврядування в Україні з урахуванням європейського бачення єдності системи публічної адміністрації та охоплення всіх учасників процесу публічного управління з урахуванням

критерію налагодження ефективної системи надання населенню якісних публічних послуг; активне залучення до діяльності публічної влади на місцях, місцевого самоврядування всіх груп та інституцій населення (жителів громад, неурядових, громадських організацій, представників підприємницьких структур тощо) [10, с. 47].

Створення та зміцнення територіальних, матеріально-фінансових та правових основ організації та діяльності органів місцевого самоврядування, належний розподіл повноважень між ними дозволить запровадити в Україні реальне демократичне місцеве самоврядування, здатне успішно вирішувати соціально-економічні питання на місцях, що буде сприяти також і успішному вирішенню проблем формування державності в Україні [4, с. 99].

Висновки. Отже, в умовах необхідності реформування всієї системи місцевого самоврядування важливі зваженість і врахування всіх заходів реформи, моделювання ситуації в регіонах внаслідок її запровадження, комплексність та синхронність зміни всіх елементів системи територіальної влади і поетапність проведення реформи.

Муніципальні перетворення в Україні потрібно об'єднати, адаптувати та гармонізувати з іншими структурними складовими процесу реформування українського суспільства, органічно поєднуючи їх з реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, податковою, земельною, житловою тощо), що почались у державі.

Список використаної літератури:

1. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
2. Бойко Ю. Є. Реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської інтеграції: теоретичні та прагматичні питання / Ю. Є. Бойко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 49. – С. 182–188.
3. Джагарян А. А. Российское местное самоуправление в системе социальной государственности: постановка проблемы [Электронный ресурс] / А. А. Джагарян // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2011. – Янв. – Режим доступа : http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=270&Itemid=82.
4. Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян [та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Народний контроль. – Режим доступу : <http://grkcontrol.org/main/118-konceptsiya-reformuvannya-mscevogosamovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organzaciyivladi-v-ukrayin.html>.
6. Лабенська Л. Л. Проблемні питання виконання повноважень депутата місцевої ради в роботі з виборцями / Л. Л. Лабенська, А. А. Бабоян // Право і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 48–54.
7. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування: українська практика та світовий досвід / А. О. Лазор // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар. наук. конгр., 24 берез. 2011 р. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2011. – С. 81–83.
8. Личко Т. М. Використання міжнародного досвіду в організації місцевого самоврядування незалежної України / Т. М. Личко // Наукові праці. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – Т. 54. – Вип. 41. Політичні науки. – С. 122–127.
9. Місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] // Государство для общества. – Режим доступу : <http://www.govforc.com/index.php?id=209>.
10. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2009. – 62 с.
11. Рибалка С. В. Політико-інституційні чинники реформування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / С. В. Рибалка. – Д., 2010. – 18 с.

Васильченко О. Ю. Проблемы и перспективы совершенствования системы местного народного представительства в Украине

В статье осуществлен анализ проблем становления и функционирования института народного представительства в системе местного самоуправления в Украине. Сделан вывод о том, что перспективы реформирования системы местной представительной власти в Украине существенно усложняются отсутствием современного, отвечающего потребностям конституционно-правового развития государства законодательства.

Сформулирован ряд конкретных предложений, направленных на совершенствование системы местного уровня власти.

Ключевые слова: *народное представительство, представительная власть, орган представительства, гражданское общество, местное самоуправление.*

Vasylchenko O. Yu. Problems and prospects of improving the system of local people's representation in Ukraine

The article analyzes the problems of formation and functioning of the institution of people's representation in the system of local self-government in Ukraine. It is concluded that the prospects for reforming the system of local representative government in Ukraine are significantly complicated by the lack of modern legislation that meets the requirements of constitutional and legal development of the state. A number of concrete proposals aimed at improving the system of the local level of power are formulated.

Key words: *people's representation, representative power, representative body, civil society, local self-government.*

Р. Ю. Гришко

аспірант

Класичного приватного університету

ІСТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ САМОВРЯДУВАННЯ

У статті визначено етапи становлення українського самоврядування та сформовано основні моделі місцевої влади. Зображено основні апологети створення осередків українського самоврядування та підкреслено модель місцевого самоврядування за часів радянської влади, що об'єднувала в собі централізовану форму прийняття і виконання будь-якого рішення. Встановлено модель українського місцевого самоврядування, де головним двигуном є Європейський Союз.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, європейський досвід, місцева громада, місцеві органи влади.*

Постановка проблеми. Історія становлення місцевого самоврядування в Україні має неоднозначні ознаки: з одного боку за часів радянської влади було створено інструменти впливу місцевої громади, але, з другого боку, ці інструменти мали централізований характер, не прагнули до деконцентрації влади на місцях. Починаючи з часів незалежності України, бачимо, що відбувається переформатування підходів, принципів і традицій до вирішення загальнодержавних, регіональних та місцевих питань. Однак постійні зміни у формуванні механізму місцевих органів влади не даватимуть позитивних змін, відображаючи перманентність привабливості інвестування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування провели такі вчені: В. Бабаєв, В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Бобровська, С. Болдирєв, П. Ворона, Ю. Ганущак, В. Грובה, А. Гошко, А. Дегтяр, І. Дробот, С. Єгоричева, Я. Жовнірчик, О. Іваницька, Ю. Коваль, Н. Коваль, В. Коваль, О. Крюков, В. Куйбіда, О. Колодяжний, А. Ковальова, В. Колодяжна, М. Лахижа, М. Латинін, О. Лазор, Т. Мамонова, А. Мерзляк, Ю. Молодожен, О. Марцеляк, М. Петришина, П. Покатаєв, С. Саханенко, А. Ткачук, І. Чипенко. Але, на нашу думку, суперечливість та невизначеність подальшого розвитку українського самоврядування, що лежить в історичній площині, вимагає подальшого дослідження.

Процес створення принципів, підходів та механізмів українського самоврядування було досліджено багатьма вченими, але постійні

трансформаційні зміни як економічного, так і правового поля вимагають більшого дослідження основних історичних аспектів становлення українського самоврядування.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз етапів створення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Для вирішення мети необхідно:

- 1) визначити основні аспекти становлення українського самоврядування;
- 2) зробити порівняльний аналіз форм самоврядування в європейських державах та Україні;
- 3) сформулювати шляхи розвитку українського самоврядування на тлі європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Історія українського самоврядування розпочинається ще з часів Київської Русі. На кожному етапі становлення українського самоврядування відображаються характерні риси форм правління згідно з потребами населення. Проаналізувавши наукові дослідження історичних перетворень моделей українського самоврядування, треба провести певну межу переходу з однієї форми самоврядування в іншу.

У таблиці 1 відображені етапи становлення самоврядування Української держави, до них слід віднести доколоніальну модель, колоніальну модель, реакційно-національну модель, радянську модель, модель українського націоналізму, сучасну українську модель [1, 4, 12].

Становлення українського самоврядування на своєму шляху зустріло багато перепон, але головне завдання – зрозуміти куди рухатися далі. На початку сучасної історії створення

українського самоврядування було апробовано різні моделі функціонування місцевого самоврядування. Спираючись на наукові дослідження Н. Кондрацької, яка описала українську модель сучасного становлення самоврядування та використала аналітичний матеріал таких вчених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Григорьев, І. Дробуш, П. Любченко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Серьогіна, О. Фрицький, можна виокремити такі етапи становлення місцевого самоврядування в Україні: модель повновладдя рад (1990–1992 рр.), французька модель (1992–1994 рр.), англосаксонська модель (1994–1995 рр.), іберійська модель (1995–1996 рр.), французька модель (1996 – дотепер) [2].

На нашу думку, слід докладніше охарактеризувати європейські моделі правління місцевого самоврядування та зазначити у вигляді рисунку 1 моделі, використані під час трансформаційних етапів становлення української державності.

1. Французька модель: сутність системи полягає у сумісництві органів самоврядування з

адміністрацією центральної влади. На практиці система являє собою інститут префектів, що виконує представницьку функцію виконавчої влади, але в межах законодавства місцеве самоврядування наділене всіма можливостями.

2. Англосаксонська модель: первинний суб'єкт – громада, значна автономія місцевих органів влади, певна залежність від вищого законодавчого органу. Регламентація місцевого самоврядування супроводжується нормативно-правовими актами вищих законодавчих органів.

3. Іберійська модель: сутність системи полягає в обранні населенням головної посадової особи територіально-адміністративного устрою та обрання ради. Але під впливом історичних процесів була прийнята вертикальна модель влади з урахуванням регіональних особливостей. Адміністративно-територіальний розподіл передбачає трирівневий розподіл повноважень [3].

Слід зазначити, що головну функціональну роль у французькій моделі відіграє префект, тому для нашої держави прийняття такої моделі

Табл. 1

Моделі самоврядування Української держави

Модель	Форма правління	Характеристика
Доколоніальна	Вертикальна ієрархія прийняття рішення	Центральною владою були князь та бояри, що впливали на рішення місцевої влади щодо податків і захисту території. Місцевою владою виступало віче та вервь, що представляли собою колегіальну владу на місцях і впливали на розмір податку, перерозподіл людських та земельних ресурсів.
Колоніальна	Адміністративно-територіальна вертикаль влади (суто українська модель у цей час не існує)	Українські землі XVII – XVIII століття відносяться до трьох імперій як колоніальний придаток. У цей період формуються міські думи, але вони мають суто рекомендаційний характер. Усі рішення залежали від представників царської влади Російської імперії. Водночас у двох інших імперіях – Речі Посполитій та Австро-Угорщині – реалізувалося магдебурзьке право та утворювалися магістрати, які здійснювали часткову самостійну фіскальну політику.
Реакційно-національна	Децентралізація влади (але в результаті війн між елітою цю форму правління не було ефективно використано)	Згідно з конституцією УНР 1917–1918 рр. місцеве самоврядування мало право встановлювати свою фіскальну, економічну та нормативно-правову політику. Проте внаслідок відсутності єдності політичних еліт не було сформовано Української держави.
Радянська	Централізоване народовладдя	З 1920-го по 1985 р. характерною рисою було майнове управління, а всі інші ознаки децентралізації зводилися нанівець. Головною метою цієї моделі було обслуговування нової політичної еліти, котра вирішувала всі фінансово-економічні та нормативно-правові питання.
Український націоналізм	Адміністративно-командна вертикаль	Формування самоврядування у 1985–1991 рр., але з обмеженими можливостями у правовій та економічній сферах, що унеможливило реальні перетворення у державі.
Сучасна українська модель	Перехідний період від радянської адміністративно-командної системи до децентралізації	Незважаючи на затвердження таких законів, як Європейська хартія місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування», немає повного здійснення механізмів місцевого самоврядування, що відображається в суперечливості трансфертних надходжень до місцевого бюджету та реалізації нових повноважень місцевого самоврядування.

самоврядування є оптимальним варіантом вирішення локальних економічних та політичних проблем. На нашу думку, становлення французької моделі в українському державництві є запорукою стабільного переходу від радянської моделі псевдонародовладдя до ефективної мо-

делі місцевого самоврядування з дотриманням правового поля, що контролюється префектом – представником центральної влади.

Якщо дослідити інтеграцію французької моделі в українські реалії, то вона зазнає певних змін, наприклад:

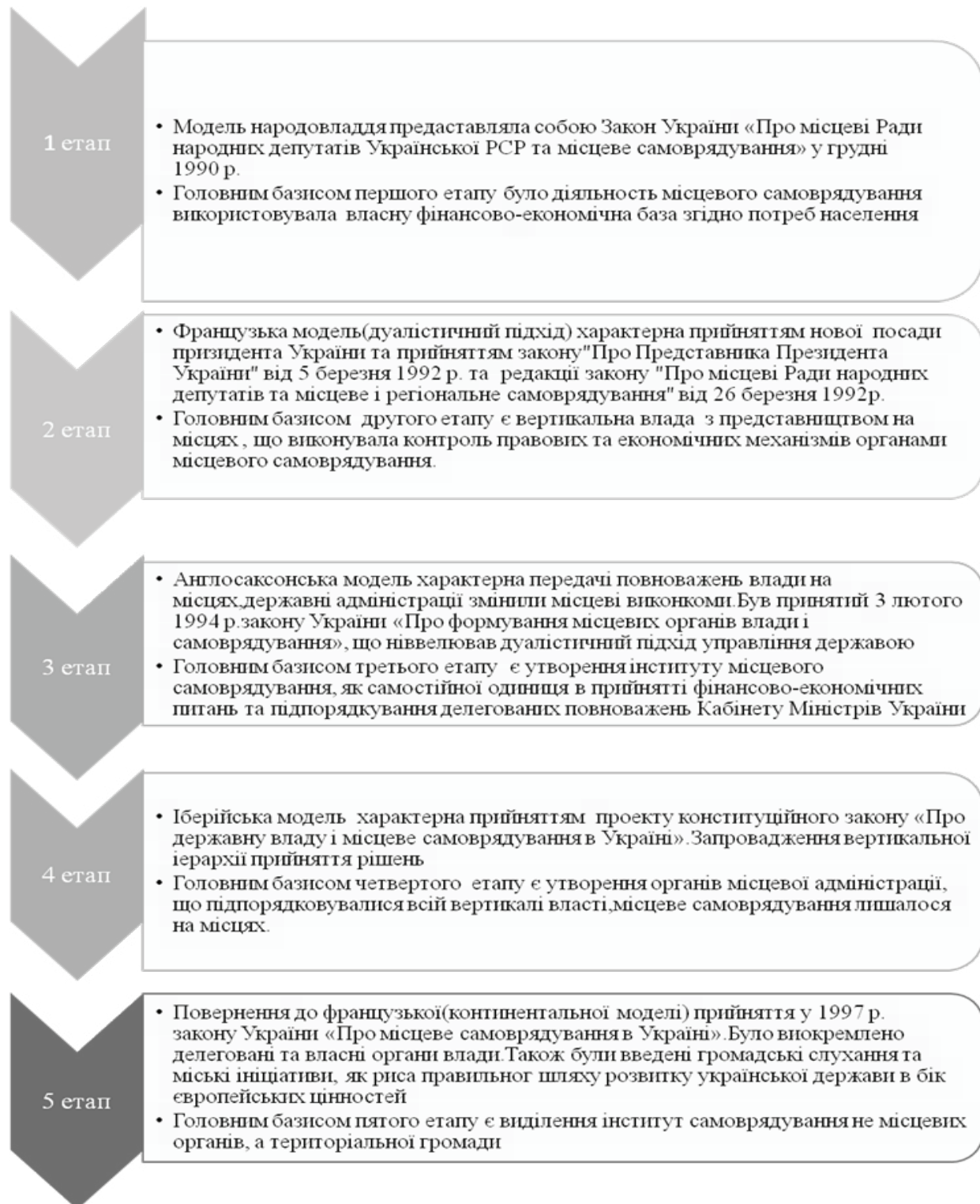


Рис. 1. Етапи становлення місцевого самоврядування в Україні [2, с. 12]

– в Україні префект буде відповідальним за дотримання законодавчих нормативно-правових актів та Конституції України, координуватиме діяльність представництв центральних органів, виконання державної програми, а також забезпечення функціонування представництв державних органів, позиватиметься до суду для призупинення рішень місцевих рад;

– у Франції префект має більш широкий інструментарій впливу на місцевий та регіональний рівень: делеговані повноваження від центральної влади підписувати різні угоди, контролювати діяльність не тільки місцевих органів, а й центральних, зокрема міністерств, він також може оскаржувати до суду рішення місцевих влад, але не припиняти їх дію до прийняття судового рішення [11, с. 13].

Усвідомлюючи європейський вибір України, треба скомпонувати можливі шляхи розвитку українського місцевого самоврядування, спираючись на досвід таких держав, як Польща, Німеччина, Франція, Швейцарія та Швеція, що буде наведено у наступній таблиці 2 [1–11].

Висновки і пропозиції. Здійснивши дослідження історичних аспектів українського самоврядування і порівняльний аналіз закордонного досвіду впровадження механізмів самовряду-

вання європейських країн, варто зазначити, що всі економічні та правові механізми українського самоврядування постійно залежали від європейських інтеграційних процесів створення системи самоврядування, починаючи з середніх віків.

Основним апологетом формування українського самоврядування була приналежність українських земель до складу різних держав. Але треба зазначити, що децентралізація на українських землях супроводжувалася становленням магдебурзького права. На сучасному етапі розвиток України в напрямку самоврядування має один вектор розвитку, що відображає однакову економічну та нормативно-правову складову використання європейського досвіду.

Можна підсумувати, що для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідне виконання таких умов:

1) розподіл повноважень між усіма органами влади згідно з регіональними і місцевими потребами. Гнучка імплементація вирішення нагальних проблем із можливістю декомпонувати питання для оптимального рішення і трансформації їх в один механізм самоідентифікації;

2) створення умов для повноцінного функціонування місцевого самоврядування, зокрема

Табл. 2

Закордонний досвід місцевого самоврядування

Держава	Шлях розвитку місцевого самоврядування	Інтеграція механізмів європейського самоврядування в Україні
Франція	Контроль місцевого самоврядування на місцях за рахунок президентської ланки влади – інституту префектів. Повний контроль за виконанням законних рішень, але в наявності є різні рівні префекти, які відповідають за різні рівні влади.	Використання інституту префектів в Україні можливе, але треба враховувати регіональні особливості, наприклад місто Київ або регіони зі своїми потребами у вирішенні економічних і політичних питань.
Польща	Інститут воєвод у Польщі відрізняється від інституту префектів. Воєвода має право скасовувати рішення місцевих влад, не чекаючи рішення суду. Спільність полягає у супроводі загальнонаціональної політики.	На нашу думку, використання повноважень воєводи може бути застосовано в Україні, але із законодавчими обмеженнями, особливо у кризові економічні періоди для держави задля швидкого прийняття стабілізаційних заходів.
Німеччина	Повна лібералізація верховної влади на місцях і прийняття рішень місцевим самоврядуванням на рівні загальнодержавних. Наявність фінансової відповідальності, що забезпечує податкові надходження до місцевого бюджету. Вирішення 80% усіх соціальних, економічних, фінансових та нормативно-правових питань на місцях.	Можемо запозичити модель прийняття рішень на місцях, як це відбувається у Німеччині, що надає істотні можливості створити більшу капіталізацію всіх ресурсів місцевої громади.
Швеція	Використання трьох моделей управління місцевого самоврядування – секторальної, функціональної та територіальної, що надає автономію у прийнятті фінансових рішень.	Згідно з економічними потребами держави, можемо використовувати всі три моделі для того, щоб утворювати замкнуті повні економічні цикли, котрі не потребують зовнішніх ресурсів.
Швейцарія	Характерним самоврядуванням для Швейцарії є міжмуніципальна співпраця, об'єднання громад, більш чіткий розподіл завдань між кантонами і громадами, а також реформа адміністрування.	Беручи до уваги віковий досвід Швейцарії, можемо використати основні підходи взаємодії між територіальними громадами для більшого ефекту від економічної та нормативно-правової діяльності місцевого самоврядування.

фінансової відповідальності за прийняті рішення та забезпечення можливості збільшувати свої ресурси. Надання фіскальних і економічних механізмів мотивації збільшення капіталізації діяльності приватних підприємств та фізичних осіб;

3) консолідованість місцевого самоврядування та інституту префектів під час прийняття законодавчих і економічних рішень. Проведення консультацій між місцевим інститутом префектів і місцевим самоврядуванням з метою забезпечення швидкості прийняття рішень та для уникнення будь-яких нормативно-правових порушень;

4) надання економічної автономії для створення умов інвестиційної привабливості. Виявлення секторних можливостей розвитку та надання преференцій інвестору, що запропонує найкращий шлях інновацій для збільшення економічного потенціалу сектору;

5) прямий діалог органів місцевого самоврядування та його населення. Надання місцевому населенню можливості впливати на нормативно-правові рішення місцевих органів з метою їх перегляду, але не блокування;

6) впровадження ефективних інструментів децентралізації влади на рівні міст-побратимів з можливістю прийняття нормативно-правових актів щодо їх впровадження та узгодження з інститутом префектів. Залучення перевірених на громадах інших міст-побратимів найкращих методик впровадження інструментів місцевого самоврядування з інтеграцією українських потреб та враховуючи можливі негативні і позитивні наслідки.

Список використаної літератури:

1. Коваль Ю.О. Специфіка формування національної моделі місцевого самоврядування в Україні: історичне минуле та сучасні реалії / Ю.О. Коваль // Історичні і політологічні дослідження. – 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jhpr.donnu.edu.ua/article/view/749>.
2. Кондрацька Н.М. Еволюція системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / Н.М. Кондрацька // Право і безпека. – 2015. – С. 11–17.
3. Гладій В.І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської

- групи та перспективи України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В.І. Гладій ; Прикарпатський нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2015. – 238 с.
4. Щербак Н.О. Особливості діяльності царської адміністрації на правобережжі України в першій половині XIX століття / Н.О. Щербак, М.М. Яцишин // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 294–303.
 5. Петришина М.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М.О. Петришина, О.О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/1/56.pdf>.
 6. Грובה В.П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині / В.П. Грובה // Юридичні науки. – 2015. – № 3. – С. 30–33.
 7. Ворона П.В. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії / П.В. Ворона, М.І. Дрогомирецька // Національна академія державного управління при Президентіві України. – 2016. – № 1. – С. 111–118.
 8. Ковальова А. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ / А. Ковальова, В. Колодяжна // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 1. – С. 17–21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/iprch_2015_1_6.
 9. Чернеженко О.М. Сучасний стан муніципальної системи Швейцарії / О.М. Чернеженко // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – № 1. – С. 8–20.
 10. Єгоричева С. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України / С. Єгоричева, М. Лахижа // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2016. – Вип. 1. – С. 64–77. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2016_1_8.
 11. Ганущак Ю.І. Префекти: уроки Франції для України / Ю.І. Ганущак, І.І. Чипенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 44 с.
 12. Гладій В.І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. ... канд. політ. наук / В.І. Гладій. – Івано-Франківськ, 2015. – 238 с.
 13. Марцеляк О.В. Інститут префекта у Франції як приклад для України / О.В. Марцеляк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – № 35. – С. 113–117.

Гришко Р. Ю. История трансформационных преобразований украинской модели самоуправления

В статье определены этапы становления украинского самоуправления и сформированы основные модели власти. Изображены основные апологеты создания центров украинского самоуправления и подчеркнута модель местного самоуправления при советской власти, которая объединяла в себе централизованную форму принятия и выполнения любого решения. Установлена модель украинского местного самоуправления, где главным двигателем является Европейский Союз.

Ключевые слова: *местное самоуправление, европейский опыт, местная община, местные органы власти.*

Hryshko R. Y. History transformation of Ukrainian government models

The article defines the stages of the Ukrainian government and the basic model of local government is shown. The main advocates of creating centers of Ukrainian government are shown and the model of local government under the Soviet regime is underlined, uniting a centralized form of adoption and implementation of any decision. Ukrainian model established local government, where the main force of local government is the European Union.

Key words: *local government, European experience, local community, local authorities.*

А. П. Медина

депутат

Коростенської районної ради

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу розвитку місцевого самоврядування в Україні та створенню об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Проаналізовано основні нормативно-правові акти та сформовано рекомендації щодо доступності публічних послуг і ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. Визначено особливості реформування механізму фінансування проектів регіонального розвитку. Проаналізовано основні позитивні і негативні аспекти розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації та розвитку громад, виокремлено проблемні питання щодо забезпечення збалансованості місцевих бюджетів.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднання територіальних громад.

Постановка проблеми. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшості громадян України. Лише зміна підходів до управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та активізація громадян у питаннях участі в управлінні місцевими справами сприятимуть побудові комфортного для життя середовища у всіх населених пунктах України.

Для того, щоб процеси децентралізації та об'єднання територіальних громад в Україні проходили належним чином, необхідно як суб'єктам, так і об'єктам управління володіти відповідними теоретичними і практичними знаннями.

Науковці всього світу намагаються досягти всі особливості процесів об'єднання територіальних громад, адже в багатьох країнах світу такі процеси вже відбулися, а в багатьох тривають. Сьогодні на шлях децентралізації і об'єднання територіальних громад ступила й Україна. До зарубіжних наукових доробок з об'єднання територіальних громад долучилися

і вітчизняні науковці. Зокрема, ця стаття безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, які здійснюються у межах комплексного наукового проекту «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення».

Аналіз останніх досліджень і публікацій доводить, що проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації В. Авер'янова, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, П. Ворони, І. Грищенко, Я. Жовнірчика, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Пухтинського, С. Саханенка та ін.

Актуальність цієї проблеми зумовила вибір теми статті. Проте, не зважаючи на те, що процеси децентралізації та об'єднання територіальних громад в Україні неодноразово були предметом дослідження у наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених, досліджень щодо аналізу практичного застосування механізмів об'єднання територіальних громад в Україні ще не проводилось.

Метою статті є дослідження новітніх тенденцій у системі місцевого самоврядування в контексті особливостей об'єднання територіальних громад.

Виходячи з мети, у статті вирішувалися наступні завдання:

- з'ясувати зміст децентралізації влади та особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні;

- провести аналіз об'єднання територіальних громад та визначити основні проблеми цього процесу в Україні;

- запропонувати шляхи удосконалення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові і фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Згідно із Конституцією України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Саме тому основне призначення територіальної громади полягає в забезпеченні життєдіяльності певної території прямо (самостійно) або опосередковано (через органи місцевого самоврядування).

Поняття «територіальна громада» у своєму розвитку набувало різних трактувань. Кожен автор по-різному розкривав сутність поняття територіальної громади. Ось, наприклад, О.В. Батанов наводить таке визначення: територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [2, с. 52].

Відповідно до статті 142 Конституції України територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах як об'єкти комунальної власності, так і кошти місцевих бю-

джетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Зі зменшенням чисельності сільського населення і зменшенням кількості сільських населених пунктів на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1 067 одиниць. Із 12 тисяч наявних територіальних громад більш ніж половина – із чисельністю жителів менше ніж 3 000 осіб. Із них 4 809 територіальних громад мають менш як 1 000 жителів; 1 129 територіальних громад – із чисельністю жителів менше ніж 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізувати надані їй законом повноваження.

Дотаційність 5 419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Необхідність постійної фінансової підтримки нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст і великих селищ – потенційних точок економічного зростання.

Таким чином, постає питання про необхідність удосконалення територіальної організації влади України шляхом оптимізації кількості та розмірів територіальних громад у контексті децентралізації влади.

Що ж таке децентралізація? Тлумачні словники визначають термін «децентралізація» як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення сфери повноважень органів управління нижчого рівня за рахунок органів управління вищого рівня.

З огляду на це, місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління), керованої підсистеми (об'єкти управління) і взаємодії суб'єктів та об'єктів управління [6, с. 79].

У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці

або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізовувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їхню діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю у передбачених законом випадках і відповідних формах.

Отже, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їхньою діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатись у діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом [3, с. 14].

Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Чим більше децентралізована державна влада, тим:

- більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління;
- більш гнучка управлінська система;
- більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Водночас процеси децентралізації не варто розглядати виключно у контексті децентралізації державної влади та управління через передачу частини повноважень місцевому самоврядуванню. У наш час суспільні процеси настільки ускладнилися, а їх хід настільки прискорився, що на порядку денному постає питання не тільки децентралізації державної влади, а й децентралізації місцевого самоврядування. Причому така децентралізація часто видається необхідною не лише на рівні місцевого самоврядування обласного рівня, а й на рівні районів та окремих громад, як міських, так і сільських [6, с. 79].

У цьому сенсі перед місцевими радами стоїть нагальне завдання – запровадити правові механізми участі громади у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки наявні

статути і положення вводять дискримінаційні умови, а часто й фактично унеможливають реалізацію права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громад тощо. Як наслідок, більшість громадян практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом.

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і викликається не спонуканням, а об'єктивними умовами.

Отже, децентралізація можлива лише у тому випадку, коли для неї створено об'єктивні умови: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передача частини повноважень до влад нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів, так і до більш ефективного вирішення місцевих проблем. Формалізованою ознакою таких об'єктивних умов є відповідне національне законодавство [6, с. 80].

Іншими аспектами власне потенційної можливості децентралізації є:

а) самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації. Це означає, що органи центральної влади усвідомлюють необхідність децентралізації, органи влади місцевого рівня в організаційному, ресурсному та світоглядному сенсі готові перебрати на себе ту частину повноважень, яку раніше здійснювали органи влади центрального рівня;

б) готовність до компромісу. Децентралізація місцевого самоврядування є доволі непростим процесом, особливо з огляду на те, що зі зміною кількості функцій і повноважень відбувається також і перерозподіл ресурсів, необхідних для виконання цих функцій. Ці ресурси мають лише два джерела поповнення – це або кошти державного бюджету, або кошти громади. Органи влади зазвичай готові передавати функції та/або повноваження органам місцевого самоврядування без передачі відповідних ресурсів – матеріальних, людських чи фінансових. Звідси випливає необхідність у іншій складовій процесу;

в) рівноправність сторін процесу децентралізації. Здійснити реальний процес децентралізації можливо лише за умови врахування та узгодження інтересів зацікавлених сторін. У випадку адміністративного запровадження децентралізації результатом найперше стане профанація ідеї, у випадку самостійних ініціатив органів місцевого самоврядування вони будуть нівельовані органами влади вищого рівня;

г) здатність усіх органів влади до подолання стереотипів – децентралізація передусім розуміється як передача певних функцій від влади вищого рівня до нижчого. Насправді ж децентралізація може виявлятися у передачі функції не до органу влади чи місцевого самоврядування, а до об'єднання громадян, причому таке об'єднання може існувати у різних формах – як органу самоорганізації населення чи громадської організації, так і у формі комерційної структури [26, с.80].

Децентралізація означає такий спосіб визначення і розмежування завдань та функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом.

Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні.

Внесені зміни у 2014 році до Податкового та Бюджетного кодексів України визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також нову систему бюджетного вирівнювання [4].

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад), стали:

- 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100% плати за землю;
- 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності;

- 100% плати за надання адміністративних послуг;

- 25% екологічного податку;

- надходження з ПДФО складає 40%, додатково до бюджету надходить 10% податку на прибуток підприємств [5];

- фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень і рівень міста обласного значення через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. У результаті основну відповідальність за фінансування галузей несуть профільні Міністерство освіти та Міністерство охорони здоров'я. Причому залишок коштів державної субвенції наприкінці року не вилучається, а залишається у місцевих бюджетах і може використовуватись для цілей оновлення матеріально-технічної бази навчальних і медичних закладів;

- було зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість залежно від розміру площі об'єкта (пільги встановлено для нерухомості, які мають 60 м² для квартир і 120 м² для будинків);

- розширено права органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставок та пільг із місцевих податків і зборів. Економія місцевих бюджетів за відсутності загальнодержавних пільг склала близько 1 млрд. грн. [6];

- органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку у державних банках і не залежати від Державного казначейства;

- найважливішою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, із бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, вилучається тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації. Натомість для адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9) [4].

У результаті дотаційність місцевих бюджетів скоротилася на 22% і складає 74% (для порівняння – 96% у 2014 році). Нова система стимулює громади до збільшення надходжень місцевих бюджетів – більше заробляєш, більше отримуєш [5].

3 184 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено вибори, спроможними є тільки близько 100 об'єднаних громад, вони відповідають Методиці формування спроможних територіальних громад та затвердженому Кабінетом Міністрів України перспективному плану області [5].

Відповідно, 40 об'єднаних громад можна визнати спроможними та надати їм фінансові ресурси на рівні з містами обласного значення. Однак, таке рішення потребує внесення змін до законодавства:

– зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де передбачено можливість визнання об'єднаної громади спроможною рішенням Кабінету Міністрів України у випадку відповідності громади визначеним критеріям;

– зміни до Бюджетного кодексу України, де передбачено перехід об'єднаної громади на нові фінансові можливості у випадку визнання її спроможною окремим рішенням уряду.

Отже, для врегулювання проблемних питань фінансової децентралізації необхідно:

1) *затвердити перспективні плани формування спроможних громад усіх областей* (внести зміни до затверджених перспективних планів та затвердити перспективні плани формування спроможних громад; позбавити обласні ради функцій затвердження перспективних планів із передачею цієї функції Кабінету Міністрів України);

2) *запровадити механізм приєднання громад* (до об'єднаних територіальних громад або громад, які визнані спроможними, за спрощеною процедурою);

3) *здійснювати підтримку новостворених об'єднаних територіальних громад* (передбачити у Державному бюджеті на 2017 рік пряму державну субвенцію навчання кадрів громад, розвиток інфраструктури тощо);

4) *внести зміни до законодавства про містобудівну документацію та до Земельного кодексу України* (необхідно запровадити новий тип планувальної документації – план території громади як елемент генерального плану, який також включає планування використання земель за межами населеного пункту. Громади отримають право управління земельними ресурсами, встановлення обмеження щодо використання земельних ресурсів третіми особами) [7].

На сьогодні ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

– погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;

– зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій і монофункціональних міст);

– неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад та ін.

Висновки і пропозиції. Аналіз реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад засвідчив, що залишаються відкритими значна кількість питань, пов'язаних із погіршенням якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, неузгодженості місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад та ін. Подальші дослідження можуть бути спрямовані на пошук нових механізмів та інструментів формування дієздатних об'єднаних територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.] : [кол. монографія] / за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / відп. ред. М.О. Баймуратов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
3. Васильєва О. Навчальний модуль: Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади. Допомога об'єднаним територіальним громадам. DESPRO : [книги, зразки документів, консультації] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/otg/>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157/VIII від 5 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157/15-%D0%B2%D1%80>.
6. Промова Міністра фінансів Наталії Ярецько на засіданні Уряду щодо виконання Державного бюджету за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodo-vykonannia-derzhavnoho-biudzhetu-za--rik?category=bjudzhet>.
7. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>.

Медына А. П. Анализ развития местного самоуправления в Украине и создание объединенных территориальных общин в условиях децентрализации

Статья посвящена анализу развития местного самоуправления в Украине и созданию объединенных территориальных общин в условиях децентрализации. Проанализированы основные нормативно-правовые акты и сформулированы рекомендации по доступности публичных услуг и ресурсной способности органов местного самоуправления осуществлять собственные и делегированные полномочия. Определены особенности реформирования механизмов финансирования проектов регионального развития. Проанализированы основные положительные и отрицательные аспекты развития местного самоуправления в условиях децентрализации по созданию и развитию общин, выделены проблемные вопросы по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, объединение территориальных общин.

Medyna A. P. Analysis of local government development in Ukraine and the creation united territorial communities under decentralization

This article is devoted to the analysis of the local government development and the creation of united territorial communities under decentralization in Ukraine. Under the analysis of the main normative-legal acts recommendations to the availability of public services ensuring, the local governments resource capacity development, and carrying out of their own and delegated powers were made. The features of reforming the mechanism for financing regional development projects are stated. The main positive and negative aspects of local government analyzed under decentralization and community development. The most problematic areas of balancing of local budgets are highlighted.

Key words: decentralization, local self-government, associations of communities.

НОТАТКИ